



Rodrigo Oliveira da Silva

**Proposta de ferramental para análise nas perspectivas
relacional e ética de estratégias políticas de
empresas que operam em setores regulados:
O caso do setor ferroviário brasileiro**

Tese de doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração de Empresas.

Orientadora: Prof.^a Teresia Diana Lewe van Aduard de Macedo-Soares

Rio de Janeiro
Dezembro de 2016



Rodrigo Oliveira da Silva

**Proposta de ferramental para análise nas perspectivas
relacional e ética de estratégias políticas de
empresas que operam em setores regulados:
O caso do setor ferroviário brasileiro**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof^a. Teresia Diana Lewe van Aduard de Macedo Soares

Orientadora
Departamento de Administração – PUC-Rio

Prof. Sérgio Augusto Pereira Bastos

Fundação Instituto Capixaba de Pesq. em Contabilidade,
Economia e Finanças

Prof. Virgílio César da Silva e Oliveira

UFJF

Prof^a. Deborah Moraes Zouain

Universidade do Grande Rio

Prof. José Humberto Viana Lima Júnior

UFJF

Prof^a. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do CCS

Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 2016

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e da orientadora.

Rodrigo Oliveira da Silva

Graduou-se em Administração na Universidade Federal de Juiz de Fora em 2006. É especialista em Logística Empresarial pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2007). É mestre em Transportes pelo IME (Instituto Militar de Engenharia) (2010). É professor do quadro permanente da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Ficha Catalográfica

Silva, Rodrigo Oliveira da

Proposta de ferramental para análise nas perspectivas relacional e ética de estratégias políticas de empresas que operam em setores regulados: o caso do setor ferroviário brasileiro / Rodrigo Oliveira da Silva; orientadora: Teresia Diana Lewe van Aduard de Macedo-Soares. – 2016.

327 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Administração, 2016.

Inclui bibliografia

1. Administração – Teses. 2. Gestão estratégica. 3. Estratégias políticas empresariais. 4. Ferramental analítico na ótica relacional. 5. Ética e integridade corporativa. 6. Setor ferroviário de cargas. I. Macedo-Soares, Teresia Diana Lewe van Aduard de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Administração. III. Título.

CDD: 658

À minha querida Viviane, companheira inseparável.
Nos momentos mais difíceis desta caminhada,
sempre ao meu lado, me incentivando e trazendo acalento.
Meu amor, essa conquista também é sua.

Agradecimentos

Ao meus pais, sempre incentivadores e meus fãs!!! Obrigado!

À Profa. T. Diana L. v. A de Macedo-Soares, pela árdua tarefa de me orientar durante essa longa caminhada, seus ensinamentos e lições.

Ao Professor Sérgio Bastos, pela gentileza, paciência, ensinamentos e amizade, que durante os momentos de grande aflição, sempre trazia mensagens positivas e sábias.

Aos Professores José Humberto, Virgílio e Deborah, que participaram da Comissão examinadora.

Ao Professor Marcus David e às Professoras Eugênia e Beth, por todo o apoio para que este sonho se concretizasse.

À UFJF, pelo apoio financeiro e institucional.

À CAPES e à PUC-Rio, pelo auxílio, apoio financeiro e institucional fundamentais para a conclusão desta caminhada.

Ao meu grande amigo Luciano e demais colegas dessa jornada.

A todos os professores e funcionários do IAG pelos ensinamentos e pela ajuda.

Resumo

Silva, Rodrigo Oliveira da; Macedo-Soares, Teresia Diana Lewe van Aduard de. **Proposta de ferramental para análise nas perspectivas relacional e ética de estratégias políticas de empresas que operam em setores regulados: o caso do setor ferroviário brasileiro**. Rio de Janeiro, 2016, 327p. Tese de doutorado – Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta pesquisa investiga o setor ferroviário de cargas brasileiro, especialmente no que tange às estratégias políticas das concessionárias do setor. A partir de 2010, mudanças na postura de atuação do órgão regulador, orientado por diretrizes do Governo Federal, trouxeram um impacto considerável no dia a dia das concessionárias ferroviárias de carga. A agência reguladora editou, em 2011, três resoluções que ficaram conhecidas como o “novo marco regulatório” do setor ferroviário de cargas. Logo após da edição de tais resoluções, em 2012, houve o primeiro processo de revisão tarifária do setor. Também em 2012, o Governo Federal lançou o Programa de Investimento em Logística (PIL), em que o modelo atual de concessão, conhecido como de integração vertical, seria alterado para um modelo de passagem livre (*open access*). Todas estas mudanças geraram uma intensa movimentação de atores do setor ferroviário de cargas. As concessionárias, juntamente com sua associação de representação de classe, tentaram influenciar, notadamente o órgão regulador, em relação aos impactos prejudiciais que tais medidas causariam às suas atividades. Já os usuários, também com o suporte de suas associações de representação, apoiavam a decisão do órgão regulador em tentar minimizar os efeitos da atuação monopolista das concessionárias. Estes movimentos para influenciar o ator público com poder de decisão em determinada questão de política pública são chamados de estratégias políticas empresariais, cujo objetivo é gerar decisões políticas favoráveis à empresa ou ao setor ao qual ela pertence. O sucesso das estratégias políticas depende da construção de uma série de entrelaçamentos entre atores que podem influenciar direta ou indiretamente as decisões em políticas públicas e no marco legal e regulatório. Tais entrelaçamentos se constituem alianças estratégicas, que formatam a rede política de valor das empresas. Contudo, é imprescindível que as estratégias políticas estejam aderentes aos princípios da ética e integridade

corporativa. Visando auxiliar as empresas que atuam em setores regulados, em especial as do setor ferroviário de cargas, esta pesquisa desenvolveu um ferramental analítico, na perspectiva relacional, de modo a contribuir para a gestão mais efetiva dessas empresas, considerando as particularidades institucionais do seu contexto e a necessidade de respeitar princípios éticos. Tal ferramental originou-se de uma fundamentação teórica, suportada pelas seguintes teorias: estratégias políticas, regulação econômica, ação coletiva, *stakeholders*, institucional, agência, redes e ética nos negócios. O ferramental analítico proposto foi refinado por meio de entrevistas com profissionais ligados ao setor ferroviário de cargas, pela análise em profundidade de três processos de mudança regulatória e pela aplicação parcial do ferramental analítico proposto em uma das empresas do setor. O método empregado para se alcançar o objetivo do trabalho foi o estudo de casos, em que se triangulou dados de entrevistas semiestruturadas, documentos públicos e registros em diversas mídias. Como principais resultados, a pesquisa pôde evidenciar os tipos de estratégias políticas empregadas pelas concessionárias ferroviárias de carga em processos específicos de mudança regulatória; a percepção dos entrevistados em relação ao ambiente regulatório; e a postura ética dos atores que compõem o setor ferroviário de cargas. Por fim, o ferramental analítico proposto se mostrou pertinente à realidade das empresas do setor.

Palavras-chave

Gestão estratégica; estratégias políticas empresariais; ferramental analítico na ótica relacional; ética e integridade corporativa; setor ferroviário de cargas.

Abstract

Silva, Rodrigo Oliveira da; Macedo-Soares, Teresia Diana Lewe van Aduard de (Advisor). **Proposal of a framework for analysis from a relational and ethical perspective of political strategies of companies operating in regulated sectors: the case of the Brazilian railway sector.** Rio de Janeiro, 2016, 327p. PhD. Dissertation – Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This research investigates the Brazilian rail freight sector, especially regarding the strategies of the concessionaires of the sector. As of 2010, changes in the regulatory agency's position, guided by Federal Government guidelines, have brought a considerable impact without day to day rail freight concessions. In 2011, the regulatory agency issued three resolutions that became known as the "new regulatory framework" of the rail freight sector. Soon after the issuance of these resolutions, in 2012, there was the first process of tariff revision of the sector. Also in 2012, the Federal Government launched the Logistics Investment Program (PIL), in which the current concession model, known as vertical integration, was changed to a free passage model. All these changes have generated an intense movement of airports of the railroad of loads. As concessionaires, with their association of class representation, they tried to influence, especially the regulatory body, in relation to the impacts. The users, also supported by their representative associations, supported a decision of the regulator to minimize the effects of the monopolistic performance of the concessions. These moves to influence public power with decision-making power in a particular public policy issue are directed at business strategies, its purpose is to generate business-friendly policy decisions or the quality sector. The success of political strategies depends on the construction of a series of interlacings between actors that can influence directly or indirectly as decisions in public policies and not legal and regulatory framework. Such interlinkages constitute strategic alliances, which form a political network of business value. However, it is imperative that policy strategies adhere to the principles of ethics and corporate integrity. Aiming to assist as companies that operate in regulated sectors, especially as the rail freight sector, this research developed a population analyst, from a relational perspective, in order to contribute to a more effective management

companies, considering as institutional particularities of their context. Ethical principles. Such manipulation originated from a theoretical foundation, supported later theories: political strategies, economic regulation, collective action, stakeholders, institutional, agency, networks and business ethics. The analytical project proposed for refining by means of interviews with professionals related to the rail freight sector, for in-depth analysis of three processes of regulated change and partial application of the proposed analytical project in a company of the sector. The method used for the purpose of case studies, in which triangulated data from semi-structured interviews, public documents and records in various media. As the main results, the research could highlight the types of incentive systems used in freight rail concessions in specific processes of regulatory change; a perception of the interviewees regarding the regulatory environment; it is an ethical stance of the actors that compose the railroad cargo industry. Finally, the proposed proposal analyst was relevant to the reality of the companies in the sector.

Keywords

Strategic management; political strategies; relational analytical framework; ethics and corporate integrity; freight railroad industry.

Sumário

1	Introdução	22
1.1.	Problema	36
1.2.	Objetivos	37
1.3.	Relevância	38
1.4.	Delimitação	42
1.5.	Estrutura do Trabalho	43
2	Fundamentação Teórica	45
2.1.	Revisão da Literatura	45
2.1.1.	Estratégias Políticas Empresariais	46
2.1.1.1.	Fatores antecedentes ao emprego de estratégias políticas	54
2.1.1.2.	Estratégias políticas genéricas	56
2.1.2.	Teoria da ação coletiva	71
2.1.3.	Teoria da Regulação Econômica	73
2.1.4.	Teoria da Agência	77
2.1.5.	Teoria dos <i>Stakeholders</i>	78
2.1.6.	Teoria Institucional	80
2.1.7.	Teoria de redes e estratégias colaborativas	83
2.1.7.1.	Breve contextualização das principais abordagens tradicionais para análise estratégica	85
2.1.7.2.	Abordagens para a análise estratégica na perspectiva de redes, o SNA e o GEPE	90
2.1.8.	Ética e estratégias políticas	93
2.1.9.	Considerações finais da revisão de literatura	111
2.2.	Posicionamento Teórico	112
2.2.1.	Arcabouço inicial para a análise de estratégias políticas para empresas reguladas	113
2.2.1.1.	Metodologia	113
2.2.1.2.	Modelo conceitual	119
2.2.1.3.	Listas de referências	120

3 Metodologia	133
3.1. Paradigma e método	133
3.2. Fases da pesquisa	137
3.2.1. Pesquisa bibliográfica e revisão da literatura	138
3.2.2. Coleta de dados	142
3.2.2.1. Unidade de análise	142
3.2.2.2. Seleção dos sujeitos	144
3.2.3. Análise de dados	146
3.3. Vantagens e limitações do método	152
4 Setor Ferroviário Brasileiro (SFB)	154
4.1. Introdução	154
4.2. Breve histórico do setor ferroviário de cargas brasileiro	154
4.3. Dados consolidados do setor ferroviário de cargas	158
4.4. VALEC	162
4.5. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	163
4.6. Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF	164
4.7. Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga - ANUT	166
4.8. Ministério dos transportes	167
4.9. DNIT	167
4.10. ABIFER	168
4.11. Sistema ferroviário em outros países: breve contextualização	169
5 Análise do ambiente institucional do SFB em função das percepções dos entrevistados	175
5.1. Introdução	175
5.2. Posturas Estratégicas	175
5.2.1. Fatores antecedentes	176

5.2.2. Abordagem das estratégias políticas	177
5.2.3. Nível de participação das estratégias políticas	180
5.2.4. Atuação no poder legislativo	182
5.3. Fatores organizacionais	187
5.3.1. Recursos e capacidades das concessionárias frente ao ambiente regulatório	187
5.3.2. Sistemas de informação	190
5.3.3. Processos	191
5.3.4. Infraestrutura	193
5.3.5. Reputação	195
5.4. Fatores macroambientais	197
5.4.1. Diversidade de atores institucionais	197
5.4.2. Ator institucional mais relevante	199
5.4.3. Impacto institucional: DNIT, TCU e CADE	200
5.4.3.1. DNIT	200
5.4.3.2. TCU	201
5.4.3.3. CADE	204
5.4.4. Ambiente regulatório	205
5.4.4.1. “Excesso de regulação”	205
5.4.4.2. Maturidade da agência reguladora	207
5.4.4.3. Independência e interferência política na agência reguladora	210
5.4.4.4. Assimetria de informação	213
5.4.5. Fatores Econômicos	217
5.4.6. Fatores socioculturais	219
5.5. Rede e Alianças estratégicas	220
5.6. Ética e integridade corporativa	224
5.6.1. O receio do termo <i>lobby</i>	227
5.6.2. Instrumentos para manutenção da ética e integridade corporativa	229
5.6.3. Sistema de contestabilidade	231
6 Casos	234

6.1. Introdução	234
6.2. O processo do “novo marco regulatório”	235
6.3. O processo de revisão do teto tarifário	244
6.4. O processo de prorrogação/renovação das concessões	249
6.5. Aplicação parcial do arcabouço proposto: Caso da Concessionária C	258
6.5.1. Caracterização da empresa	259
6.5.2. Caracterização da estratégia	262
6.5.3. Fatores organizacionais	264
6.5.4. Fatores macro ambientais	272
6.5.5. Rede de valor e alianças estratégicas com implicações de natureza política	276
6.5.6. Desempenho	283
7 Arcabouço analítico proposto	287
7.1. Alterações no arcabouço inicialmente proposto	287
7.2. Modelo revisto	289
7.3. Metodologia	291
7.4. Listas de referências	292
7.5. Diferenças do ferramental analítico proposto para os arcabouços analíticos SNA e GEPE	304
8 Conclusões	305
9 Referências bibliográficas	310

Listas de Figuras

Figura 1 - Criação de agências reguladoras na esfera federal	24
Figura 2 - Matriz de transportes de cargas do Brasil	26
Figura 3 - Densidade da malha ferroviária de alguns países, incluindo o Brasil	28
Figura 4 - Programa de Investimento em Logística do Governo Federal	29
Figura 5 - Relacionamentos do setor ferroviário de cargas nacional	34
Figura 6 - Mix do tráfego ferroviário em termos de [ton.km/(ton.km + pass.km)]	41
Figura 7 - Teorias que compõem a revisão de literatura da pesquisa	45
Figura 8 - Componentes da Demanda e Oferta do Mercado Político	51
Figura 9 – Fatores antecedentes à incerteza regulatória	52
Figura 10 - Decisões para a formulação de estratégias políticas	59
Figura 11 - Estratégias políticas alternativas	62
Figura 12 - Estratégias políticas <i>vis-à-vis</i> questões ambientais	65
Figura 13 - Motivação, fatores antecedentes e tipologias em estratégias políticas	66
Figura 14 - Imperfeições do mercado	74
Figura 15 - Matriz SWOT tradicional	90
Figura 16 - Conjunto de passos destinados	

à metodologia proposta para o estudo	118
Figura 17 - Modelo proposto para o estudo	119
Figura 18 - Ética e integridade da empresa focal face a estrutura social a qual ela pertence	120
Figura 19 - Fases ou Etapas da Pesquisa	138
Figura 20 – Passos propostos para realização de uma pesquisa bibliográfica	139
Figura 21 - Periódicos internacionais consultados e os respectivos fatores de impacto	140
Figura 22 - Levantamento em revistas nacionais	141
Figura 23 - Relacionamento entre códigos para estratégias políticas e os processos de mudança regulatória	149
Figura 24 - Relacionamento entre códigos para estratégias políticas face ao ambiente regulatório.	150
Figura 25 - Relacionamento entre códigos para estratégias políticas e a ética e integridade corporativa.	151
Figura 26 - Malha ferroviária de carga brasileira	158
Figura 27 – Índice de acidentes de 2006 a 2015 (acidentes por milhão de trens x km)	159
Figura 28 – Total de Carga Transportada de 2006 a 2015 (em milhões de toneladas úteis TU).	159
Figura 29 – Total de carga transportada x tonelada por km útil (%) acumulado – ano 2014	161
Figura 30 - Organograma ANTT previsto pelo Decreto 4.130	164
Figura 31 - Inter-relações da ANUT	167
Figura 32 - Setores com a reoneração atenuada	184
Figura 33 - Acompanhamento de demandas para a ANTT	191
Figura 34 - Gráfico para acompanhamento das demandas da ANTT	192
Figura 35 - Ocupação da diretoria da ANTT	210
Figura 36 - Rede política das concessionárias	

ferroviárias de carga	221
Figura 37 - Relacionamento entre as concessionárias	224
Figura 38 - Malha ferroviária da Concessionária C	260
Figura 39 - Controladores da Concessionária C	260
Figura 40 - Organograma da Concessionária C	262
Figura 41 - Cadeia logística da Concessionária C	276
Figura 42 - Percepção de como está construída a ego-rede de alianças estratégicas com implicações de natureza política da Concessionária C	280
Figura 43 - Modelo proposto revisto para as estratégias políticas aplicadas ao setor ferroviário de cargas brasileiro	289
Figura 44 - Rede política da empresa focal e a ética	290

Listas de Tabelas

Tabela 1 - Informações ferroviárias dos cinco maiores países do mundo	27
Tabela 2 - Produção do setor ferroviário de cargas em 2014 e 2015	143
Tabela 3 – Total de carga transporta por tipo em TU x (10 ³) e TKU x (10 ⁶) de 2013 e 2014	160
Tabela 4 – Cargas transportadas pela Concessionária C, anos 2014 e 2015	261

Listas de Quadros

Quadro 1 – Número de publicações com a expressão “rail*” de 1980 a 2016 nos principais periódicos internacionais na área de administração.	40
Quadro 2 - Definições acerca de Estratégias Políticas	50
Quadro 3 - Fatores organizacionais, macroambientais e variáveis indicadoras das estratégias políticas revisadas.	70
Quadro 4 - Diferenças críticas entre o Modelo de Porter e a Proposta de Mahon e McGowan.	87
Quadro 5 - Questões relacionadas ao desafio de governança das atividades políticas corporativas	96
Quadro 6 - <i>Framework</i> para avaliação da ética de uma estratégia política.	105
Quadro 7 - Indicadores e medidas de clima ético	107
Quadro 8 - Efeitos e ações esperados para cada variável principal independente para gestão estratégica face à regulação para o setor de transporte ferroviário de cargas.	125
Quadro 9 - Fatores macroambientais e indicadores para análise estratégica no caso de estratégias face à regulação para transportadoras ferroviárias de cargas	126
Quadro 10 - Indicadores desejáveis de cada variável principal dependente para gestão estratégica face à regulação para transportadores ferroviários de cargas.	126
Quadro 11 - Descrição dos tipos de ligações, em função do grau de intensidade, para transportadoras ferroviárias de cargas.	127
Quadro 12 - Construtos para análise relacional –	

nível da indústria – para transportadores ferroviários de cargas. Obs.: Em negrito as características que implicam oportunidades.	128
Quadro 13 - Construtos para análise relacional – nível corporativo da empresa focal – para transportadores ferroviário de cargas. Obs.: Em negrito as características que implicam forças.	128
Quadro 14 - Indicadores de desempenho financeiro da empresa focal	130
Quadro 15 - Indicadores de atividade da empresa focal	132
Quadro 16 - Resumo das características dos paradigmas positivista e interpretativista	134
Quadro 17 - Estratégias alternativas de investigação	136
Quadro 18 - Pilares do método do estudo de caso.	137
Quadro 19 – Critérios para codificação dos entrevistados	145
Quadro 20 - codificação dos entrevistados	146
Quadro 21 – Leilão da malha ferroviária brasileira	157
Quadro 22 – auditoria do TCU sobre governança das agências reguladoras da área de infraestrutura.	202
Quadro 23 – Análise estratégica parcial dos fatores organizacionais da Concessionária C com implicações de natureza política.	271
Quadro 24 - Análise parcial dos fatores macroambientais que orbitam sobre a Concessionária C, numa perspectiva de natureza estratégica com implicações de natureza política.	275
Quadro 25 - Tipos de ligações percebidas da Concessionária C com implicações estratégicas de natureza política ou não.	279
Quadro 26 – Percepção das conexões da rede da Concessionária C no nível da Indústria, com implicações de natureza política.	281
Quadro 27 - Percepção das conexões da rede da Concessionária C no nível da empresa, com implicações de natureza estratégica.	282
Quadro 28 – Indicadores financeiros da Concessionária	

C comparado com as Concessionárias A, B e D.	284
Quadro 29 – Indicadores operacionais da Concessionária C	285
Quadro 30 – Atributos para cada variável principal de gestão estratégica no que tange exclusivamente aos fatores organizacionais com implicações de natureza política para o setor de transporte ferroviário de cargas	295
Quadro 31 - Atributos de cada variável principal para gestão estratégica no que tange exclusivamente aos fatores organizacionais relacionados à ética e integridade corporativa com implicações de natureza política para o setor de transporte ferroviário de cargas	297
Quadro 32 - Atributos para cada variável principal de gestão estratégica no que tange exclusivamente aos fatores macroambientais com implicações de natureza política para o setor de transporte ferroviário de cargas	298
Quadro 33 - Indicadores desejáveis de cada variável principal dependente para gestão estratégica face à regulação para transportadores ferroviários de cargas	299
Quadro 34 - Descrição dos tipos de ligações, em função do grau de intensidade, para transportadoras ferroviárias de cargas	300
Quadro 35 - Construtos para análise relacional – nível da indústria – para transportadores	300
Quadro 36 - Construtos para análise relacional – nível corporativo da empresa focal – para transportadores ferroviário de cargas. Obs.: Em negrito as características que implicam forças.	301
Quadro 37 - Indicadores de desempenho financeiro da empresa focal	302
Quadro 38 - Indicadores de atividade da empresa focal	303

Listas de Siglas

ABIFER	Associação Brasileira da Indústria Ferroviária
ANTF	Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANUT	Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Cargas
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CC	<i>Corporate Citizenship</i>
CPA	<i>Corporate Political Activity</i>
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
E-C-D	Estrutura → Conduta → Desempenho
ECI	<i>Ethics & Compliance Initiative</i>
GEPE	Gestão de Estratégias Políticas Empresariais
GIF	Gestor de Infraestrutura Ferroviária
GRI	<i>Global Reporting Initiative</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
OFI	Operador Ferroviário Independente
RBV	<i>Resource Based View</i>
RFFSA	Rede Ferroviária Federal
SFB	Setor Ferroviário Brasileiro
SNA	<i>Strategic Network Analysis</i>
TPP	Teoria da Política Positiva
TCU	Tribunal de Contas da União
VRIO	<i>Value – Rarity – Imitability – Organization</i>

1 Introdução

O final do século XX foi marcado por uma série de movimentos para privatização de empresas estatais e a concessão de serviços de utilidade pública. Tais movimentos foram fortemente notados, no final da década de 1970 e início da década de 1980, na América do Norte; durante a década de 1990, na América Latina e União Europeia; e, um pouco mais tarde, na Rússia e países que compunham a antiga União Soviética (DE FARIAS; RIBEIRO, 2002; DE PAULA; AVELLAR, 2008; HILMOLA; LAISI, 2015; McCARTNEY; STITTLE, 2015; JIANG et al., 2015).

O Brasil foi influenciado de forma significativa por tais movimentos, que tiveram em meados da década de 1990 o ápice de privatizações e transferências de concessões de serviços públicos a operadores privados. Segundo Correa et al. (2008), o programa de privatizações brasileiro foi um dos maiores do mundo, envolvendo a venda de ativos que totalizaram, aproximadamente, US\$ 80 bilhões.

Segundo Peci e Cavalcanti (1999) e De Farias e Ribeiro (2002), havia no Brasil a necessidade de ajustes fiscais, diminuindo a exclusividade de investimento em determinados setores da economia pelo Estado e, por consequência, reduzindo a dívida pública. Outrossim, ainda de acordo com os autores, a capacidade de o Estado absorver e desenvolver avanços tecnológicos se tornava cada vez mais limitada, ante à expertise de empresas privadas, que produziam com custos bem menores do que o Estado. Ademais, o fato de serem empresas públicas, portanto sujeitas a um ordenamento jurídico especial, como, por exemplo, a necessidade de respeitar a legislação vigente no caso de licitação de bens e serviços, tornava tais empresas lentas, em termos de respostas a um ambiente dinâmico.

Além de promover a redução da dívida pública, as privatizações eram vistas como um meio para retomar investimentos em infraestrutura em setores como tele-

comunicações, transportes e energia, que são cruciais para o crescimento da economia de um país, permitindo a atração de capitais externos por períodos mais longos e estimulando a produção nacional (DE PAULA; AVELLAR, 2008).

O fato de o Estado privatizar empresas e conceder à iniciativa privada a gestão, manutenção e operação de serviços e utilidades públicas por si só não garante níveis de qualidade mais elevados para a sociedade. Sendo assim, o surgimento dessas relações novas entre o Estado e o privado careceu da criação de mecanismos para atender aos requisitos da sociedade, preservando a competitividade de setores da economia e preços justos aos usuários finais (PECI; CAVALCANTI, 1999; SALVATORI; VENTURA, 2012; BASTOS; MACEDO-SOARES, 2015).

Com o objetivo de salvaguardar os interesses da sociedade brasileira, mediante a nova relação estabelecida entre os agentes públicos e privados, o Estado Brasileiro assumiu o papel de “regulador” dos setores privatizados. O papel de gestor e executor muda para o de “árbitro” dos conflitos de interesse que por ventura ocorram e “proponente” do direcionamento estratégico (notadamente dos investimentos) a ser trilhado em tais setores. Para este fim, o Estado delegou responsabilidades às Agências Reguladoras.

Para De Farias e Ribeiro (2002), Jordão (2009), Marques Neto (2009) e Cuéllar (2008), o modelo regulatório, no qual as recém-criadas agências se alicerçaram, foi fortemente influenciado pelas iniciativas tomadas pelos Estados Unidos na década de 1980, que propuseram Agências Reguladoras autônomas em suas respectivas arenas de atuação.

Segundo Araújo e Oliveira (2005), a regulação da economia não é algo recente, pois, desde as civilizações mais antigas até as atuais, parte do ordenamento jurídico buscava, e busca, controlar a atividade econômica com fins de melhorias para a sociedade como um todo. No entanto, ainda na visão de Araújo e Oliveira (2005, p. 68), em uma perspectiva mais moderna, “a literatura se tem concentrado em situações nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e funcionamento de setores específicos”.

Neste sentido, Dassler (2006) observou que a teoria da regulação tem sido tratada pela literatura em duas vertentes. Primeiramente, a vertente da “Intervenção Regulatória”, que é a maneira pela qual as entidades reguladoras intervêm em seus mercados, visando a promoção de competitividade e benefícios duráveis aos consumidores. A outra vertente está no contexto da “Governança Regulatória”, que se

preocupa com a forma da estrutura regulatória, seu funcionamento e o nível de autonomia em relação às instâncias superiores de governo.

Discussões mais profundas e avançadas acerca da teoria da regulação não são objetivos deste estudo, até mesmo porque a perspectiva da teoria da regulação é ampla e repousa em muitas áreas do conhecimento como, por exemplo: direito, economia, finanças e ciências políticas. Contudo, perspectivas trazidas por meio da teoria da regulação econômica, com destaque para as contribuições de Stigler (1971), e a teoria da captura regulatória, com base em Laffont e Tirole (1991), fornecem contribuições para o entendimento das relações entre partes interessadas em um ambiente regulado.

Levi-Faur e Bachar (2011) perceberam que corporações e governos vêm “investindo” mais em regulação, algo notado pelo número de agências reguladoras que surgiram no mundo a partir da metade da década de 1980. A regulação tem permeado de forma significativa as ações de empresas, a tal ponto que Levi-Faur e Bachar (2011) observaram um verdadeiro “capitalismo regulatório”, que é entendido como os investimentos em advogados, lobistas e políticos, alternativamente aos investimentos tradicionais em instalações, funcionários e serviço ao cliente.

A primeira agência reguladora implementada no Brasil, no âmbito do processo de privatizações, foi a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada pela lei 9.427 de 26 de dezembro de 1996. A Figura 1 ilustra quais Agências Reguladoras federais foram criadas a partir da década de 1990.

Criação das agências reguladoras na esfera federal		
Agência	Lei	Ministério supervisor
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Lei no 9.427, 26/12/1996	Ministério das Minas e Energia
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Lei no 9.472, 16/07/1997	Ministério das Comunicações
Agência Nacional de Petróleo (ANP)	Lei no 9.478, 06/08/1997	Ministério das Minas e Energia
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Lei no 9.782, 26/01/1999	Ministério da Saúde
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei no 9.961, 28/01/2000	Ministério da Saúde
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei no 9.984, 17/07/2000	Ministério do Meio Ambiente
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	Lei no 10.233, 05/06/2001	Ministério dos Transportes
Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	Lei no 10.233, 05/06/2001	Ministério dos Transportes
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	MP nº 2.228, 06/07/2001	Casa Civil
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	Lei no 11.182, 27/07/2005	Ministério da Defesa

Figura 1 - Criação de agências reguladoras na esfera federal

Fonte: Pacheco (2006)

Como destacaram Pó e Abrucio (2006), a criação do modelo regulador iniciado em meados dos anos 1990 pode ser seccionado em três momentos. O primeiro, de 1996 a 1997, referiu-se à criação das agências do setor elétrico, de telecomunicações e do petróleo, estabelecendo a quebra do monopólio nos dois últimos setores. O segundo momento de criação de agências reguladoras, compreendido entre 1999 e 2000, deu origem à agência de vigilância sanitária, a de saúde suplementar e a de águas, visando modernizar os setores agora regulados e garantir os interesses dos cidadãos. Por fim, o terceiro período de fundação de agências reguladoras federais foi compreendido de 2001 a 2005, com foco em transportes e cultura, com as criações das agências de transportes terrestres, aquaviários e de aviação civil, bem como a agência de cinema. Segundo Pó e Abrucio (2006), a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) sofreu longa tramitação no congresso, o que levou a um significativo atraso em sua materialização.

Para Moosa e Ramiah (2015), a regulação é um mecanismo para o Estado intervir na atividade econômica. Mesmo que a teoria da regulação acredite que esta intervenção se traduza em benefício para os consumidores finais, pois se tratam frequentemente de monopólios naturais (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2005), permitindo a manutenção da modicidade tarifária, bem como a competitividade do setor, muitas das vezes, as agências reguladoras não gozam da autonomia e do corpo técnico, em qualidade e quantidade, requeridos para uma atuação mais efetiva (MARQUES NETO, 2009).

A falta de autonomia das agências reguladoras acontece em menor ou maior grau, dependendo do país e do contexto político onde aquela agência atua. Fernández-i-Marín et al. (2016) concluíram que as agências reguladoras na Europa não são autônomas de fato, sendo caracterizadas, principalmente, pela interferência política na nomeação de funcionários que compõem o quadro diretivo das agências, situação que, também, foi observada por Holburn e Vanden Bergh (2014).

No caso brasileiro, além da interferência política direta na gestão das agências, sobretudo do poder executivo, outro fator chama a atenção: a falta de experiência dos órgãos reguladores (SALVATORI; VENTURA; 2012), pois se tratam de agências jovens, com menos de duas décadas de atuação, que ainda estão amadurecendo e criando expertise em regulação.

No entanto, mesmo o Estado compartilhando com empresas privadas a responsabilidade de investimento e gestão de setores importantes para economia, o Brasil ainda enfrenta graves problemas em setores como, por exemplo, o de transportes e o de energia, que ficaram evidentes com os eventos ocorridos no início do ano de 2015, provocados pela escassez de chuvas e greve de caminhoneiros (G1¹, 2015; VALOR ECONÔMICO², 2015).

No caso do setor de transportes, um estudo do Departamento de Transportes e Estatística³ dos Estados Unidos demonstrou que a economia daquele país é extremamente dependente dos transportes. O estudo concluiu que melhorias na eficiência de transportes melhora, substancialmente, a competitividade de bens e serviços.

Entretanto, o Brasil tem avançado pouco no que diz respeito a melhorias em infraestrutura de transportes. Apesar de promessas como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) e o Trem de Alta Velocidade (TAV), os problemas crônicos como o excesso de cargas transportadas pelo modal rodoviário, baixa densidade de malha ferroviária, portos lentos e aeroportos ineficientes ainda persistem.

Nos últimos 60 anos, os investimentos em transportes no Brasil privilegiaram o modal rodoviário. Este fato contribuiu para um desequilíbrio da matriz de transportes de cargas brasileira, na qual o transporte rodoviário é responsável por mais da metade do total de cargas transportadas, como ilustra a Figura 2.

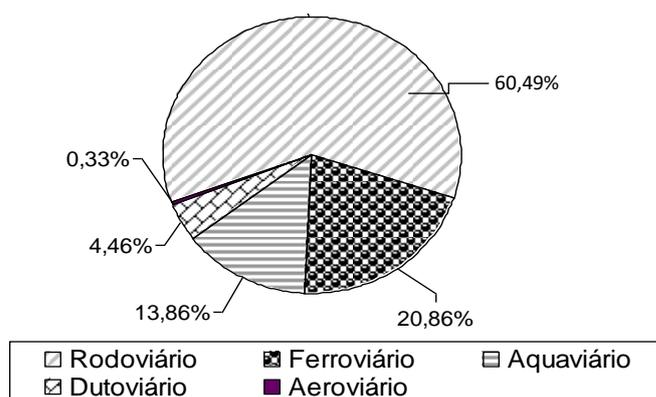


Figura 2 - Matriz de transportes de cargas do Brasil
Fonte: ANTT (2013)

Além de problemas como acidentes de trânsito, poluição e deterioração

¹. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/03/economia-mais-fraca-reduz-perdas-provocadas-pela-crise-energetica.html> Acesso: 25/04/2015.

². Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4019856/greve-de-caminhoneiros-entra-no-2> Acesso: 25/04/2015

³. Disponível em: http://www.rita.dot.gov/bts/sites/rita.dot.gov.bts/files/publications/transportation_statistics_newsletter/issue_04/entire.html Acesso: 01/05/2015.

acelerada de estradas, o desequilíbrio da matriz de transportes gera outro malefício: o aumento no custo de mercadorias (BALLOU, 2006; IPEA, 2012).

Recomenda-se o transporte rodoviário de cargas para distâncias curtas, aproximadamente 500 km, e para itens de maior valor agregado. No caso do transporte ferroviário de cargas, aconselha-se distâncias superiores a 500 km e para itens de baixo valor agregado. Já para o modal aquaviário, o ideal é transportar em distâncias acima de 1000 km e com itens de valor variado. Para itens de alto valor agregado e distâncias superiores a 500 km, o transporte aéreo é uma boa opção. Por fim, o dutoviário, que é indicado para itens de baixo valor agregado, sem variedade e distâncias longas (BALLOU, 2006; BOWERSOX et al., 2013).

Por falta de investimentos nos modais, ou modalidades de transporte, ferroviário e aquaviário (sobretudo aquele destinado à navegação interior, que se faz em rios e lagos, também chamado de hidroviário), o Brasil transporta a maioria de suas cargas por caminhão, nas mais variadas distâncias e com itens muito distintos.

A malha ferroviária, além de transportar menos do que seria indicado para um país das proporções do Brasil, é quase que inteiramente dedicada ao transporte de minério de ferro, minimizando as chances de outros tipos de produtos serem transportados por este modal (CNT, 2015).

Países de proporções semelhantes à brasileira contam com uma malha ferroviária mais extensa, como também mais produtiva, em termos de toneladas transportadas por quilômetro. Tal situação é apresentada na Tabela 1 a seguir.

	Km	Toneladas/km	Território (Km²)	Malha/território
EUA	248.357	2.524.585.000	9.857.306	0,0252
China	98.450	2.518.310.000	9.596.961	0,0103
Rússia	87.157	2.222.388.000	16.377.742	0,0053
Canadá	49.167	352.535.000	9.984.670	0,0049
Brasil	27.325	267.700.000	8.515.692	0,0032

Tabela 1 - Informações ferroviárias dos cinco maiores países do mundo
Fonte: Banco Mundial⁴ (2016)

Percebe-se que a indústria ferroviária brasileira pode melhorar quando comparada a países com dimensões continentais, especialmente no que concerne à produtividade, medida pelo indicador de tonelada transportada por quilometro, que afere a tonelada bruta transportada (carga mais material rodante) pela distância

⁴ *Rail lines* (total route-km). Banco mundial. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/IS.RRS.TOTL.KM> Acesso: 15/01/2016.

percorrida pelas mesmas.

Corroborando com a ideia de que a malha ferroviária brasileira conta com uma capilaridade baixa, quando comparada a outros países, a pesquisa da CNT (2015), que traçou um panorama da infraestrutura do setor, destacou, exatamente, a baixa densidade da malha ferroviária brasileira.

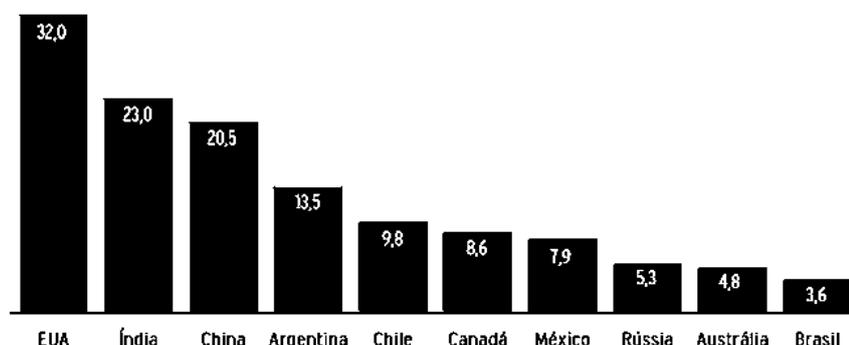


Figura 3 - Densidade da malha ferroviária de alguns países, incluindo o Brasil
Fonte: CNT (2015, p. 12).

Como se pode perceber na Figura 3, o Brasil apresenta uma malha ferroviária inferior, em termos de densidade da malha, em relação a outros países em desenvolvimento, como, por exemplo, Argentina, México e Índia.

É verdade que houve avanços no setor ferroviário de cargas brasileiro nas últimas duas décadas. Após a privatização da antiga RFFSA (Rede Ferroviária Federal), as concessionárias vêm aumentando, consideravelmente, a produtividade do setor, além de promoverem uma ampliação nos investimentos em via permanente e material rodante (CNT, 2015).

No entanto, mesmo com as melhorias trazidas para o setor após a privatização, ainda não é suficiente para colocar o Brasil em um patamar aceitável de competitividade. Mais investimentos são necessários para ampliação da malha e ganhos de produtividade.

Como dito anteriormente, alguns projetos do Governo Federal têm como objetivo a melhoria da logística brasileira. O Programa de Investimentos em Logística⁵ (PIL) antevia projetos de infraestrutura anunciados em 15 de agosto de 2012. Os investimentos previam, aproximadamente, R\$ 470 bilhões, que contariam com a participação direta do governo e de empresas privadas, por meio de concessões, como ilustra a Figura 4.

⁵ Disponível em: <http://www.logisticabrasil.gov.br/demanda-por-infraestrutura> Acesso: 28/05/2015.

Investimentos em concessões planejadas	R\$ bilhões
Logística	242,0
Rodovias 	42,0
Ferrovias 	91,1
Portos 	54,6
Trem de Alta Velocidade (TAV) 	35,6
Aeroporto 	18,7*
Energia Elétrica 	148,1
Petróleo e Gás 	80,0
Total	470,1

Figura 4 - Programa de Investimento em Logística do Governo Federal
*Incluídos os investimentos em aeroportos regionais. Fonte (PIL, 2015).

Efetivamente, pouca coisa foi feita. O Brasil vem enfrentando problemas importantes nas esferas política e econômica, gerando cortes no orçamento e atrasos de obras, que afetam diretamente o setor de transportes, com de cortes de até 40% no orçamento de 2015 (VALOR ECONÔMICO, 2015⁶).

Além das mudanças estruturais profundas enfrentadas pelo setor de transporte ferroviário do Brasil em meados da década de 1990, nos últimos anos alguns movimentos trouxeram maiores incertezas para o setor (SAMPAIO; DAYCHOUM, 2015).

Dentre tais movimentos, um fato que trouxe impacto para o setor foi a edição de três resoluções pela ANTT, em julho de 2011, que ficou conhecido como o “novo marco regulatório” (POMPERMAYER et al., 2012). Estas resoluções definiram regras para o compartilhamento de infraestrutura ferroviária das concessionárias, direitos dos usuários e metas de produção e segurança por trecho.

Destaca-se também, na linha dos movimentos que agitaram o setor ferroviário de cargas nos últimos anos, a proposta de alteração no modelo atual de concessões ferroviárias no Brasil. As concessões realizadas ao longo da primeira metade da década de 1990 adotaram uma postura de “integração vertical”, na qual o concessionário ferroviário é responsável pela infraestrutura da malha e também goza do direito de operação sob a mesma, em caráter de monopólio.

A nova proposta, estabelecida no PIL, em 2012, constitui o modelo de *open access*, no qual a concessionária da linha férrea não opera o transporte ferroviário.

Nesta nova estrutura proposta, o concessionário da malha ferroviária (Gestor

⁶ Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4024152/transportes-tera-corte-de-ate-40-no-orcamento> Acesso: 28/04/2015.

de Infraestrutura Ferroviária - GIF) seria remunerado, em parte, pelo usuário dos trilhos (Operador Ferroviário Independente - OFI) e, noutra parte, pela VALEC (empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008), em função da disponibilização da capacidade ferroviária à estatal.

Contudo, esta proposta sofreu muitas críticas. O fato da VALEC garantir a compra da capacidade futura do GIF gerou incertezas, em função da potencial incapacidade de pagamento pelo Governo Federal, no que ficou conhecido como o “risco VALEC”. Ademais, alguns especialistas acreditam que seria muito difícil conviver com dois modelos de concessão, um verticalizado e outro de *open access* (SAMPAIO et al., 2015).

Somada a atual crise econômica brasileira e a necessidade de o Governo equacionar as contas públicas, as concessões sob o regime de *open access* foram suspensas (ESTADO DE SÃO PAULO⁷, 2016).

Outra questão que impactou significativamente o setor ferroviário de cargas, em 2012, foi a aprovação pela ANTT da primeira revisão do teto tarifário. A redução média foi de 25% a 30% do valor da tarifa de referência das concessionárias (POMPERMAYER et al., 2012).

O Presidente da ANUT (Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga) em 2011, Luís Henrique Baldez, questionava os valores cobrados pelas empresas do setor ferroviário:

“As concessionárias mantêm uma posição de monopólio dentro de sua malha. Neste caso, não negociam tarifas, as impõem. Além do mais, se apropriam de todos os ganhos de eficiência que a carga proporciona, apresentando margens financeiras de lucratividade em patamares extremamente elevadas”.

“Somente para exemplificar, a ANTT arbitrou um conflito de tarifas entre a MRS e a ArcelorMittal, nossa associada, para o transporte de minério de ferro. Após profundo estudo dos custos envolvidos para a produção do transporte, a ANTT concluiu que a tarifa cobrada pela MRS (R\$ 34,00/t) se encontrava num patamar cerca de 40% superior àquele considerado adequado (R\$ 24,00/t)” (REVISTA ANTT⁸, 2011 p. 76).

Durante o processo de revisão tarifária, Rodrigo Vilaça, então presidente da ANTF (Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários), salientou que tal

⁷ Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2016/10/14/internas_economia,814079/plano-de-dilma-para-ferrovias-e-enterrado.shtml Acesso: 18/10/2016.

⁸ Revista ANTT – Entrevista. Volume 3 Número 2 de Novembro de 2011. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/14791/Entrevista.html> Acesso: 10/12/2015.

revisão acarretaria prejuízos significativos às concessionárias, como revela o fragmento do texto transcrito a seguir:

“Os contratos assinados pelas ferrovias preveem reajuste anual e revisão tarifária a cada cinco anos, visando garantir o equilíbrio econômico-financeiro das concessões. Porém, com a redução do teto anunciada pelo governo federal, as concessionárias poderão ter queda na receita e na taxa de retorno de seus negócios” (DIÁRIO DO COMÉRCIO⁹, 2012).

Além de as questões elencadas até aqui, que por si só demandariam uma atenção especial por parte das empresas que atuam no setor, uma fusão, ocorrida em março de 2015, gerou polêmicas. Trata-se da fusão entre a Rumo, braço logístico do grupo Cosan (que atua em vários setores como, por exemplo, agronegócio, energia e transportes), e a América Latina Logística (ALL), concessionária ferroviária que atua nas malhas sul e centro-oeste do Brasil.

O questionamento em relação a essa fusão partiu, notadamente, dos usuários da ALL, que ficaram receosos de que a Cosan, agora dona da ALL, priorizaria sua própria carga. Visando minimizar este risco, o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) impôs restrições à Rumo-ALL, limitando por meio de cota máxima fixa a utilização pela Cosan (VALOR ECONÔMICO¹⁰, 2015).

A ALL passa por um período realmente conturbado em suas operações. Em 2013, o governo da presidente Cristina Kirchner rescindiu os contratos de concessão de ferrovias argentinas administradas pela ALL, que operava no país desde 1999. A empresa questionou o fato na justiça (G1¹¹, 2013), e o caso ainda não foi resolvido.

Outra questão, que tem preocupado os gestores da empresa ALL, é o número de autuações aplicadas pela ANTT. Entre 2010 a 2014 foram mais de 300 processos de autuação contra a empresa, totalizando, aproximadamente, 60 milhões de reais em multas (EXAME¹², 2015).

Por fim, ainda na linha dos movimentos que trouxeram mudanças para o setor ferroviário de cargas, em meados de 2015, algumas concessionárias protocolaram junto à ANTT pedidos de prorrogação de seus contratos, ainda sob o regime de

⁹ Disponível em <http://www.diariodocomercio.com.br/noticia.php?id=9434> Acesso: 28/04/2015.

¹⁰ Disponível em <http://www.valor.com.br/empresas/3949006/cade-mantem-restricoes-impostas-fusao-entre-all-e-rumo> Acesso: 28/04/2015.

¹¹ Disponível em <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2013/06/argentina-rescinde-contratos-de-concessao-da-brasileira-all-logistica.html> Acesso: 28/04/2015.

¹² Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/all-teve-300-autuacoes-em-5-anos-por-descumprir-antt> Acesso: 28/05/2015.

integração vertical (REVISTA FERROVIÁRIA¹³, 2015).

Percebe-se, pelos movimentos destacados no setor ferroviário de cargas, que o desempenho de empresas pode ser afetado por características ambientais que extrapolam fatores mercadológicos tradicionais, como, por exemplo, as ações dos concorrentes e as expectativas dos clientes. O componente político, o arcabouço normativo e o sistema judiciário interferem sobremaneira nos resultados das empresas, mormente em setores regulados (SILVA, et al., 2014; BASTOS, MACEDO-SOARES, 2015).

Para mitigar ameaças e potencializar oportunidades do ambiente regulatório e institucional, as empresas devem empregar estratégias específicas, denominadas na literatura como estratégias políticas empresariais (BASTOS, 2012; SILVA, et al., 2014).

Estratégias políticas empresariais podem ser compreendidas como ações que visam influenciar a tomada de decisão de agentes públicos em benefício da empresa ou do setor ao qual ela se insere, gerando, em última análise, vantagens competitivas sustentáveis (HILLMAN; HITT, 1999; HILLMAN et al., 2004; OLIVER; HOLZINGER, 2008; HOLBURN; VANDEN BERGH, 2014; NELL, et al., 2015).

Hillman e Hitt (1999) argumentaram que as estratégias políticas empregadas pelas empresas vão de uma postura reativa até uma postura proativa. Em uma postura reativa, as empresas buscam compreender e cumprir a política implementada para o setor ao qual ela atua. Já em uma postura proativa, as empresas visam influenciar a formulação de políticas para atingir objetivos específicos.

Para um melhor desempenho global, as empresas devem integrar estratégias de mercado com as estratégias políticas. De certa forma, em ambientes com alto risco político e regulatório, como o caso brasileiro, as empresas necessitam desenvolver recursos e capacidades específicos para compreender o cenário político e regulatório e, também, para empregarem as estratégias políticas empresariais mais adequadas (KINGSLEY ET AL., 2012).

Segundo Holburn e Vanden Bergh (2014), as estratégias políticas empresariais podem permitir às empresas gerenciar seus ambientes regulatórios, mitigando riscos da regulação, ao fornecer para o órgão regulador, por exemplo, informações técnicas sobre determinada temática, influenciando decisões iniciais ou revertendo

¹³ O jovem à frente da renovação: Alexandre Porto, Superintendente de Transporte Ferroviário de Cargas da ANTT. Revista ferroviária - Ano 76 - Dezembro 2015 / Janeiro de 2016.

aquelas que foram primeiramente desfavoráveis.

Contudo, as ações voltadas para o “mercado político” (HOLBURN; VANDEN BERGH, 2004), ou ações não orientadas ao mercado (BASTOS; MACEDO-SOARES, 2015), não são isoladas. Segundo Laffont e Tirole (1991), grupos de interesse atuam conjuntamente na “captura” de políticas públicas.

Sob este prisma, o Setor Ferroviário Brasileiro (SFB) possui representações de vários grupos de interesse.

No caso das empresas que atuam no setor sob o regime de concessão, figura a Associação Nacional de Transportadores Ferroviários (ANTF). A ANTF tem como objetivo o “desenvolvimento e o aprimoramento do transporte ferroviário de carga no país, através de ações aglutinadoras das necessidades e anseios de seus associados” (ANTF¹⁴, 2015).

Já do lado dos usuários do transporte de carga no Brasil, a Associação Nacional dos Usuários de Transportes de Cargas (ANUT) defende os interesses dos consumidores diretos dos serviços de transportes de cargas, incluindo aí o transporte ferroviário de cargas. Dentre os objetivos traçados pela ANUT, aquele que destaca mais, proeminentemente, seu papel de defesa dos interesses dos usuários é o de “valorizar o ‘Usuário do Transporte’ como importante agente de mudança estratégica no diagnóstico e nas soluções logísticas do país” (ANUT¹⁵, 2015).

Fica evidente pelos objetivos de cada associação a busca pelo alcance dos interesses de cada grupo, que, obviamente, atuarão junto ao órgão regulador, bem como junto aos poderes do Estado, para que tais objetivos sejam alcançados.

Como observaram Mahon e Murray (1981), em um ambiente regulado, por mais que haja interesses difusos e antagônicos, os atores devem aprender a conviver. Seguindo esta perspectiva, são relevantes os mecanismos que busquem compreender o inter-relacionamento entre atores de determinado mercado. O corpo teórico que se dedica a tais relações é o que trata das redes sociais.

Dentre as ferramentas de análise estratégica oferecidas pela literatura, Bastos e Macedo-Soares (2015) observaram que a maioria delas não contemplam características relacionais dos atores que operam em rede. Sob tal contexto, é necessário

¹⁴ Disponível em <http://www.antf.org.br/index.php/estatuto/capitulo-i-da-associacao-e-seus-fins> Acesso: 01/05/2015.

¹⁵ Disponível em <http://www.anut.org.br/index.php/sobre-a-anut/objetivos-estrategicos/> Acesso: 01/05/2015.

dispor de um arcabouço analítico que tenha os seguintes atributos (BASTOS, 2012, p. 28):

“Visão holística; coerência entre fatores internos e externos (macro ambientais); características dos relacionamentos como fonte de vantagem competitiva; conceito de adequação estratégica (*fit*); e o fornecimento de *insights* para a decisão estratégica tanto dos atores em seus papéis tradicionais quanto em sua condição de parceiros das empresas”.

No caso do setor ferroviário de cargas, diversos atores institucionais interagem entre si. Neste caso, se faz necessário estabelecer articulações políticas, que podem ser isoladas (diretamente exercida por uma empresa do setor) ou de forma colaborativa (por meio de associações e representações de classe) (BASTOS, 2012).

A Figura 5 destaca os principais relacionamentos identificados no setor ferroviário de cargas com o objetivo de influenciar as políticas públicas.

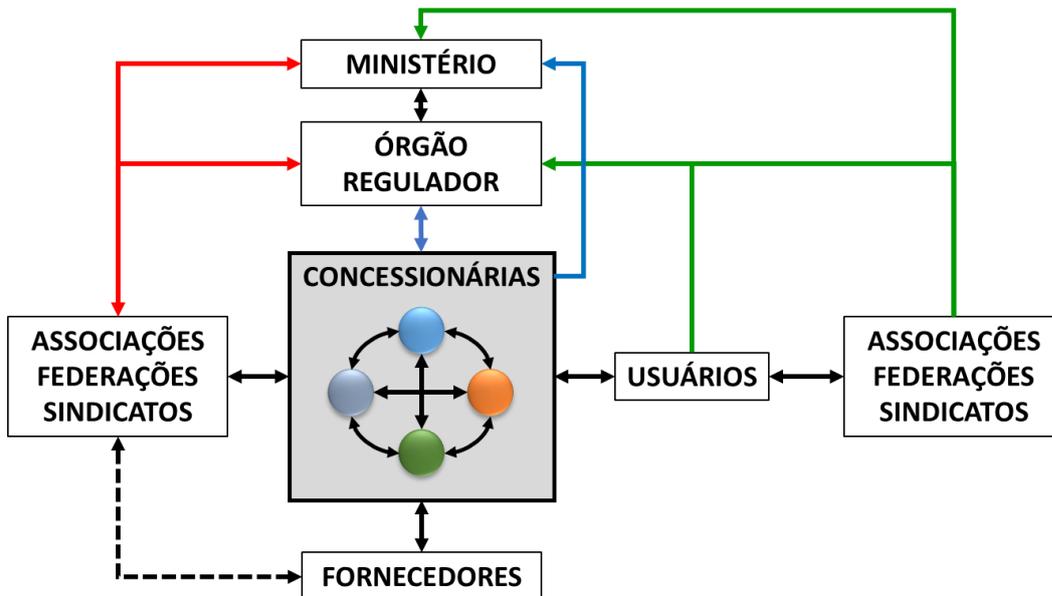


Figura 5 - Relacionamentos do setor ferroviário de cargas nacional

Existe o relacionamento entre as concessionárias do setor, tanto de maneira operacional, no compartilhamento de malha ferroviária, quanto de investimentos cruzados e combinados.

Há, também, o relacionamento das concessionárias com seus usuários, na prestação de serviços e nas negociações pelas condições de como o serviço será prestado.

As concessionárias também se relacionam com os fornecedores de ativos ferroviários, como locomotivas, vagões, materiais de via permanente, dentre outros.

Na tentativa de obter decisões favoráveis ao setor ou para determinada em-

presa, como ficará demonstrado ao longo desta pesquisa, as concessionárias acessam diretamente o órgão regulador e/ou o Ministério dos Transportes. As relações diretas entre as concessionárias, o órgão regulador e o Ministério foram colocadas na cor azul na Figura 5.

Esta influência das concessionárias também pode ocorrer por meio de associações de representações de classe, federações e/ou sindicatos. Os fornecedores apoiam, indiretamente, também por meio de suas associações combinadas com as associações das concessionárias, políticas públicas que beneficiem o setor, especialmente aquelas ligadas aos investimentos na malha ferroviária, seja em via permanente, seja em de material rodante. As ações das associações das concessionárias para influenciar o órgão regulador e/ou o Ministério estão destacadas na Figura 5 na cor vermelha. O relacionamento indireto dos fornecedores, por meio de suas associações, foi apresentado na Figura 5 com uma linha preta pontilhada.

Pelo lado dos usuários, igualmente há uma busca por influenciar as decisões do órgão regulador e do Ministério em políticas que os beneficiem, destacadamente, a questão tarifária e a concorrencial. Esta atuação dos usuários, a exemplo das concessionárias, pode se dar diretamente e/ou por meio de associações, sindicatos e federações que os representam. Este relacionamento foi destacado na Figura 5 na cor verde.

É necessário frisar que a Figura 5 agrupa os atores institucionais mais ativos e relevantes (HOLBURN; VANDEN BERGH, 2004) nas proposições de políticas públicas para o setor ferroviário de cargas. Contudo, não se esgota neles. Existe a presença de órgãos de controle do executivo, o poder legislativo, o poder judiciário e outros órgãos do executivo federal que podem influenciar nas decisões do órgão regulador e do próprio Ministério dos Transportes.

Por conta desta diversidade de atores, e do relacionamento que há entre eles, as estratégias políticas não deveriam ser analisadas apenas pela ótica tradicional. A perspectiva relacional, em especial os modelos propostos por Macedo-Soares (2002) e Bastos (2012), trazem contribuições relevantes para a análise e desenvolvimento de estratégias políticas mais efetivas, respeitando as peculiaridades e os entrelaçamentos que existem entre diversos atores, que possuem interesses convergentes e conflitantes.

Um contraponto relevante deve ser destacado. Na perspectiva de Marques

Neto (2009), no Brasil, as ações de empresas visando influenciar a tomada de decisão de agentes públicos em benefício próprio ou do setor em que atuam são vistas como antiéticas e com viés corruptivo. Como assevera Marques Neto (2009, p. 85), tais ações são lícitas e representam a “manifestação de liberdades políticas fundamentais à democracia”. O autor vai além e afirma que tais ações são “desejáveis para eficácia do regime político representativo”.

No entanto, há que se ter cautela quando se propõem ações estratégicas de empresas visando influenciar decisões de atores públicos em benefício próprio. Toda e qualquer relação estabelecida entre empresas e atores públicos, sejam eles de quaisquer esferas de poder ou qualquer ente federativo, deve ser pautada nos pilares da ética e da transparência. Por conta disso, se faz necessária a ampliação de pesquisas destinadas às estratégias políticas que congreguem questões de integridade ética empresarial (DAHAN et al., 2013).

É fato que as estratégias políticas de empresas como o *lobbying* e as doações para campanhas, por exemplo, precisam apresentar rigores legais e éticos, sob pena de prejudicar outras partes interessadas e favorecer a corrupção ativa e passiva que assola o mundo, em maior ou menor grau, dependendo de cada país (OBERMAN, 2004; SINGER, 2013).

Dada a relevância de se perceber as estratégias políticas empresariais sob o prisma da ética, este estudo pretende dar destaque a esta dimensão.

1.1. Problema

Diante das características de setores econômicos regulados, do relacionamento entre os vários atores que se interagem na defesa de seus interesses, sejam eles divergentes ou convergentes, e da necessidade de que estes relacionamentos estejam impregnados de valores éticos e princípios caros à manutenção da integridade das organizações, urge o desenvolvimento de instrumentos que auxiliem às empresas na elaboração de ações estratégicas de natureza política, com vistas à geração de benefícios em função das políticas públicas e suas consequências regulatórias e legais.

Soma-se a isso a falta de estudos de estratégia focados em indústrias regula-

das. Segundo Oliver e Holzinger (2008), os estudos de estratégia têm, tradicionalmente, tratado esse tema sob o enfoque de mera geração de custos, não dando importância para potenciais gerações de valor na relação entre firma e entes públicos.

Portanto, face aos desafios de indústrias reguladas, em especial das empresas que compõem o SFB, esta pesquisa se depara com a seguinte questão problema:

Como empresas do setor ferroviário de cargas brasileiro podem elaborar e implementar estratégias que permitam influenciar os atores políticos e institucionais, com destaque para o órgão regulador, no sentido de que estes tomem decisões que sejam favoráveis ao bom desempenho das empresas, respeitando os princípios da ética?

1.2. Objetivos

O objetivo principal deste estudo é desenvolver um ferramental analítico, ou arcabouço de trabalho (*framework*), - formado por modelo, metodologia e listas de referência - que possa auxiliar a análise, na perspectiva relacional, das estratégias políticas de empresas que atuam em setores regulados, precisamente, no caso desta pesquisa, no setor ferroviário de cargas brasileiro, de modo a contribuir para a gestão mais efetiva dessas empresas, considerando as particularidades institucionais do seu contexto e a necessidade de respeitar princípios éticos.

Destaque-se que, para os objetivos desta pesquisa, os termos “arcabouço de trabalho”, “arcabouço analítico”, “ferramental de trabalho”, “ferramental analítico” e “*framework*” são sinônimos.

Para que o objetivo principal seja alcançado, foram cumpridos os seguintes objetivos intermediários:

- 1) Identificar e analisar a rede de alianças e relacionamentos, com implicações de natureza política, existentes no escopo do SFB;
- 2) Identificar e analisar as estratégias políticas que são empregadas pelas empresas que compõem o SFB;
- 3) Identificar os constructos e variáveis que determinam os fatores organizacionais e macro ambientais, tanto na ótica tradicional quanto relacional, necessários à avaliação da implementação de estratégias de natureza política das empresas do SFB;

- 4) Identificar os constructos e variáveis relacionados à dimensão ética que determinam os fatores organizacionais e macro ambientais, tanto na ótica tradicional quanto relacional, necessários à avaliação da implementação de estratégias de natureza política das empresas do SFB;
- 5) Desenvolver um arcabouço analítico que seja aplicável às concessionárias do SFB.

Cabe destacar que esta pesquisa faz parte de um projeto mais amplo de estudos do IAG PUC-Rio, sob a coordenação da Professora Ph.D. Teresia Diana Lewewan Aduard de Macedo Soares, cujo foco é a gestão estratégica de empresas considerando suas redes de alianças. Desta forma, o objetivo principal destes estudos é aperfeiçoar, expandir e complementar as ferramentas tradicionais para a análise estratégica e, também, desenvolver novos ferramentais capazes de satisfazer a necessidade de avaliar a estratégia de empresas sob a ótica relacional, de modo que se possa empregar instrumentos mais efetivos que visem: i) elucidar de maneira mais robusta e integrada o comportamento e a performance das empresas que agem estrategicamente por meio de redes de alianças, tanto no que tange às estratégias orientadas ao mercado quanto às estratégias não orientadas ao mercado; (ii) contribuir para o processo de gestão estratégica, que deve se pautar em uma maneira lógica para a realização de análises e seleção das melhores estratégias; (iii) proporcionar que a estratégia da empresa às conduza para a conquista de vantagens competitivas sustentáveis e dentro de princípios da ética e integridade corporativa.

1.3. Relevância

Esta pesquisa se mostra relevante tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista de sua aplicação prática.

Pelo prisma da relevância teórica, esta pesquisa se propõe a ampliar o conhecimento sobre a análise estratégica de empresas que atuam por meio de redes de alianças, o que é escasso na literatura (MACEDO-SOARES, 2002; TAUHATA; MACEDO SOARES, 2004; OZCAN; EISENHARDT, 2009), principalmente no que concerne às empresas de setores regulados, onde há uma maior lacuna de conhecimento (HILLMAN; HITT, 1999; OLIVER; HOLZINGER, 2008; BASTOS; MACEDO-SOARES, 2015; LUX et al., 2011; LAWTON et al., 2013; HOLBURN;

VANDEN BERGH, 2014). Destaca-se, também, a ausência de estudos sob a perspectiva da ética impactando as estratégias políticas empresariais (OBERMAN, 2004; DAHAN et al., 2013).

Já do ponto de vista prático, a relevância deste estudo se aplica pela geração de um ferramental analítico como auxílio às empresas e aos gestores que atuam em setores regulados, sobretudo por meio de redes de alianças.

No mundo dos negócios atual competir isoladamente passou a ser uma tarefa quase impossível. Impelidas pelas reduções de barreiras comerciais, culturais, econômicas e políticas entre nações, cada vez mais e mais empresas partem para a construção de estruturas colaborativas com outras organizações, visando desde a minimização de custos ao alcance de novos mercados.

Diante de tal cenário, os modelos e ferramentas tradicionais para elaboração, análise e implementação estratégica não são mais satisfatórios. (GULATI, 1998; MACEDO-SOARES, 2002; TAUHATA; MACEDO-SOARES, 2004, GOERZEN, 2007; OZCAN; EISENHARDT, 2009). Os modelos e ferramentas considerados aqui como tradicionais são orientados às empresas de maneira isolada, não considerando os seus relacionamentos estratégicos, ou melhor, não oferecem uma ótica relacional e holística para a análise estratégica (MACEDO-SOARES, 2002; OZCAN; EISENHARDT, 2009).

Modelos de análise estratégica direcionados às empresas que competem em mercados *sui generis*, como aqueles que são regulados diretamente pelo Estado por meio de concessão pública, são raros (HILLMAN; HITT, 1999; OLIVER; HOLZINGER, 2008; LAWTON et al., 2013). Estes estudos, que são raros, tradicionalmente, se dedicam a tipificação das estratégias políticas empregadas pelas empresas que atuam em tais setores (GETZ, 1997; LUX et al., 2011).

Mesmo em setores regulados, em que operam empresas por meio de concessões públicas, relacionamentos colaborativos são percebidos. Contudo, poucos estudos destinaram atenção à característica relacional de empresas que atuam em ambientes regulados (BASTOS, 2012; BASTOS; MACEDO-SOARES, 2015).

A maioria dos setores regulados pelo Estado tem relevância para a economia e qualidade de vida das pessoas. Tratam-se de setores como os de energia, transportes e assistência médica, apenas para citar alguns exemplos. Surpreende a falta de mecanismos de análise estratégica destinado às empresas que operam em tais setores, haja vista que as mesmas desempenham um impacto significativo no dia a

dia da sociedade. Sendo assim, instrumentos que auxiliem e melhorem o desempenho dessas empresas são fundamentais.

Outra característica que chama a atenção em estudos sobre estratégias políticas de empresas é a ausência de construtos relacionados à ética (OBERMAN, 2004; DAHAN et al., 2013). Uma vez que as estratégias políticas empresariais são, basicamente, instrumentos para influenciar políticas públicas favoráveis à determinada empresa ou setor, urge o emprego de instrumentos que ofereçam transparência nas relações com atores públicos, visando a diminuição de injustiças e a corrupção dos envolvidos nas relações entre empresa e agentes públicos.

Com o objetivo de auxiliar no preenchimento das lacunas teóricas elencadas acima, este estudo pretende oferecer um ferramental analítico, na ótica relacional, especificamente para empresas que operam em setores regulados e por meio de concessões, destacando fatores éticos que são fundamentais em um Estado Democrático de Direito.

Quando se olha designadamente para o setor alvo desta pesquisa, percebe-se uma carência significativa de estudos destinados à gestão estratégica de empresas ferroviárias. Os estudos são mais direcionados às áreas operacionais de tais empresas, como estudos de manutenção de vias e equipamentos, programação de trens, teoria de filas, pesquisa operacional e questões ambientais (CRAINIC, 2000; MACHARIS; BONTEKONING, 2004; BALLOU, 2006).

Uma consulta na base *Web of Science* foi realizada utilizando como motor de busca “rail*”, entre o período de 1980 a 2016. Após assinalar somente resultados de categorias “business” e “management”, apenas 20 artigos foram encontrados em periódicos internacionais mais relevantes para área de administração, levando-se em consideração o fator de impacto de cada periódico, segundo o índice *Journal Citation Reports®* (JCR), edição 2014, como mostra o Quadro 1 a seguir.

Título do Periódico	ISSN	Fator de Impacto (5Y)	Número de publicações de 1980 a 2016
JOURNAL OF MANAGEMENT	0149-2063	9.238	3
STRATEGIC MANAGEMENT JOURNAL	0143-2095	6.061	3
JOURNAL OF MANAGEMENT STUDIES	0022-2380	5.883	6
HARVARD BUSINESS REVIEW	0017-8012	2.087	8

Quadro 1 – Número de publicações com a expressão “rail*” de 1980 a 2016 nos principais periódicos internacionais na área de administração.

Levando em consideração o impacto que o transporte tem na economia de um país, em especial o transporte ferroviário pelas suas vantagens comparativas em

relação aos outros modais de transportes (BANCO MUNDIAL, 2009), fazem-se necessários estudos que melhorem a gestão estratégica das empresas que atuam no setor.

É importante destacar que estudos que avaliam o impacto da regulação na operação ferroviária é relativamente abundante, sobretudo nos EUA e Europa (CONANT, 2004; CANTOS et al., 2012; McCARTNEY; STITTLE, 2015; LAURINO et al., 2015). Contudo, a maioria destes estudos não leva em conta questões para a formulação de estratégias políticas das empresas que atuam em tais setores, limitando-se a aspectos jurídicos e impactos nos transportes de passageiros, sendo este último tema mais comum em estudos de países europeus.

No Japão e na Europa o transporte ferroviário de passageiros é um meio importante de locomoção para as pessoas, como fica evidenciado na Figura 6, em que há uma comparação entre o percentual do total de carga transportada por quilômetro com o total de passageiros transportados por quilômetro [ton.km/(ton.km + pass.km)], excluindo o transporte de trens urbanos e metrô.

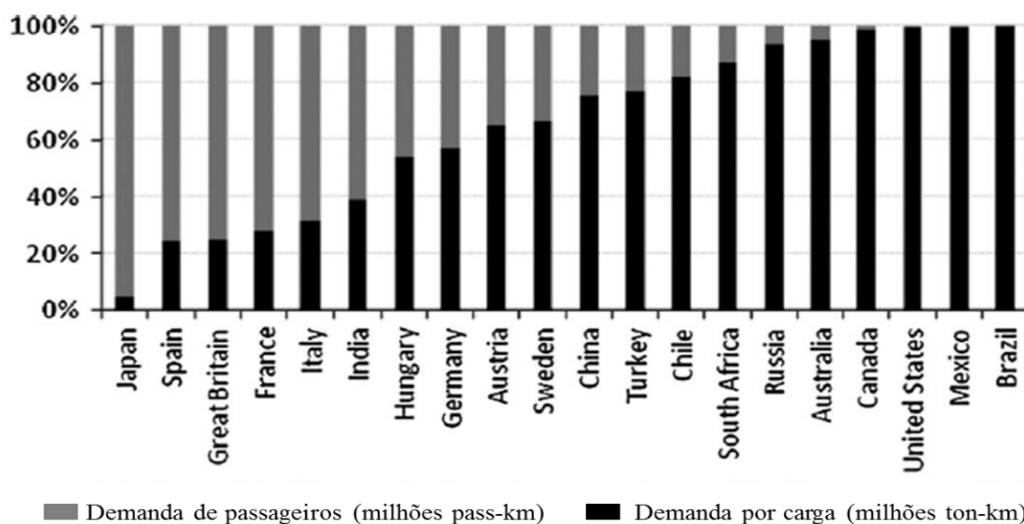


Figura 6 - Mix do tráfego ferroviário em termos de [ton.km/(ton.km + pass.km)]
Fonte: Laurino et al. (2015)

Como ilustrado pela Figura 6, o transporte ferroviário no Brasil é praticamente exclusivo ao transporte de carga, ressaltando a importância de se analisar e oferecer instrumentos de gestão estratégica para empresas que atuam no setor.

Dada a complexidade da gestão de empresas que operam por meio de redes de alianças, ou que se relacionam com muitas instituições, o ferramental analítico SNA facilita a execução de análises e planejamentos estratégicos (MACEDO-SOARES, 2002; TAUHATA; MACEDO SOARES, 2004; MACEDO-SOARES,

2011) e, também, se aplica às particularidades de setores regulados por meio de concessões (BASTOS; MACEDO-SOARES, 2007; BASTOS; MACEDO-SOARES, 2015).

Auxiliar no desempenho de empresas que atuam em indústrias reguladas tem um impacto relevante para a sociedade, pois tais setores refletem significativamente no desempenho econômico de países e no bem-estar das pessoas.

Uma contribuição especial desta pesquisa é oferecer auxílio ao desempenho das empresas de setores regulados com instrumentos para a manutenção de princípios éticos, que em última análise, também favorecem toda a sociedade.

Para o caso específico do setor ferroviário, dada a pouca produção acadêmica direcionada à gestão, esta pesquisa apresenta um ferramental pontualmente direcionado à estrutura do SFB, oferecendo aos gestores um arcabouço analítico específico.

Ademais, esta pesquisa servirá de estímulo para futuros estudos, focando em outros setores regulados ou ampliando e aperfeiçoando o modelo aqui vislumbrado.

1.4. Delimitação

O foco desta pesquisa foi o setor ferroviário de cargas brasileiro. O setor passou por mudanças significativas nos últimos anos (SAMPAIO; DAYCHOM, 2015), com a edição de um novo marco regulatório em 2011, o primeiro processo de revisão tarifária em 2012 e o pedido de prorrogação das concessões realizados por quatro concessionárias ferroviárias de carga em 2015. Essas quatro concessionárias foram responsáveis, em 2015, por, aproximadamente, 99% de toda carga transporta pelas ferrovias brasileiras.

Portanto, essas quatro concessionárias foram alvo da investigação empírica e documental para essa pesquisa. Tal investigação empírica e documental se deu entre julho de 2015 a agosto de 2016.

Também foi foco do estudo, o relacionamento destas quatro concessionárias com outras instituições do setor, como, por exemplo, as associações de representação de classe e o órgão regulador.

Foi investigada a atuação das quatro concessionárias e demais partes interes-

sadas no processo de edição das resoluções que estabeleceram o novo marco regulatório do setor (Resoluções 3.694, 3.965 e 3.696 de 14 de julho de 2011), no processo de revisão tarifário de 2012 e no processo de pedido de prorrogação das concessões impetrados junto ao órgão regulador, que até a data da defesa desta tese ainda estava em análise.

1.5. Estrutura do Trabalho

Este estudo foi estruturado em oito capítulos, sendo que no primeiro Capítulo foi realizada a contextualização do tema de interesse do estudo, o problema de pesquisa e sua questão norteadora, o objetivo principal e seus objetivos intermediários, a relevância teórica e prática da pesquisa e a delimitação do estudo.

A fim de se fundamentar da teoria necessária para se alcançar o objetivo pretendido pela pesquisa, o Capítulo 2 trouxe a revisão de literatura com as teorias que dão base para o estudo, bem como o posicionamento teórico, em que se afunila o referencial teórico, dando origem ao arcabouço analítico proposto, composto por metodologia de aplicação, modelo conceitual e listas de referência.

No Capítulo 3 foi delineado a metodologia adotada para a pesquisa, sua afiliação paradigmática, as etapas do estudo, como se procedeu o levantamento e análise de dados e as limitações do método de investigação adotado.

Com a finalidade de apresentar com maiores detalhes o setor alvo desta pesquisa, o Capítulo 4 fez uma breve contextualização do setor ferroviário de cargas nacional, de sua história, de alguns indicadores e dos atores institucionais mais relevantes.

Como a primeira parte de análise dos dados coletados para a pesquisa, o Capítulo 5 trouxe a percepção de vários entrevistados sobre como se dá o relacionamento das empresas do setor e atores públicos, dos recursos e capacidades importantes para um melhor desempenho das estratégias políticas empresarias, do ambiente político/regulatório que cobre o setor, das redes políticas de valor e das questões éticas relevantes para o setor.

Na sequência de análise de dados propostos para a pesquisa, no Capítulo 6 foi estudado como as concessionárias ferroviárias atuaram nos processos de mudança regulatória do novo marco regulatório de 2011, do processo de revisão tarifária de

2012 e no processo de prorrogação das concessões, iniciado em meados de 2015 e até a defesa desta tese sem que algum contrato já tenha sido renovado. Além desses processos, também no Capítulo 6, foi aplicado, parcialmente, o arcabouço proposto em uma das concessionárias ferroviárias de carga investigadas durante a pesquisa.

Como resultado das análises dos dados coletados e apresentados nos Capítulos 5 e 6, o Capítulo 7 buscou refinar o arcabouço analítico proposto no posicionamento teórico.

Por fim, no Capítulo 8 repousam as conclusões da pesquisa, seguido pelas referências que serviram de base para elaboração do estudo.

2 Fundamentação Teórica

2.1. Revisão da Literatura

Estudos na área de Gestão de Estratégias Políticas Empresariais têm se baseado, tradicionalmente, nas seguintes perspectivas teóricas: Ação Coletiva, Agência, Institucional, Política Positiva e Gestão de *Stakeholders* (KEIM; ZEITHAML, 1986; LENWAY; REHBEIN, 1991, SCHULER, 1996; GETZ, 2001; OBERMAN, 2004; HOLBURN; VANDEN BERGH, 2004; OLIVER; HOLZINGER, 2008; BARRON, 2011; LUX, ET AL. 2011; BASTOS, 2012; LAWTON, et al. 2013; HADANI, et al. 2016; MELLAHI, et al. 2016). No entanto, é preciso destacar que uma revisão ampla das linhas teóricas que permeiam o tema Estratégias Políticas é uma tarefa praticamente inatingível, pois não se pode “traçar uma linha clara entre o trabalho que é pesquisa em relações públicas e estratégia política daquele que não é” (GETZ, 2001, p. 305, tradução nossa).

O escopo da revisão de literatura, em termos de linhas teóricas, que dá sustentação aos objetivos desta pesquisa é resumido pela Figura 7.



Figura 7 - Teorias que compõem a revisão de literatura da pesquisa

A referência aos estudos diretamente relacionados às estratégias políticas empregadas por empresas aparece no centro da base teórica, em razão do objetivo do estudo.

As teorias da ação coletiva e política positiva aparecem mais próximas aos estudos de estratégias políticas, haja vista que muitas das ações políticas tomadas por empresas são por meio de grupos de interesse, como associações (ação coletiva), a fim de obter políticas públicas para influenciar o ambiente institucional e regulatório de forma objetiva e orientada a interesses legítimos (política positiva).

A teoria da regulação econômica oferece as premissas que determinam as escolhas para atuação ou intervenção do Estado, de maneira mais enfática, em determinados setores da economia, além de fornecer *insights* para o arcabouço de trabalho da pesquisa.

As outras teorias que contribuíram para o alcance dos objetivos deste estudo são: *stakeholders* (identificação e gestão das partes interessadas); institucional (análise dos isomorfismos organizacionais); agência (assimetrias de informação e conflito de interesses); e redes (estratégias colaborativas e modelos de adequação estratégica na ótica relacional – *network theory*).

Visando preencher uma lacuna recorrente em estudos sobre estratégias políticas empresariais, esta pesquisa utiliza a ética como pano de fundo e pretende abordar implicações éticas das estratégias políticas de empresas, que muitas das vezes acabam ultrapassando os limites do que seja eticamente aceito do ponto de vista político, econômico e social, contribuindo, evidentemente, para o estado de direito e a democracia.

2.1.1. Estratégias Políticas Empresariais

Em um primeiro momento, pode parecer contraditório, e um pouco estranho, querer apartar da perspectiva do que vem a ser estratégia empresarial aquelas estratégias denominadas aqui como políticas, porque, afinal de contas, nada mais são do que estratégias exploradas por empresas visando conquistar vantagens competitivas. Contudo, o próprio conceito de estratégia, quando aplicado aos negócios, não é definido de forma unânime, recebendo novas conotações e abandonando velhas à medida que o tempo passa e o contexto se altera.

Mintzberg (1987), em sua caracterização do conceito de estratégia, percebeu que uma definição única não seria suficiente para captar toda a complexidade do termo quando inserido no ambiente empresarial. Mintzberg (1987), então, propôs cinco definições inter-relacionadas, que ficaram conhecidas como os 5Ps da estratégia, ou seja, a estratégia é um Plano (*plan*), um Engodo (*ploy*), um Padrão (*pattern*), uma Posição (*position*) e uma Perspectiva (*perspective*).

No entanto, o conceito de estratégia levanta uma questão semântica desde os escritos do velho testamento da Bíblia (BRACKER, 1980). A palavra estratégia tem aplicações múltiplas, variando seu emprego desde questões militares até práticas desportivas. Originalmente, segundo Bracker (1980), a palavra estratégia viria do verbo grego *stratego*, que significava um plano para destruir os inimigos com eficiência no uso de recursos disponíveis.

Ronda-Pupo e Guerras-Martin (2011) realizaram uma revisão de literatura a respeito do conceito de estratégia em artigos dos periódicos *Strategic Management Journal* (SMJ), *Academy of Management Journal* (AMJ), *Academy of Management Review* (AMR) e *Administrative Science Quarterly* (ASQ). A revisão foi delimitada entre o período de 1962 a 2008. Os resultados desta revisão apareceram como núcleo do conceito de estratégia as palavras “ambiente”, “firma”, “ação” e “recursos”.

Barney e Herstely (2011, p. 04) consideram a estratégia de uma empresa como “sua teoria para obter vantagens competitivas”. De certa forma, esta teoria leva em consideração uma avaliação aprofundada do mercado no qual a empresa compete. Pode-se inferir sob esta perspectiva que a estratégia da empresa nada mais é do que sua teoria de como se adequar (*fit*) às forças competitivas as quais ela é submetida (PORTER, 1981; MAHON; MURRAY, 1981; MACEDO SOARES, 2002).

Como os setores econômicos diferem substancialmente na maneira com que as forças mercadológicas competitivas exercem impacto sobre o setor, a teoria de como obter vantagem competitiva não será igual para todos os setores econômicos. Ademais, as empresas possuem recursos e capacidades únicas, que permitem construir uma arquitetura única de competição (BARNEY; HERSTLEY, 2011).

Não é o objetivo desta pesquisa analisar exaustivamente o conceito do que vem a ser estratégia no ambiente de negócios, muito menos apresentar uma defini-

ção consolidadora. O que se pretende neste momento é apenas constatar que a definição de estratégia não é única, permitindo outras interpretações e variações.

Neste contexto, há um ramo específico das estratégias corporativas dedicado às arenas políticas, que é o foco da pesquisa em questão aqui. Ademais, como pontuam Oliver e Holzinger (2008), as estratégias políticas contribuem para a estratégia global de uma organização.

Nos últimos anos, a incerteza política levou a um aumento global da atividade política corporativa, com mais empresas que tentam ganhar acesso ou influenciar os processos de políticas públicas (WEI et al., 2014).

O ambiente empresarial, ou de negócios, é composto por ações de mercado, como, por exemplo, respostas a movimentos de concorrentes e a identificação das necessidades de consumidores finais, como, também, ações não diretamente de mercado (*nonmarket strategies*), como, por exemplo, ações de responsabilidade social, patrocínios culturais e financiamento de campanhas políticas (BARON, 1995).

Complementando as diferentes perspectivas sobre estratégias de mercado e estratégias de não mercado, Doh et al. (2015) perceberam que as estratégias mercadológicas consistem em um ambiente de fornecedores, competidores e consumidores, enquanto as estratégias não mercadológicas se caracterizam por arranjos sociais, políticos, legais e culturais que limitam ou facilitam a atividade empresa.

Com o crescente aparato regulatório e o impacto das ações governamentais no desempenho de empresas, percebem-se maiores investimentos no desenvolvimento de estratégias não mercadológicas, visando mitigar os efeitos negativos nas atividades das empresas e buscando benefícios em políticas públicas (BAYSINGER, 1984; HILLMAN et al., 2004; OLIVER; HOLZINGER, 2008; BARRON, 2011; LEVI-FAUR; BACHAR, 2011; OZER; ALAKENT, 2012).

Mesmo diante da crescente atividade política de empresas e indústrias, Schuler (1996) afirmou que se trata de uma decisão muito importante para uma organização a de empreender estratégias políticas.

Desta forma, três preocupações foram elencadas por Schuler (1996) na hora de se propor estratégias políticas, a saber:

- 1) As estratégias políticas são muito custosas, pois demandam investimentos em especialistas, consultores e doações para campanhas políticas, por exemplo;

- 2) As estratégias políticas cresceram em complexidade, por conta da polarização das forças políticas e pelo amplo acesso à informação; e
- 3) As estratégias políticas podem criar uma imagem gananciosa e de associação com partidos políticos, que, em alguns casos, pode pôr em risco o negócio empresa.

A investigação de estratégias de não mercado, ou não orientadas ao mercado (BASTOS; MACEDO-SOARES, 2015), ganhou espaço na academia, na área das estratégias empresariais, a partir da década de 1990 (SILVA et al. 2014). No entanto, alguns estudos, já na década de 1980, discutiam o impacto da regulação no planejamento estratégico de empresas (MAHON; MURRY, 1981; RAMAMURTI, 1986) e estratégias para influenciar políticas públicas (APLIN; HEGARTY, 1980; BIRNBAUM, 1985; FERNER, 1985; KEIM; ZEITHAML, 1986).

O emprego de ações estratégicas de mercado e não orientadas ao mercado precisam ser integradas, visando a conquista de vantagens competitivas sustentáveis e um melhor desempenho global da firma (BARON, 1995; OLIVER; HOLZINGER, 2008; HOLBURN; VANDEN BERGH, 2014).

As estratégias não orientadas ao mercado têm nas Estratégias Políticas, ou Ações Políticas Empresariais (*Corporate Political Actions – CPA*), sua mais significativa ação de alcance de interesses e melhoria do desempenho global (GETZ, 1997; OZER; ALAKENT, 2012; SILVA et al., 2014; NELL, et al., 2015).

As estratégias políticas podem ser entendidas como o conjunto de ações estratégicas engendradas por uma empresa, ou um grupo de empresas, visando obter decisões políticas governamentais favoráveis. O Quadro 2 apresenta algumas definições extraídas da literatura para o conceito de estratégia política.

Pelas definições apresentadas no Quadro 2, fica clara a intenção no emprego de estratégias políticas de influenciar o poder público em decisões favoráveis à empresa.

É importante frisar que as estratégias políticas discutidas no âmbito deste estudo não devem ser confundidas com ações políticas de candidatos pleiteantes a cargos públicos eletivos, ou aquelas empregadas por partidos políticos, ou ações de marketing político. Também é necessário distinguir as estratégias políticas de governos na gestão de países, estados ou municípios daquelas estratégias políticas usadas pelas empresas que, como dito anteriormente, visam obter decisões de políticas públicas favoráveis aos negócios.

Definição de estratégias políticas	Fonte
As estratégias políticas são meios para minimizar ameaças externas do ambiente político e permitir o alcance de objetivos empresariais.	Baysinger (1984)
As estratégias políticas são decisões de uma empresa destinadas a produzir políticas públicas favoráveis para a sobrevivência econômica sustentável da empresa.	Schuler (1996)
As estratégias políticas são quaisquer ações deliberadas tomadas por empresas visando influenciar o processo ou a política governamental.	Getz (1997)
As estratégias políticas são esforços que empresas empregam para influenciar políticas públicas.	Hillman e Hitt (1999)
As estratégias políticas buscam influenciar as políticas do governo.	Pearce et al. (2008)
As estratégias políticas são um conjunto de ações planejadas e implementadas por uma empresa em um ambiente político com o propósito de maximizar os retornos econômicos.	Oliver e Holzinger (2008)
As estratégias políticas são ações que visam moldar políticas públicas em benefício da empresa, bem como conquistar vantagens competitivas ante os concorrentes.	Rudy e Johnson (2013)
As estratégias políticas são ações que influenciam as políticas públicas de uma forma favorável à empresa, percebendo o ambiente político não como uma restrição, mas, sim, como passível de manipulação por parte das empresas.	Nell et al. (2015)

Quadro 2 - Definições acerca de Estratégias Políticas

Scherer et al. (2013) fizeram outra ressalva relativa às estratégias políticas. Os autores distinguiram a Cidadania Corporativa (CC - *Corporate Citizenship*) das Estratégias Políticas Empresariais (CPA). Apesar de ambas abordagens, CPA e CC, serem direcionadas aos ambientes não mercadológicos, a CC visa influenciar políticas públicas que atendam aos interesses públicos, diferentemente da CPA, que visa satisfazer interesses particulares. São exemplos de CC ações de responsabilidades social e ambiental. Estas, no entanto, de certa forma, podem contribuir para as CPA.

Para Bonardi et al. (2006), o processo de políticas públicas está inserido em um mercado político, no qual interesses individuais, muitas vezes concorrentes, modelam decisões de entes públicos de forma semelhante ao que ocorre em atividades mercadológicas tradicionais, com consumidores de mercadorias, fornecedores de bens e serviços e investidores financeiros.

A noção de um mercado político, influenciado por interesses individuais, tem suas origens em Stigler (1971), ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1982, cuja obra contribuiu para o entendimento das causas e consequências da regulação do Estado, principalmente nos benefícios concedidos às empresas de determinada indústria. As percepções de Stigler foram reforçadas por outro ganhador do Prêmio, Jean Tirole, Nobel de Economia em 2014, cujas discussões sobre a teoria da

“captura regulatória” trouxeram contribuições para o entendimento do papel de grupos de interesse na formação de políticas públicas (LAFFONT; TIROLE, 1991).

Em um mercado político, empresas, por meio de estratégias políticas apropriadas, podem influenciar tomadores de decisões de políticas públicas (BONARDI et al., 2006), como ilustra a Figura 8.

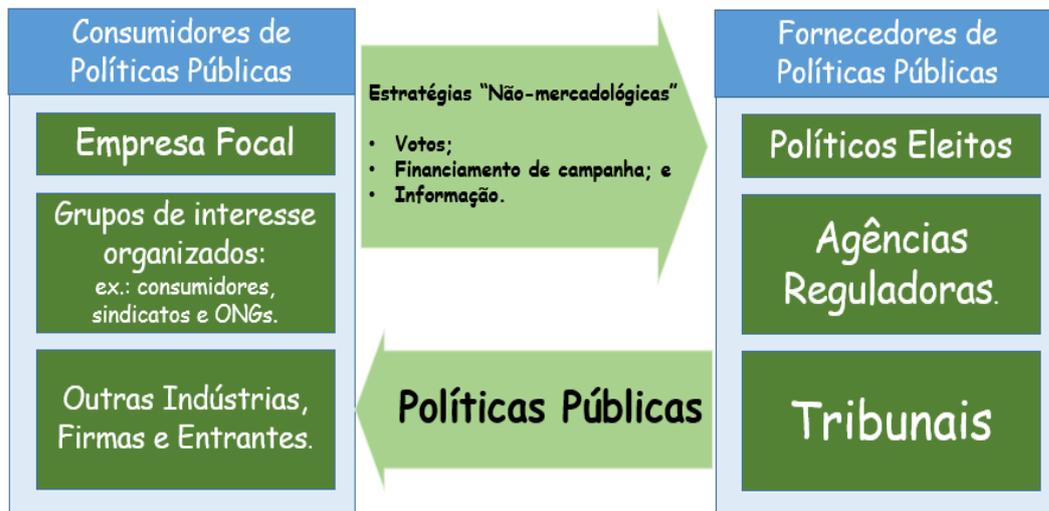


Figura 8 - Componentes da Demanda e Oferta do Mercado Político
Fonte: Bonardi et al. (2006, p. 1211, tradução nossa)

Para Bonardi et al. (2006), há uma quebra de um axioma para os economistas que imperava até a década de 1960, no qual acreditava-se que as ações de instituições governamentais visavam sempre o interesse público. De certa forma, os interesses dos grupos de uma indústria regulada irão prevalecer uns sobre os outros, dada a condição de influenciar os organismos públicos.

Em um mercado político há que se avultar o papel das agências reguladoras. Bonardi et al. (2006) chamaram a atenção para o fato de que pouco foco tem se destinado às agências reguladoras em pesquisas relacionadas às estratégias políticas, sendo que a maioria dos estudos procuram examinar como as estratégias influenciam os legisladores. No entanto, como estes autores afirmaram, em muitas indústrias, as agências reguladoras exercem, primariamente, a função de implementação de políticas públicas.

Em congruência com a ressalva de Bonardi et al. (2006), Kingsley et al. (2012) asseveraram que modificações na política regulatória podem gerar perdas de receitas e atrapalhar o alcance de outros objetivos empresariais. Portanto, na visão de Kingsley et al. (2012), a percepção do grau de incerteza regulatória do setor ao qual a empresa atua, ou pretende atuar, é fundamental para o posicionamento estratégico e desenho da postura política da organização.

Para Kingsley et al. (2012), a análise do mercado político pode facilitar a compreensão do grau de incerteza regulatória do setor alvo.

Observando o lado dos consumidores de políticas públicas, ou o lado da demanda, a empresa deve compreender como se dá a rivalidade entre estes consumidores. Segundo Kingsley et al. (2016), tanto motivações ideológicas, como, por exemplo, questões político-partidárias, quanto motivações de eficiência, como, por exemplo, teto tarifário, podem determinar a rivalidade do lado da demanda no mercado político.

Da mesma forma, a rivalidade do lado da oferta de políticas públicas, ou seja, conflitos entre, por exemplo, órgãos de controle, órgãos reguladores, políticos, dentre outros, pode indicar para a empresa se a incerteza regulatória é elevada ou não.

A Figura 9 resume a proposta de Kingsley et al. (2012), cujo objetivo é compreender os fatores antecedentes da incerteza regulatória por meio do mercado político.

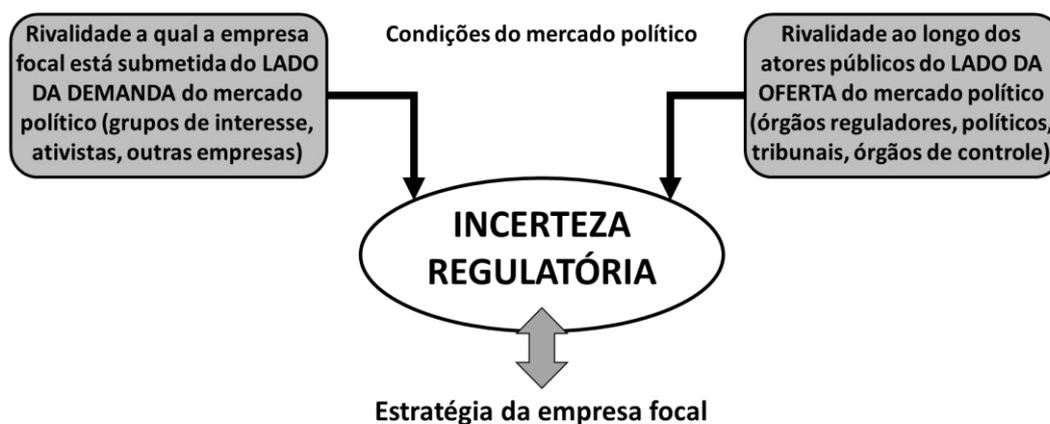


Figura 9 – Fatores antecedentes à incerteza regulatória
Fonte: Kingsley et al. (2012, p. 55, tradução nossa)

A compreensão da exposição à incerteza regulatória, por meio do mercado político e suas inter-relações, auxilia aos tomadores de decisões da empresa a empreender a estratégia política mais adequada.

Holburn e Vanden Bergh (2004) buscaram na Teoria da Política Positiva (TPP), *Positive Political Theory* (PPT), a base para a compreensão das inter-relações entre os fornecedores de políticas públicas. Este entendimento é necessário porque recepiona a noção de que investir estratégias políticas em um único fornecedor de políticas públicas pode não ser suficiente para obter os benefícios almejados, haja vista que outro agente público pode conflitar em termos de política pública. O principal objetivo da TPP é “lembrar que as instituições, e as relações

entre elas, são relevantes em qualquer processo econômico” (NUNES, 2002, p. 52).

A compreensão de como se inter-relacionam os tomadores de decisões políticas é fundamental para se implementar estratégias políticas, pois pode haver aquele tomador de decisão com maior “poder” que é contrário à ação da empresa (HENISZ; ZELNER, 2005).

Para exemplificar o conflito de interesses entre tomadores de decisões políticas, Henisz e Zelner (2005) rememoraram a situação ocorrida no Brasil, em 1997, no qual o então Governador do Estado de Minas Gerais, Itamar Franco, conseguiu inviabilizar ações do Grupo AES (grupo multinacional com atuação no setor de energia) na aquisição da CEMIG (empresa de capital aberto, controlada pelo Estado de Minas Gerais, ligada à atividade de geração, distribuição e fornecimento de energia elétrica).

Spiller (1990) entende que as políticas públicas são raramente executadas pelos políticos eleitos, sendo função das agências reguladoras, tribunais e outros órgãos públicos fazê-lo. No entanto, como percebe Spiller (1990), as agências reguladoras, por exemplo, podem perseguir interesses não alinhados aos dos políticos eleitos. Esta constatação é importante, pois, no planejamento das estratégias políticas, deve-se ter a nítida noção de quanto tais interesses não estão alinhados e como se dá o equilíbrio de forças executoras de políticas públicas.

Na tentativa de proteger interesses de vários *stakeholders* em determinado setor é que grupos de interesse tentam “capturar” atores do lado da oferta em um mercado político, em especial o órgão regulador (LAFFONT; TIROLE, 1991). Algumas formas de “capturar” órgãos reguladores são reportadas por Laffont e Tirole, 1991, a saber:

- Incentivos financeiros diretos;
- Promessas de futuros empregos nas empresas reguladas;
- Construção de relacionamentos pessoais como tomadores de decisão em políticas públicas;
- Promessas de não criticar as ações da agência publicamente;
- Ações indiretas, como, por exemplo, o financiamento de campanhas de políticos que têm influência sobre as decisões do órgão regulador.

Os grupos de interesse, em um mercado político, buscam influenciar as políticas públicas agindo nas múltiplas instituições tomadoras de decisões, em especial

os políticos eleitos, as agências reguladoras e as cortes ou tribunais (HOLBURN; VANDEN BERGH, 2004).

No entanto, grupos de interesse tentam influenciar não todos os atores do lado da oferta do mercado político, e sim uma instituição em especial, aquela capaz de promover um equilíbrio nas ações de políticas públicas. Holburn e Vanden Bergh (2004) classificaram tais instituições como *pivotalis* (*pivotal institutions*). A instituição “pivô” (central) não necessariamente será o órgão regulador, pois se pode investir estratégias políticas no legislador, por exemplo, sabendo que esse tem instrumentos para alterar a política adotada por determinado órgão regulador (HOLBURN; VANDEN BERGH, 2004).

2.1.1.1.

Fatores antecedentes ao emprego de estratégias políticas

Os estudos dedicados às estratégias políticas de empresas têm focado mais na performance destas estratégias do que nos fatores que antecedem ou motivam o emprego das estratégias políticas (LAWTON et al., 2013).

Contudo, um início óbvio para estudos sobre o emprego de estratégias políticas é o porquê de uma empresa iniciar uma atividade política (HILLMAN et al., 2004; OLIVER; HOLZINGER, 2008; LUX et al., 2011; KUMAR et al., 2015).

Como salientado por Barney e Herstely (2011), o principal objetivo da estratégia de uma empresa é gerar vantagem competitiva, preferencialmente, sustentável.

Oliver e Holzinger (2008, p. 500, tradução nossa), corroborando com a ideia de geração de vantagem competitiva sustentável, advogam que a principal motivação para o emprego de estratégias políticas é a “criação e manutenção de valor”.

Por mais que a estratégia de uma empresa, seja política ou não, busque algum benefício ou vantagem, é certo que determinadas características, ou fatores que antecedem o processo da estratégia, determinarão seu delineamento.

Segundo esta perspectiva, Hillman et al. (2004) sugeriram quatro categorias de análise que antecedem o emprego de estratégias políticas, passando por uma análise no nível da empresa, no nível da indústria, no nível da “questão” (*issue*) política e no nível institucional.

No nível da empresa, segundo Hillman et al. (2004), os seguintes aspectos

devem ser levados em conta:

- **O tamanho da empresa:** quanto maior for a empresa (vendas, ativos, participação de mercado, número de funcionários, etc.) maiores serão as chances dela se envolver em atividades políticas.
- **Dependência do Governo:** empresas que têm suas receitas associadas a vendas governamentais e/ou que atuam em setores muito regulados, por exemplo, tendem a atuar politicamente.
- **Disponibilidade de recursos:** a disponibilidade ou falta de recursos pode ser um motivador para que uma empresa empregue estratégias políticas.

Segundo Lux et al. (2011), três motivos são salientes nas razões pelas quais o tamanho da empresa determina sua vocação para o emprego de estratégias políticas.

O primeiro é porque grandes empresas estão muito expostas ao ambiente social, sujeitas a greves, pressões de comunidades, fiscalizações, dentre outros. No caso das concessionárias ferroviárias de carga, setor alvo desta pesquisa, existe pressão, por exemplo, dos municípios por onde as ferrovias passam, em virtude dos conflitos entre as passagens em nível, alvo frequente de acidentes, do barulho e de engarrafamento do trânsito (CASTORINO, 2014).

As vendas governamentais são o segundo motivo. Grandes empresas, como, por exemplo, editoras, armamentos e laboratórios farmacêuticos, costumam ser fornecedores para governos. Sendo assim, exercerão atividade políticas de convencimento para a adoção de seu produto pelo governo.

Por fim, o terceiro motivo pelo qual o tamanho da firma pode ser uma condicionante para o emprego de estratégias políticas é a disponibilidade de recursos. Pode haver uma pressão política para que uma empresa grande participe de serviços sociais ou de financiamentos de campanhas políticas, pela crença no volume de seus recursos financeiros.

Em relação ao nível da indústria, Hillman et al. (2004) acreditam que características como o grau de concentração e rivalidade dos concorrentes pode determinar o ingresso na arena política.

Indústrias mais concentradas, e com baixo nível de rivalidade entre as empresas, tendem a obter políticas favoráveis mais facilmente (LUX et al., 2011).

Uma “questão” (*issue*) política, um assunto político específico, pode motivar o emprego de estratégias políticas por uma empresa. Se um determinado projeto de

lei, ou qualquer outro dispositivo normativo, que venha afetar as receitas de uma empresa, por exemplo, provavelmente fará com que ela se engaje politicamente para tentar diminuir os efeitos de tal dispositivo (HILLMAN, et al., 2004; LUX et al., 2011).

Já no nível institucional, características do ambiente político, culturais, legais, dentre outras, podem proporcionar a adoção de estratégias políticas por uma empresa (HILLMAN, et al., 2004; LUX et al., 2011).

Kumar et al. (2015) sugerem dois motivadores adicionais aos já abordados. Empresas empregam estratégias políticas para reduzir a incerteza e prover legitimidade. A incerteza será reduzida por meio de criação de vínculos e laços com o tomador de decisão política. Já a legitimidade busca conciliar os interesses da empresa aos interesses do poder público.

2.1.1.2. Estratégias políticas genéricas

Segundo Mahon e Murray (1981), em um ambiente no qual a atividade de empresas é gerida por um órgão regulador, as estratégias tradicionais aplicadas ao “livre mercado” não se adequam. É preciso, em tal circunstância, desenvolver uma compreensão dos atores envolvidos no ambiente regulado e como se dá a relação entre eles.

Uma vez que o órgão regulador opera como um articulador de uma determinada indústria, este assume um papel fundamental na elaboração estratégica da empresa, porque, segundo Mahon e Murray (1981), o regulador atua como “agente de mudanças” e “*buffer*”.

No papel de *buffer*, o órgão regulador protege a indústria de ações do “livre mercado” e minimiza o impacto das forças competitivas. Um exemplo de atuação de *buffer* do órgão regulador seria a criação de barreias de entrada a novos concorrentes.

Já na função de agente da mudança, o órgão regulador pode proporcionar incertezas à indústria, forçando as empresas a agirem de maneira antecipatória, reativa ou defensiva. Como exemplo de atuação como agente da mudança por parte o órgão regulador cita-se a revisão tarifária em setores cujas empresas atuam sob o regime de concessão pública.

O órgão regulador não é foco apenas de ações das empresas que pertencem a uma determinada indústria, mas, também, é influenciado por outros atores públicos, como, por exemplo, políticos e tribunais, e grupos de interesse, como, por exemplo, os consumidores da indústria (MAHON; MURRAY, 1981).

Mahon e Murry (1981) apresentaram uma abordagem para formulação de estratégias em ambientes regulados na qual deve-se levar em consideração o quão regulado é o setor. Neste sentido, três dimensões devem ser contempladas por uma empresa: a econômica, a política e a social. As duas últimas são dimensões relevantes para este estudo, uma vez que os autores sinalizaram que a dimensão econômica é comum às empresas que atuam tanto com regulação elevada quanto pouca regulação.

Na dimensão política, a empresa precisa construir mecanismos para se relacionar com o órgão regulador e outros atores do mercado político, como legisladores e representantes do executivo, por exemplo. Já na dimensão social, a empresa deve elaborar e empregar estratégias sociais ou de relações públicas, que são necessárias para lidar com as preocupações mais amplas que possam impactar as várias partes interessadas com as quais a empresa interage (MAHON; MURRY, 1981).

Coerente com a linha de conduta mais visível pelas empresas quanto às suas estratégias políticas, Baysinger (1984) advoga que seu principal foco é influenciar os processos eleitorais e legislativos. Para alcançar este objetivo, Baysinger (1984) entende que uma empresa pode optar por três abordagens:

- 1) **Domínio da Gestão:** refere-se à tentativa de uma empresa utilizar os poderes do governo para a conquista de seus objetivos particulares. Das estratégias empregadas pelo domínio da gestão estão o *lobbying*, apoio a campanhas eleitorais, associações comerciais e atuação pontual em audiências públicas.
- 2) **Domínio da Defesa:** ao contrário do domínio da gestão, o da defesa busca salvaguardar a empresa de ameaças concretas às suas atividades, por consequência de políticas públicas. As estratégias mais comuns são *lobbying*, relações públicas (amplas) e associações comerciais.
- 3) **Domínio da Manutenção:** aqui a empresa estabelece mecanismos de resistência à regulação. Como exemplo de estratégias de manutenção citam-se o *lobbying* e relações públicas (restritas).

Segundo Yoffie e Bergstein (1985), com o crescente impacto das políticas

públicas nos resultados das empresas, estas buscam influenciar tomadores de decisões-chave na política que possam reverter em benefícios à empresa. Para tanto, estes autores apresentaram cinco estratégias genéricas pelas quais as empresas podem criar ou manter vantagens políticas (competitivas) sobre os concorrentes: 1) parasitismo (*free riding*), ou seja, desfrutar de vantagens oriundas de ação coletiva, sem realizar nenhum esforço; 2) seguidora (*following*); 3) liderança (*leadership*); 4) busca por proteção à propriedade privada (*pursuing private goods*); e 5) empreendedorismo político (*political entrepreneurship*).

Estratégias políticas alternativas ao tradicional *lobbying* e as contribuições diretas de campanha têm sido implementadas por muitas empresas (KEIM; ZEITHAML, 1986). Estas estratégias são as seguintes:

- 1) **Construção de eleitorado:** identificar e influenciar a participação política de indivíduos ou grupos que são (ou serão) impactados por determinada política pública de interesse da empresa.
- 2) **Publicidade de defesa:** uso de mecanismos mercadológicos para formação de opinião de determinado público, com mensagens sobre questões envolvendo as políticas públicas em pauta ou uma causa específica.
- 3) **Construção de coalizões:** tratam-se de formações de alianças entre partes interessadas que gozam de interesses comuns a respeito de determinada questão de política pública.

No ambiente de competição globalizado atual, em que empresas competem com cada vez menores barreiras culturais, operacionais, políticas e alfandegárias, as estratégias políticas podem representar uma alternativa importante para minimizar o impacto de competidores estrangeiros, onde a articulação direta junto a governos pode dificultar o acesso de concorrentes estrangeiros (SCHULER, 1996).

Schuler (1996) analisou a indústria de aço estadunidense, entre o período de 1976 e 1989, no que tange ao emprego de estratégias políticas, principalmente por parte de grandes empresas, para o aumento de barreiras aos produtos importados.

Segundo Schuler, as características que determinam a atuação política de uma organização dependerão de cinco fatores: 1) do tamanho da organização; 2) nível de diversificação de produtos; 3) escritórios dedicados à atividade política; 4) recursos disponíveis para a atividade política; e 5) necessidade e demanda por produtos importados.

Uma organização que apresente os cinco fatores destacados por Schuler,

provavelmente, adotará uma postura reativa ou proativa face ao mercado político. Em uma postura reativa a empresa busca atender às regras impostas pelas ações públicas, não interferindo no comportamento dos tomadores de decisões públicas. Já em uma postura proativa, a empresa visa influenciar as decisões públicas dos atores políticos, empregando ações para atingir objetivos particulares (HILLMAN; HITT, 1999).

A adoção de uma postura proativa pela empresa pode ser consequência de suas competências e capacidades adquiridas ao longo do tempo e pelo constante relacionamento com atores públicos. Hillman e Hitt (1999) observaram que a Visão Baseada em Recursos (*Resource Based View*) suporta a perspectiva de que recursos e capacidades internas da empresa podem ajudá-la a conquistar respostas favoráveis do ambiente político, moldando-o a seu favor, ou, como assevera Hoffmann (2007), explorando recursos e capacidades no ambiente mutável.

Em se adotando uma postura proativa, Hillman e Hitt (1999) notaram que as empresas tomam três níveis de decisões na hora de se formular estratégias políticas, como ilustrado na Figura 10.

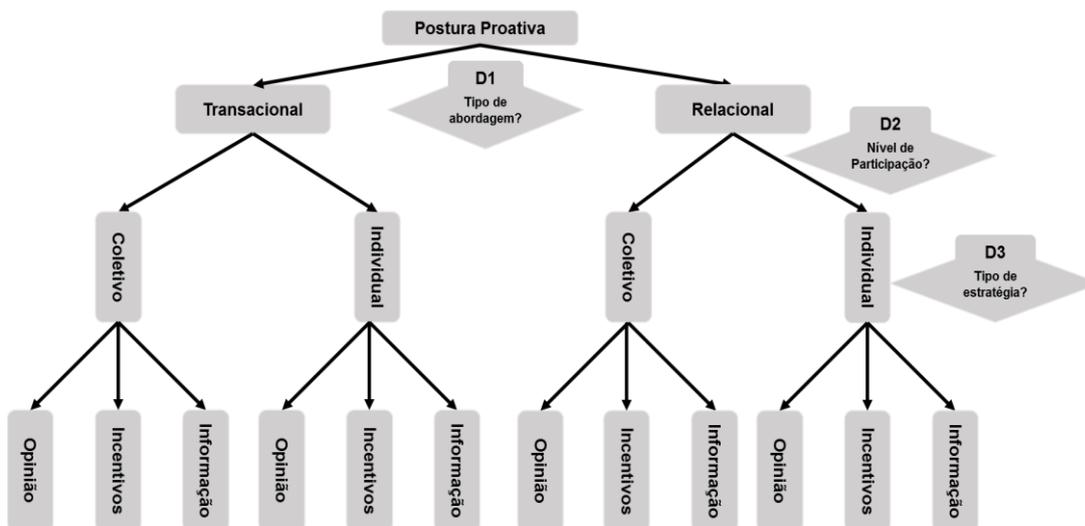


Figura 10 - Decisões para a formulação de estratégias políticas

Fonte: Adaptado de Hillman e Hitt (2009)

- 1) (D1 – Decisão 1) A abordagem da estratégia política: **Transacional** – na qual a empresa dedica-se a uma questão (ou assunto) política específica; **Relacional** – a empresa persegue uma questão de interesse público durante um longo período de tempo.
- 2) (D2 – Decisão 2) O nível de participação: **Individual** – a firma atua isoladamente no mercado político; **Coletiva** – a firma atua no mercado político por meio de representações e associações.

- 3) (D3 – Decisão 3) Estratégia específica e táticas: as estratégias genéricas a serem adotadas são as de **Informação, Incentivos Financeiros e Formação de Opinião**.

A estratégia política de “Informação” visa influenciar os tomadores de decisões em políticas públicas diretamente, oferecendo base conceitual para determinadas ações.

Outra estratégia que atua diretamente sob os atores políticos é a de “Incentivos Financeiros”, que varia desde doações de campanhas, custeio de viagens até promessas de empregos.

Por fim, a estratégia de “Formação de Opinião”. Ao contrário das duas primeiras, a estratégia de “Formação de Opinião” não age diretamente sobre tomador de decisão em políticas públicas. O foco desta estratégia são os grupos de influência, como, por exemplo, consumidores e trabalhadores, que, por meio da indução à uma posição política, busca torná-los “partidários” de determinadas ações públicas potenciais.

Adotando a perspectiva dos recursos e capacidades necessários para o êxito no ambiente político, suportados pela teoria de capacidades dinâmicas, Oliver e Holzinger (2008) afirmaram que estes são fontes de vantagens competitivas sustentáveis para firmas atuantes em ambiente regulados e com significativo impacto das ações de políticas públicas.

Com raízes na teoria da visão baseada em recursos (RBV), as capacidades dinâmicas (*dynamic capabilities*) podem ser entendidas como “a habilidade de uma organização integrar, desenvolver e reconfigurar competências internas e externas, visando responder rapidamente a um ambiente mutável” (TEECE, et al., 1997, p. 516, tradução nossa).

A partir da noção de capacidades dinâmicas, Oliver e Holzinger (2008) propuseram um grupo de estratégias políticas genéricas adequáveis a duas dimensões.

A primeira dimensão diz respeito a uma postura de observância (*compliance*), na qual a firma busca atender às normas regulamentares estabelecidas de maneira eficaz, sem influenciar diretamente os tomadores de decisões políticas, mas buscando uma compreensão profunda do cenário regulatório, por meio de respostas rápidas a alterações nos rumos das políticas públicas.

A segunda dimensão é a de influência (*influence*). Nesta postura estratégica, a firma objetiva persuadir o tomador de decisão política, impedindo alterações no

status quo da empresa ou propondo alterações em políticas públicas que a favoreça.

Por meio da secção destas duas dimensões (observância e influência), Oliver e Holzinger (2008) propuseram quatro tipos de estratégias políticas genéricas, a saber:

- 1) **Estratégias reativas** (*observância*): O fato de optar por uma estratégia política reativa não significa que a empresa seja passiva e resignada a iminentes mudanças políticas. Ao contrário, tenderia para maximizar o valor da adequação de seus processos internos de forma eficiente e eficaz em relação às demandas do ambiente político-regulatório.
- 2) **Estratégias antecipatórias** (*observância*): O emprego de estratégias políticas antecipatórias busca a implementação de recursos e capacidades pela empresa de maneira a antever ações de políticas públicas iminentes, construindo conhecimento superior e proporcionando uma vantagem competitiva sustentável.
- 3) **Estratégias defensivas** (*influência*): Visando a proteção de uma determinada posição na indústria ou *status quo*, a empresa que emprega a estratégia política defensiva, numa perspectiva de influência, vai interagir com o ator público/político na tentativa de impedir a implementação de determinada política pública.
- 4) **Estratégias Proativas** (*influência*): São estratégias políticas que moldam a natureza fundamental de como as políticas públicas são definidas ou desenvolvidas. As empresas podem servir como fontes de influência cognitiva ou normativa, criando práticas que os outros são motivados a imitar ou envolvendo-se ativamente em associações profissionais, atividades de mídia pública, ou coalizão e construção de eleitorado com a finalidade de definir a legitimidade de regras, normas ou práticas institucionais existentes.

Segundo Oliver e Holzinger (2008), a orientação estratégica de uma organização de influenciar ou de observar o ambiente político não pode ser analisada isoladamente do objetivo de gerar ou manter valor. Para aqueles autores, as organizações optam por se envolver em estratégias políticas para criar ou manter vantagens competitivas, ou seja, valor. Sendo assim, a tipologia de estratégias políticas proposta por Oliver e Holzinger (2008) é melhor visualizada por meio da Figura 11, onde a perspectiva de valor e a orientação estratégica são confrontadas.

		Perspectiva de Valor	
		Manutenção de valor	Criação de Valor
Orientação Estratégica	Observância	Estratégias Reativas Foco: Capacidades Internas Exemplos: Desenvolvimento de um processo eficiente no controle de poluição que atenda aos requisitos regulatórios. Realiamento rápido de estruturas.	Estratégias Antecipatórias Foco: Capacidades Internas Exemplos: Estabelecimento de melhores práticas na antecipação de mudanças nas políticas públicas. Contratação de especialistas e ex-funcionários do governo. Realiamento rápido de estruturas.
	Influência	Estratégias Defensivas Foco: Capacidades Externas Exemplos: <i>Lobbying</i> para aumentar barreiras de entrada. <i>Advocacy</i> ativo para manutenção de <i>status quo</i>	Estratégias Proativas Foco: Capacidades Externas Exemplos: Redefinição de normas emanadas na opinião pública. Estabelecer normas que redefinem a legislação em vigor

Figura 11 - Estratégias políticas alternativas

Fonte: Oliver e Holzinger (2008, p. 506, tradução nossa)

As estratégias políticas não são isoladas das estratégias mercadológicas tradicionais formuladas pela empresa. De fato, as estratégias políticas (não orientadas ao mercado) e as estratégias orientadas ao mercado frequentemente carecem de integração (BARON, 1995; DENG et al., 2010) para obter o máximo de vantagens na utilização dos recursos.

Deng et al. (2010) avaliaram o uso de estratégias políticas integradas às estratégias de mercado de 37 empresas na China e identificaram seis tipos de estratégias políticas:

- 1) **Estratégias de conformidade:** atenção ao cumprimento do ordenamento regulatório imposto ao setor.
- 2) **Estratégias de participação:** a empresa participa diretamente compondo órgãos ligados ao governo.
- 3) **Estratégias de associação:** os executivos das empresas podem ser membros ativos do órgão legislativo central ou funcionários de organizações semigovernamentais, tais como associações comerciais.
- 4) **Estratégias de *lobbying*:** Proporcionar o apoio financeiro para as atividades políticas.
- 5) **Estratégias de relações públicas:** criar relações estreitas com tomadores de decisões políticas.
- 6) **Estratégias desafiadoras:** propor mudanças nos rumos das políticas públicas por meio do subsídio de informações técnicas.

Cabe ressaltar que o cenário político chinês apresenta diferenças consideráveis em relação a outros países, principalmente aqueles cujos regimes vigentes são democráticos. No entanto, as empresas chinesas se movimentam politicamente com os mesmos interesses de empresas de outros países, que é o de influenciar os tomadores de decisão em políticas públicas de maneira que as decisões tomadas lhes sejam favoráveis.

O entendimento do ambiente sob o qual o mercado político opera pode oferecer uma ideia do nível de incerteza regulatória de uma determinada indústria, e, a partir daí, fornecer *insights* necessários para a formulação da estratégia política da empresa (KINGSLEY et al., 2012).

Kingsley et al. (2012) sugeriram que a estratégia política da empresa carece se guiar por três dimensões, a saber:

- 1) **Nível do perfil:** em mercados políticos muito competitivos seria interessante que as empresas se envolvessem mais em questões políticas, visando capturar respostas favoráveis dos tomadores de decisões políticas e grupos de interesse;
- 2) **Amplitude de coalizão:** a empresa pode optar por construir coalizões "horizontais" entre grupos de interesse e partes interessadas fora da cadeia "vertical" de produção da empresa, em que mais parceiros de coalizão natural muitas vezes residem.
- 3) **Ator político alvo:** a empresa deve identificar o ator político central, aquele que desempenha maior influência na elaboração e execução de políticas públicas.

Por conta da crescente interferência de governos em setores da economia, por meio, notadamente, de instrumentos regulatórios, surge a incerteza regulatória, que é entendida por Engau e Hoffmann (2011) como a dificuldade de prever interferências oriundas da regulação. Visando lidar com a incerteza regulatória, Engau e Hoffmann (2011) formularam várias proposições estratégicas com base na literatura. As estratégias foram agrupadas conforme se segue:

- 1) **Evitar:** relutância de empresas à exposição de incertezas ambientais – *Adiamento* (adiar ações na expectativa de maior certeza regulatória); *Estabilização* (Aumentar a previsibilidade através da implementação de procedimentos padrão ou o estabelecimento de contratos de longo prazo); e *Retirada* (Sair de negócios em mercados incertos e focar em ambientes

previsíveis).

- 2) **Reduzir**: interpretar o ambiente incerto, visando interferir nos resultados oriundos deste ambiente – *Investigação* (Coletar informações adicionais; beneficiar-se da competência profissional para ser aplicada no processo de tomada de decisão); *Simplificação* (reduzir a incerteza no processo de tomada de decisão); e *Influência* (manipular determinadas circunstâncias ou atores que constituem a incerteza).
- 3) **Adaptar**: a empresa busca se adequar ao ambiente que atua - *Design interno* (optar por estruturas matriciais, com baixo grau de formalização e com maior descentralização); *Integração* (reestruturar o portfólio de negócios por meio de fusões e aquisições); *Cooperação* (colaborar com fornecedores, clientes e/ou concorrentes no que tange à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e à gestão de operações, bem como, envolver-se em associações comerciais); *Flexibilidade* (ampliar opções estratégicas); e *Imitação* (analisar e empregar estratégias dos melhores competidores).
- 4) **Ignorar**: adoção de estratégias que permitem à empresa ignorar o ambiente – *Substituição* (alterar critérios de decisão incertos por mecanismos de análise mais detalhados); *Movimentos sem arrependimentos* (arriscar-se mais em atividades mais rentáveis); e *Consequências dos negócios* (finja que a incerteza não afeta decisões).

Após analisar estratégias políticas empregadas por empresas junto à Comissão Europeia para o Controle de Emissões Poluentes (*EU Emissions Trading System - EU ETS*), Meckling (2015) elaborou uma tipologia de estratégias políticas da qual duas dimensões são analisadas: 1) o efeito distribuído - ocorre quando a regulação ambiental promove menores custos agregados para uma indústria em relação à outra; e 2) a pressão regulatória - resultado de como as empresas percebem seu ambiente institucional no que diz respeito à demanda por ação regulatória em uma determinada questão ambiental. A tipologia proposta por Meckling (2015) pode ser visualizada pela Figura 12.

		Efeito Distribuído	
		<i>Custos > Benefícios</i>	<i>Custos < Benefícios</i>
Pressão regulatória	Baixa	Oposição	Sem participação
	Alta	Proteção	Suporte

Figura 12 - Estratégias políticas *vis-à-vis* questões ambientais
Fonte: Meckling (2015, p. 23, tradução nossa)

A estratégia de oposição é a mais indicada quando os custos da regulação ambiental superam os benefícios para a empresa e a pressão regulatória é baixa. A organização empregará ações políticas para evitar a implementação de determinada questão ambiental, haja vista que o risco para a reputação da empresa é baixo, em virtude da pouca atividade de grupos de interesse em relação à questão.

Quando a pressão regulatória é alta e os custos desta regulação também são altos, a melhor estratégia é a de proteção. Neste cenário, o ativismo ambiental é mais premente, levando a empresa a considerar se uma política anti-regulatória não macularia a sua reputação. Geralmente, a empresa pode empregar estratégias de proteção usando táticas de minimização dos custos de conformidade, como, por exemplo, propondo mecanismos alternativos, mais baratos, para se atingir o pleito da questão ambiental, ou por meio do nivelamento dos custos de conformidade, influenciando o poder público a adotar regras semelhantes a adotadas em outros países, que são tão eficazes quanto, porém, mais econômicas.

No caso da estratégia de suporte, a empresa busca apoiar a implementação da política ambiental pretendida. A estratégia de suporte é mais favorável quando os benefícios pela implementação daquela questão ambiental superam os custos, bem como a pressão regulatória é baixa.

Por fim, a estratégia de não participar, ou seja, como a questão ambiental tem baixa pressão regulatória, e, caso a mesma seja implementada, os benefícios são superiores aos custos, a empresa não deve empreender recursos para apoiar ou se opor à questão.

Apesar de Meckling (2015) ter elaborado uma tipologia de estratégias políticas para questões ambientais, uma adequação a outras arenas empresariais é possível, inclusive para setores regulados. Ademais, a questão ambiental está cada vez mais presente nas preocupações regulamentares da atualidade.

O esquema proposto na Figura 13 resume o uso das tipologias em estratégias políticas, bem como a motivação e fatores antecedentes ignitores ao emprego destas

estratégias.

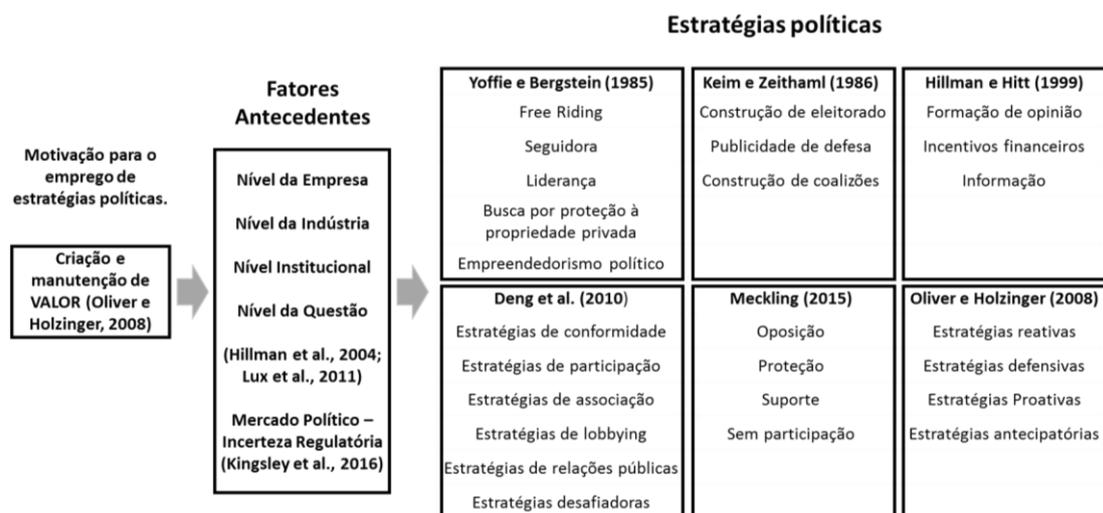


Figura 13 - Motivação, fatores antecedentes e tipologias em estratégias políticas

Como se pode perceber pelos estudos consultados sobre estratégias políticas para esta pesquisa, os mesmos se tratam de um conjunto complexo de ações estratégicas visando a geração de vantagens competitivas sustentáveis em mercados singulares.

As empresas que empreendem estratégias políticas podem fazê-lo de maneira proativa, influenciando diretamente no processo de tomada de decisão em políticas públicas, ou de maneira reativa, agindo prontamente às alterações regulamentares.

O emprego de estratégias políticas pode ocorrer tanto em uma vertente individual quanto coletiva. Na vertente individual a empresa, agindo isoladamente, mobiliza seus recursos e capacidades para garantir vantagens em políticas públicas. Já na vertente coletiva, busca-se aumentar o poder de barganha junto aos fornecedores de políticas públicas.

A decisão de agir proativa ou reativamente, e a de agir individual ou coletivamente, é influenciada, substancialmente, pelo contexto do mercado político ao qual a empresa está inserida. Deve-se analisar o nível de pluralismo político, ou seja, o grau de concentração do poder político, bem como deve-se analisar o nível de incerteza regulatória, compreendida como a volatilidade das decisões e regras estabelecidas pelo agente regulador. Por meio do diagnóstico de tais características do mercado político, a empresa poderá direcionar melhor seus recursos a fim de obter o desempenho mais eficaz de suas estratégias políticas.

Por fim, por meio das lições aprendidas com os autores de estratégias políticas, fica nítida a perspectiva de que as ações políticas das empresas devem ser

direcionadas ao ator público que desempenha o maior poder de decisão em políticas públicas de interesse para a empresa. Desta forma, a empresa tem maiores chances de implementar estratégias eficazes, minimizando desperdícios de recursos e favorecendo o relacionamento com os atores públicos que são críticos ou relevantes aos seus negócios.

A fim de fomentar um arcabouço analítico que auxiliasse o desenvolvimento e avaliação de estratégias políticas face à regulação, Bastos (2012) identificou diversos fatores organizacionais, ambientais e variáveis de desempenho. Inspirando-se na pesquisa de Bastos (2012, p. 47), este estudo também apresenta fatores organizacionais e macro ambientais necessários à análise e emprego de estratégias políticas, conjugando a revisão de literatura sobre estratégias políticas discutidas até aqui e antecipando a coleta de informações necessárias ao arcabouço analítico proposto nesta pesquisa, como fica evidenciado pelo Quadro 3.

Fatores	Construto	Indicador	Implicação estratégica	Referência
<i>Organizacionais</i>	Grau de envolvimento com formuladores de políticas públicas	Número de revisões tarifárias (quantidade em um determinado período); Revisão tarifária recente (0 (não) – 1 (sim) – revisão nos últimos 3 anos).	O <i>know how</i> da organização ao se relacionar com tomadores de decisões políticas está positivamente relacionada com o desempenho da sua estratégia política.	Bonardi et al. (2006)
	Papel da empresa em relação às outras empresas da indústria.	Participação de mercado da empresa analisada	A atuação política de uma empresa está relacionada positivamente ao seu tamanho.	Schuler (1996); Hillman et al. (2004); Lux et al. (2011)
	Tipo de abordagem estratégica (relacional ou transacional)	Grau com que a firma é afetada pela política governamental	As empresas com maior dependência percebida ou real sobre a política do governo são mais propensas a usar uma abordagem relacional para a ação política	Hillman e Hitt (1999)
		Nível de diversificação dos produtos da empresa (relacionados ou não relacionados)	Empresas com diversificação-produto relacionado (ou que possuem negócios únicos) são mais propensas a usar uma abordagem relacional para a ação política. Empresas com a diversificação de produtos mais independentes são mais propensas a usar uma abordagem transacional para a ação política.	Hillman e Hitt (1999)
		Grau de corporativismo/pluralismo do país no qual a empresa opera	As empresas estão mais propensas a usar uma abordagem relacional para a ação política em mais países corporativistas. As empresas estão mais propensas a usar uma abordagem transacional para a ação política em países mais pluralistas.	Hillman e Hitt (1999)

(Continua)

(Continuação)

Fatores	Construto	Indicador	Implicação estratégica	Referência
<i>Organizacionais</i>	Níveis de participação (individual ou coletiva)	Volume de recursos disponíveis	As empresas com maiores recursos financeiros e / ou outros recursos intangíveis, como o conhecimento de influenciar as políticas públicas, são mais propensas a usar a participação individual, independentemente da abordagem escolhida. As empresas com menos recursos financeiros e/ou outros recursos intangíveis, como o conhecimento de influenciar as políticas públicas, são mais propensas a usar participação coletiva, independentemente da abordagem escolhida.	Hillman e Hitt (1999); Hillman et al. (2004); Lux et al. (2011)
<i>Macro ambientais</i>	Rivalidade entre o lado da demanda	Associação para grupos de representação (ações de proteção ao meio ambiente).	A rivalidade partes interessadas concorrentes interfere negativamente no desempenho das estratégias políticas de uma organização.	Bonardi et al., (2006); Kingsley et al. (2012)
	Rivalidade política (entre políticos eleitos)	Diferença entre o partido político da maioria em relação ao segundo partido.	Quanto maior a rivalidade entre os partidos políticos, maior será a efetividade das estratégias políticas.	Bonardi et al., (2006); Kingsley et al. (2012)
	Recursos do regulador	Recursos financeiros, técnicos e humanos do órgão regulador, bem como experiência.	Quanto maior a experiências e acesso a recursos do órgão regulador, pior será a efetividade das estratégias políticas.	Bonardi et al., (2006)
	Incerteza Regulatória	Incerteza percebida pelos gestores das empresas	Quanto maior a medida em que as empresas percebem a incerteza regulatória, maior a medida em que investem em estratégias.	Engau e Hoffmann (2011)
	Incerteza Regulatória	Lado da Demanda no Mercado político - Motivação ideológica.	Opositores em questões regulatórias quando embasados por questões ideológicas.	Kingsley et al. (2012)

(Continua)

(Continuação)

Fatores	Construto	Indicador	Implicação estratégica	Referência
<i>Macro ambientais</i>	Informações de outras agências reguladoras	Média dos valores das revisões tarifárias de outras agências dos últimos três anos	Evidências externas de outras agências de maiores custos (inferior) de serviços públicos (a) aumenta a probabilidade de um aumento da taxa (redução) e (b) reduz a probabilidade de uma diminuição da taxa	Fremeth e Holburn (2012)
	Grupos de interesse opostos	Número de associações de usuários; nível de concentração de clientes.	A oposição de grupos de interesse reduz a incidência de aumentos da taxa, mas tem um efeito menor sobre o aumento da incidência da redução da taxa.	Fremeth e Holburn (2012)
	Competição política	Percentual de deputados governistas; e diferença no percentual de votos do segundo candidato para presidente.	A competição política reduz a incidência de aumentos da taxa, mas tem um efeito menor sobre o aumento da incidência da redução da taxa.	Fremeth e Holburn (2012)
	Hostilidade do regulador	Regulador = hostil ou amigável, com ou sem restrições; regulador é eleito, volatilidade política.	Qual ator político que as empresas reguladas centram forças estratégicas de persuasão	Holburn e Vanden-Bergh (2006)
	Concentração da Indústria /Setor	Taxa de concentração da indústria (receitas, produção, vendas das três ou quatro maiores empresas do setor como um percentual de todo o setor).	Consenso entre as empresas em uma indústria fornece uma vantagem na obtenção de políticas e indica baixo nível de rivalidade entre as mesmas	Lux et al. (2011)
	Oportunidades econômicas	Empresa/indústria crescimento de receitas	Se a oportunidade de empregar estratégias políticas for percebida como um ganho financeiro / econômico	Lux et al. (2011)
	Tamanho da empresa	Total de vendas, número de empregados, total de ativos, participação de mercado.	Minimizar a exposição social da empresa além de promover legitimidade	Hittman et al. (2004);

Quadro 3 - Fatores organizacionais, macroambientais e variáveis indicadoras das estratégias políticas revisadas.

Fonte: Adaptado de Bastos (2012, p. 47)

2.1.2. Teoria da ação coletiva

Segundo Wendt (1994), o problema da ação coletiva domina o ambiente político. O Estado busca, por meio da coerção ou sociabilização, fazer com que as pessoas contribuam para o bem comum.

Até meados do século XX, a literatura sobre a teoria de grupos sociais acreditava que os membros do grupo agiriam positivamente no alcance dos interesses coletivos. No entanto, a partir de 1950, estudos surgiram contestando esta premissa.

As anomalias, se é que se pode chamar assim, da teoria de grupos sociais teve seu principal contribuinte na “Lógica da Ação Coletiva” de Mancur Olson, que publicou em 1965 a *The Logic Of Collective Action Public Goods And The Theory Of Groups*. Olson percebeu que indivíduos racionais, membros de um determinado grupo, não agiam para alcançar o bem coletivo, mas sim seus interesses particulares, como se pode perceber logo na introdução do livro:

“Mesmo se todos os membros de um grande grupo forem racionais, com interesses particulares, com possibilidade de satisfazer estes interesses como um grupo, eles agiriam para alcançar seus interesses pessoais, não agindo voluntariamente para alcançar os interesses coletivos” (OLSON, 1965, p. 2, tradução nossa).

Para se evitar o fenômeno que Olson chamou de “*free rider*”, “parasitismo” ou “carona”, por membros de um determinado grupo, que usufruem de algum bem público, ou bem comum, mas não contribuem para o provimento deste bem, devem-se aplicar mecanismos coercitivos, para evitar que o bem comum não pereça. O exemplo que Olson fornece é dos sindicatos de trabalhadores, em que seria necessário a obrigatoriedade de contribuições da classe trabalhadora, minimizando, assim, a possibilidade de indivíduos racionais não contribuírem e, mesmo assim, usufruírem das conquistas do sindicato. Outro exemplo de coerção para grupos sujeitos ao fenômeno da “carona” é o da obrigatoriedade de voto em algumas nações, como ocorre no Brasil.

O problema do “carona” em grupos sociais, conforme levantado por Olson, remete à questão da “moral” e da necessidade de criar instrumentos para defender o interesse coletivo de práticas desleais e oportunistas (FONTAINE, 2014).

Pecorino (2015) considera que o trabalho de Olson teve (e ainda tem) um impacto significativo nos campos econômicos e das ciências políticas. Pecorino destaca que um dos principais impactos da perspectiva de Olson foi o de perceber

que os interesses de diferentes grupos não são igualmente representados no processo político.

Olson também discutiu influências que o tamanho do grupo pode ter nas ações de seus membros. Alguns autores, como Pecorino (2015), consideram o dilema do tamanho de grupo de Olson como um paradoxo. Neste paradoxo, Olson defende que quanto maior o tamanho do grupo, menor será a propensão (utilidade marginal) de contribuir por parte de um indivíduo racional, pois, como um bem público não é excludente, quando o indivíduo não contribui, não lhe será vedado os benefícios auferidos pela ação coletiva.

Outra importante implicação do paradoxo do tamanho de grupo é que, quando aplicado à política, interesses concentrados tendem a prevalecer no processo político sobre interesses difusos (PECORINO, 2015; SARKER, 2014). Isto pode ser percebido em ações de grupos empresariais (interesses concentrados) na política de preços, por exemplo, oferecida aos consumidores (interesses difusos).

A lógica da ação coletiva aproxima-se da abordagem da teoria dos jogos, em que se analisa “um conjunto de indivíduos, empresas, partidos políticos etc., envolvidos em uma situação de interdependência recíproca, na qual as decisões tomadas influenciam-se reciprocamente” (FIANI, 2009, p.2).

Medina (2013) usa a abordagem da teoria dos jogos aplicadas à lógica da ação coletiva de Olson. Um modelo chamado de “jogos de participação” (*participation games*) é considerado por Medina como base para a teoria da ação coletiva. Neste jogo, o resultado para qualquer jogador é uma resposta direta das ações escolhidas (distribuição de probabilidades das ações) dos jogadores restantes.

Desde o lançamento da obra seminal de Olson, muito se desenvolveu em relação à temática da ação coletiva. Segundo Medina (2013), nem todos os grupos sociais exibem as mesmas respostas defendidas por Olson. Esse é o caso dos problemas dos “recursos comuns” de Elinor Ostrom, ganhadora do Prêmio Nobel de Economia em 2009.

Segundo Ostrom (2003), recursos comuns são aqueles em que fica difícil excluir seus potenciais beneficiários e onde há necessidade de subtração (*subtractability*) para seu uso, sendo que tais recursos são ameaçados pelo uso excessivo, o que pode acarretar a extinção do recurso. São exemplos de recursos comuns as florestas e as águas.

Em seu livro *Governing the commons: the evolution of institutions for*

collective action, de 1990, Ostrom apresentou um ponto de vista no qual nem todas as ações coletivas sofrem dos problemas de oportunismo do *free rider*.

No caso específico dos recursos comuns, as ações coletivas podem ser “auto administradas”, contando com a contribuição dos membros da comunidade, seus conhecimentos do ambiente de onde exploram o recurso comum.

Em uma situação na qual apropriadores são dependentes de um determinado recurso comum como uma fonte de renda (subsistência da pesca, por exemplo), eles serão afetados coletivamente por suas ações. Cada indivíduo deve levar em consideração as escolhas dos outros membros do grupo quando avalia suas próprias escolhas (OSTROM, 1990).

A teoria da ação coletiva de Olson trouxe implicações significativas para o emprego de estratégias políticas, pois uma das principais decisões estratégicas no mercado político é se a empresa deve agir sozinha ou coletivamente (HILLMAN; HITT, 1999; GETZ, 2001; BONARDI et al., 2006; OLIVER; HOLZINGER, 2008). Na medida em que os resultados das políticas públicas são bens públicos, a ameaça do *free rider* torna-se uma questão importante.

Getz (2001) e Oliver e Holzinger (2008) afirmaram que a principal contribuição da teoria da ação coletiva de Olson para a literatura CPA é o diagnóstico para indústrias muito concentradas. No contexto de indústrias concentradas, as grandes empresas têm maior possibilidade de serem politicamente ativas, porque a ameaça do parasitismo é menor.

2.1.3. Teoria da Regulação Econômica

Uma análise breve das características que levam e justificam a regulação econômica de determinados setores se faz pertinente para esta pesquisa, que objetiva analisar o emprego de estratégias políticas em setores regulados pelo Estado.

Como já destacado na introdução desta pesquisa, o crescimento e expansão da prática de regulação por governos, notada mais significativamente a partir da década de 1970, têm alterado fundamentalmente o relacionamento entre empresas e governos (HILLMAN; HITT, 1999; LEVI-FAUR; BACHAR, 2011).

O Estado é um potencial recurso ou aliado para qualquer indústria, por meio de seu poder para proibir, permitir ou obrigar a ação de empresas. O Estado tem

recursos para emprestar, dar ou tomar dinheiro. Por fim, o Estado “pode, seletivamente, ajudar e/ou prejudicar um vasto número de indústrias” (STIGLER, 1971, p. 03, tradução nossa).

Em um dos primeiros trabalhos destinados à elaboração de estratégias políticas em ambientes regulados, Birnbaum (1985) definiu a regulação de um setor econômico como o policiamento pelo governo das atividades de empresas daquele setor, no que diz respeito ao atendimento às regras prescritas, visando, por fim, o interesse público.

Mais especificamente, a teoria da regulação econômica está preocupada em quem recebe os benefícios da regulação e os encargos, que tipo de governança foi estabelecida na regulação e quais os efeitos da regulação sobre a alocação dos recursos (STIGLER, 1971).

De forma resumida, a teoria da regulação econômica visa “explicar o padrão de intervenção do governo em indústrias” (LAFFONT; TIROLE, 1991, p. 1089, tradução nossa).

Em essência, os chamados autores neoclássicos da teoria econômica defendiam o aparato regulatório do governo em virtude das imperfeições (falhas) que acometem o livre mercado e, em especial, alguns setores da economia (LAFFONT; TIROLE, 1991; SALGADO, 2003; DASSLER, 2006). Tais imperfeições podem ser identificadas em 3 tipos: 1) Assimetria de Informação; 2) Monopólios Naturais; e 3) Externalidades (vide Figura 14).



Figura 14 - Imperfeições do mercado
Fonte: Dassler (2006)

Os monopólios naturais dizem respeito a um mercado no qual somente uma

empresa obterá as condições de operar abaixo dos custos do setor. Também, em específicos mercados como, por exemplo, o de transporte metro-ferroviário e de energia elétrica, a competição direta entre empresas levaria a contratempos tais como, por exemplo, malhas ferroviárias multiplicadas em paralelo e várias entradas de energia em residências, uma para cada fornecedor. Daí o nome “monopólio natural”. Ademais, pouquíssimas empresas teriam condições de financiar as atividades típicas de monopólios naturais (GHOSH, 2006).

Com fortes implicações na teoria da agência, (que será abordada no próximo tópico deste estudo), o problema da informação, ou assimetria da informação, versa sobre as diferenças de informações, ou a posse de informações privilegiadas, ou ausência de “informações perfeitas” que existem em um mercado, proveniente da relação entre empresa e consumidor, entre comprador e fornecedor, entre regulador e regulado e entre governo e contribuinte (HEALY; PALEPU, 2001). Valendo-se de informação imperfeita, um vendedor pode, por exemplo, oferecer um produto com defeito, sem que o comprador tenha condições (informação) para avaliar se há ou não defeito no produto.

Fremeth e Holburn (2012) compreenderam que os custos administrativos no início de novas políticas públicas são aumentados em virtude da assimetria de informação entre os órgãos reguladores e as empresas reguladas. Fremeth e Holburn (2012) argumentaram que aqueles reguladores mais bem informados sobre as empresas que regulam (menos assimetria de informação) têm custos mais baixos de decisões, o que, em última análise, facilita a gestão do regulador, principalmente em relação às políticas de revisão tarifária.

Já as externalidades ocorrem quando uma determinada ação entre as partes acarreta consequências para uma terceira parte (SUN; DANIELS, 2014). Estas consequências podem ser positivas ou negativas. Um exemplo de uma consequência positiva é quando a instalação de um novo *shopping center* promove melhorias no trânsito ao seu entorno. Seguindo o mesmo raciocínio, uma externalidade negativa seria o resultado de um trânsito pior após a instalação do *shopping center*.

Todas estas falhas de mercado são razões para intervenções do Estado. Por exemplo, o setor de transporte metro-ferroviário, utilidade pública regulada e concedida à iniciativa privada, é um monopólio natural, pois seria demasiadamente custoso ter operadores em paralelo. O governo precisa regular o mercado para determinar como o serviço deve ser prestado, a política de preços, quais serão as

regras de segurança e os intervalos máximos entre trens, haja vista que será apenas um prestador a operar aquele serviço público. Existe assimetria de informação entre o usuário e o fornecedor do serviço, pois a grande parte dos usuários não é formada por peritos nesta modalidade de transporte. Também existem externalidades. Isso ficou bem visível na cidade do Rio de Janeiro, onde ampliações da malha metro-ferroviária, em razão dos Jogos Olímpicos de 2016, geraram queixas dos moradores próximos às escavações. Esse é um bom exemplo de externalidade negativa.

A partir da década de 1980, a teoria da regulação econômica passou a se preocupar com o fenômeno da captura regulatória. Segundo Laffont e Tirole (1991), a teoria da captura enfatiza o papel dos grupos de interesse na formação de políticas públicas. Por meio desta definição, percebe-se uma aderência às ações de estratégias políticas, que visam implementar ações que influenciem os tomadores de decisões em políticas públicas em favor de uma organização, grupo de interesse ou da indústria como um todo.

Segundo Stigler (1971), o Estado pode promover os seguintes principais benefícios a uma indústria:

- Subvenção direta de dinheiro;
- Controle de entrada de novos concorrentes;
- Controle de produtos substitutos e complementares; e
- Fixação de preços.

Uma indústria que procura influenciar atores públicos precisa compreender o processo político em uma democracia. O caminho mais provável para conquistar tal poder é investir no “revendedor apropriado”, que é o partido político com maiores chances de êxito na representação dos interesses da indústria (STIGLER, 1971).

A teoria da regulação econômica traz uma contribuição significativa para esta pesquisa. Os fundamentos que regem a ação do Estado, por meio da regulação, garantem uma equação mais harmônica dos interesses difusos e, muitas vezes, conflituosos que existem entre vários grupos de interesse. Portanto, compreender as motivações dos atores públicos na execução de políticas públicas pode proporcionar à empresa mecanismos para tornarem as estratégias políticas mais efetivas. Por fim, as falhas do mercado são consideradas instrumentos úteis de análise para se avaliar o impacto de estratégias políticas.

2.1.4. Teoria da Agência

Para Eisenhardt (1988), o desenvolvimento de uma teoria para o “problema da agência” visava compreender o fenômeno que envolvia a relação entre uma parte, o principal (proprietário), que delega funções a outra parte, o agente (gestor), enfatizando a necessidade de mensurar o desempenho da organização e como os funcionários influenciam este desempenho.

O problema da agência acontece, segundo Eisenhardt (1989a), quando partes, ou grupos, que, teoricamente, deveriam colaborar entre si, têm objetivos distintos, bem como gozam de posições de comando diferentes. Estes objetivos diferentes acarretam conflitos de interesses entre o agente e o principal, o que gera custos adicionais ao principal, por meio do estabelecimento de processos de monitoramento das ações do agente e incentivos para que o agente atinja os objetivos do principal (JENSEN; MECKLING, 1976; SHAPIRO, 2005).

As consequências mais comuns do problema de agência, como advogou Arrow (1985), são o “risco moral” (*moral hazard or hidden action*) e a “seleção adversa” (*adverse selection*). O risco moral ocorre quando o principal não consegue observar nitidamente as ações dos agentes, que cientes disso, podem agir em desacordo com o que foi contratado (*ex post*). Já na seleção adversa, o problema ocorre quando o agente possui informações privilegiadas, das quais o principal não dispõe, impedindo que o principal tenha certeza das reais intenções do agente (*ex ante*).

O “relacionamento de agência” traz uma série de considerações para o ambiente político e econômico. Em muitas das vezes, o problema da assimetria de informação (risco moral e seleção adversa) e o conflito de interesses discutidos na teoria da agência é combinado em outras perspectivas, como, por exemplo, a da ação coletiva e teoria da regulação econômica, para determinar ações de governo em certos setores da economia (SHAPIRO, 2005).

Estudos têm analisado o desempenho financeiro de empresas que empregam estratégias políticas (HADANI; SCHULER, 2012; OZER; ALAKENT, 2012; DAHAN, et al., 2013; HADANI et al., 2015). Tais estudos demonstraram que o desempenho financeiro está negativamente relacionado aos investimentos em ações políticas. A explicação para tal fenômeno repousa na teoria da agência. O que se pôde perceber nestes estudos é que o desempenho financeiro negativo se associa ao

papel de gestores que superestimam a cobertura dada pelo governo, selecionando estratégias políticas equivocadas e empregando ações de cunho ideológico. Além destes fatores, Hadini e Schuler (2012) e Ozer e Alakent (2012) afirmaram que é difícil acompanhar o desempenho das estratégias políticas por conta da assimetria de informação entre os investidores institucionais e os gestores a respeito dos efeitos de longo prazo e valor gerado para atividade política da empresa.

2.1.5. Teoria dos *Stakeholders*

A identificação e gestão dos *stakeholders* é fundamental para qualquer organização. Para aquelas empresas que atuam em ambientes regulados se faz ainda mais premente a gestão eficaz dos grupos de interesses.

O conceito de *stakeholder* já está bastante disseminado e é compreendido como partes interessadas, ou seja, são grupos (e/ou indivíduos) que influenciam e são influenciados pela organização, sendo que sem tais grupos a organização não existiria. São exemplos de *stakeholders* os funcionários, fornecedores, acionistas, clientes, governo e a sociedade de uma maneira geral (FREEMAN; REED, 1983; FREEMAN, 1984; HILL; JONES, 1992).

Freeman e Liedtka (1997) defenderam que o conceito de *stakeholders* foi fortemente influenciado por notáveis pensadores da gestão moderna de empresas, como Eric Rhenman, Igor Ansoff e Russell Ackoff, que enxergavam as organizações como uma parte integral da sociedade, diferentemente do pensamento anterior, que acreditava na organização como um ator isolado e de natureza puramente econômica.

A literatura sobre a gestão da qualidade e a responsabilidade social argumenta que a função de uma organização não é somente a de dar lucro para seus acionistas (investidores) ou satisfazer as necessidades de seus clientes finais, mas de compreender e atender às necessidades de todas suas partes interessadas, ou seja, de seus *stakeholders*.

A identificação correta dos *stakeholders* permite à uma organização não somente reconhecer as necessidades de cada grupo de interesse, mas, também, de avaliar o impacto de cada *stakeholder* nas atividades da organização. Desta forma, aqueles *stakeholders* de “grande impacto” (críticos) terão tratamento especial por

parte da organização (HILL; JONES, 1992; BARNETT, 2007).

O livro de R. Edward Freeman (1984), “*Strategic Management: A Stakeholder Approach*”, é considerado por muitos autores como a primeira, e mais importante, obra destinada à gestão eficiente da base de *stakeholders* de uma organização (MITCHELL et al., 1997; DONALDSON; PRESTON, 1995). Neste livro, Freeman apresenta a ideia de que os *stakeholders* precisam ser avaliados em três níveis, a saber: o racional (mapear os *stakeholders*); o do processo (adequação ao ambiente externo); e o transacional (interação com os *stakeholders*).

Mesmo com a já consolidada conclusão de que a gestão dos *stakeholders* é necessária, ainda não há consenso na literatura sobre os efeitos das pressões dos *stakeholders* sobre o desempenho global de uma organização (KASSINIS; VAFEAS, 2006).

Percebendo a necessidade de preencher essa lacuna, Barnett (2007) propôs um *framework* para determinar a capacidade de um *stakeholder* influenciar os resultados da organização (*Stakeholder Influence Capacity – SIC*) e a habilidade da organização em identificar, agir sobre e lucrar por meio das oportunidades advindas do relacionamento com seus *stakeholders*.

Chen e Miller (2015) ressaltaram que no contexto de competição atual, os *stakeholders* vêm exercendo um papel significativo para o desempenho das organizações. Segundo Chen e Miller (2015), os *stakeholders* estão inseridos em um modelo relacional de forças competitivas, no qual as ações da organização junto a cada *stakeholder* podem ser colaborativas ou competitivas, dependendo da resposta de cada *stakeholder*.

A construção de melhores relações com os *stakeholders*, principalmente aqueles de “contato direto”, como, por exemplo, funcionários, clientes, fornecedores e comunidades, pode melhorar o desempenho da organização para seus acionistas (outro importante *stakeholder*), auxiliando a empresa a desenvolver recursos valiosos, que podem ser fontes de vantagem competitiva (HILLMAN; KEIM, 2001). Por esta razão, no ambiente regulado, no qual vários *stakeholders* interferem sobremaneira nas ações de organização, a identificação das estratégias políticas adequadas que satisfaçam de forma equilibrada a todas as partes interessadas é fundamental para a longevidade da organização.

2.1.6. Teoria Institucional

A falta de estabilidade política e macroeconômica em países emergentes inibe investimentos diretos de empresas estrangeiras, bem como atravanca o dia a dia de empresas nacionais (HOSKISSON et al., 2000; CONCEIÇÃO, 2002). Tal instabilidade é influenciada significativamente pela incapacidade institucional, muito comum nestes países, que, como afirmaram Hoskisson et al. (2000), sofrem de grandes incertezas, gerando altos custos de transação e informação.

Para Conceição (2002, p. 121), a definição do que vem a ser “instituição” é difusa e complexa e, em alguns casos, conflitante e ambígua, pois “há diferentes enfoques, o que remete às abordagens institucionalistas e à comparação entre elas”. Scott (2008) também afirmou que as abordagens institucionais são muito variadas, em que o conceito de instituição perpassa por definições que envolvem “estabilidade e ordem”, mas não avessa a mudança, “sistemas duráveis” incrustados em regras e interações sociais.

Uma definição para instituições, na perspectiva econômica, é oferecida por Bueno (2004, p. 362), que as compreende como:

“ [...] termo genérico que os economistas institucionais utilizam para representar o comportamento regular e padronizado das pessoas em uma sociedade, bem como as ideias e os valores associados a essas regularidades [...], as instituições são em essência restrições ao comportamento individual criadas pelos próprios indivíduos para permitir as interações sociais”.

A definição oferecida por Bueno (2004) alinha-se a de North (1991), que compreende as instituições como restrições criadas pelo homem que estruturam a política, a economia e a vida em sociedade. Tais restrições proveem ordem e reduzem incertezas nas transações entre partes.

Desta forma, segundo North (1991), as instituições podem ser classificadas em instituições formais (constituições, leis e direitos à propriedade), e informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta).

Durante sua longa história, a teoria institucional trouxe uma importante contribuição para os estudos organizacionais, permitindo o reconhecimento do contexto institucional dos ambientes político, econômico e social, tornando a perspectiva institucional bastante útil na compreensão da sociedade das organizações (GREENWOOD; HININGS, 1996; CARVALHO et al., 2012; POWELL; DIMAGGIO, 2012).

Em muitos estudos organizacionais, a teoria institucional é utilizada como ferramenta inicial, visando capturar a “complexidade das mudanças políticas, regulatórias e tecnológicas que confrontam a maioria das organizações”, mostrando que “o comportamento das organizações são respostas não somente a pressões de mercado, mas também a pressões institucionais”, como, por exemplo, a pressão exercida por órgãos reguladores (GREENWOOD; HININGS, 1996, p. 1022, tradução nossa).

Carvalho et al. (2012) consideram que, mesmo com a pluralidade de visões em relação à teoria institucional, os estudos direcionam-se ao aprofundamento do fenômeno do isomorfismo, embora estudos relacionados ao institucionalismo organizacional, de forma mais ampla, repousem em três perspectivas principais: a econômica, a política e a social.

Para Guarido Filho et al. (2009), é na perspectiva sociológica que a teoria institucional traz suas principais contribuições para os estudos organizacionais, carregando para o núcleo analítico a interação da organização com seu ambiente.

Dimaggio e Powell (1983), seguindo a perspectiva sociológica como eixo central, acreditaram que as mudanças nas estruturas das organizações se dão mais em razão de um conjunto de fatores que as tornem mais similares, em vez de fatores relacionados à competitividade de concorrentes ou busca por desempenho em eficiência.

Para Rossetto e Rossetto (2005), o fenômeno do isomorfismo é fruto de respostas semelhantes de organizações ao ambiente que as cercam, ou, como disseram Dimaggio e Powell (1983, p. 149, tradução nossa), o “isomorfismo é um processo restritivo que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais”. Nesta perspectiva, o isomorfismo ocorre porque as pessoas tomam como certo alguns “modos” de se fazerem as coisas (EISENHARDT, 1988).

Os fatores que geram maiores similaridades entre as organizações são produzidos, de forma bastante enfática, mas não exclusiva, pelo Estado (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Uma indústria regulada, na qual a participação do Estado se faz ainda mais premente, produzirá similaridades bastante salientes.

Dimaggio e Powell (1983) propuseram três tipos de isomorfismos organizacionais, sendo que os mesmos não são mutuamente excludentes, ou seja, em uma mesma organização podem ser percebidos os três tipos, quais sejam:

- *Coercitivo*: reflexo direto da influência do poder público, que impõe determinadas práticas às organizações que produzem similaridades estruturais e gerenciais entre tais organizações;
- *Mimético*: face às incertezas (incertezas simbólicas, conforme Scott (1987)) do ambiente, as organizações desenvolvem um padrão de respostas, em que, geralmente, se espelham em organizações “líderes”; e
- *Normativo*: fruto da profissionalização de postos e cargos de trabalho. Mesmo que existam funções distintas dentro de uma mesma organização, quando se comparam as mesmas funções entre organizações, percebem-se similaridades significativas. Grande parte do isomorfismo profissional é devido ao “adestramento” universitário das profissões.

Dentre as contribuições da teoria institucional para o estudo de estratégias políticas, Getz (2001) destaca as seguintes:

- *Motivação para atuar politicamente*: empresas empregam recursos políticos para aumentar sua legitimidade e para obter recursos institucionais favoráveis;
- *Estratégias e táticas*: empresas selecionam estratégias e/ou táticas com base na posse de recursos institucionais;
- *Capacidade para uma ação racional*: recursos institucionais (capital político) são necessários para o sucesso das estratégias políticas.

Para Lawton et al. (2013), a perspectiva institucional em estudos de estratégias políticas auxilia na percepção do nível em que a cultura, valores, questões históricas e normativas estão incorporadas, enraizadas ou incrustadas (*embedded*) às empresas e ao ambiente.

Por conta disso, ainda de acordo com Lawton et al. (2013), a teoria institucional traz duas contribuições, principais, para a compreensão das estratégias políticas. A primeira contribuição é de que a teoria institucional proporciona o entendimento de como diversos atores impactam na relação entre o governo e a empresa. Já a segunda refere-se ao auxílio na identificação dos fatores que levam uma empresa a se adequar ou não às mudanças do mercado político.

2.1.7. Teoria de redes e estratégias colaborativas

O desenho mundial dos mercados contemporâneos, com transformações e pressões competitivas crescentes, inflige às empresas uma atuação por meio de estratégias colaborativas, porquanto está cada vez mais complicado competir apenas com recursos e competências próprios.

As dificuldades são crescentes para as empresas que optam por competirem sozinhas, sendo responsáveis pelo desenvolvimento de todos os recursos, capacidades e competências necessários para a sobrevivência no cenário de competição atual. Uma solução para complementar suas competências consiste em estabelecer alianças.

O significado de alianças adotado neste estudo é: “arranjos voluntários entre firmas que envolvem trocas, compartilhamento e/ou co-desenvolvimento de produtos, tecnologias ou serviços” (GULATI, 1998, p. 293, tradução nossa).

Como se pode perceber, a definição apresentada por Gulati (1998) não se restringe às alianças empresariais ou aos integrantes de uma mesma cadeia de suprimentos, permitindo, por exemplo, que haja alianças estratégicas (aquelas que geram vantagens competitivas MACEDO-SOARES, 2011) entre instituições de pesquisa e, até mesmo, organizações concorrentes. Portanto, as alianças tornaram-se mais e mais frequentes em empresas de diferentes partes do mundo e em diferentes setores da economia.

É fato que hoje em dia é praticamente impossível uma empresa “fazer tudo sozinha”, como acreditava Henry Ford em sua busca pela verticalização completa (BOWERSOX et al., 2013; BALLOU, 2006; CHOPRA; MEINDL, 2011; CORRÊA; CORRÊA, 2012; FITZSIMMONS; FITZSIMMONS, 2014).

No ambiente complexo atual, muito provavelmente uma empresa, além de não conseguir fazer tudo sozinha, não conseguirá “competir sozinha”, ou seja, aliar-se-á a outras empresas, a fim de somar esforços para maximização de performance, como fica claro na visão de Mintzberg et al. (2007, p. 221):

“Para a maioria das empresas globais, os dias de concorrência rápida e predatória terminaram. A forma tradicional de jogar uma empresa contra o resto de um segmento, jogar fornecedor contra fornecedor, distribuidor contra distribuidor, etc., passando por todos os aspectos de uma empresa, não é mais garantia de preço mais baixo, melhores produtos ou serviços ou lucros mais altos para os vencedores desses jogos darwinianos. Em setores tão diversos como farmacêutico, motores de avião, bancos e computadores, os executivos aprenderam que travar longas batalhas deixa

suas empresas completamente exaustas financeiramente, esgotadas intelectualmente e vulneráveis à próxima onda de competição e inovação”.

A literatura sobre alianças de empresas é muito ampla e vem crescendo ao longo dos últimos anos (RITTER; GEMÜNDENB, 2003; PARTANEN; MÖLLER, 2012; FERREIRA et al., 2014; FRANCO; HAASE, 2015; GOMES et al., 2016).

Alianças entre empresas, ou colaborações interorganizacionais (*interorganizational collaboration.- ICO*) (MAJCHRZAK et al., 2015), são abordadas tradicionalmente pela literatura, como meio para as empresas ganharem competitividade, nas esferas estratégicas (HAMEL, 1991; PARKHE, 1993; MOWERY et al., 1996; DOZ; HAMEL, 1998; KALE; SIGNH, 2009; MACEDO-SOARES, 2011; YANG et al., 2014), logísticas (BALLOU, 2006; DANESE, 2007; SLACK; LEWIS, 2008; CHOPRA; MEINDL, 2011; SAMBASIVAN et al., 2011) e mercadológicas (WU et al., 2010; PERSSONA et al., 2011; FITZSIMMONS; FITZSIMMONS, 2014).

Na literatura sobre alianças estratégicas nota-se que os estudos enveredam-se por temas relacionados ao desempenho da aliança (GOERZEN, 2007; CHELLAPPA; SARAF, 2010; HEIMERIKS et al., 2015; KAUPPILA, 2015), à seleção de parceiros (SOLESVIK; ENCHEVA, 2010; LIOU et al., 2011; BÜYÜKÖZKAN; GÖRENER, 2015) à capacidade e aprendizagem em gerir alianças (EISENHARDT; SCHOONHOVEN, 1996; GRANT; BADEN-FULLER, 2004; KALE; SINGH, 2009; WANG; RAJAGOPALAN, 2015), aos custos de transações (OXLEY, 1997; YASUDA, 2005; REUER; ARINÕ, 2007), à uma perspectiva de rede social e portfólios (GULATI, 1998; HOFFMAN, 2007; OZCAN; EISENHARDT, 2009; MACEDO-SOARES, 2011), e, mais recentemente, ao suporte de alianças para inovação (CAPALDO, 2007; PRINCE et al., 2014; RUSANEN et al., 2014).

Ferramentas tradicionais de análise estratégica não consideram a perspectiva de redes de alianças. De certa forma, trata-se de uma análise incompleta, haja vista que ao avaliar a estratégia empresarial congregando todos os parceiros que compõem sua rede de valor há possibilidade de elaborar a estratégia de maneira holística (OZCAN; EISENHARDT, 2009).

A metodologia de análise das estratégias de empresas na ótica relacional, como, por exemplo, proposta por Macedo-Soares (2002) e Tauhata e Macedo-Soares (2004), leva em consideração tanto elementos tradicionais de análise, congregando fatores estruturais da indústria e organizacionais da empresa, quanto

no que concerne a perspectiva holística da ego-rede da empresa focal.

2.1.7.1.

Breve contextualização das principais abordagens tradicionais para análise estratégica

Os instrumentos analíticos que serão abordados neste tópico, ditos tradicionais, são encontrados de maneira recorrente na literatura de alianças estratégicas (EISENHARDT; SCHOONHOVEN, 1996; TEECE et al., 1997; GULATI et al., 2000; MACEDO-SOARES, 2002; YASUDA, 2005), servindo de ponto de partida para as abordagens relacionais, tal qual a que serve de base para o desenvolvimento desta pesquisa.

A primeira abordagem analítica tradicional a ser destacada é o modelo das cinco forças da indústria (PORTER, 2004), o qual foi significativamente influenciado pela abordagem de Estrutura-Condução-Desempenho (E-C-D), ou *Structure-Conduct-Performance* (S-C-P), com origens no campo da economia das “Organizações Industriais” (PORTER, 1981).

Segundo Barney e Hesterly (2011), o propósito inicial de economistas que propuseram o modelo E-C-D foi prover aos governos mecanismos de regulação, visando o estímulo de setores da economia onde a competição não se desenvolvia.

A principal contribuição do paradigma E-C-D, segundo Porter (1981), foi verificar que o desempenho de uma organização em seu mercado depende, substancialmente, das características estruturais da indústria na qual ela compete.

Com o objetivo de oferecer um mecanismo que avaliasse as “forças” do ambiente no qual uma organização está inserida e, conseqüentemente, estabelecer a estratégia que melhor se adequasse a estas forças, Porter elaborou seu modelo das cinco forças, bem como sua tipologia de estratégias genéricas para lidar com tais forças (PORTER, 2004).

Em última análise, as forças da indústria, atuando conjuntamente, determinam a atratividade da indústria (TEECE et al., 1997), ou seja, o seu potencial de lucro, “que é medido em termos de retorno a longo prazo sobre o capital investido” (PORTER, 2004, p. 3). As forças da indústria, segundo Porter (2004), são:

- Ameaça de novos entrantes: novos competidores podem reduzir o retorno econômico da indústria. As barreiras de entrada existentes determinam o grau da ameaça dos novos entrantes.

- Rivalidade entre os concorrentes: nível de “agressividade” dos competidores diretos em uma indústria.
- Pressão de produtos substitutos: bens e serviços oferecidos por organizações que não competem diretamente entre si, quando atendem ao mercado de maneira similar, são uma ameaça, e atuam como um “teto” para os preços.
- Poder de negociação dos fornecedores: fatores relacionados ao tamanho e concentração de fornecedores, patentes e custos no transporte de mercadorias podem determinar o impacto dos fornecedores para uma determinada indústria.
- Poder de negociação dos compradores: fatores relacionados ao tamanho e a concentração de compradores, diferenciação de produtos e número de concorrentes podem determinar o impacto dos compradores numa indústria.

Porter (2004) defendeu que, após a análise das cinco forças da indústria, a organização deve desenvolver sua estratégia de modo a se posicionar ofensivamente ou defensivamente no mercado, mitigando os efeitos negativos de tais forças.

Porter propõe três estratégias genéricas para “enfrentar” as forças competitivas da indústria, a saber:

- Liderança no custo total: estabelecer um conjunto de políticas, sobretudo operacionais, que permitam funcionar ao menor custo possível.
- Diferenciação: a empresa buscará a distinção em um quesito que é caro ao mercado alvo, como, por exemplo, desempenho, exclusividade e estilo.
- Enfoque: uma empresa pode tanto diminuir seu escopo de atuação estratégica para liderança em custos quanto para diferenciação. Neste caso, não se pretende atender a todos os clientes de uma indústria, mas apenas a segmentos ou nichos específicos.

Porter (2004) argumentou que uma organização não pode ser ao mesmo tempo líder em custos e líder em diferenciação. Aquelas organizações que buscam ser melhores em tudo acabam sendo medíocres, com um desempenho, no máximo, nivelado à média da indústria.

O impacto das propostas de Porter e do paradigma E-C-D foram consideráveis no campo da estratégia. Segundo Gulati et al. (2000), a perspectiva de redes estratégicas, não contempladas diretamente no paradigma E-C-D, pode ser adaptada à abordagem de estrutura da indústria, desde que os participantes possam ser percebidos como um conjunto de “laços densos” (*embedded*).

Segundo Mahon e McGowan (1998), apesar do modelo de forças de Porter ser um ferramental muito versátil e flexível, pouca atenção foi dada ao mercado político.

Visando complementar o modelo de Porter, Mahon e McGowan (1998) elaboraram um *framework* para permitir a uma empresa focal capturar a dinâmica política e social que orbita sobre determinada indústria. As principais premissas e inserções ao modelo de Porter propostas por Mahon e McGowan (1998) estão resumidas no Quadro 4.

	Modelo de Porter	Proposta de Mahon e MacGowan
Matéria-prima	Produtos e serviços	Questões (<i>issues</i>), ideias ou eventos
Resultado	Produtos e serviços	Uma posição ou resultado desejado
Arena de transação	Mercado/indústria	Uma arena de resolução escolhida
Alvo das ações	Os consumidores	Os <i>stakeholders</i>
Moeda de troca	Financeiro	Influência

Quadro 4 - Diferenças críticas entre o Modelo de Porter e a Proposta de Mahon e McGowan. Fonte: Mahon e McGowan (1998, p. 400, Tradução nossa).

O modelo de Austin (AUSTIN, 1990) também pode ser considerado como uma evolução do modelo das cinco forças de Porter (MACEDO-SOARES, 2002).

Voltado especificamente para países em desenvolvimento (*Less Developed Countries* - LDCs), o modelo de Austin (*Environmental Analysis Framework – EAF*) visa identificar e compreender como as forças externas (econômicas, políticas, culturais e demográficas) impactam a organização. Tais forças devem ser compreendidas em quatro níveis distintos: internacional, nacional, industrial e empresarial (AUSTIN, 1990).

Uma importante contribuição do modelo de Austin é o papel que o Governo exerce no contexto de países em desenvolvimento. Segundo Austin (1990), o governo é o principal responsável no desenho do ambiente de negócios. Sendo assim, o governo deve ser considerado uma “mega-força”, ao ter a capacidade de moldar as outras forças que operam sob determinada indústria (MACEDO-SOARES, 2002).

A segunda abordagem tradicional de análise estratégica é a RBV (*Resource*

Based View), ou Visão Baseada em Recursos (VBR).

Barney e Hesterly (2011) atribuem a sistematização do conceito de RBV ao trabalho de Wernerfelt (1984), intitulado “*A Resource-Based View of the Firm*”.

Segundo Wernerfelt (1984), os recursos de uma organização, ou seja, seus ativos tangíveis e intangíveis, podem promover vantagens competitivas sustentáveis por longos períodos, e a abordagem RBV reconhece este potencial fornecendo mecanismos para alavancar e administrar tais recursos. Trata-se de uma abordagem que “analisa o lado do recurso, em vez do lado do produto”, como ocorre com o modelo das cinco forças de Porter (WERNERFELT, 1984, p. 171, tradução nossa).

O modelo VRIO (*Value – Rarity – Imitability – Organization*) é uma ferramenta analítica para identificar os recursos necessários à vantagem competitiva (BARNEY; HESTERLY, 2011). Tal ferramental contempla quatro fatores que determinam o potencial competitivo dos recursos de uma organização, a saber: valor, raridade, imitabilidade e organização. Para cada fator, Barney e Hesterly (2011, p. 61) propuseram as seguintes perguntas:

- Valor: “o recurso permite que a empresa explore uma oportunidade ambiental e/ou neutralize uma ameaça do ambiente? ”
- Raridade: “o recurso é controlado atualmente apenas por um pequeno número de empresas concorrentes? ”
- Imitabilidade: “as empresas sem o recurso enfrentam uma desvantagem de custo para obtê-lo ou desenvolvê-lo? ”
- Organização: “as outras políticas e procedimentos da empresa estão organizados para dar suporte à exploração de seus recursos valiosos, raros e custosos de imitar? ”

Uma organização que responde positivamente a todas as perguntas VRIO, possivelmente terá condições para assegurar uma vantagem competitiva sustentável.

Hillman e Hitt (1999), Dahan (2005), Oliver e Holzinger (2008), Bonardi (2011), Vanden Bergh e Bonardi (2014) abordaram a proposta do RVB para afirmarem a necessidade do desenvolvimento de recursos e capacidades políticas definidoras do sucesso no mercado político.

Coerente com a perspectiva de recursos imprescindíveis para uma empresa prosperar em um ambiente político, Dahan (2005, p. 47, tradução nossa) classificou

os “recursos políticos” necessários a este fim, a saber:

- 1) **Expertise**: desenvolvimento de competências em várias áreas, como, por exemplo, tecnológica, financeira, socioambiental, governança, etc.
- 2) **Recursos financeiros**: condições de financiamentos de campanhas eleitorais ou outros financiamentos políticos.
- 3) **Recursos relacionais**: construção de relacionamentos formais e informais com atores políticos e outras partes interessadas.
- 4) **Recursos organizacionais**: departamentos (internos ou externos) dedicados ao diligenciamento de questões relativas ao ambiente político.
- 5) **Reputação associada a outro ator do mercado político**: visa construir uma imagem cooperativa com demais atores políticos.
- 6) **Imagem pública**: imagem positiva principalmente junto aos atores que deseja influenciar.
- 7) **Suporte de stakeholders**: as partes interessadas podem contribuir para o sucesso da empresa no ambiente político.
- 8) **Habilidade recreacional**: atividades que permitam aproximação mais informal de atores políticos.

Tanto a abordagem E-C-D quanto a RBV buscaram desenvolver mecanismos para o estabelecimento de vantagens competitivas para organizações. Estas abordagens não devem ser vistas como mutuamente excludentes ou antagônicas. Pelo contrário, são instrumentos complementares na elaboração de estratégias efetivas para a conquista de vantagens competitivas sustentáveis (BARNEY; HESTERLY, 2011).

Por fim, cabe destacar a análise SWOT (*Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats*). Embora não haja unanimidade sobre suas origens (GHAZINOORY et al., 2011), seu uso é reconhecidamente versátil, com possibilidades de aplicações e adaptações aos mais variados modelos e abordagens para a análise estratégica (HILL; WESTBROOK, 1996; HOUBEN et al., 1999; PANAGIOTOU, 2003; GHAZINOORY et al., 2011).

Segundo Panagiotou (2003), a análise SWOT teve seus primeiros avanços nas avaliações de estudos de caso da Harvard Business School, no início da década de 1950, com os professores George Albert Smith Jr e Roland Christensen. Mais tarde, o professor Kenneth Andrews ampliou a abordagem SWOT congregando a ideia que os objetivos organizacionais devem ser claros e bem definidos.

Contudo, como asseveraram Ghazinoory et al. (2011), a introdução da análise SWOT por meio de uma matriz se deveu a Heinz Wehrich, com o seu artigo “*The TOWS matrix—A tool for situational analysis*”, de 1982, em que o autor destacou o uso matricial da SWOT para diagnóstico ambiental.

O ferramental para o planejamento estratégico SWOT oferece um processo para explorar os ambientes externos (oportunidades e ameaças) e os ambientes internos (forças e fraquezas) de organizações, levando em consideração os fatores estratégicos que ajudam ou dificultam as organizações a alcançarem o seu pleno potencial (HOUBEN et al., 1999; PANAGIOTOU, 2003; GHAZINOORY et al., 2011).

Tradicionalmente, o emprego da análise SWOT resulta em uma matriz 2x2 onde são confrontadas as oportunidades e ameaças do ambiente externos com as forças e fraquezas do ambiente interno, como demonstra a Figura 15.

		Ambiente Interno	
		Forças	Fraquezas
Ambiente Externo	Oportunidades		
	Ameaças		

Figura 15 - Matriz SWOT tradicional

De certa forma, a empresa deveria desenvolver e concentrar em objetivos que explorassem seus pontos fortes juntamente com oportunidades reconhecidas. Já em relação às fraquezas, uma atenção especial deveria ser dada àquelas que são impactadas diretamente por uma ameaça, pois denota uma vulnerabilidade considerável para a continuidade do negócio (HOUBEN et al., 1999).

Reafirmando o posicionamento de Barney e Hesterly (2011), todas as abordagens estratégicas apresentadas, brevemente, não necessariamente são antagônicas e mutuamente excludentes. Pelo contrário. Elas podem ser combinadas e adaptadas para atenderem a uma situação específica, permitindo o uso em conjunto das potencialidades benéficas na geração de vantagens competitivas de todas as abordagens.

2.1.7.2.

Abordagens para a análise estratégica na perspectiva de redes, o SNA e o GEPE

A literatura sobre alianças, na visão de Gulati (1998), focava, predominantemente-

mente, nos motivos para se estabelecer uma aliança e os fatores para seleção e escolha de parceiros estratégicos. Ademais, atinha-se a uma abordagem “díade” das alianças, ou seja, ao nível individual de cada “elo”, cada par de alianças entre firmas.

Tal observação feita por Gulati encontra força nos argumentos de Macedo-Soares (2011), que defende uma perspectiva mais ampla, em que se considera a rede configurada pelos relacionamentos construídos por meio de alianças.

Gulati et al. (2000) entenderam que a composição de uma rede de alianças estratégicas estabelece, na verdade, uma rede social, sendo que a mesma congrega um conjunto de nós (pessoas e organizações) conectados por um conjunto de relacionamentos sociais (amizade, transferência de fundos, associações, dentre outros) de um tipo específico. Ações econômicas são influenciadas pela posição de determinado ator em sua rede social.

Dos principais benefícios advindos de uma rede social de organizações, Goerzen (2007) destaca o acesso às informações que a organização não conseguiria sozinha. Outro benefício ocorre em virtude de tempos de respostas mais curtos e acurados, tanto no lançamento de novos produtos quanto na resolução de problemas. Por fim, o último benefício destacado por Goerzen é um conjunto de referenciais e *benchmarks*, bem como a defesa de interesses combinados.

Apesar dos benefícios bem conhecidos de se estabelecer alianças estratégicas, Kale e Singh (2009) perceberam que quando se muda o foco dos motivos para se envolver em uma aliança para os fatores de sucesso em alianças, um paradoxo se revela, no qual mais e mais firmas têm buscado gerar mais vantagem competitiva por meio de suas alianças, quando na verdade a taxa de sucesso das mesmas tem se demonstrado baixa.

Kale e Singh (2009) afirmaram que os resultados negativos em alianças podem ser consequência da falta de “capacidade de gerenciamento de alianças” de algumas empresas, as quais deveriam mudar para uma perspectiva mais holística, que levasse em conta a rede de alianças e outros relacionamentos da empresa focal.

A importância de adotar uma visão holística da rede, em vez de considerar as alianças individualmente, é enfatizada por Ozcan e Eisenhardt (2009). Esses autores verificaram na indústria de jogos sem fio estadunidense que as organizações com melhor desempenho por meio de suas alianças foram aquelas cujos gestores detinham uma visão ampla da rede da qual a organização fazia parte.

A capacidade em gerenciar alianças, defendida por Kale e Singh (2009), exige atenção tanto para uma função exclusiva, e dedicada à aliança dentro de uma empresa, quanto para o conjunto de processos institucionalizados para acumular e gerar *know how*, que possa ser compartilhado por toda a empresa.

Para que seja operacionalizada uma análise no nível da rede de alianças estratégicas de uma empresa, Macedo-Soares (2011) adota o conceito de rede ego-cêntrica, no qual a rede formada pela empresa focal e seus principais parceiros e relacionamentos (que podem inclusive apresentar concorrentes e atores não comerciais, como, por exemplo, centros de pesquisa) são vislumbrados no contexto da rede de valor (BRANDENBURGER; NALEBUFF, 1997).

Apesar de a literatura sobre alianças e redes estratégicas ser volumosa (GOMES et al., 2016; FERREIRA et al., 2014), pouco são aqueles trabalhos que apresentam metodologias, *frameworks* ou tipologias para análise estratégica na perspectiva relacional, muito menos os que se destinam ao contexto de indústrias reguladas (BASTOS, 2012).

Pouco se desenvolveu no sentido de oferecer um ferramental para analisar alianças estratégicas na ótica relacional, contemplando os elementos fundamentais das análises estratégicas tradicionais e de redes, proporcionando uma visão holística do conjunto de fatores estrategicamente significativos (BASTOS, 2012).

Macedo-Soares (2002) propôs o arcabouço analítico SNA (*Strategic Network Analysis*), que contempla fatores relacionais com fatores estruturais e organizacionais, para auxiliar análises estratégicas de empresas que atuam em alianças e redes estratégicas.

O arcabouço analítico SNA foi aplicado em diversos casos de empresas e setores, gerando variações e novos modelos, inclusive para o caso de setores regulados, como o arcabouço analítico GEPE (BASTOS; MACEDO-SOARES, 2015), e vem apresentando resultados satisfatórios na análise de movimentos estratégicos sob a perspectiva de redes de relacionamentos (MACEDO SOARES; TAUHATA, 2004; BASTOS; MACEDO-SOARES, 2007; MACEDO-SOARES, 2011; BASTOS; MACEDO-SOARES, 2015).

Independentemente de suas variações, o arcabouço analítico SNA se estrutura por meio de três componentes centrais (MACEDO-SOARES, 2002):

- **Metodologia** - conjunto de passos visando a aplicação de avaliações

de aderência estratégica na ótica relacional, que complementa a abordagem estratégica tradicional;

- **Listas de referências de construtos/indicadores** – com o objetivo de orientar a coleta e análise dos dados para execução da análise requerida à identificação das implicações estratégicas das opções de gestão da empresa focal; e
- **Modelagem Conceitual** – auxílio ao mapeamento da rede estratégica e dos fatores pertinentes às avaliações no caso de uma empresa focal.

O ponto de vista do *framework* SNA é a empresa focal e seus relacionamentos críticos, ou seja, sua ego-rede. Neste aspecto, como já discutidos por alguns estudos sobre o emprego de estratégias políticas, o SNA traz uma contribuição significativa para uma melhor compreensão dos atores-chave na rede social da empresa, inclusive das atividades voltadas aos relacionamentos institucionais e políticos (MACEDO-SOARES, 2002; TAUHATA; MACEDO-SOARES, 2004; BASTOS; MACEDO-SOARES, 2015).

O arcabouço analítico GEPE (Gestão de Estratégias Políticas Empresariais), proposto por Bastos (2012), é uma derivação do arcabouço SNA, com a inclusão de constructos e variáveis específicas para a análise e adequação de estratégias políticas de empresas.

Bastos (2012) investigou o setor elétrico brasileiro, dando ênfase às empresas responsáveis pela distribuição da energia elétrica, reconhecendo múltiplas conexões como, por exemplo, a importância das alianças entre as associações de representação de classe e as empresas do setor.

2.1.8. Ética e estratégias políticas

O Brasil passa por um momento delicado, onde a atuação dos atores políticos é fortemente criticada pelo excesso de notícias de corrupção. O Índice de Percepção de Corrupção¹⁶, que verifica a percepção de executivos do nível de corrupção de determinado país, colocou o Brasil na 76ª posição em 2015, em um total de 168 países.

¹⁶ Corruption Perceptions Index. Transparency International. Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table> Acesso em 28/01/2016.

No entanto, o que chama atenção no atual cenário de atos ilícitos dos agentes políticos é o envolvimento significativo de organizações privadas, notadamente por meio de propinas, para conquistar licitações em empresas públicas e da administração pública direta.

Tal circunstância não é uma condição exclusiva do Estado Brasileiro. Oberman (2004) constatou um sentimento de que as instituições têm perdido os parâmetros morais, haja vista a quantidade de notícias relacionadas à corrupção de agentes públicos e empresas privadas.

“Há um sentimento de que políticos e a política podem ser comprados, de que o público pode ser manipulado e distraído, que às vezes, sem pudor, agentes públicos e empresas atuam em busca de seus únicos e exclusivos interesses, sendo que o dinheiro e o poder das grandes corporações oprimem aqueles que ousem atrapalhar seus domínios. A noção de um governo representativo, com ações políticas refletindo uma pluralidade de grupos, torna-se uma ilusão cruel” (OBERMAN, 2004, p. 245, tradução nossa).

Contudo, há uma pressão de todas as partes interessadas de uma organização, sejam acionistas, comunidades ou governos, para uma gestão mais efetiva das ações de seus funcionários em relação a práticas antiéticas e ilícitas (TREVIÑO et al., 2006).

Na medida em que este estudo pretende discutir estratégias para influenciar as decisões públicas favoráveis à organização, não pode prescindir de incorporar a problemática da adoção de princípios éticos para balizarem estas ações.

Não se pode defender como uma estratégia política algo que fira princípios legais, tampouco que, de maneira consciente, infrinja os limites das boas práticas de governança e respeito à sociedade, notadamente tendo os princípios de equidade, transparência, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Apesar do notório crescimento de interesse acadêmico pela CPA (*Corporate Political Activity*), poucos são os estudos que discorrem sobre os limites éticos destas ações (DAHAN et al., 2013), focando nas estratégias políticas como uma resposta ao ambiente, sem se preocupar com as implicações diretas e indiretas que estas respostas possam causar aos atores sociais (OBERMAN, 2004; MANTERE et al., 2009, DUBBINK; SMITH, 2011; SINGER, 2013).

Mantere et al. (2009) afirmaram que o posicionamento dos autores de CPA em não abordarem questões éticas relacionadas às estratégias políticas é uma lacuna importante destes estudos, porque a atividade política de algumas organizações se

assemelha a um comportamento “sociopata” (MANTERE et al., 2009, p. 106, tradução nossa). Os autores definem uma empresa como sociopata, em uma analogia à patologia psíquica humana, da seguinte forma:

- Empresas que percebem os atores em um mercado político como objetos que podem ser manipulados para atingir seus propósitos egocêntricos;
- Quando interagem com outras instituições ou organizações, uma empresa que age “sociopaticamente” busca, intencionalmente, manipular e envolver aqueles objetos sem um verdadeiro interesse benéfico para a outra parte;
- São isentas de qualquer padrão de conduta ética, não respeitando e não reconhecendo regras culturais e informais da sociedade;
- Não se preocupam com as consequências de suas ações, objetivando única e exclusivamente alcançar seus interesses particulares;
- São empresas sem visão de longo prazo e fraco delineamento estratégico, o que gera pouca experiência de realização, aumentando o comportamento antiético e, em alguns casos, criminoso.

Evidentemente, que a literatura sobre CPA não descreve tais comportamentos como indicados para empresas que buscam atuar na arena política. Contudo, há que se concordar que discussões acerca de questões éticas e reflexões mais profundas sobre os limites da interferência junto a atores políticos não são abordadas por estudos de CPA, o que se configura numa importante lacuna, em que se pretende auxiliar a preencher com o presente estudo.

Em países como, por exemplo, Estados Unidos, Irlanda, Reino Unido e Holanda, as ações políticas de empresas são regulamentadas, principalmente o *lobbying*, e fazem parte do contexto político daqueles países. Já em outras nações como Brasil, França e Alemanha, tais ações, além de não haverem regulamentação específica, não são vistas com bons olhos pela sociedade, apesar de não serem consideradas ilegais e serem praticadas abertamente (DAHAN et al., 2013).

No entanto, mesmo em países onde as CPA têm legislação própria, como, por exemplo, os Estados Unidos, há problemas em relação aos limites éticos dessas ações, a ponto de o Presidente Obama mencionar em discurso à nação que excluiria a participação de lobistas nos conselhos federais para elaboração de políticas públicas. Contudo, a *K Street* (rua na cidade de Washington, DC, geralmente ocupada por lobistas, advogados e escritórios que representam empresas) continua operando

normalmente na capital estadunidense (DAHAN et al., 2013).

Reconhecendo que existem muitos desafios para a governança da CPA, Dahan et al. (2013) desenvolveram um conjunto de questões, na perspectiva social, que visou aprofundar a reflexão do papel das estratégias políticas em uma democracia. Estas questões estão dispostas no Quadro 5, a seguir.

	A CPA deveria ser permitida?	Como as CPA devem ser controladas?
Nível Macro	A CPA é uma componente saudável para a democracia ou uma fonte de corrupção?	Como a CPA deveria ser regulada?
Nível Micro	A CPA é parte integrante normal do ambiente de negócios ou uma forma gerencial oportunista?	Como deveriam ser os sistemas empresariais e auto regulação, as orientações éticas e as práticas de governança para empresas que praticam a CPA?

Quadro 5 - Questões relacionadas ao desafio de governança das atividades políticas corporativas. Fonte: Adaptado de Dahan et al. (2013)

Dubbink e Smith (2011) usaram a expressão “Responsabilidade Moral Empresarial” (*Corporate Moral Responsibility*) para destacar que nas democracias modernas as empresas gozam de responsabilidades perante a sociedade que extrapolam o cumprimento de leis. As empresas devem inculcar em seus processos de tomada de decisão fatores éticos.

Quando as empresas inserem voluntariamente em seus processos de tomada de decisão princípios éticos que conduzirão suas ações, elas estão assumindo o papel de “administradores do dever”, cujo papel nas sociedades livres é fundamental para a garantia dos direitos de todas as partes interessadas (DUBBINK; SMITH, 2011).

Talvez a postura defendida por Singer (2013) seja uma alternativa para empresas engajadas em atividades políticas. Segundo Singer (2013), é necessário adotar uma abordagem integrada para estratégias políticas.

Semelhantemente ao que defendem alguns autores de CPA, as estratégias não orientadas ao mercado e as orientadas ao mercado devem ser integradas (BARON, 1995; OLIVER; HOLZINGER, 2008; HOLBURN; VANDEN BERGH, 2014). Mas Singer (2013) defende um espectro mais amplo desta integração, trazendo para a perspectiva estratégica da empresa a dimensão da responsabilidade social.

Para Singer (2013), o “Problema Estratégico Geral da Corporação” (*General Strategic Problem of the Corporation*) é como integrar estratégias políticas, estratégias competitivas e estratégias de responsabilidade social. No modelo proposto por Singer, seis ações estratégicas foram levadas em consideração: competitivas,

sociais, *lobbying*, tributárias, relações com organizações não governamentais (ONG's) e formação de opinião.

A temática “Ética” é uma discussão ampla nos meios acadêmicos, pois o tema perpassa por muitas áreas do saber, fugindo dos propósitos desta pesquisa. Contudo, algumas reflexões são pertinentes e trazem atualidade e contribuições à temática das estratégias políticas em empresas reguladas, assim como servirão para balizar investigações futuras. No âmbito deste estudo, no entanto, não foi feita uma busca histórica, etimológica e profunda da evolução do conceito, o que exigiria um esforço de pesquisa exclusivo.

Isto posto, não se buscou aqui uma discussão filosófica, da “metaética”, confrontando perspectivas aristotélicas, socráticas, platônicas, kantianas ou spinozianas. O foco no espectro, ou *corpus* de conhecimento, que cerca a temática da ética que interessa a este estudo é aquela que se convencionou chamar de Ética nos Negócios ou *Business Ethics*.

O filósofo Michael Sandel¹⁷, Professor da disciplina Justiça na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, explora a ideia do que vem a ser “a coisa certa a fazer” num ponto de vista da ética. Traçando uma perspectiva histórica de autores que descreveram a ética, ele debate com alunos, em uma série de situações, qual seria a ação moralmente aceitável. Como conclusão, as discussões éticas de ações em sociedade devem ser avaliadas pelas consequências que produzem.

Clóvis Barros Filho¹⁸, Professor de Ética na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP), acredita que há um uso indiscriminado do termo “Ética”, afirmando que o emprego da palavra está na “moda”, semelhantemente ao uso do termo “sustentabilidade”. Este uso indiscriminado, segundo o professor Barros Filho, leva a interpretações equivocadas do que vem a ser realmente ética.

A Ética, como saber científico, busca compreender fatos morais, que “são fatos sociais que implicam escolhas que os agentes fazem entre o bem ou o mal [...], são eventos avaliados com base em juízo de valor [...] à luz dos valores que prezam” (SROUR, 2013, p. 05).

¹⁷ Universidade de Harvard. Justiça, com Michael Sandel. Disponível em: <http://www.justiceharvard.org/>. Acesso em 04/11/2015.

¹⁸ Plataforma VEDUCA – Aulas gravadas da disciplina introdução à ética. Disponível em: <http://www.veduca.com.br/assistir/etica>. Acesso em 29/10/2015.

Para o Professor Barros Filho, a moral seria um policiamento constante da consciência de cada um, sobre o que se pode ou não se pode fazer. Um conjunto de regras e condutas que cada um toma para si. Já a ética, diferentemente da moral, seria fruto de uma construção coletiva, não individual. Uma construção coletiva que garante a melhor convivência possível. Portanto, a ética lida com o ideal coletivo, com a vida em sociedade. A moral lida com a capacidade de discernir – o que devo ou não devo fazer – haja vista que cada um tem consigo o padrão de conduta que julga aceitável.

A Ética e a Moral caminham juntas. Na verdade, os termos se intercambiam, tornando-se sinônimos no emprego do dia a dia (LA TAILLE, 2007). Cortina e Martínez (2005, p. 13), ainda que indevidamente, definem moral, quando o emprego do termo é substantivado “a moral”, como “um conjunto de princípios, preceitos, comandos, proibições, permissões, normas de conduta, valores e ideais de vida boa”. Os autores argumentam que a Ética seria a “Filosofia da Moral”.

Quando se depara com a definição etimológica de ética e moral a aproximação de conceitos assevera-se.

A palavra ética vem do grego *ethos* cuja asserção original denotava “morada, lugar em que vivemos”, a vida que se leva (CORTINA; MARTINEZ, 2005, p. 20). Mais à frente, passou a significar “o caráter distintivo, os costumes, hábitos e valores de uma determinada coletividade ou pessoa” (SROUR, 2013, p. 12), o “modo de ser, que uma pessoa ou um grupo vai adquirindo ao longo da vida” (CORTINA; MARTINEZ, 2005, p. 20).

Já o termo moral foi uma tradução de *ethos* para o latim por *mos*, *moris* ou *mores* no plural, cuja significação perpassa por costumes e práticas adquiridas pelo hábito (CORTINA; MARTINEZ, 2005; SROUR, 2013), ou como afirma La Taille (2007), a moral pode ser considerada como as regras de conduta inseridas em qualquer comunidade humana.

Faz-se um parêntese importante neste momento. La Taille (2007) afirma que a diferenciação aqui apresentada entre ética e moral é a convenção mais aceita. Contudo, essa diferenciação não encerra a questão. Como afirmado anteriormente, discussões sobre ética e moral são vastas e não se resumem às breves definições, como as que foram apresentadas. No entanto, para os fins almejados por esta pesquisa, adotar-se-á a convenção tradicional para o tema.

É necessário compreender que o fenômeno social, “a moral”, e sua reflexão

filosófica, “a ética” (LA TAILLE, 2007), não são herméticos, pelo contrário, representam o contexto de uma determinada civilização. Fatores como aspectos religiosos, culturais, políticos, demográficos, dentre outros, configurarão a perspectiva de senso comum que orbita os sentidos de ética e moral (CORTINA; MARTINEZ, 2005; SROUR, 2013).

No ambiente empresarial e de negócios vale a máxima de que “negócios são negócios”, onde os limites do que é certo ou errado são dados por leis e contratos. Ocorre que, semelhantemente às pessoas, a conduta de uma organização pode ser avaliada como boa ou ruim.

Toda empresa tem objetivos a alcançar, como lucros positivos, participação de mercado, inovação, dentre outros. No entanto, a escolha de caminhos inadequados para o alcance de objetivos pode gerar problemas para a longevidade da firma. Dentro da perspectiva da ética empresarial, a máxima maquiavélica não encontra morada, ou seja, os fins não justificam os meios (MICEWSKI; TROY, 2006).

A partir da década de 1970, com destaque para os países desenvolvidos, o afã de conquistar o lucro a qualquer custo por parte das empresas começou a ser questionado com maior ênfase. Atributos como confiança, credibilidade e transparência começaram a orbitar como elementos competitivos de mercado, exigindo das empresas uma postura mais positiva no relacionamento com as partes interessadas (CORTINA; MARTINEZ, 2005).

Mesmo com o discurso recorrente de que as empresas estão mais preocupadas socialmente, o atual interesse em transmitir uma imagem positiva ligada às boas práticas de preservação do meio ambiente, uso consciente de recursos naturais, respeito às partes interessadas, ações que visem a sustentabilidade em todas as suas esferas, processos de tomada de decisão seguindo padrões morais categóricos e uma série de outros “slogans politicamente corretos”, soam, muitas das vezes, falaciosamente. O que na verdade as empresas estão buscando é se adequar a mais um “modismo” (CORTINA; MARTÍNEZ, 2005).

Seguindo a ideia de comportamento motivado pelo “politicamente correto”, do “modismo em ser ético”, do “comportamento ético empresarial”, Joyner e Payne (2002, p. 298) acreditaram que a ética empresarial pode assumir duas vertentes, uma de “ética natural” e a outra “maquiavélica”.

A primeira, a ética natural, está relacionada ao “desejo de fazer a coisa certa”, não necessariamente porque está na lei ou por pressão de *stakeholders*.

Já na segunda, a maquiavélica, as empresas usam o discurso da ética para tentar convencer seus *stakeholders* de que estão comprometidas em fazer a coisa certa, quando, na verdade, visam minimizar consequências jurídicas de seus atos, ludibriando o resto da sociedade em relação aos seus reais interesses.

Como exemplo de ética maquiavélica, Joyner e Payne (2002) citaram as campanhas de empresas de bebidas alcoólicas para o consumo moderado e consciente. Para os autores, este comportamento é cínico, haja vista que as empresas estão apenas cumprindo a lei, sendo que no fundo querem que os consumidores comprem cada vez mais seus produtos, pouco se importando com as consequências que o consumo do álcool possa trazer.

Em uma perspectiva empresarial, Trevino (1986) entende que os gestores, ou tomadores de decisões, enfrentam um dilema ético quando se veem em conflito com seus valores pessoais e os valores defendidos pela organização. Trevino (1986, p. 604) afirma que o julgamento moral (decisão) é uma avaliação prescritiva do que é certo ou errado, tornando o “julgamento da moral” sinônimo de uma “decisão ética”.

Com os escândalos corporativos estadunidenses que se acumularam no início do novo milênio, como, por exemplo, os casos da ENRON e MCI-WorldCom, o interesse no comportamento ético de empresas por pesquisadores aumentou consideravelmente (TREVINO; BROWN, 2004).

Apesar deste interesse crescente, Trevino e Brown (2004) observaram que a literatura referente ao tema ética empresarial comete alguns equívocos, que os autores chamaram de mitos. São cinco os mitos que cercam a temática da ética empresarial, discutidos a seguir:

• **Mito 1: Ser ético é fácil**

Trevino e Brown (2004) discordam desta perspectiva pelas seguintes razões:

- *Decisões éticas são complexas:* A própria literatura que discute ética não tem uma definição final do que vem a ser o termo. Em algumas situações, o que parece ético para um determinado grupo, pode parecer não ético para outro.
- *A consciência moral é obrigatória:* gestores de empresas nem sempre reconhecem quando estão diante de uma “questão ética”. O processo de julgamento moral inicia-se apenas se o tomador de decisão perceber se ele está diante de um problema de “natureza ética”.

○ *Decisões de natureza ética são um processo complexo e em múltiplos estágios:* o processo de tomada de decisão ética ou julgamento moral passa pela consciência moral, a motivação moral e, por fim, o caráter moral.

○ *O contexto organizacional cria pressões e complexidades adicionais:* dependendo da cultura e ambiente empresarial do qual o tomador de decisão faz parte, suas ações serão influenciadas para um determinado caminho, que podem ou não convergir com suas próprias convicções morais ou éticas.

• Mito 2: O comportamento antiético nos negócios é simplesmente o resultado de "maçãs podres"

Os indivíduos muitas das vezes são influenciados pelo ambiente em que vivem. Então, a simples punição de envolvidos não necessariamente significará a resolução do problema de ética. Dependendo do setor, talvez haja uma prática de recompensar o pessoal da área de compras das empresas com viagens e outros incentivos, o que pode influenciar na decisão do comprador, que escolherá aquele fornecedor que talvez não seja a melhor escolha para os objetivos da empresa.

• Mito 3: A ética nas empresas pode ser gerenciada por meio de códigos e programas formais de Ética

Segundo Trevino e Brown (2004), pesquisas têm evidenciado que os códigos de conduta de empresas oferecem bons resultados. Mas para que tais códigos sejam realmente efetivos não podem ser apenas um “manual” estaticamente disponibilizado na Internet. Para obter resultados mais eficazes, os sistemas formais devem influenciar o comportamento das pessoas, devem enraizar-se na cultura da empresa, fazendo parte do sistema de controle e gestão, para coordenar a conduta ética diariamente.

• Mito 4: Liderança ética é principalmente sobre a integridade dos líderes

Não necessariamente um líder com valores éticos exercitará uma liderança voltada para uma conduta positiva de todos sob seu comando. Para que a gestão da ética gere efeitos positivos, ela deve estar na pauta do dia. Mecanismos de treinamentos, controles e rotinas para a manutenção das boas práticas éticas devem ser difundidos, semelhantemente a outros programas, como, por exemplo, os da gestão da qualidade total e os de aumento de competitividade.

• Mito 5: As pessoas estão menos éticas do que costumavam ser

Para Trevino e Brown (2004), não há evidência empírica sólida que confirme a noção de que as pessoas estão mais antiéticas hoje em dia. Assim, o comportamento antiético não é nada novo. As novas tecnologias, por exemplo, podem oferecer novas práticas condenáveis sob o ponto de vista da ética, mas, por conta do mesmo avanço tecnológico, outras práticas foram abolidas ou minimizadas. O que se percebe é uma tolerância cada vez menor às práticas antiéticas, bem como as instituições responsáveis por coibir e investigar ações fraudulentas estão mais bem qualificadas, dando a impressão de que o volume de práticas antiéticas aumentou.

Ao destacar tais supostos mitos em relação à ética empresarial, Trevino e Brown (2004) enfatizaram que “ser ético” pode ser mais complexo do que parece. Aspectos geográficos, políticos, mercadológicos, dentre outros, interferirão no que as pessoas julgam como “boa ou má” conduta, como uma decisão ética ou antiética. Para os autores, o caminho para uma “convergência empresarial” do que vem a ser a ética implica na correta identificação da percepção de ética que as pessoas da organização têm e, a partir daí, deve-se empregar esforços para modificar aquilo que for necessário e assegurar que todos tenham uma percepção uníssona da ética na empresa.

Em países em que o Estado tem um fraco controle das ações de empresas, com abusos aos direitos humanos, miséria social e desastres ambientais, a corrupção tende a imperar (SCHERER et al., 2013). Embora as empresas não sejam responsáveis por tais mazelas, elas se aproveitam delas e tornam-se cúmplices, efetuando práticas condenáveis a fim de alcançar seus interesses particulares (SCHERER et al., 2013).

Em um Estado democrático, como o Brasil, a defesa de interesses é lícita, seja por meio próprio ou por meio de associações e representações de grupos, fazendo com que a manifestação destes interesses seja instrumento para que políticos atuem em nome daqueles que lhes elegeram (MARQUES NETO, 2009).

Cabe aqui mencionar uma reflexão de Srour (2013, p. 21), de que a busca de interesses é uma questão natural. Contudo, cabe distinguir egoísmo de auto interesse.

“O auto interesse diz respeito ao indivíduo que, para gerar um bem pessoal e afirmar sua individualidade, age de forma benigna que não prejudica os outros, configurando, assim, uma prática consensual, universalista, que todo mundo apoia”.

“O egoísmo diz respeito ao indivíduo que, para gerar um bem pessoal e afirmar seu

exclusivismo, age de forma nociva que prejudica os outros, configurando, assim, uma prática abusiva, particularista, que se efetiva à custa dos outros”.

Srouf (2013) estendeu esta perspectiva para as organizações, haja vista que o empreendedor buscar atender aos seus interesses, como, por exemplo, obter lucro em seu negócio. Segundo o autor, não incorre em conduta negativa aquela empresa que visa seu auto interesse. Ao oferecer um bem ou serviço ao cliente, a empresa também está satisfazendo uma necessidade de seu cliente, portanto, atendendo a um interesse pessoal do cliente. Isso é diferente quando esta mesma empresa atinge seus interesses egoisticamente, ao vender produtos “intencionalmente” ou “negligenciadamente” viciados.

Marques Neto (2009, p. 89) analisou decisões de tribunais superiores na Europa e nos Estados Unidos para o caso de *lobbying*. Os casos analisados foram considerados lícitos pelas cortes, pois se percebeu que “a mera tentativa de influenciar a aprovação ou a aplicação de leis” não infringi princípios de competitividade, não configurando penalidade perante o ordenamento jurídico antitruste.

Obviamente, as ações que visem influenciar atores políticos, ou até mesmo a opinião pública, não se configuram em crime. Grupos de interesses, representantes de um setor econômico, por exemplo, que financiem campanhas políticas de indivíduos, na esperança que futuramente defenderão seus interesses, também não agem de forma ilícita.

Não se pode confundir estratégia política com corrupção, que pode ser definida “como o abuso do poder confiado para ganhos privados” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016¹⁹, tradução nossa).

Em suma, resgatando as definições sobre estratégias políticas abordadas para esta pesquisa: são as práticas de natureza estratégica adotadas por empresas, ou grupos que as representam, visando influenciar atores públicos, dentro dos rigores da lei. Sendo assim, não se trata de prática ilegal, pelo contrário, trata-se do exercício de cidadania em um ambiente democrático.

Não obstante, deve-se assumir que algumas estratégias políticas podem ir contra a princípios éticos. Sobre este tema, Cho et al. (2006) avaliaram o investimento em campanhas eleitorais em comparação ao desempenho ambiental de 119 empresas dos Estados Unidos, todas pertencentes a indústrias “ambientalmente sen-

¹⁹ Disponível: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define> Acesso em 28/09/2016

síveis” (papel e celulose; petróleo e gás; farmacêutica; siderurgia; e química). Confirmando o que era defendido em estudos anteriores, Cho et al. (2006) perceberam que quanto pior o desempenho ambiental da empresa, maior o investimento em campanhas eleitorais, demonstrando ser uma prática para “relaxar” o aparato legal diante do fraco desempenho ambiental.

Há uma banalização tão significativa de desvios de conduta de agentes públicos que as pessoas não se surpreendem mais. Há um sentimento de que as instituições foram consumidas pelo “câncer” da corrupção e não há mais nada a se fazer, a não ser a resignação e esperar pelos próximos escândalos (OLKEN, 2009).

Apesar de a sensação de que a corrupção é endêmica em determinados países, mecanismos confiáveis de mensuração deste fenômeno social são escassos (ABRAMO, 2005).

Existem índices que aferem a corrupção percebida em países, como, por exemplo, o *Corruption Perceptions Index* da ONG *Transparency International*. No entanto, segundo Abramo (2005), são índices repletos de vieses, baseados mais no sentimento do entrevistado do que em evidências objetivas. Até mesmo porque, para aqueles que foram “descobertos” cometendo corrupção e foram registrados como a concretização do fenômeno, ainda existem inúmeras situações que não vêm a público. Como menciona Trevino (1986, p. 01, tradução nossa), “O gestor provavelmente não permitiria que sua ‘ética’ fosse diretamente observada”.

Oberman (2004) acreditou que a ação política de empresas, sob o ponto de vista da ética, deve ser avaliada pela maneira que uma empresa ou grupo de interesse interfere no “sistema de contestabilidade”.

A “política de contestabilidade”, segundo Oberman (2004), é uma das características mais significativas da democracia, onde o ambiente democrático ideal não necessariamente é aquele cujas regras são justas, mas aquele que permite a contestação de tais regras.

O sistema político contestável admite que todos os grupos de interesse manifestem suas vontades e tenham tratamento igualitário na avaliação de suas reivindicações.

As estratégias políticas empregadas pelas empresas estariam dentro dos limites éticos, na concepção de Oberman (2004), desde que não corroam o sistema democrático de contestação.

Para analisar a ética das estratégias políticas, Oberman (2004) propôs um *framework* onde três construtos são contemplados: acesso, legitimidade e influência/exploração.

O Quadro 6 apresenta a proposta de Oberman (2004), onde se confrontam os construtos das estratégias políticas e suas consequências para o sistema de contestação política.

O acesso trata da possibilidade de contatar diretamente políticos e outros agentes públicos. Se a ação política minimiza ou impede o acesso de outro grupo (ou vários) a atores políticos, fica caracterizada uma prática inaceitável do ponto de vista da justiça no “jogo de interesses”.

No caso da legitimação, as estratégias políticas que buscam influenciar a opinião pública contra outros grupos de interesses podem ser vistas como ações antiéticas do ponto de vista do sistema de contestação.

	<i>Consequências para a representação em um sistema contestável (manutenção efetiva e eficiente de representação)</i>	<i>Direitos e deveres em um sistema contestável (manutenção de valores democráticos compartilhados)</i>	<i>Justiça em um sistema contestável (manutenção de valores democráticos compartilhados)</i>
Acesso	A ação reduz a representação do sistema de contestação no processo de tomada de decisão política?	A ação procura negar a participação de outras partes?	A ação contribui para exclusão permanente de alguns grupos do processo de tomada de decisão política?
Legitimação	A ação reduz a racionalidade do sistema de contestação no processo de tomada de decisão política?	A ação procura manipular e enganar a opinião pública?	A ação contribui para exclusão permanente de alguns grupos ou dá oportunidade de posições de legitimação?
Influência/ Exploração	A ação tende a aumentar as barreiras de entrada para outros participantes, reduzindo o nível de contestação?	A ação ignora direitos do público e outros interesses?	A ação contribui de maneira permanente para uma distribuição injusta de benefícios e ônus da política?

Quadro 6 - *Framework* para avaliação da ética de uma estratégia política.

Fonte: Oberman (2004, p. 253, tradução nossa).

E por fim, a influência. Eixo central das estratégias políticas, abordagens para influenciar agentes públicos não podem tornar tais agentes como instrumentos particulares para o alcance de objetivos de empresas no mercado político, ou seja, na visão de Oberman (2004), a empresa não pode “capturar” o ator público de tal forma que este passe a ser um agente privado. De certa forma, o interesse particular

não pode sobrepor ao interesse comum.

Para satisfazer a aceitabilidade ética do princípio da acessibilidade, a empresa não pode empreender ações políticas que visem negar qualquer representação ou participação de outros grupos de interesse que orbitam no mesmo sistema político (OBERMAN, 2004).

No caso do princípio da legitimação em um sistema político democrático, instrumentos empreendidos para a manipulação da compreensão pública ou a criação de um “problema” de ordem pública, de modo a direcionar o sentimento da sociedade e influenciar a percepção do público, se não for legítimo, denota uma ação antiética a luz do *framework* de Oberman. Se pode citar como exemplos de ações estratégicas políticas visando a deturpação do princípio da legitimação o *astroturf lobbying* e a *advocacy advertising*.

Segundo Dahan et al. (2013), o *astroturf lobbying*, ou *astroturfing*, ocorre quando uma empresa, associação ou qualquer outro tipo de representação de grupo de interesse simula o apoio popular (*grassroots*), por meio de ações publicitárias falsas, criando a noção de movimentos populares legítimos e espontâneos. Já a *advocacy advertising*, quando utilizada com interesses escusos, ocorre mediante o emprego de defesas públicas, utilizando todos os tipos de mídias, a respeito de determinada causa de interesse exclusivo da empresa, ou de um certo grupo de interesse, que de uma forma ou de outra acabam minimizando a participação de outros grupos de interesses, geralmente contrários àquilo ora defendido.

Por fim, o critério da influência que, segundo Oberman (2004), estaria dentro dos mais arraigados princípios da ética se ação política de interesse privado estivesse aderente ao interesse público, ou em outras palavras, que se coincidissem.

Apesar de Oberman (2004) propor um *framework* para análise das ações políticas de empresas a luz da ética e da política de contestação, o autor não elaborou um guia geral para ser empregado por empresas. A maior contribuição de seu trabalho fora chamar a atenção para o fato de que ao formular a estratégia política corporativa, esta não pode pôr em risco a democracia representativa, minimizando vozes contrárias no debate das políticas públicas.

Segundo Arruda e Navran (2000, p. 27), os indivíduos que trabalham em uma empresa “são mais eficientes quando há congruência entre os valores e as crenças a respeito de como o trabalho deve ser feito e as expectativas e exigências da organização em relação ao sucesso”. Para tanto, mecanismos de aferição da ética

empresarial precisam ser implementados a fim de garantir que os valores e crenças dos indivíduos coadunem com os valores e crenças da própria organização.

Uma série de organizações nacionais e internacionais, muitas delas sem fins lucrativos, têm se dedicado a desenvolver mecanismos para melhorar o desempenho de empresas e governos no que tange a princípios de governança, transparência, integridade, ética e combate à corrupção.

Dentre as instituições que têm buscado desenvolver mecanismos para a melhoria da governança corporativa, citam-se o Instituto ETHOS e seu manual com indicadores para negócios sustentáveis e responsáveis, a *Global Reporting Initiative* (GRI) e as diretrizes para relato de sustentabilidade G4, os 10 princípios do Pacto Global das Nações Unidas (ONU), a ISO por meio de sua norma 26000, o *Ethics & Compliance Initiative* (ECI) e seus *Principles and Practices of High-Quality Ethics & Compliance Programs* e a Forética e seu *Sistema De Gestión Ética y Socialmente Responsable* (SGE 21).

Ressalta-se, no entanto, que a maioria daqueles instrumentos é fortemente relacionada à responsabilidade social. Em muitos casos, tais indicadores podem ter sido utilizados mais como instrumentos mercadológicos por parte das empresas do que meios para melhorar o desempenho empresarial a luz da ética (ARRUDA; NAVRAN, 2000).

Pensando nisso, Arruda e Navran (2000) desenvolveram um conjunto de indicadores para avaliar o grau de “eticidade” empresarial, originado a partir de seu clima organizacional. Estes indicadores são apresentados no Quadro 7.

INDICADORES	MEDIDAS
1. <i>Sistemas formais</i>	Regras e manuais? Sistemas de controle?
2. <i>Mensuração</i>	Sistemas de avaliação?
3. <i>Liderança</i>	Políticas escritas e mensagens?
4. <i>Negociação</i>	Acordos?
5. <i>Expectativas</i>	Sistemas de seleção, promoção e correção?
6. <i>Consistência</i>	Palavras e ações da organização?
7. <i>Chaves para o sucesso</i>	Lançamento de produto? Experiência em posições-chave?
8. <i>Serviço ao cliente</i>	Contato com clientes? Manifestações de cortesia? Treinamentos?
9. <i>Comunicação</i>	Comunicação de regras? Informação, orientação e reforço? Esclarecimento de dúvidas? Rapidez, precisão e punição em relação ao cumprimento das normas?
10. <i>Influência dos pares</i>	Sistema informal de comunicação e educação? Apoio dado aos colegas?
11. <i>Consciência ética</i>	Relações pessoais? Assédio sexual? Uso dos ativos da empresa?

Quadro 7 - Indicadores e medidas de clima ético organizacional

Fonte: Arruda e Navran (2000, p. 33)

O fundamento da empresa ética, segundo Remišová e Búciová (2012), é a

realização de ações em benefício próprio que não gerem danos às demais partes interessadas. Para se verificar se a empresa é realmente ética é necessário que a mesma demonstre por meio de processos e procedimentos específicos seus princípios e valores éticos (REMIŠOVÁ; BÚCIOVÁ, 2012).

O Instituto ETHOS²⁰, por meio de seu manual com indicadores para negócios sustentáveis e responsáveis, provê instrumentos úteis para que a empresa possa avaliar se suas ações estão aderentes à princípios éticos e da responsabilidade social.

O manual ETHOS é seccionado em 4 dimensões: visão e estratégia, governança e gestão, social e ambiental. Destas dimensões, a dimensão governança e gestão oferece 16 indicadores (subtemas), dos quais os destinados a integridade, prevenção e combate à corrupção, são relevantes aos objetivos desta pesquisa.

Com o objetivo de gerar altos níveis de integridade aos seus membros, o *Ethics & Compliance Initiative* (ECI), organização localizada na cidade de Arlington, EUA, busca, por meio de seu centro de pesquisa, oferecer as melhores práticas no que tange à ética empresarial. O ECI também certifica profissionais pelo *The Leading Professional in Ethics & Compliance* (LPEC), atestando conhecimentos e habilidades necessárias a manutenção da ética e integridade de empregadores.

Para que uma organização seja certificada pelo ECI, a mesma deve atender aos requisitos do *Blue Ribbon Panel*²¹, documento que orienta empresas no planejamento, implementação e manutenção de um sistema de gestão da ética e *compliance*, principalmente no quesito regulatório e legal.

Uma das justificativas da ECI para elaboração do *Blue Ribbon Panel* é a crescente atuação do Estado por meio de órgão reguladores, facilitando o cumprimento por parte das empresas dos inúmeros aspectos normativos que cobrem um ambiente altamente regulado. Outra justificativa é que não ser ético gera custos elevados para as empresas, como sanções de toda a ordem e a mácula da imagem institucional.

O *Blue Ribbon Panel* estipula um conjunto de princípios para a geração de programas de alta qualidade em ética e *compliance*. São 5 os princípios que alicerçam o documento:

²⁰ ETHOS - Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Indicadores Ethos para negócios sustentáveis e responsáveis – guia temático: integridade, prevenção e combate à corrupção. São Paulo (2015): Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/cedoc/indicadores-ethos-guia-tematico-integridade/> Acesso: 30/01/2016.

²¹ *The Ethics & Compliance Initiative (ECI). Blue Ribbon Panel Report*. Disponível em: <https://www.ethics.org/certifications/blue-ribbon> Acesso: 30/01/2016.

- Princípio 1: Ética e *compliance* são fundamentais para a estratégia de negócios.
- Princípio 2: Os riscos para a ética e *compliance* são mapeados, geridos e mitigados.
- Princípio 3: Os líderes em toda a organização desenvolvem e sustentam uma cultura de integridade.
- Princípio 4: A organização defende, valoriza e incentiva a comunicação de preocupações e suspeitas de irregularidades.
- Princípio 5: A organização toma medidas para punir os responsáveis de irregularidades.

A ISO (*International Organization for Standardization*) organização não governamental dedicada à normalização de padrões internacionais, com sede em Genebra, Suíça, publicou em 2010 a ISO 26000²², norma para implementação e gestão de um sistema de responsabilidade social, não certificável.

A ISO 26000 trouxe como seu quarto princípio o comportamento ético empresarial. Este princípio engloba ações para identificação e declaração dos valores éticos fundamentais, a criação de uma estrutura de governança com processos que valorizem e estimulem o comportamento ético, bem como a geração de instrumentos para coibir ações contrárias aos valores éticos estabelecidos.

Pensando na sustentabilidade do planeta, as Nações Unidas em 2000 lançaram o Pacto Global²³, documento que reúne 10 princípios englobando preocupações nas áreas do trabalho, meio ambiente e combate à corrupção.

As empresas que são signatárias do pacto devem enviar anualmente ao site oficial do pacto seus relatórios de progressos realizados em cada princípio. Dois tipos de relatórios são enviados: 1) para organizações com fins lucrativos o relatório a se fazer é o de Comunicação de Progresso - *Communication on Progress (COP)*; 2) para organizações sem fins lucrativos deve-se enviar a Comunicação de Engajamento - *Communication on Engagement (COE)*, sendo esta última com periodicidade de dois anos.

²² *International Organization for Standardization (ISO). ISO 26000. Social responsibility.* Disponível em: <http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso26000.htm> Acesso em: 25/01/2016.

²³ PACTO GLOBAL. Guide to corporate sustainability. 2014 United Nations. Two United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA. Published December 2014. Disponível em: https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Nachhaltigkeits-CSR-Management/un_global_compact_guide_to_corporate_sustainability.pdf Acesso: 13/11/2016.

Diretamente relacionado ao Pacto Global, as diretrizes G4²⁴ para relato de sustentabilidade, da *Global Reporting Initiative* (GRI), instituição internacional independente, com sede em Boston, EUA, busca auxiliar empresas a definirem objetivos e metas sustentáveis, bem como, estabelecer parâmetros para aferir seu desempenho em ética, transparência, meio ambiente e responsabilidade social.

O G4 oferece um conjunto de indicadores, em formatos qualitativos e quantitativos, de como está o desempenho da organização em uma série de dimensões da sustentabilidade. Além disso, permite às empresas compararem seu desempenho com outras empresas que também adotam as diretrizes, por meio de acesso ao site da GRI.

Outra organização internacional destinada à melhoria do desempenho sustentável de empresas, com foco na transparência e integridade, é a Forética, com sede Barcelona, Espanha. A Forética²⁵ desenvolveu a norma SGE21, um sistema de gestão da ética e responsabilidade social em uma perspectiva integrativa com a estratégia corporativa da empresa.

Uma contribuição importante para as empresas que adotam o SGE21 é de oferecer uma estrutura de gestão facilitadora na incorporação de valores éticos que são mais representativos de seu contexto atual, de acordo com o pensamento e as circunstâncias sociais de seu tempo.

Por fim, das organizações dedicadas à elaboração de instrumentos para a melhoria do desempenho ético e sustentável de empresas consultadas para esta pesquisa, destaca-se a Pró-Ética, iniciativa da Controladoria Geral da União, que visa dar publicidade para empresas comprometidas com a prevenção e combate às práticas de corrupção.

O Capítulo 1 do regulamento do Pró-Ética²⁶ estabelece seus objetivos institucionais, além de oferecer a divulgação anual das empresas que adotaram o programa. Seus objetivos são:

²⁴ G4 - Diretrizes para relato de sustentabilidade. Global Reporting Initiative (GRI). 2013. Disponível em: <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Brazilian-Portuguese-G4-Part-One.pdf> Acesso: 13/11/2016.

²⁵ SGI 21. Ethical and socially responsible management system. Standard for the Evaluation of Ethical and Socially Responsible Management in organizations. Forética/SGE 21/2008 Version. Disponível em: http://www.foretica.org/sge_21_ingles.pdf. Acesso: 13/11/2016.

²⁶ Regulamento do Pró-Ética - Empresas Contra a Corrupção. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/arquivos/documentos-e-manuais/novo-regulamento-empresa-pro-etica>. Acesso: 28/10/2016.

- “Reconhecer as boas práticas de empresas na preservação da integridade corporativa e de vigilância da corrupção”;
- “Alertar e conscientizar as empresas da importância delas no combate à corrupção, minimizando práticas ilegais e antiéticas”;
- “Promover a prática de medidas de valorização da ética e da integridade”; e
- “Abreviar a probabilidade de corrupção nas relações entre o setor público e o setor privado”.

Como já alertado por Arruda e Navran (2000), a maioria dos instrumentos nacionais e internacionais dedicados à gestão da ética empresarial estão sob o guarda-chuva da sustentabilidade. No entanto, todos os esforços das instituições relatadas trazem contribuições para a implementação de mecanismos para integridade, transparência e combate à corrupção em empresas, aspectos *sine qua non* para a manutenção de valores e princípios éticos organizacionais.

2.1.9. Considerações finais da revisão de literatura

A revisão da literatura buscou abranger as teorias que suportam a metodologia de coleta e análise necessária para o alcance dos objetivos estabelecidos.

As estratégias políticas de empresas são fruto de diversas perspectivas explicadas pela literatura, que vão desde características institucionais, perpassando pela gestão de conflitos de interesses e partes interessadas, até como empresas que adotam uma postura política ativa se inter-relacionam em alianças e redes.

Contudo, os estudos dedicados às estratégias políticas são omissos em relação à ética. Para contribuir com a superação desta lacuna, a revisão de literatura proposta buscou cercar aspectos necessários à elaboração de ações políticas que garantam a integridade organizacional, respeitando a liberdade de agir de outras partes interessadas ou opositoras à empresa.

Cabe ressaltar que o Brasil passa por um momento ímpar, onde as instituições estão sendo colocadas à prova. Sendo assim, abordar o tema de estratégias políticas pode levar a interpretações equivocadas sobre o que a literatura defende como práticas para geração de vantagens competitivas no ambiente não mercadológico. Por-

tanto, é necessário frisar que esta pesquisa focará no emprego de estratégias políticas que estão de acordo com os dispositivos normativos e em aderência às boas práticas de gestão.

2.2. Posicionamento Teórico

Tendo como base a literatura consultada, este estudo vislumbrou um instrumento de análise para as estratégias políticas empresariais, tendo em vista o auxílio às empresas na melhoria de seus desempenhos face a regulação, sem perder o foco dos limites éticos que tais ações podem ultrapassar.

Contudo, antes é necessário definir alguns termos empregados na coleta e análise de dados da pesquisa:

- **Parceria:** Segundo Slack e Lewis (2009), o conceito de parceria é o mesmo conceito empregado para alianças estratégicas.
- **Aliança estratégica (*strategic alliances*):** são acordos voluntários entre empresas, envolvendo o intercâmbio, o co-investimento financeiro e/ou o co-desenvolvimento de recursos e capacidades, visando a geração de vantagem competitiva, configurando-se incertezas de ambas as partes por não conseguirem antever as ações do parceiro (PARKHE, 1993; MACEDO-SOARES, 2002; KALE; SINGH, 2009). “Uma aliança estratégica existe sempre que duas ou mais organizações independentes cooperam no desenvolvimento, na produção ou na venda de produtos e serviços” (BARNEY; HESTERLY, 2011, p. 248).
- **Rede social:** conjunto de conexões que existem entre pessoas, organizações, dentre outros, enraizados em contextos de relacionamentos sociais, como, por exemplo, amizade e confiança (GULATI, 1998).
- **Rede estratégica:** pode ser compreendida como um conjunto de laços interorganizacionais “múltiplos” e duradouros, com importância estratégica para as organizações compreendidas na rede (GULATI et al., 2000).
- **Rede de valor:** observa todo o contexto de uma organização visando

identificar e responder às necessidades dos clientes, bem como o fornecimento de insumos para reagir às ações dos concorrentes (CHRISTENSEN; ROSENBLOOM, 1995). A perspectiva de rede de valor é mais adequada para empresas da Nova Economia, em especial para organizações que competem no ambiente digital (PEPPARD; RYLANDER, 2006).

- Ego-rede: rede egocêntrica (*egocentric network*) – conjunto de ligações entre a empresa central (focal) e seus parceiros críticos em termos estratégicos, considerando as interdependências que proporcionam, ou potencialmente podem proporcionar, a geração de vantagem competitiva (OZCAN; EISENHARDT, 2009; MACEDO-SOARES, 2011). A noção original de rede egocêntrica remonta a Knoke e Kuklinski (1982, p. 16), onde os autores a definiram, em seu nível mais simples, como o conjunto de ligações “de um ator (*ego*) e todos outros atores (*alters*) com os quais o ego tem relações diretas, assim como todas as outras relações ao longo daqueles atores”.

2.2.1.

Arcabouço inicial para a análise de estratégias políticas para empresas reguladas

A seguir serão descritos os componentes do arcabouço proposto. Estes componentes são formados por metodologia de aplicação, modelo conceitual e listas de referência que balizarão a análise.

2.2.1.1.

Metodologia

Seguindo o arcabouço analítico SNA, proposto por Macedo-Soares (2002), a metodologia a ser adotada por esta pesquisa cobriu os passos elencados a seguir. Contudo, é importante salientar que as etapas adotadas por Bastos (2012) foram recepcionadas aqui, com algumas alterações para o setor ferroviário de cargas brasileiro e a adoção da dimensão da ética de maneira mais proeminente.

Passo 1 *Caracterização da estratégia política da organização*: no caso específico deste estudo, usa-se a perspectiva proposta por Bastos (2012),

de que o enfoque são as estratégias políticas da empresa focal, ou seja, da empresa analisada em indústrias reguladas.

Na concepção original do SNA, desenvolvido por Macedo-Soares (2002), na fase de caracterização da estratégia avaliava-se a aderência à tipologia estratégica de Mintzberg (1987). Contudo, por tratar-se de um conjunto específico de estratégias, que são as estratégias políticas, adotou-se as tipologias estratégicas discutidas por Mahon e Murry (1981), Yoffie e Bergstein (1985), Keim e Zeithaml (1986), Hillman e Hitt (1999), Oliver e Holzinger (2008), Deng et al. (2010) e Meckling (2015).

A metodologia adotada pelo SNA recepciona nesta etapa a noção de o conteúdo da estratégia, o processo da estratégia e os procedimentos organizacionais envolvidos na execução da estratégia pela empresa focal, baseado nas elucubrações de Fahey e Randall (1998). Entretanto, este estudo recepciona em partes tal postura, necessitando das devidas adaptações para o objeto e objetivos da pesquisa, haja vista que o texto original fora direcionado para empresas que atuam no mercado tradicional, ou seja, aquelas empresas que empregam estratégias mercadológicas competitivas.

Segundo Fahey e Randall (1998), o conteúdo da estratégia contempla o escopo da estratégia, as posturas competitivas ou de diferenciação e as metas.

O escopo da estratégia versa, originalmente, sobre o segmento de mercado escolhido por uma empresa, bem como os bens e serviços a serem oferecidos aos clientes daquele segmento. Neste contexto, aqui se faz a primeira adequação, pois, para empresas reguladas por meio de concessão, como é o caso do setor ferroviário de cargas, o segmento é dado pelo contrato de concessão. Apesar disso, outras características que definem o escopo da estratégia, como o “escopo de *stakeholders*”, é aceitável para o caso das empresas da indústria objeto deste estudo.

Para a postura ou diferenciação competitiva, Fahey e Randall (1998) destacaram a importância de a empresa criar para o consumidor uma imagem distintiva, permitindo que a mesma se distancie de competidores diretos e indiretos.

No caso do setor ferroviário de cargas, não há a figura de competição direta, pelo fato de ser uma concessão. Mesmo assim, configura-se a competição de outros modais de transportes, o que urge das empresas do setor objeto construir serviços que sobreponham o que é oferecido pelos competidores substitutos de outros meios de transportes.

O último componente do conteúdo da estratégia defendido por Fahey e Randall (1998) é a meta. Evidentemente, se a empresa não determinar, minimamente, quais são seus objetivos financeiros, sua missão e visão, provavelmente não conseguirá aferir se está numa direção correta.

Como o conteúdo da estratégia é uma consequência direta de um processo, a análise deste processo também é importante, sendo que o mesmo deve comportar etapas de elaboração e acompanhamento (FAHEY; RANDALL, 1998).

Passo 2 *Avaliação das implicações estratégicas dos fatores organizacionais:* Nesta etapa é necessário identificar e avaliar os recursos da empresa focal, que, pela metodologia SNA, ganha conotações de fatores organizacionais. Estes fatores são, segundo Macedo-Soares (2002), de sucesso (tecnológicos, organizacionais no estrito senso, humanos, financeiros e físicos), pois constituem-se em forças e fraquezas, reais e potenciais, necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos traçados de acordo com a visão da empresa focal.

O fato de se tratar de estratégias políticas de empresas face a regulação, nesta etapa a metodologia proposta recepciona as percepções de Hillman e Hitt (1999) e Oliver e Holzinger (2008), que observaram a necessidade de desenvolver e manter capacidades e recursos valiosos, raros e inimitáveis numa perspectiva dinâmica, ou seja, adaptáveis às rápidas mudanças ambientais.

Passo 3 *Avaliação das implicações estratégicas de natureza política da empresa focal a luz da ética e da integridade empresarial:* Aqui o objetivo é verificar se as estratégias políticas escolhidas pela empresa focal não ferem o princípio da contestação defendido por Oberman (2004) e se se adequam aos instrumentos nacionais e internacionais para manutenção da ética e integridade empresarial.

Passo 4 *Avaliação dos fatores estruturais da indústria:* este próximo passo estabelece a necessidade de se identificar e analisar os fatores macro ambientais integrantes, quais sejam: políticos, econômicos, sociais, culturais e demográficos. Estes fatores podem ser diagnosticados como oportunidades e/ou ameaças reais e prováveis.

Nesta etapa, o arcabouço analítico SNA inspirou-se nas premissas e constructos oferecidos por Austin (1990), no que tange aos fatores necessários para análise

do macro ambiente de uma empresa focal, direcionado especialmente para a realidade de países em desenvolvimento.

Passo 5 *Identificação dos atores da rede de valor*: este passo busca uma visualização holística dos elos críticos para a empresa focal. Bastos (2012) percebeu que por se tratar de empresas reguladas, com o emprego de estratégias políticas, esta rede de valor é política, devendo ser avaliada as implicações estratégicas de natureza política dos atores estratégicos demandadores e fornecedores de políticas públicas.

Passo 6 *Mapeamento e classificação das alianças que constituem a ego-rede da empresa focal*: Identificar e classificar as alianças estratégicas da empresa focal e os laços com seus parceiros, ou seja, do que é chamada a sua “ego-rede”. Esta etapa apresentará aqueles atores que exercem um papel fundamental (crítico) para o desempenho da firma focal.

Passo 7 *Identificação da rede estratégica política e a análise das suas implicações nos níveis da empresa focal, bem como, do setor alvo*: Aqui se busca compreender, seguindo uma premissa de Oliver e Holzinger (2008), a atividade da rede social política para defender as políticas públicas correntes ou pretendidas.

Passo 8 *Análise do desempenho da empresa focal, por meio dos seus indicadores (qualitativos e quantitativos)*: A fim de comparar o desempenho da empresa focal com as demais empresas do setor, também se busca o desempenho médio do setor.

O principal objetivo desta etapa é “caracterizar o desempenho da empresa focal afetado por suas decisões estratégicas políticas” (BASTOS, 2012, p. 70). Para tanto, os indicadores de desempenho alvo serão aqueles defendidos por Barney e Hesterly (2011).

Passo 9 *Avaliação das implicações estratégicas de natureza política a luz da ética e da integridade empresarial, em uma perspectiva relacional*: Semelhante ao passo 3, o objetivo aqui é verificar se as estratégias políticas não ferem o princípio da contestação, exercem boas práticas de governança, atuando com ética e transparência. No entanto, diferentemente do passo 8, nesta etapa busca-se analisar se as ações estratégicas de algum parceiro da rede de valor da empresa focal, notadamente os

fornecedores, impactam negativamente os princípios éticos e de integridade corporativa.

Passo 10 *Avaliação da adequação estratégica da empresa focal:* Nesta etapa pretende-se verificar quanto a estratégia política da empresa focal permite capitalizar as forças reais e potenciais, visando a exploração e exploração de oportunidades, bem como favorecendo a mitigação de ameaças, dentro de uma perspectiva dinâmica e sistêmica (MACEDO-SOARES, 2002). O que realmente se busca neste momento é verificar se a estratégia política está adequada à luz do desempenho aferido, em outras palavras, busca-se checar o *fit* estratégico.

Outro aspecto, destacado por Macedo-Soares (2002) nesta etapa da metodologia SNA, é que a adequação estratégica deve ser avaliada tanto na perspectiva tradicional quanto relacional. Em outras palavras, postas as características da estratégia, essa capitaliza as forças constituídas? Não apenas levando-se em consideração os recursos internos da empresa focal, mas, além disso, os recursos reais e prováveis gerados pela rede de relacionamentos, minimizando as fraquezas da empresa, bem como de sua própria rede de valor.

Como base teórica para analisar esta etapa, o SNA repousa nas considerações de Zajac et al. (2000), que desenvolveram uma perspectiva dinâmica para a adequação da estratégia da empresa.

Passo 11 *Alterações necessárias nos fatores relacionais ou organizacionais para melhor adequação estratégica, se for o caso:* A partir da avaliação do nível de adequação estratégica da firma focal, parte-se para identificação das prováveis causas da falta de adequação, bem como propostas para melhorar o ajuste estratégico dinâmico.

Aqui, novamente com auxílio das considerações de Zajac et al. (2000), almeja-se identificar se a estratégia política da empresa focal se tornou obsoleta, ultrapassada ou, de alguma outra forma, inadequada face ao ambiente dinâmico.

Sendo assim, Macedo-Soares (2002) referendou o ideal para esta etapa como a elaboração de ações, pertinentes à toda empresa focal, com metas e indicadores definidos, em ordem cronológica, referentes à alocação/gestão de recursos e às práticas associadas para atingir os objetivos estratégicos, com o necessário alinhamento entre essas ações.

PASSO 12 *Decisão sobre alterações nos rumos estratégicos – refinamento, calibragem ou a adoção de uma nova postura estratégica, visando a geração de valor sustentável, levando em consideração todas as partes interessadas da organização:* Como proposta final, deve-se estabelecer uma estratégia refinada, bem como o processo que lhe dará execução, visando atingir a todas as partes interessadas, inclusive aquelas potenciais.

A Figura 16 resume visualmente os passos metodológicos traçados para o arcabouço analítico proposto.

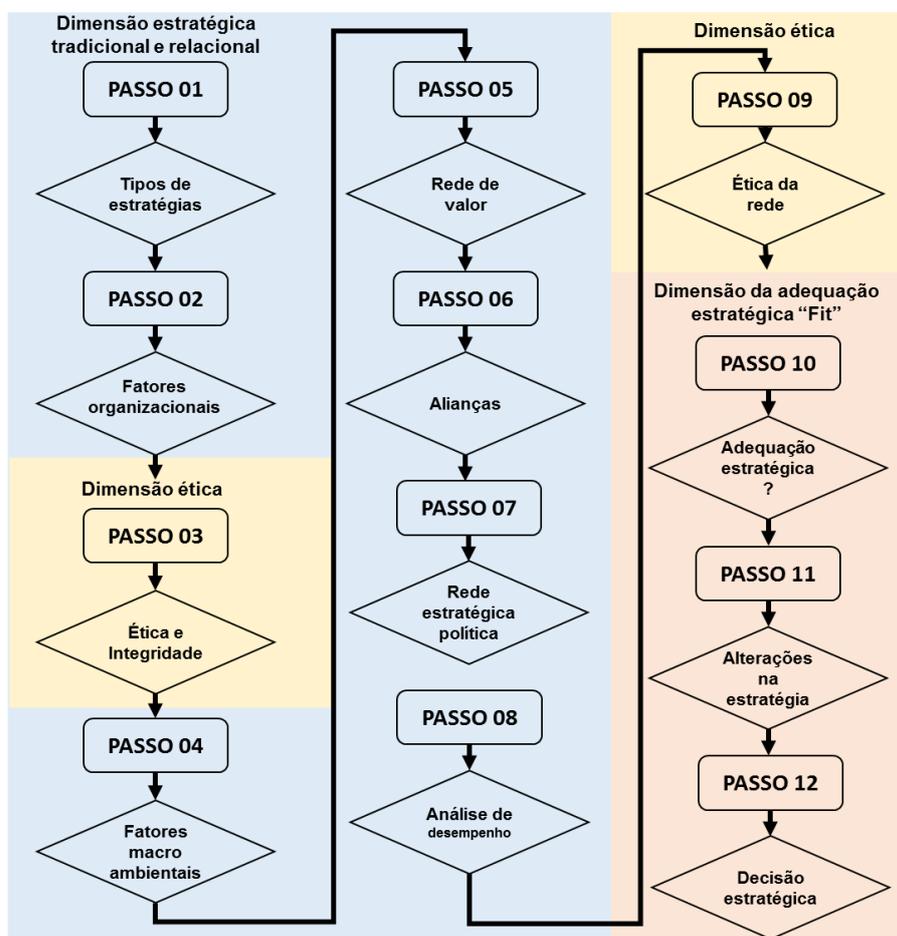


Figura 16 - Conjunto de passos destinados à metodologia proposta para o estudo

Os componentes do arcabouço de trabalho desta pesquisa serão as listas de referência de construtos utilizadas para os passos de 2 a 9. Tanto a análise tradicional quanto a relacional visam complementar a perspectiva dos impactos estratégicos nas vertentes da empresa e da indústria focal, para que se possa sugerir mecanismos para o aproveitamento de oportunidades e forças, ao mesmo tempo que propõe ações para mitigação de ameaças e fraquezas.

Registra-se as contribuições adicionais para o ferramental analítico SNA, além das estratégias políticas em indústrias reguladas, em especial para o setor ferroviário, a inovação de trazer a dimensão da ética (passos 3 e 9), sendo que estas últimas demonstram uma preocupação premente da sociedade brasileira.

2.2.1.2. Modelo conceitual

Para a elaboração do modelo proposto para este estudo levou-se em consideração as contribuições de Austin (1990), Hillman e Hitt (1999), Macedo-Soares (2002), Bonardi et al. (2006) e Bastos (2012).

Na Figura 17, que materializa a visão do modelo deste estudo, nota-se a contribuição de Austin (1990) e seu ferramental analítico para o macro ambiente de uma empresa, em especial aquelas que operam em países emergentes, em que os fatores econômicos, políticos, culturais e demográficos se destacam. Os fatores políticos foram distintos na Figura 17 por conta do impacto significativo nas ações estratégicas de empresas que operam em regime de concessão pública.

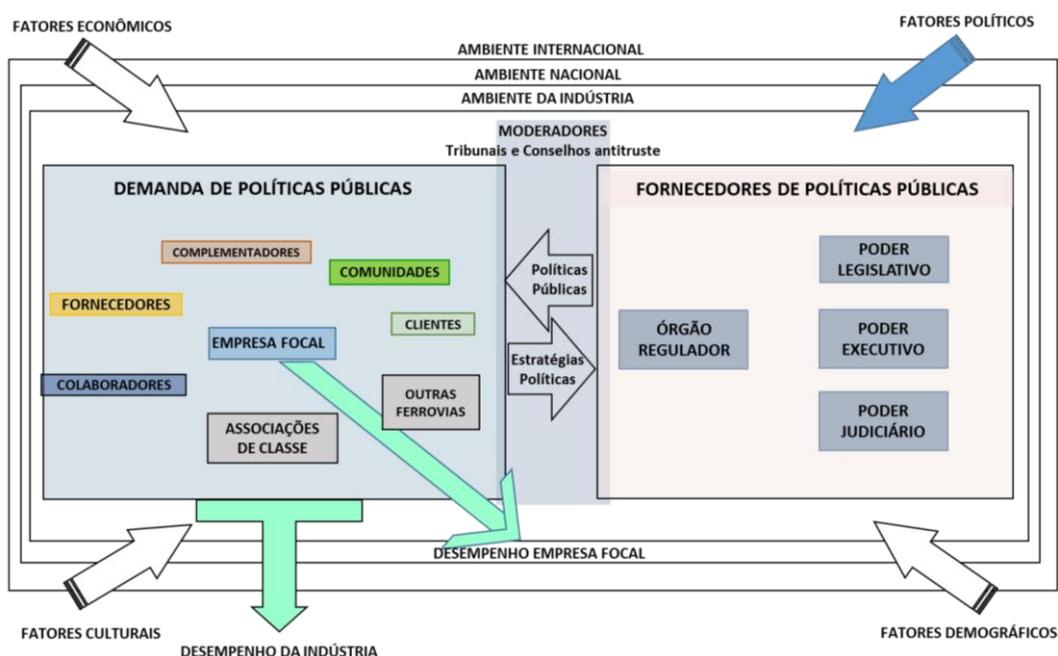


Figura 17 - Modelo proposto para o estudo

Em um plano avançado aparecem as empresas que compõem a ego rede da empresa focal. As contribuições de Macedo-Soares (2002) são contundentes para o modelo, haja vista que o mesmo busca analisar a estratégia política das empresas do setor ferroviário de cargas tanto em uma ótica tradicional quanto relacional.

A noção de um mercado político, apresentada por Hillman e Hitt (1999) e visualmente mostrada por Bonardi et al. (2006), destaca a singularidade das estratégias desenhadas por empresas que operam face a regulação. Diante desta perspectiva, Bastos (2012) propôs um modelo de análise que contemplasse tanto o mercado político quanto o mercado tradicional para a elaboração de estratégias.

A Figura 18 apresenta o principal diferencial deste estudo, que é o de congrega aspectos de ética e integridade empresarial face a estrutura social na qual a empresa focal está inserida.



Figura 18 - Ética e integridade da empresa focal face a estrutura social a qual ela pertence

A estrutura social, que é um importante fator macro ambiental cultural, pode ser compreendida como a natureza dos relacionamentos e interações entre os membros de uma determinada sociedade. As características que determinam a estrutura de uma sociedade são os estilos de tomada de decisão, como os relacionamentos estão estruturados e as atitudes para com os outros membros da sociedade (AUSTIN, 1990).

2.2.1.3.

Listas de referências

As listas de referências têm o objetivo principal de orientar o levantamento e análise de dados que compõem o *corpus* de investigação do estudo.

Os Quadros 8 e 9 refletem as listas de referência de trabalho para análise dos fatores organizacionais e macro ambientais, com aplicações no setor ferroviário de cargas, com contribuições do modelo SNA de Macedo-Soares (2002) e inspirado, e adaptado, do modelo para indústrias reguladas de Bastos (2012), com importantes apoios dos instrumentos nacionais e internacionais para a gestão da ética e integridade empresarial.

Categorias	Variáveis	Efeitos e ações esperados para a organização
Pessoas	Recursos e Capacidades humanas	Identificação, acompanhamento e mapeamento das competências necessárias face a regulação.
		Visando absorver as alterações do ambiente regulatório em uma vertente dinâmica, a área regulatória da empresa deve apresentar as premissas defendidas por Hillman e Hitt (1999) e Oliver e Holzinger (2008).
		Experiência dos funcionários da empresa com o órgão regulador, tanto aqueles funcionários pertencentes à função administrativa de regulação quanto funcionários de outras áreas.
		Recursos e capacidades para a elaboração e a execução de estratégias políticas face ao mercado político.
Estrutura organizacional	Estrutura organizacional formal	Formalização de uma área específica para o relacionamento institucional
		Formalização de uma área específica para assuntos regulatórios
		Formalização de uma área de relações governamentais
Cultura	Cultura organizacional	A cultura organizacional percebe a área regulatória como parte integrante e necessária no dia a dia da empresa, como função responsável em transmitir as obrigações do órgão regulador
	Estilo de liderança	Interação da função administrativa de relações institucionais, regulação e relações governamentais com restante da empresa.
		Reconhecimento pela empresa da função administrativa de regulação como principal meio para tratar de temas regulatórios.
		Os gestores de topo da empresa devem demonstrar comprometimento e liderança em relação às questões regulatórias, bem como legitimar as ações da função administrativa de regulação.
		Proporcionar meios para que haja integração dos requisitos da função administrativa de regulação com os demais processos de negócios da empresa.
		Nível gerencial consciente do papel da área de relações institucionais e regulatório, trabalhando de maneira simbiótica com as áreas.
		Promover a integridade pessoal, a confiança no trabalho em equipe e conquistar a confiança das pessoas. (ARRUDA; NAVRAN, 2000)
		Equipes interdependentes e matriciais para tratar de questões específicas regulatórias ou do mercado político.
Processos	Processos de negócio	Mapear e gerir as variadas atividades da empresa como um macroprocesso, sendo necessário que tal macroprocesso absorva as obrigações regulatórias.
	Processos regulatórios	Mapear e gerir as variadas atividades regulatórias como um processo, permitindo a gestão do atendimento das obrigações e requisições do ambiente regulatório.

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Efeitos e ações esperados para a organização
Processos	Comunicação formal	Existência de canais de comunicação formais, internos e externos, proporcionando a disseminação das obrigações e conhecimento regulatórios.
	Comunicação formal para a manutenção da ética	Transmitir com clareza as regras, orientações, esclarecimentos e agir com precisão e rapidez no não cumprimento das regras. Comunicar preocupações sobre práticas ilegais, irregulares, perigosas ou antiéticas relacionadas às operações da organização. (ARRUDA; NAVRAN, 2000, G4, 2013)
	Processos Anticorrupção	Mecanismos de monitoração para identificar, coibir e punir as práticas de corrupção. As ações concretas anticorrupção e respostas a incidentes. (SGE21, 2008; PACTO GLOBAL, 2013; ETHOS, 2015; PRÓ-ÉTICA, 2016)
Ética e Integridade	Código de conduta	Formalização e comunicação ampla e contínua dos valores, regras e premissas éticas, cultivando a obediência a esse ordenamento, a fim de consolidar um posicionamento ético. (ARRUDA; NAVRAN, 2000; G4, 2013; ETHOS, 2015)
	Concorrência leal	Estabelecimento de mecanismos para garantir uma concorrência justa, permitindo uma convivência harmônica com as outras empresas. (G4, 2013; ETHOS, 2015)
	Contribuições para campanhas eleitorais	Criação de espaços que favoreçam a reflexão sobre esse tipo de participação política, garantindo instrumentos para verificação para quem se doou e por qual motivo se doou. (G4, 2013; ETHOS, 2015)
	Envolvimento no desenvolvimento de políticas públicas	O envolvimento no desenvolvimento em políticas públicas é fundamental que a empresa e a sociedade participem do processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Para tanto, respeitando o princípio da contestabilidade, este envolvimento deve ser legítimo, preservando as discussões públicas e acesso a atores políticos. (PACTO GLOBAL, 2013; G4, 2013; ETHOS, 2015).
	Mecanismos de denúncia	A empresa deve disponibilizar meios para manifestações e relatos acerca de suspeitas, casos de má conduta ou violações de suas políticas, garantindo anonimato e confidencialidade dos indivíduos internos e externos à organização. (G4, 2013; ETHOS, 2015)
	Relações com investidores	Ser transparente com os investidores e prover exatidão dos relatórios financeiros. (ETHOS, 2015)
	Controles internos	Procedimentos e rotinas para reduzir a vulnerabilidade da empresa aos riscos contábeis, financeiros e éticos. (ARRUDA; NAVRAN, 2000; G4, 2013; ETHOS, 2015).
	Programa de Integridade	A instituição de um programa de integridade está relacionada à adoção de ferramentas que impeçam a ocorrência de casos de corrupção, fraude e atos ilícitos. (G4, 2013, ETHOS, 2015)

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Efeitos e ações esperados para a organização
Ética e Integridade	Capacitação para a promoção da integridade	A promoção de uma cultura de integridade visa a conscientização e a internalização pelos colaboradores da empresa dos valores e princípios éticos a serem compartilhados. (G4, 2013; ETHOS, 2015)
	Patrocínios e Doações	Necessidade de os patrocinadores protegerem sua própria imagem ao mesmo tempo que obtêm retorno positivo dos recursos vinculados ao patrocínio, proporcionando a adoção de boas práticas de governança dos patrocinados, a fim de evitar fraudes e riscos à própria reputação, entre outros problemas. (PACTO GLOBAL, 2014; ETHOS, 2015)
	Mensuração e avaliação do sistema de integridade	Capacidade de operacionalizar instrumentos medir o sistema de integridade é importante, pois, geralmente, as pessoas prestam mais atenção àquilo que é avaliado e medido. (ARRUDA; NAVRAN, 2000; G4, 2013)
	Consciência ética	Identificar e promover os valores, princípios, normas e padrões de conduta da organização, que foram desenvolvidos, aprovados e implementados, preferencialmente, com a participação de todos. (ARRUDA; NAVRAN, 2000; G4, 2013)
Governança	Governança da organização	Um sistema de tomada de decisão direcionado à consecução dos objetivos organizacionais, coerente com os princípios da ética. (ETHOS, 2015)
	Estrutura de governança	Transparência da estrutura e da composição dos órgãos da governança da empresa.
	Alto Órgão de Governança	As capacidades definidas para os gestores do mais alto nível de governança foram definidas e estabelecidas para alicerçar o objetivo principal da empresa (G4, 2013)
Impacto no Sistema de Contestabilidade (Oberman, 2004)	Acessibilidade	Instrumentos para garantir que a ação política da empresa é justa, não limitando o acesso ou questionamento de outras partes junto aos atores públicos.
		Consequências para a representação em um sistema contestável: A ação reduz a representação do sistema de contestação no processo de tomada de decisão política?
		Direitos e deveres em um sistema contestável: A ação procura negar a participação de outras partes?
		Justiça em um sistema contestável: A ação contribui para exclusão permanente de alguns grupos do processo de tomada de decisão política?
	Legitimidade	Trata-se da adoção de práticas de publicidade e formação de opinião legítimas, não manipulando a opinião pública de maneira enganosa.
		Consequências para a representação em um sistema contestável: A ação reduz a racionalidade do sistema de contestação no processo de tomada de decisão política?

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Efeitos e ações esperados para a organização
Impacto no Sistema de Contestabilidade (Oberman, 2004)	Legitimidade	Direitos e deveres em um sistema contestável: A ação procura manipular e enganar a opinião pública?
		Justiça em um sistema contestável: A ação contribui para exclusão permanente de algum grupo ou dá oportunidade de posições de legitimação?
	Influência/ Exploração	A ação política não visa a criação de barreiras de entrada para mitigar a contestação de outras partes interessadas.
		Consequências para a representação em um sistema contestável: A ação tende a aumentar as barreiras de entrada para outros participantes, reduzindo o nível de contestação?
Sistemas de Informação	Sistemas transacionais	Sistemas para execução de rotinas em todas as áreas integrando questões e obrigações regulatórias
	Sistemas regulatórios	Sistemas dedicados à atividade regulatória, com instrumentos para o acompanhamento de indicadores e demais questões regulatórias. O sistema deve estar integrado aos bancos de dados da empresa para geração direta de informação.
	Sistemas gerenciais	Sistemas gerenciais de apoio à decisão com informações regulatórias, institucionais e governamentais
	Sistemas operacionais	Sistemas de controle de trens e manutenção.
	Sistemas externos	Sistemas de integração de cadeia de suprimentos (BALLOU, 2006).
	Sistemas para manutenção da ética e integridade corporativa.	Sistemas de informação com instrumentos para aferição e acompanhamento do comprometimento da ética e integridade corporativa, estendendo aos parceiros estratégicos ou não (GR4, 2013).
Infraestrutura	Transporte de cargas	A operadora ferroviária de carga oferece instalações, equipamentos e sistemas de controle que asseguram os níveis de serviço contratados, mantendo os padrões de segurança e confiabilidade estabelecidos pelo regulador.
	Relações com o Fornecedor	Suporte na gestão de fornecedores por meio de sistemas de informação e relações institucionais.
	Relações com o Órgão Regulador	Pontos de contato facilitados com o órgão regulador, agilizando questões regulatórias prementes.

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Efeitos e ações esperados para a organização
Infraestrutura	Proposta de Valor da Ética	Incorporação da ética como diferencial competitivo da empresa, ou seja, um atributo que, presente nos serviços oferecidos, os torna únicos quando comparados com competidores. (ETHOS, 2015)
	Modelo de Negócios	Atributos éticos atrelados aos processos de gestão da empresa e em seu modelo de negócios (ETHOS, 2015).
	Atendimento ao cliente	Competências, capacidades e recursos necessários ao cliente: acompanhamento da carga, faturamento, contrato, seguro, dentre outros.
Reputação	Reputação individual	Imagem percebida dos atores públicos e privados do setor em relação à empresa focal.
	Sistemas de gestão e resp. social.	Reconhecimento pelos agentes do setor e pelos atores políticos dos investimentos e resultados da empresa em saúde, ambiente e segurança do trabalho (ISO, 26000)
	Protagonismo	Reconhecimento pelos atores públicos e privados do setor de que a organização é referência para outras empresas em questões regulatórias.
	Relações públicas	A organização estabelece princípios de marketing responsável (SGE21, 2008)

Quadro 8 - Efeitos e ações esperados para cada variável principal independente para gestão estratégica face à regulação para o setor de transporte ferroviário de cargas.

Categorias	Variáveis	Atributos Desejáveis
Econômicos	Demanda por transporte ferroviário	Crescimento da demanda por transporte ferroviário de cargas e ampliação da malha ferroviária.
	Poder de barganha dos usuários do	Capacidade de mobilização e organização dos usuários de transporte de cargas.
	Cenário macroeconômico	Crescimento do PIB. Variações no preço de <i>commodities</i> comercializadas por empresas brasileiras.
Socioculturais	Preservação dos direitos dos usuários	Percepção dos atores públicos e privados em relação aos direitos dos usuários do transporte ferroviário de cargas.
	Respeito às leis e normas regulatórias	Percepção dos atores públicos e privados em relação às leis e normas regulatórias que impactam o setor ferroviário de cargas.
	Combate à corrupção	Mecanismos estatais destinados a inibição, identificação e punição de atos ilícitos como corrupção entre atores públicos e lavagem de dinheiro. (PRÓ-ÉTICA, 2016)
Políticos	Incertezas em relação à regulação	Volume de modificações em dispositivos normativos regulatórios
		Grau de contingenciamento do órgão regulador
		Experiência e tempo de permanência no cargo da direção do órgão regulador

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Atributos Desejáveis
Políticos	Incertezas em relação à regulação	Duração média da edição de resoluções pelo órgão regulador, compreendendo a abertura do processo de participação social até a publicação no diário oficial da união da resolução.
		Alterações no modelo e contrato de concessão ferroviária.
		Interferência percebida de atores políticos no processo de regulação.
	Postura ideológica do órgão regulador	Percepção dos atores públicos e privados do setor ferroviário de cargas quanto à postura ideológica do órgão regulador.
	Consistência das instituições	Percepção dos atores públicos e privados do setor ferroviário de cargas quanto à estabilidade das instituições.
	Estabilidade política	Grau de restrições políticas.
Demográficos	Crescimento populacional	Taxa de crescimento populacional na área de concessão.
	Organização urbana	Grau de urbanização na área de concessão.
		Grau de desorganização urbana na área de concessão.
	Dispersão populacional	Grau de dispersão populacional na área de concessão.

Quadro 9 - Fatores macroambientais e indicadores para análise estratégica no caso de estratégias face à regulação para transportadoras ferroviárias de cargas

O Quadro 10 apresenta as variáveis identificadas para a avaliação do desempenho das estratégias políticas face à regulação para transportadoras ferroviárias de cargas (variáveis dependentes).

Categorias	Variáveis	Atributos Desejáveis
Gerais	Indicadores financeiros	Caixa positivo necessário à regulação.
		Índices de liquidez favoráveis.
		Resultados financeiros positivos para os acionistas
		Rentabilidade superior as demais empresas do setor.
	Indicadores operacionais	Perdas reais no transporte de cargas inferiores às admitidas pelo regulador.
Atendimento aos padrões de conduta ética quanto à segurança e ao meio ambiente e às obrigações regulatórias.		
Regulatórios	Indicadores financeiros	Índice obtido de revisão tarifária superior em relação ao índice solicitado.
		Redução de multas aplicadas pelo regulador
	Indicadores operacionais	Controle de acidentes (ANTT, 2013)
		Efetividade nas contribuições em audiências e consultas públicas.
		Influência junto aos atores políticos.
	Atendimento às obrigações regulatórias.	

Quadro 10 - Indicadores desejáveis de cada variável principal dependente para gestão estratégica face à regulação para transportadores ferroviários de cargas.

As ligações que permitem uma identificação mais precisa dos relacionamentos possíveis no setor de transporte ferroviário de cargas estão representadas no Quadro 11, sendo em tais ligações encontram-se aquelas que são exclusivas ao setor ferroviário e outras que podem ser aplicadas a qualquer indústria.

Tipo de Ligação	Descrição
Fusões e aquisições	Um parceiro adquire o controle acionário de outro ou adquire completamente o outro parceiro.
<i>Joint-venture</i>	Entidade independente é criada pelos parceiros, com propósito específico.
Participação cruzada	Cada parceiro adquire uma participação acionária no outro parceiro.
Investimento minoritário	Um parceiro adquire uma participação acionária minoritária no outro parceiro.
Contrato de concessão	Decorrente de licitação sob a modalidade de leilão, para exploração e desenvolvimento de serviço público de transporte ferroviário de cargas.
Contrato de arrendamento	Período concedido para a exploração da malha ferroviária (as primeiras concessões foram de 30 anos), podendo ser prorrogado uma vez pelo prazo original estabelecido no contrato de arrendamento.
Termos de adesão aos órgãos setoriais	Um ou mais participantes adere aos órgãos do ambiente institucional do setor.
Licenciamento de patente ou <i>know-how</i>	Uma empresa que possui tecnologia ou <i>know how</i> permite a outra utilizá-lo em troca de uma taxa <i>up-front</i> , seguido por <i>royalties</i> , usualmente baseada em contratos futuros.
Transferência de tecnologia	Arranjo informal no qual parceiros compartilham tecnologia. Pode ser acompanhado por acordos formais como pactos de licenciamento ou Pesquisa e Desenvolvimento.
Acordo / Contrato de Pesquisa e Desenvolvimento	Parceiros concordam em pesquisar e desenvolver produtos / serviços e/ou processos.
Acordo / Contrato de fornecimento de equipamentos e materiais	Um ou mais parceiros suprem materiais a outro parceiro que, por sua vez, usa esses materiais para elaborar um produto.
Acordo / Contrato de prestação de serviços	Um parceiro presta serviço a outro parceiro ou à aliança, na forma de assessoria, consultoria, treinamento, assistência técnica etc. Nessa categoria inserem-se, também, os contratos de trabalho e as relações sindicais.
Termo de associação	Um parceiro presta serviço a outro parceiro ou à aliança, na forma de representação de interesses. Nessa categoria inserem-se as associações de representação.

Quadro 11 - Descrição dos tipos de ligações, em função do grau de intensidade, para transportadoras ferroviárias de cargas.

Os Quadros 12 e 13 completam a metodologia delineada para esta pesquisa, com perspectivas necessárias para uma completa análise da estratégia da empresa focal em uma ótica relacional e holística.

Categorias	Indicadores	Características
Estrutura da Rede	Densidade	Alta / Baixa
	Escopo	Amplo / Restrito
	Posição e centralidade	Central / Intermediária / Periférica
Composição da rede	Identidade dos parceiros da indústria focal	Forte / Fraca
	Status dos parceiros da indústria focal	Sucesso / Fracasso
	Acesso a recursos da indústria focal	Fácil / Difícil
Modalidade dos Laços	Força das conexões	Forte / Fraca
	Natureza dos laços	Colaborativa / Oportunista
		Obrigatória / Voluntária

Quadro 12 - Construtos para análise relacional – nível da indústria – para transportadores ferroviários de cargas.

Categorias	Indicadores	Características
Estrutura da Rede	Densidade	Alta / Baixa
	Escopo	Área de Concessão / Multi-Regional País / Global
	Centralidade	Central / Interm. / Periférica
	Orifícios estruturais	Existência / Inexistência; Muitos / Poucos
	Tipo de laço	Invisíveis (privados) / Visíveis
	Padrão dos laços	Diretos / Indiretos
Composição da rede	Identidade da empresa focal	Forte / Fraca; Favorável / Desfavorável
	Status da empresa focal	Forte / Fraca; Fav. / Desfav.
Modalidade dos Laços	Força das conexões	Forte / Fraca
	Natureza dos laços	Colaborativa / Oportunista
Gestão da Rede	Uso de mecanismos de governança	Apropriado / Não apropriado
	Desenvolvimento de rotinas de compartilhamento de informações entre firmas	Alto estágio de desenvolvimento / Baixo estágio de desenvolvimento
	Experiência com múltiplas	Extensa / Não extensa
	Alinhamento de interesses entre os parceiros	Nível adequado / Nível inadequado
	Sistemas de medição de desempenho de rede	Apropriado / Não apropriado
Gestão de fornecedores	Sistema de gestão de fornecedores	Apropriado / Não apropriado (ETHOS, 2015)
	Práticas de compras	Apropriado / Não apropriado
	Cadeia de fornecedores	Apropriado / Não apropriado

Quadro 13 - Construtos para análise relacional – nível corporativo da empresa focal – para transportadores ferroviário de cargas.

Por fim, os Quadros 14 e 15 auxiliam na avaliação dos passos finais da metodologia de análise desenhada para esta pesquisa, onde se verificará se o desempenho da empresa focal está coerente com os fatores estabelecidos pelos passos precedentes.

Índice	Cálculo	Interpretação
Índices de lucratividade		
Retorno do Ativo total (ROA)	$\frac{\text{lucro líquido após imposto de renda}}{\text{ativo total}}$	Uma medida de retorno sobre o investimento total da empresa. Quanto maior, normalmente melhor.
Retorno sobre o patrimônio líquido (ROE)	$\frac{\text{lucro líquido após imposto de renda}}{\text{patrimônio líquido}}$	Uma medida de retorno sobre o investimento total do acionista em uma empresa. Quanto maior, normalmente melhor.
Margem de lucro bruto	$\frac{(\text{vendas} - \text{custo dos produtos vendidos})}{\text{vendas}}$	Uma medida das vendas disponíveis para cobrir despesas operacionais e ainda gerar lucro. Quanto maior, normalmente melhor.
Lucro por ação (LPA)	$\frac{\text{lucro disponível aos acionistas ordinários}}{\text{número de ações ordinárias}}$	Uma medida de lucro disponível para acionistas ordinários. Quanto maior, normalmente melhor.
Índice de preço/lucro (P/L)	$\frac{\text{preço de mercado da ação ordinária}}{\text{lucro por ação}}$	Uma medida de previsão de desempenho - um P/L alto tende a indicar que o mercado de ações prevê um forte desempenho futuro. Quanto maior, normalmente melhor.
Fluxo de caixa por ação	$\frac{\text{lucro após imposto de renda} + \text{depreciação}}{\text{número de ações ordinárias}}$	Uma medida de recursos disponíveis para custear atividades acima do nível de custos atual. Quanto maior, normalmente melhor.
Índices de liquidez		
Índice de liquidez corrente	$\frac{\text{ativo circulante}}{\text{passivo circulante}}$	Uma medida da capacidade de uma empresa saldar suas dívidas no curto prazo com ativos que podem ser convertidos em capital no curto prazo. Recomenda-se um intervalo entre 2 e 3.
Índice de liquidez seca	$\frac{(\text{ativo circulante} - \text{estoques})}{\text{passivo circulante}}$	Uma medida da capacidade de uma empresa de saldar suas dívidas de curto prazo sem se desfazer de seus estoques atuais. Uma proporção de 1 é considerada aceitável pela maioria dos setores.
Índices de alavancagem		
Índice de endividamento total	$\frac{\text{exigível total}}{\text{ativo total}}$	Uma medida do quanto das atividades de uma empresa foi financiado com endividamento. Quanto maior, maior o risco de insolvência.
Índice de endividamento sobre patrimônio líquido	$\frac{\text{exigível total}}{\text{patrimônio líquido}}$	Uma medida do endividamento proporcionalmente ao patrimônio líquido para financiar as atividades de uma empresa. Geralmente, menos que 1.

(continua)

(continuação)

Índice	Cálculo	Interpretação
Índices de alavancagem		
Índice de cobertura de juros	$\frac{\text{lucro antes dos juros e do imposto de renda}}{\text{despesa anual em juros}}$	Uma medida do quanto os lucros de uma empresa podem cair e ainda permitir que paguem os juros de suas dívidas. Deve estar acima de 1.
Índices de atividade		
Giro de estoque	$\frac{\text{custo dos produtos vendidos}}{\text{estoque médio}}$	Uma medida de velocidade com que o estoque se renova.
Giro total de contas a receber	$\frac{\text{vendas anuais}}{\text{contas a receber}}$	Uma medida do tempo médio que uma empresa leva para realizar seu crédito de vendas.

Quadro 14 - Indicadores de desempenho financeiro da empresa focal

Fonte: Barney e Hesterly (2011)

Indicador	Cálculo	Interpretação
Indicadores Operacionais		
Tonelada útil (TU)		Total de carga movimentada no transporte remunerado.
Tonelada Quilômetro Útil (TKU)	$Tu \times Tkm$	Toneladas quilômetro úteis, ou seja, o trabalho realizado pela ferrovia para transportar uma tonelada útil de carga pela distância de um quilômetro. Total de km percorrido (TKM).
Tonelada-Quilômetro Bruto – (TKB)	$TKB \times Tkm$	Medida que descreve o total transportado de toneladas brutas (material rodante + carga) multiplicadas pela quilometragem percorrida pelas mesmas.
Tonelada média transportada por quilômetro	$\frac{TTM}{Tkm}$	Avalia tonelada transportada por km percorrido. Total de km percorrido (TKM). Total de toneladas de mercadorias (TTM).
Trem por Km	$Trem \times Km$	Unidade de medida que representa o movimento de um trem, ao longo de um quilometro. Apenas se deve considerar a distância efetivamente percorrida.
TKU por trem	$\frac{TKU}{Trem}$	Indica a produção média de TKU por trem formado.
Segurança Operacional		
Causas dos acidentes	Causas mapeadas ANTT	Falha Humana Material Rodante Outras Causas Inferência de terceiros Sinalização, Telecomunicação e Eletrotécnica Via Permanente

(continua)

(continuação)

Indicador	Cálculo	Interpretação
Segurança Operacional		
Consequências dos Acidentes Graves (AG)	Consequências mapeadas ANTT	n° de acidentes n° de acidentes graves n° vítimas em acidentes graves n° ag com mortes ou lesões graves n° ag com danos ao meio ambiente n° ag com danos á comunidade n° ag com prejuízo elevado n° ag com interrupção da circulação n° ag com produto perigoso
Acidentes por trem.km	Acompanhamento ANTT	Indicador que verifica a relação entre o número de acidentes e a quantidade de trens por quilometragem
Índice de avaria nas mercadorias (%)	$\frac{TMA \times 100}{TMT}$	Avalia o índice de mercadoria danificada durante o transporte ou no manuseio. Total de mercadorias transportadas (TMT). Total de mercadorias avariadas (TMA).
Índices de Produtividade da Ferrovia		
Velocidade Média Comercial (VMC)	$\frac{\Sigma \text{trem. km}}{\Sigma \text{tempo montagem} + \Sigma \text{tempo de viagem} + \Sigma \text{tempo de desmontagem}}$	Indicador relacionado ao total de composições formadas com seu percurso e o somatório de tempos desde da formação do trem até seu desacoplamento total. Tem como unidade de apresentação o km/h. É um importante mostrador do desempenho da ferrovia.
Velocidade Média de Percurso (VMP)	$\frac{\Sigma \text{trem. km}}{\Sigma \text{tempo de viagem}}$	Indicador relacionado ao total do tempo de viagens e o somatório do total de trens formados.
Ocorrência com carga (%)	$\frac{NPE \times 100}{NTE}$	Avalia o índice de carga entregue fora do prazo combinado. Número de entregas dentro do prazo estabelecido (NPE). Número total de entregas.
Índice de aproveitamento (%)	$\frac{TCT \times 100}{CC}$	Avalia o índice de aproveitamento da capacidade de transportar em relação à carga transportada. Toneladas de cargas transportadas (TCT). Capacidade de carga (CC).
Consumo de combustível (litros/km)	$\frac{TL \times 100}{Tkm}$	Avalia o consumo de combustível do veículo por km percorrido. (Tkm) total de km percorridos. (TL) Total de litros de combustível consumidos.
Consumo de Combustível litros por milhares de TKU	$\frac{\Sigma \text{diesel}}{TKU}$	Compara o consumo total de óleo diesel com a quantidade de TKU. Indicador necessário para se verificar a eficiência energética
Consumo de Combustível litros por milhares de TKB	$\frac{\Sigma \text{diesel}}{TKB}$	Compara o consumo total de óleo diesel com a quantidade de TKB. Indicador necessário para se verificar a eficiência energética

(continua)

(continuação)

Indicador	Cálculo	Interpretação
Índices de Produtividade da Ferrovia		
Índice de custos x receita (%)	$\frac{CT \times 100}{RT}$	Avalia porcentagem de comprometimento do custo da empresa em relação a sua receita total (considerar receita líquida). Receita Total (RT). Custo total da empresa (considerar todos os custos de produção).
Tku Produzida por Vagão	$\frac{TKU}{\sum vagões}$	Quanto cada vagão carrega de itens úteis por quilômetro
Tu Transportada por Vagão	$\frac{TU}{\sum vagões}$	Quanto cada vagão carrega de itens úteis, descontando seu próprio peso

Quadro 15 - Indicadores de atividade da empresa focal

Fonte: ANTT (2013) e Passaglia (2008).

3 Metodologia

3.1. Paradigma e método

Um paradigma pode ser compreendido como um modelo ou padrão reconhecido por determinado grupo social. Quando aplicado ao mundo científico, paradigma é melhor entendido como um “conjunto de premissas inter-relacionadas a respeito do mundo social, fornecendo um esquema filosófico e conceitual para o estudo organizado deste mundo” (PONTEROTTO, 2005, p. 127, tradução nossa).

Desta forma, o pesquisador ao adotar certo paradigma, ou afiliação paradigmática, reconhece determinado conjunto de suposições como sendo adequados aos objetivos do estudo que quer realizar.

Tanto em uma perspectiva epistemológica (aquela que se preocupa com o *status* ou razão do conhecimento) quanto numa perspectiva ontológica (aquela que se preocupa com a natureza da realidade e como esta natureza pode ser conhecida) (PONTEROTTO, 2005; PIZAM; MANSFIELD, 2012), os dois principais paradigmas de construção científica, em que se verifica um conhecimento pode ser reconhecido como válido, verdadeiro e aceitável (VOLLMER, 2014), são o positivismo e o interpretativismo (WEBER, 2004; MINGERS, 2004; PONTEROTTO, 2005; STAHL, 2007; SAUERBRONN et al., 2011; ZIDANE, 2015; VOLLMER, 2014).

O paradigma positivista é baseado no empirismo e em métodos quantitativos (ZIDANE, 2015). Pode ser considerado como uma forma de realismo filosófico adepto da verdade hipotético-dedutiva (PONTEROTTO, 2005), onde acredita-se que a realidade é independente do observador ou investigador (STAHL, 2007).

Em contrapartida, o paradigma interpretativista, também chamado de construtivista, busca a compreensão de fenômenos sociais por meio da interação do pesquisador com o objeto investigado (ZIDANE, 2015). Pode ser considerado como

uma alternativa ao positivismo, assumindo uma postura relativista, na qual existem múltiplas verdades (PONTEROTTO, 2005). Na concepção interpretativista, a realidade percebida depende da mente do pesquisador (SAUERBRONN et al., 2011).

As diferenças entre a visão positivista e a interpretativista são resumidas no Quadro 16.

Características	Positivismo	Interpretativismo
Ontológica	Pesquisador e realidade são separados	Pesquisador e realidade são inseparáveis
Epistemológica	A realidade objetiva existe independente da percepção humana	O conhecimento do mundo é intencionalmente constituído através da experiência vivida de uma pessoa
Premissas sobre a realidade	Realismo: realidade objetiva que pode ser entendida à luz da ciência - determinístico /probabilístico	Relativismo: as realidades dependem de significados subjetivos e objetivos
Objetivo	Descobrir a verdade	Descobrir e entender tais significados
Tarefas	Emprego do controle e causalidade de variáveis: definição de hipóteses	Produzir descrições dos significados para grupos e a definição de determinadas situações: entender a construção da realidade
Unidades de análise	Variável	Ações verbais e não-verbais
Foco dos métodos	Descoberta de fatos, compará-los com as hipóteses ou proposições	Recuperar e compreender significados pontuais, divergências sistemáticas desses significados
Relacionamento Pesquisador/Sujeito	Separação rígida	Interativo, cooperativo e participativo
Validade	Certeza: dados verdadeiramente medem a realidade	Conhecimento adquirido defensável
Confiabilidade	Replicabilidade: resultados da pesquisa podem ser reproduzidos	Consciência interpretativa: pesquisadores reconhecem e descrevem as implicações de sua subjetividade
Informação desejada	Quantificar o que as pessoas pensam ou fazem a respeito de determinado fenômeno, ou um problema específico	O que pessoas pensam e fazem, suas motivações e razões

Quadro 16 - Resumo das características dos paradigmas positivista e interpretativista
Fonte: Adaptado de Weber (2004) e Pizam; Mansfield, (2012)

Considerado como uma derivação do positivismo, após a Segunda Guerra Mundial surgiu o pós-positivismo. Fruto da insatisfação com alguns aspectos positivistas, o pós-positivismo acredita que a realidade objetiva não pode ser capturada plenamente, principalmente quando se avalia fenômenos sociais complexos, como grupos de pessoas ou empresas. O pós-positivismo defende o uso da triangulação e

a da combinação de uma variedade de ferramentas de pesquisa (PONTEROTTO, 2005; ZIDANE, 2015).

Segundo Mingers (2004, p. 165, tradução nossa), uma “guerra de paradigmas tem sido travada há mais de 20 anos, mas agora podemos anunciar que, finalmente, um cessar-fogo foi acordado”.

A “guerra” a qual Mingers (2004) menciona é aquela travada entre defensores do positivismo e do interpretativismo. Não é o objetivo desta pesquisa tecer maiores detalhes e aprofundamentos acerca da dicotomia entre positivismo e interpretativismo, mas apenas afirmar que ela não só é inócua, como infrutífera (WEBER, 2004).

Não se trata de qual paradigma é o melhor, mas sim quais são os melhores instrumentos para se atingir os objetivos da pesquisa, respeitando os recursos disponíveis para levar o estudo a cabo e como se busca analisar os dados coletados.

Yin (2015) discute que três fatores definem o método de pesquisa a ser empregado e, conseqüentemente, o melhor paradigma a ser utilizado. Segundo o autor, deve-se levar em consideração o tipo de questão que guia o estudo, o nível de controle sobre as variáveis do fenômeno investigado e o momento em ocorreu o fenômeno.

Yin (2015) também reflete sobre uma confusão comum, a de que estudos que tratam dados de maneira qualitativa são interpretativistas e que estudos que tratam dados de forma quantitativa são positivistas. Esse é um erro, afirma o autor. Tanto estudos interpretativistas podem apresentar dados quantitativos quanto pesquisas de viés positivista podem tratar dados qualitativos.

Levando-se em conta o objetivo desta pesquisa, sua postura filosófica (CRESWELL, 2007) mais adequada é a pós-positivista, pois esta permite a convergência de várias fontes de evidência sobre o fenômeno investigado, reconhecendo que a realidade dos fatos apenas pode ser capturada de forma incompleta, bem como a indissociabilidade entre pesquisador e pesquisado.

Este estudo pode ser classificado, com base em seus objetivos, como do tipo exploratório-descritivo, haja vista que pouco se discutiu na literatura sobre estratégias políticas em setores regulados. Desta forma, a pesquisa busca aumentar a familiaridade do pesquisador com o fenômeno estudado, permitindo maior flexibilidade para capturar aspectos do fato investigado, descrevendo por completo o fenômeno em análise (GIL, 2002; MARCONI; LAKATOS, 2003; BASTOS, 2012;

YIN, 2015).

No que tange às estratégias de investigação, ou métodos de investigação, Creswell (2007) aponta que têm se multiplicado, principalmente por causa de avanços da tecnologia dedicada ao tratamento de dados. Segundo o autor, as principais estratégias de investigação disponíveis para estudos de cunho qualitativo, quantitativo e mistos podem ser visualizadas pelo Quadro 17.

Quantitativa	Qualitativa	Métodos Mistos
Projetos experimentais	Narrativas	Sequenciais
Projetos não-experimentais	Fenomenologias	Simultâneos
	Etnografias	Transformadores
	Teorias embasadas na realidade	
	Estudos de caso	

Quadro 17 - Estratégias alternativas de investigação
Fonte: Creswell (2007)

Acredita-se que a estratégia de investigação mais adequada para atingir o objetivo desta pesquisa é o estudo de caso. Este método é comumente utilizado em estudos organizacionais, sobretudo pela possibilidade de proporcionar um entendimento profundo a respeito do fenômeno investigado, e de levar em consideração várias perspectivas daquele fenômeno, buscando compreendê-lo de maneira holística (EISENHART, 1989b; REMENYI et al., 1998; GHOURI, 2004; PAUWELS; MATTHYSSENS, 2004; HALINEN; TÖRNROOS, 2005; YIN, 2015; CRESWELL, 2007; EISENHART; GRAEBNER, 2007; VISSAK, 2010).

Os estudos de caso se adequam melhor às pesquisas cujas “questões de investigação são do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco ou nenhum controle do fenômeno investigado e tratam-se de eventos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (YIN, 2015, p.19).

Para Halinen e Törnroos (2005), o método do estudo de caso é frequentemente usado em estudos organizacionais, incluindo os que envolvem redes e alianças empresariais contemporâneos. No entanto, é preciso levar em consideração que os estudos de caso empregados em redes de relacionamentos de empresas, normalmente, são mais complexos e levam mais tempo para serem concluídos, uma vez que várias empresas podem estar inseridas no contexto da rede.

O uso do método do estudo de caso vem crescendo consideravelmente nas últimas décadas, sendo o método escolhido por pesquisadores experientes e com estudos publicados em periódicos importantes na área de administração (EISENHARDT; GRAEBNER, 2007).

Seguindo um viés pós-positivista, Pauwels e Matthyssens (2004, p. 128) estabeleceram “quatro pilares” para elaboração de estudos de caso. Estes pilares (Quadro 18) aumentam o rigor procedimental no emprego do método.

Pilar	Característica
Amostragem teórica	Busca pela saturação teórica, ou seja, o momento em que a descoberta de novos achados é mínima, pois o aprendizado incremental sobre o fenômeno investigado se torna repetitivo (EISENHARDT, 1989b; TAROZZI, 2011; YIN, 2015).
Triangulação	Apresentar diversas fontes de evidência convergentes em um estudo de caso fortalecem as percepções elencadas pelo pesquisador (GHAURI, 2004; CRESWELL, 2007; YIN, 2015).
Adequação ao padrão	A adequação ao padrão, ou <i>pattern-matching</i> , é a comparação entre um padrão previsto, geralmente emanado da teoria, com um padrão empírico, fruto das descobertas em campo (GHAURI, 2004; YIN, 2015).
Generalização analítica	Não se trata de uma generalização probabilística, estatística, mas sim uma descrição das lições aprendidas, visando o avanço de conceitos teóricos (YIN, 2015).

Quadro 18 - Pilares do método do estudo de caso.

Esta pesquisa busca se adequar aos aspectos essenciais de estudos de caso pós-positivistas defendidos por Pauwels e Matthyssens (2004). Para tanto, na sequência deste capítulo, serão apresentadas as etapas que foram adotadas nesta pesquisa, bem como o seu processo de coleta e análise dados.

3.2. Fases da pesquisa

Como asseverou Remenyi et al. (1998), o processo de pesquisa aplicada à área da administração não é linear, cabendo ao pesquisador interagir com o fenômeno investigado e com os dados coletados de maneira recursiva e flexível. Contudo, tradicionalmente, qualquer processo de pesquisa na área de administração comporta, à sua maneira, oito etapas ou fases (REMENYI ET AL., 1998, p. 64):

- 1) Revisão da literatura;
- 2) Escolha da metodologia apropriada;
- 3) Formalização da questão de pesquisa;
- 4) Coleta de evidências;
- 5) Análise dos dados coletados;
- 6) Conclusões e considerações finais da pesquisa;
- 7) Compreensão das limitações da pesquisa; e
- 8) Confeção de aplicações ou recomendações para a administração.

As etapas propostas por Remenyi et al. (1998) não, necessariamente, serão alcançadas seguindo a mesma sequência que os autores definiram; mas, de uma forma ou de outra, pesquisas na área de administração devem, em última análise, produzir contribuições para gestores dos mais variados níveis e setores de atuação.

A fim de se alcançar o objetivo traçado por esta pesquisa, bem como a contribuição para a área de administração, o seguinte desencadeamento foi adotado para este estudo (Figura 19).

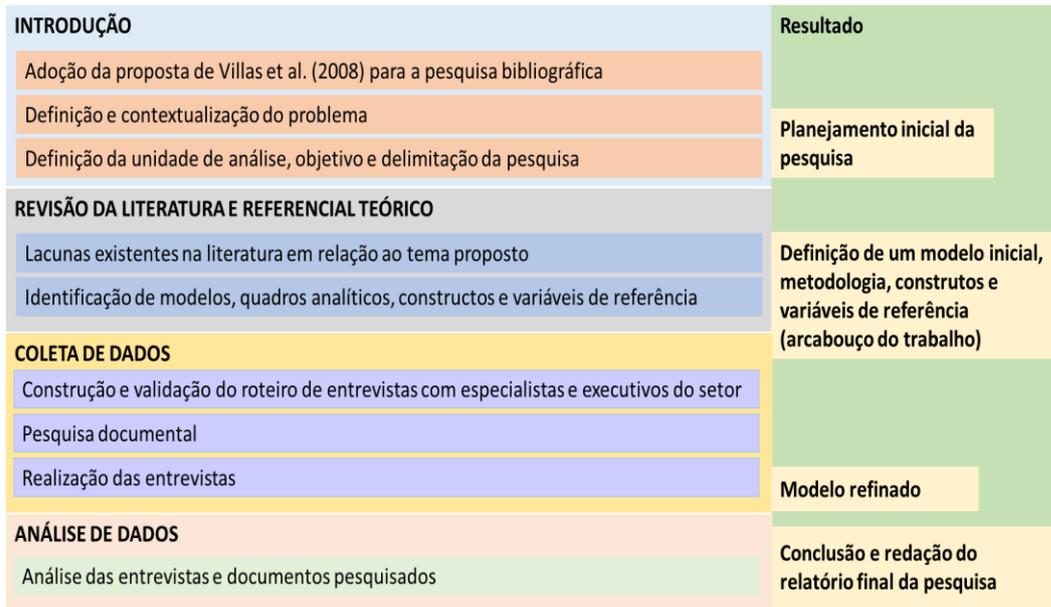


Figura 19 - Fases ou Etapas da Pesquisa

A etapa de inicial, intitulada de Introdução, objetivou identificar o problema a ser investigado, bem como a contextualização do mesmo. Uma revisão da literatura preliminar foi requerida para identificar a contribuição (a partir de lacunas) e a relevância do estudo. Esta etapa culminou no objetivo do trabalho estabelecido e o seu planejamento inicial realizado.

3.2.1. Pesquisa bibliográfica e revisão da literatura

Segundo Rampazzo (2005), toda pesquisa acadêmica carece de uma pesquisa bibliográfica prévia, independente da área do conhecimento ou dos objetivos do estudo. Ela será aplicada tanto na fase de elaboração do problema de pesquisa quanto na fundamentação teórica, limitações e contribuições da própria pesquisa.

Sobre a pesquisa bibliográfica, Vieira e Zouain (2005) indicaram que a mesma deve ser feita, basicamente, em livros e artigos científicos a respeito do tema a ser investigado. No entanto, os autores perceberam uma diferença entre a pesquisa

bibliográfica e a revisão bibliográfica, ou revisão da literatura. A primeira é um esforço de seleção dos materiais adequados à pesquisa, já a segunda trata-se de uma imersão profunda dos textos selecionados e a posterior articulação do conhecimento relevante para a geração de questões, proposições e/ou hipóteses de investigação.

Uma preocupação importante que acomete pesquisadores em relação à pesquisa bibliográfica é “quão ampla é a pesquisa” ou se a mesma foi exaustiva. Não necessariamente o pesquisador deverá garantir que sua pesquisa absorveu toda a literatura referente ao tema que se quer investigar, mas o que se busca são critérios lógicos e objetivos para a inclusão e exclusão de bibliografia, sendo seletivo e incluindo as informações que forem mais relevantes (CORREIA; MESQUITA, 2014; OLIVEIRA; FERREIRA, 2014).

Para atender aos objetivos da pesquisa bibliográfica, este estudo baseou-se nos passos propostos por Villas et al. (2008), que está resumido na Figura 20.

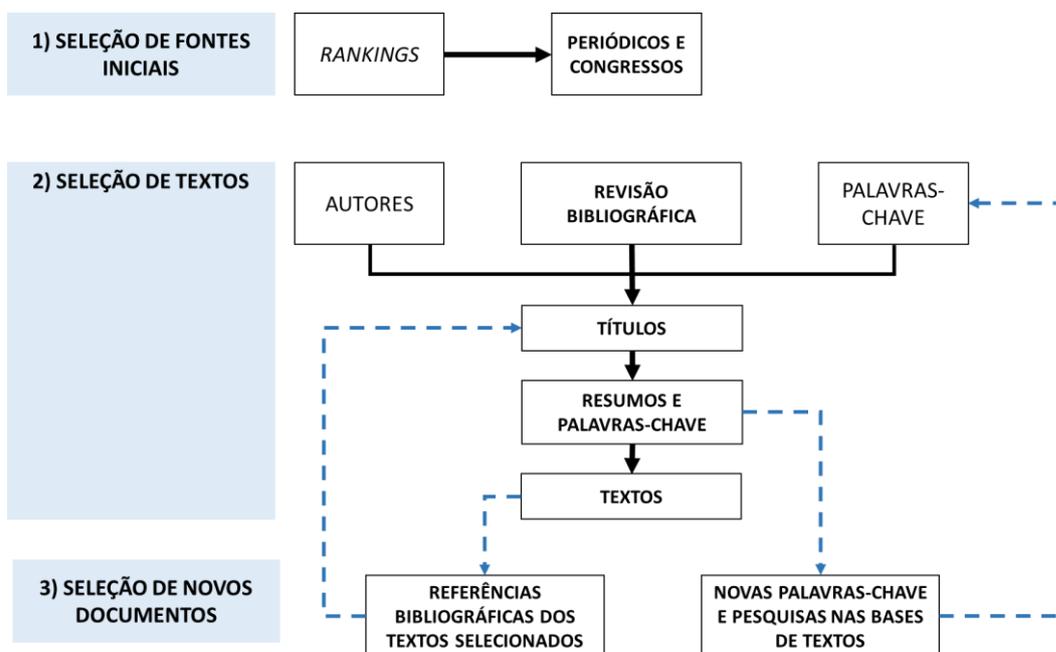


Figura 20 – Passos propostos para realização de uma pesquisa bibliográfica
Fonte: Adaptado de Villas et al. (2008)

De acordo com Villas et al. (2008, p. 154), “as linhas contínuas indicam o fluxo de atividade nos primeiros passos da revisão bibliográfica; as linhas tracejadas indicam os dois *loops de feedback* que visam selecionar mais documentos que podem ser importantes para a pesquisa”.

Seguindo o método descrito acima, foram realizadas as seguintes atividades:

- Seleção de periódicos, a partir de ranking (fator de impacto) e experiência anterior do pesquisador;

- Seleção de congressos, a partir de ranking e experiência anterior do pesquisador;
- Sequência de avaliação dos artigos – inicialmente cobrindo o período de 2009 a 2015:
 - a) Seleção pelos títulos (mas os “motores de buscas”, nas respectivas áreas de pesquisa de cada base de dados, selecionavam a opção que incluía todos os “tópicos” (título, resumo, palavras-chave, etc.));
 - b) Leitura dos resumos e seleção dos textos aderentes;
 - c) Leitura rápida dos textos, sobretudo das introduções dos mesmos, para a seleção;
 - d) Leitura dos artigos selecionados;
 - f) Fichamento dos textos por meio de resumos e arquivamento por assunto.

As bases de dados de artigos consultadas foram as seguintes:

- Web of Science;
- Scopus;
- Science Direct;
- Ebsco Host; e
- Spell.

Nas buscas em periódicos internacionais, deu-se prioridade para aqueles com fatores de impacto relevantes. A Figura 21 mostra o total de artigos consultados por periódicos e os respectivos fatores de impacto segundo o índice *Journal Citation Reports®* (JCR), edição 2014.

Título do Periódico	ISSN	Fator de Impacto (5Y)	Nº de pub.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
				ACADEMY OF MANAGEMENT REVIEW	0363-7425	10.736	8	0	0	0	1	0	1	2
ACADEMY OF MANAGEMENT JOURNAL	0001-4273	9.812	13	0	0	1	0	0	2	2	2	4	1	0
JOURNAL OF MANAGEMENT	0149-2063	9.238	4	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
MIS QUARTERLY	0276-7783	8.490	7	0	0	0	0	0	1	4	1	1	0	0
ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY	0001-8392	7.313	6	0	0	0	0	0	0	2	2	0	1	0
ORGANIZATION SCIENCE	1047-7039	6.309	35	0	0	0	1	0	0	8	14	5	3	2
JOURNAL OF INTERNATIONAL BUS STUD	0047-2506	6.067	12	0	0	0	2	1	3	1	1	0	0	1
STRATEGIC MANAGEMENT JOURNAL	0143-2095	6.061	16	0	0	0	3	0	3	1	3	1	0	2
JOURNAL OF MANAGEMENT STUDIES	0022-2380	5.883	12	0	0	0	0	2	2	1	4	0	2	0
RESEARCH POLICY	0048-7333	4.257	18	0	0	0	0	0	3	1	1	8	3	1
ORGANIZATION STUDIES	0170-8406	3.856	13	0	0	0	0	0	3	2	2	4	0	0
Business Strategy and the Environment	0964-4733	3.451	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
MANAGEMENT SCIENCE	0025-1909	3.399	9	0	1	0	0	0	2	3	0	2	1	0
Strategic Entrepreneurship Journal	1932-4391	3.177	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Management and Organization Review	1740-8776	3.078	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
JOURNAL OF PRODUCT INNOV MANAG	0737-6782	2.926	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
INDUSTRIAL MARKETING MANAGEMENT	0019-8501	2.379	55	1	0	1	0	0	10	11	11	13	5	0
HARVARD BUSINESS REVIEW	0017-8012	2.087	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
			217	1	1	4	7	4	31	40	44	41	18	7

Figura 21 - Periódicos internacionais consultados e os respectivos fatores de impacto

Já em relação aos periódicos nacionais, foram relacionadas as seguintes revistas baseando-se no índice Qualis-Capes 2011-2015:

- BAR - Brazilian Administration Review (A2);
- BBR - Brazilian Business Review (A2);
- O&S - Organizações & Sociedade (A2);
- RAE - Revista de Administração de Empresas (A2);
- RAC - Revista de Administração Contemporânea (A2);
- RAP - Revista de Administração Pública (A2); e
- RAUSP - Revista de Administração (A2).

Das revistas selecionadas acima, um total de 51 artigos foram consultados.

Como ilustra a Figura 22, pode-se perceber uma concentração do tema investigado nos periódicos RAP, com 16 artigos selecionados, e RAC, com 14 artigos selecionados.

Total de artigos em revistas nacionais												
Periódico\ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total por periódico
BAR	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
BBR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
O&S	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	3
RAE	2	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1	8
RAC	2	3	0	1	1	1	4	2	0	0	0	14
RAP	0	0	2	4	1	3	2	1	2	1	0	16
RAUSP	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	4
Total por ano	4	3	3	7	3	4	7	5	5	5	5	51

Figura 22 - Levantamento em revistas nacionais

Se faz necessário destacar que também foram consultados livros, nacionais e internacionais, sobre o tema de interesse do estudo.

Além dos periódicos relacionados anteriormente, alguns artigos publicados em 2016 foram inseridos no *corpus* de referencial para a pesquisa.

Ademais, periódicos destinados ao tema da ética empresarial, como, por exemplo, o *Journal of Business Ethics* (Fator de Impacto em 2015 – 1,837), também contribuíram para a bibliografia utilizada para se concretizar esta pesquisa.

Como resultado da revisão de literatura aprofundada do tema pesquisado, desenvolveu-se o referencial teórico para a pesquisa. Os principais achados desta etapa foram a identificação de mecanismos analíticos de estratégia política empresarial, na ótica relacional e da ética, e as lacunas, ou *gap* teóricos, que o estudo deverá preencher.

3.2.2. Coleta de dados

Para que um estudo de caso ganhe robustez, o uso de múltiplas fontes de evidência é fortemente recomendado (YIN, 2015).

Segundo Yin (2015), uma vantagem importante do método do estudo de caso é a flexibilidade no uso de variadas fontes de evidência. Para esta pesquisa, as evidências foram coletadas por meio de documentos, registros em arquivos e entrevistas semiestruturadas. A triangulação dos dados proporcionou generalizações analíticas satisfatórias, no âmbito desta pesquisa.

Na pesquisa documental e a de registros em arquivos buscou-se aumentar e corroborar as evidências de outras fontes. Dentre os documentos que compuseram o *corpus* de investigação desta pesquisa há notícias e artigos da mídia de maneira geral, estudos formais relacionados ao setor investigado, relatórios administrativos gerais divulgados publicamente, dentre outros. Já em relação aos registros em arquivos pode-se citar dados estatísticos, mapas e gráficos disponíveis publicamente sobre o setor investigado e aqueles que disponibilizados nos sítios eletrônicos das instituições abordadas.

A construção e validação do roteiro de entrevistas foi realizada em uma etapa inicial, na qual foram selecionados alguns representantes das instituições do setor de transportes, bem como especialistas da área.

Após o refinamento e validação das perguntas e do roteiro das entrevistas, selecionou-se um grupo maior de indivíduos, representantes das instituições do setor ferroviário brasileiro.

3.2.2.1. Unidade de análise

Uma etapa importante em estudos de caso é a escolha da unidade de análise, ou melhor, do “caso” em si. Como Yin (2015) chamou a atenção, a definição da unidade de análise em um estudo de caso pode ser complicada, havendo a necessidade de se dedicar um tempo respeitável da pesquisa para a correta escolha da unidade de análise.

A unidade de análise em um estudo de caso deve refletir fielmente o(s) objetivo(s) e as questão(ões) delineados para a pesquisa, carecendo de uma

delimitação espacial e temporal dos objetos que serão coletados, indagados e investigados.

Como unidade de análise, esta pesquisa se ateve a quatro concessionárias ferroviárias de cargas. Juntas, essas quatro empresas foram responsáveis por, aproximadamente, 99% do total de cargas transportadas por todo o setor em 2015, como pode ser visualizado pela Tabela 2.

Concessionárias	2014	2015	Varição Absoluta Milhares de TU	Varição Absoluta (%) c/a	Varição Relativa (%) c/c total	Participação no mercado em 2015 (%) b/b total	Participação acumulada em 2015 (%)
	Milhões de TU (a)	Milhões de TU (b)	c = (b)-(a)				
Concessionária A	244.639	267.689	23.050	8,61%	89,26%	54,52%	54,52%
Concessionária B	28.562	31.556	2.994	9,49%	11,59%	6,43%	60,94%
Concessionária C	138.827	139.695	868	0,62%	3,36%	28,45%	89,39%
Concessionária D	47.604	46.979	-625	-1,33%	-2,42%	9,57%	98,96%
Outras Concessionárias	5.579	5.116	-463	-9,04%	-1,79%	1,04%	100,00%
TOTAL	465.211	491.035	25.824	5,26%	100,00%	100,00%	

Tabela 2 - Produção do setor ferroviário de cargas em 2014 e 2015

Fonte: Adaptado de ANTT (2016).

Os nomes das concessionárias foram ocultados em virtude do critério de confidencialidade adotado para pesquisa, que será melhor explicado no tópico seguinte.

Além dessas concessionárias, também foram analisadas associações, tanto das concessionárias quanto de usuários, e o órgão regulador do setor.

Três eventos foram demarcados para capturar as implicações estratégicas de natureza política das quatro concessionárias e associações, a saber:

- O chamado “novo marco regulatório”, com a edição das seguintes resoluções:
 - Resolução nº 3.694 – que versou sobre direitos dos usuários do transporte ferroviário de cargas;
 - Resolução nº 3.695 – que regulamentou questões relativas ao Direito de Passagem e Tráfego Mútuo das concessionárias; e
 - Resolução nº 3.696 – que definiu metas de produção e de segurança para as concessionárias.
- A primeira revisão do teto tarifário, ocorrida em 2012; e
- O processo de prorrogação dos contratos de concessão ferroviários, que está, até a data de confecção deste relatório de tese, em processo de negociação entre as concessionárias e o poder concedente.

Por fim, o arcabouço analítico construído nesta pesquisa foi aplicado na

Concessionária C. Contudo, essa aplicação foi parcial e limitada, contando, apenas, com as percepções de quatro entrevistados que pertenciam à empresa e dados disponibilizados no sítio eletrônico da companhia, pois não foi concedida permissão para que se entrevistasse mais pessoas da empresa, bem como o acesso a dados cruciais para uma análise completa do arcabouço proposto.

A escolha da Concessionária C se deveu à maior acessibilidade de pessoas e dados. Soma-se, ainda, o maior conhecimento prévio do pesquisador da rotina e atividades da Concessionária C o que, de certa forma, pode ser considerada mais uma fonte de coleta de dados, ainda que limitada: a observação direta.

3.2.2.2. Seleção dos sujeitos

“Uma das fontes mais importantes de informação para o estudo de caso é a entrevista” (YIN, 2015, p. 114), porque não se pode depositar nos documentos e registros em arquivos a “verdade indubitável” (p.112).

Foram realizadas 30 entrevistas semiestruturadas, com duração média de 60 minutos, por telefone, Skype® ou presenciais. Todas as entrevistas foram registradas por meio de gravador de voz, com a devida anuência do entrevistado, excetuando-se uma entrevista, a de um Deputado Federal, que a respondeu por escrito.

Dentre os respondentes constam: um deputado federal; um gestor de órgão regulador; nove colaboradores das concessionárias ferroviárias de cargas, dentre os quais participaram diretores, gerentes e analistas; cinco colaboradores de associações (tanto de usuários quanto das concessionárias), dentre os quais participaram executivos e gerentes; cinco especialistas em regulação na área de transporte ferroviário no Brasil, de universidades e uma fundação pública federal; seis pesquisadores do setor de transporte de cargas brasileiro e de estratégias políticas, também de universidades; e, por fim, três consultores do setor ferroviário de cargas, um fornecedor de serviços ferroviários e dois integrantes de um centro de pesquisas.

No primeiro contato estabelecido com os potenciais respondentes foi informado que o estudo contava com o critério de confidencialidade, ou seja, as entrevistas coletadas vislumbravam objetivos e interesses estritamente acadêmicos, e os

dados e percepções levantados seriam utilizados somente para o desenvolvimento da pesquisa, sem identificação de respondentes ou de suas respectivas organizações.

Afirmou-se, ainda, que sob nenhuma hipótese seriam divulgados ou repassados informações ou dados fornecidos pelos respondentes, nem seriam estes utilizados para outra finalidade que não a acadêmica.

No entanto, foi comunicado aos entrevistados potenciais que o relatório final da pesquisa (a tese, propriamente dita) poderia conter fragmentos das opiniões dos respondentes e, eventualmente, serem divulgados em congressos ou publicados em periódicos científicos.

Desta forma, os nomes das organizações não estão explícitos. As concessionárias ferroviárias de cargas receberam, aleatoriamente, uma codificação alfabética e os respondentes foram codificados de acordo com os seguintes critérios:

Função/Atuação	Prefixo	Organização	Prefixo	
Executivo	EX	Associação de representação de Classe	ASS	
Diretor	DIR	Órgão Regulador	ORG	
Gestor	GES	Concessionária	A	CONA
Gerente	GER		B	CONB
Analista	ANA		C	CONC
Especialista	ESP		D	COND
Pesquisador	PES	Fundação Pública Federal	FUN	
Consultor	CON	Centro de pesquisa	CEN	
		Universidade	UNI	
		Fornecedor de serviços	FOR	

Quadro 19 – Critérios para codificação dos entrevistados

Aqueles dados e informações obtidos de fontes públicas, nos quais as concessionárias tiveram seus nomes mencionados, seus nomes não foram omitidos. Contudo, buscou-se redigir o texto de maneira a não se associar às empresas mencionadas pelos entrevistados.

Dos documentos disponíveis consultados, visando atingir a triangulação e confrontação de informações, destacam-se os processos de participação social da agência reguladora, como reuniões participativas, tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas, bem como os relatórios anuais e quaisquer outro tipo de informação disponibilizada pela agência reguladora; notícias da mídia de maneira geral; publicações em artigos e revistas científicas; informações disponibilizadas nos sites eletrônicos das concessionárias; dentre outros.

A identificação de cada entrevistado está expressa no Quadro 20.

#	FUNÇÃO/ATUAÇÃO	ORGANIZAÇÃO	CÓDIGO
1	PESQUISADOR	UNIVERSIDADE	PES-UNI-01
2	DEPUTADO FEDERAL	-	DEP-FED-02
3	ESPECIALISTA	UNIVERSIDADE	ESP-UNI-03
4	PESQUISADOR	UNIVERSIDADE	PES-UNI-04
5	EXECUTIVO	ASSOCIAÇÃO	EX-ASS-05
6	DIRETOR	CONCESSIONÁRIA - A	DIR-CONA-06
7	ESPECIALISTA	UNIVERSIDADE	ESP-UNI-07
8	GESTOR	ÓRGÃO REGULADOR	GES-ORG-08
9	PESQUISADOR	UNIVERSIDADE	PES-UNI-09
10	CONSULTOR	CENTRO DE PESQUISA	CON-CEN-10
11	DIRETOR	CONCESSIONÁRIA - B	DIR-CONB-11
12	PESQUISADOR	UNIVERSIDADE	PES-UNI-12
13	ESPECIALISTA	FUNDAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	ESP-FUN-13
14	ANALISTA	CONCESSIONÁRIA - C	ANA-CONC-14
15	DIRETOR	CONCESSIONÁRIA - C	DIR-CONC-15
16	GERENTE	ASSOCIAÇÃO	GER-ASS-16
17	ESPECIALISTA	UNIVERSIDADE	ESP-UNI-17
18	PESQUISADOR	UNIVERSIDADE	PES-UNI-18
19	EXECUTIVO	ASSOCIAÇÃO	EX-ASS-19
20	GERENTE	CONCESSIONÁRIA - B	GER-CONB-20
21	EXECUTIVO	ASSOCIAÇÃO	EX-ASS-21
22	GERENTE	CONCESSIONÁRIA - C	GER-CONC-22
23	GERENTE	CONCESSIONÁRIA - D	GER-COND-23
24	ANALISTA	CONCESSIONÁRIA - A	ANA-CONA-24
25	GERENTE	CONCESSIONÁRIA - C	GER-CONC-25
26	EXECUTIVO	ASSOCIAÇÃO	EX-ASS-26
27	CONSULTOR	CENTRO DE PESQUISA	CON-CEN-27
28	CONSULTOR	FORNECEDOR DE SERVIÇOS	CON-FOR-28
29	PESQUISADOR	UNIVERSIDADE	PES-UNI-29
30	ESPECIALISTA	FUNDAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	ESP-FUN-30

Quadro 20 - codificação dos entrevistados

A coluna “#” foi a responsável pela atribuição dos dois últimos dígitos do código de cada entrevistado. Essa classificação seguiu a ordem cronológica da realização das entrevistas, ou seja, o código “PES-UNI-01” foi atribuído ao primeiro entrevistado da pesquisa e o código “ESP-FUN-30” foi atribuído ao último entrevistado da pesquisa.

É importante frisar que dos entrevistados das concessionárias, todos eram membros de áreas de relações institucionais e regulatória. Portanto, áreas alvo para cumprimento dos objetivos desta pesquisa.

3.2.3. Análise de dados

Para a análise das entrevistas utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Esta

técnica, segundo Franco (2008), pretende capturar categorias em mensagens explícitas e implícitas. Para facilitar a análise, o software Atlas TI[®] foi utilizado.

No entanto, Rocha (2014) afirma que em estudos organizacionais, sobretudo quando aplicados à análise de entrevistas não estruturadas, ou semiestruturadas, a análise de conteúdo, diferentemente da análise de conteúdo tradicional, não prevê o uso de inferências estatísticas para compor a análise final do objeto estudado.

Com os recursos do software ATLAS TI[®], buscou-se codificar as declarações dos entrevistados dentro das listas de referências agrupadas no posicionamento teórico da pesquisa.

A codificação realizada com base no discurso dos entrevistados buscou:

- Refletir as estratégias políticas empregadas pelas concessionárias ferroviárias de carga nos processos de mudanças regulatórias selecionados como casos para o estudo;
- A percepção dos entrevistados em relação ao ambiente regulatório e institucional que cerca o setor ferroviário de cargas brasileiro, bem como as estratégias políticas que as concessionárias empregam para responder a este ambiente; e
- A perspectiva dos entrevistados sobre o tema ética e integridade corporativa, no escopo do setor ferroviário de cargas brasileiro, e como as estratégias políticas se relacionam com a percepção de práticas dentro de princípios da ética e integridade corporativa.

Vale ressaltar que não foi dado destaque às categorias de outras das teorias usadas no referencial teórico porque não apareceram tão claramente nas entrevistas, mas que estão implícitas nestes 3 grupos, quais sejam: teoria da ação positiva, teoria da política positiva, teoria da agência, teoria de *stakeholders* e teoria de redes.

As Figuras 23, 24 e 25 refletem as principais codificações realizadas na análise das entrevistas e o relacionamento percebido. Tais relações são fruto de interpretações do pesquisador, que não necessariamente representam relações causais estatisticamente testáveis.

Além dos códigos apresentados pelas Figuras 23, 24 e 25, outros códigos foram percebidos no discurso dos entrevistados, mas não faziam parte do núcleo central de análise para se alcançar os objetivos pretendidos pela pesquisa. Contudo, afirma-se que tais codificações podem ser relevantes para futuros estudos.

Nas Figuras 23, 24 e 25, os códigos foram agrupados em “famílias” de códigos em razão da similaridade. Quatro famílias de códigos tiveram destaque na análise: a família denominada “estratégia política”, a família “ambiente regulatório”, a família “processos regulatórios” e a família “ética e integridade corporativa”.

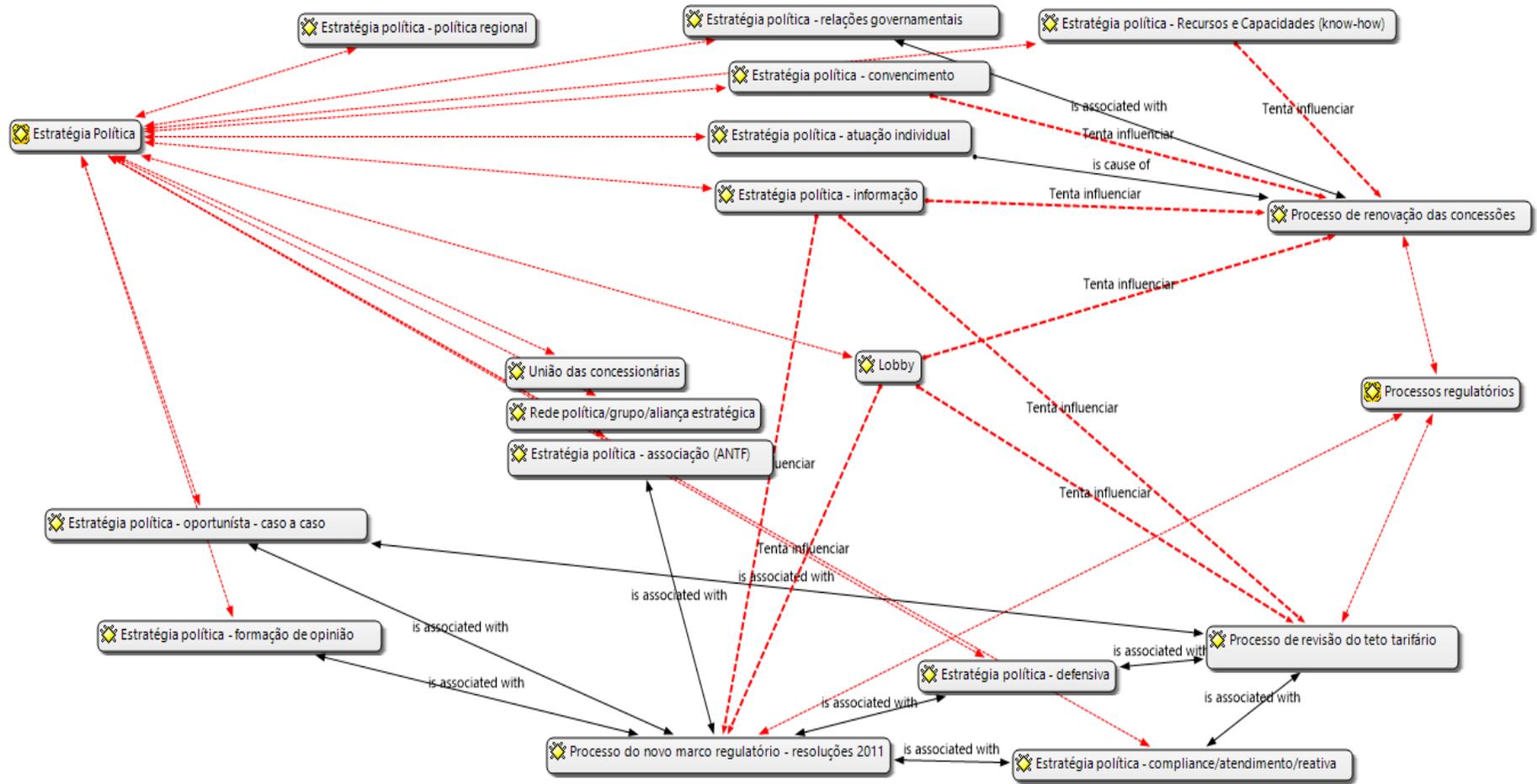


Figura 23 - Relacionamento entre códigos para estratégias políticas e os processos de mudança regulatória

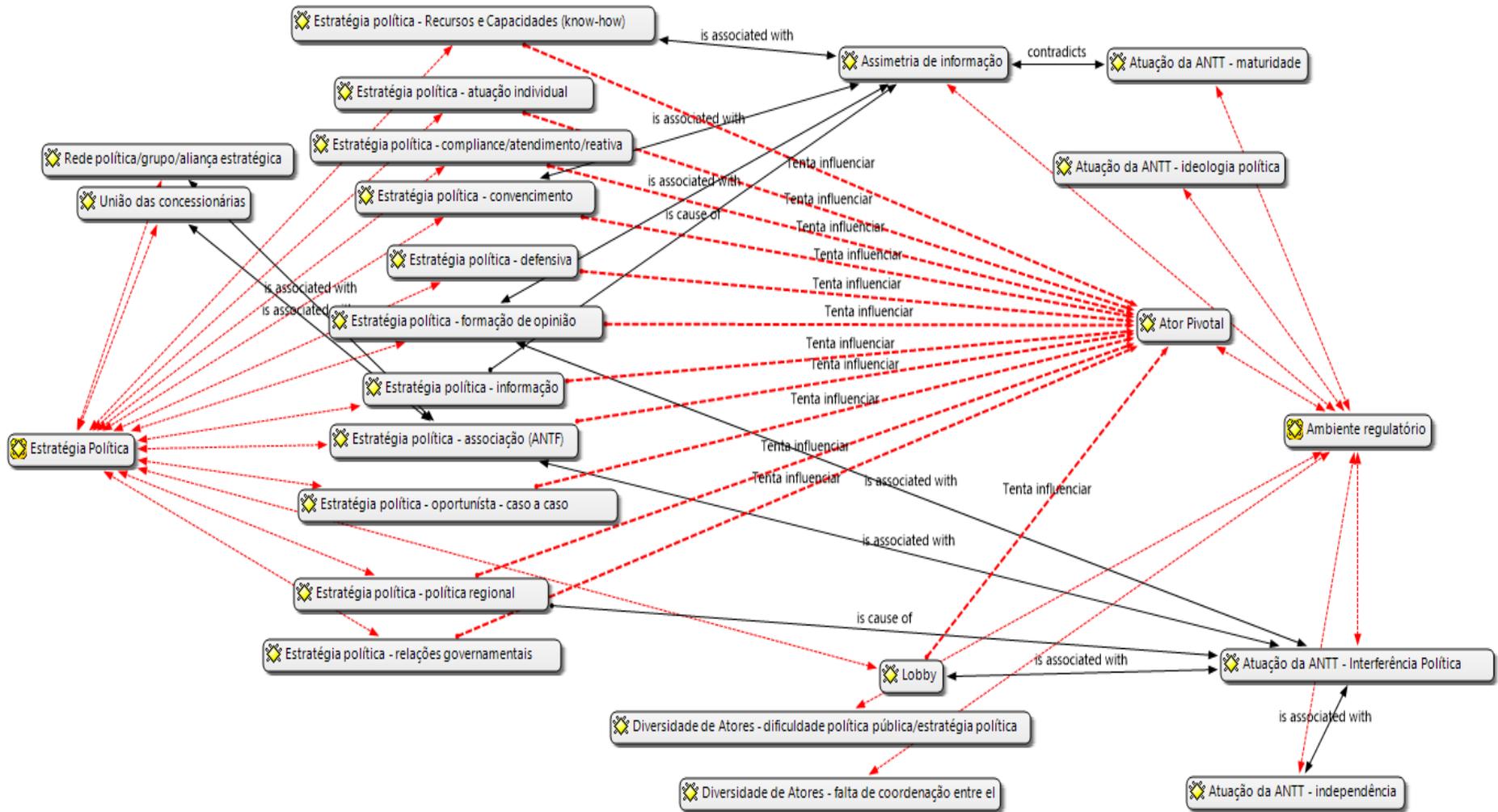


Figura 24 - Relacionamento entre códigos para estratégias políticas face ao ambiente regulatório.

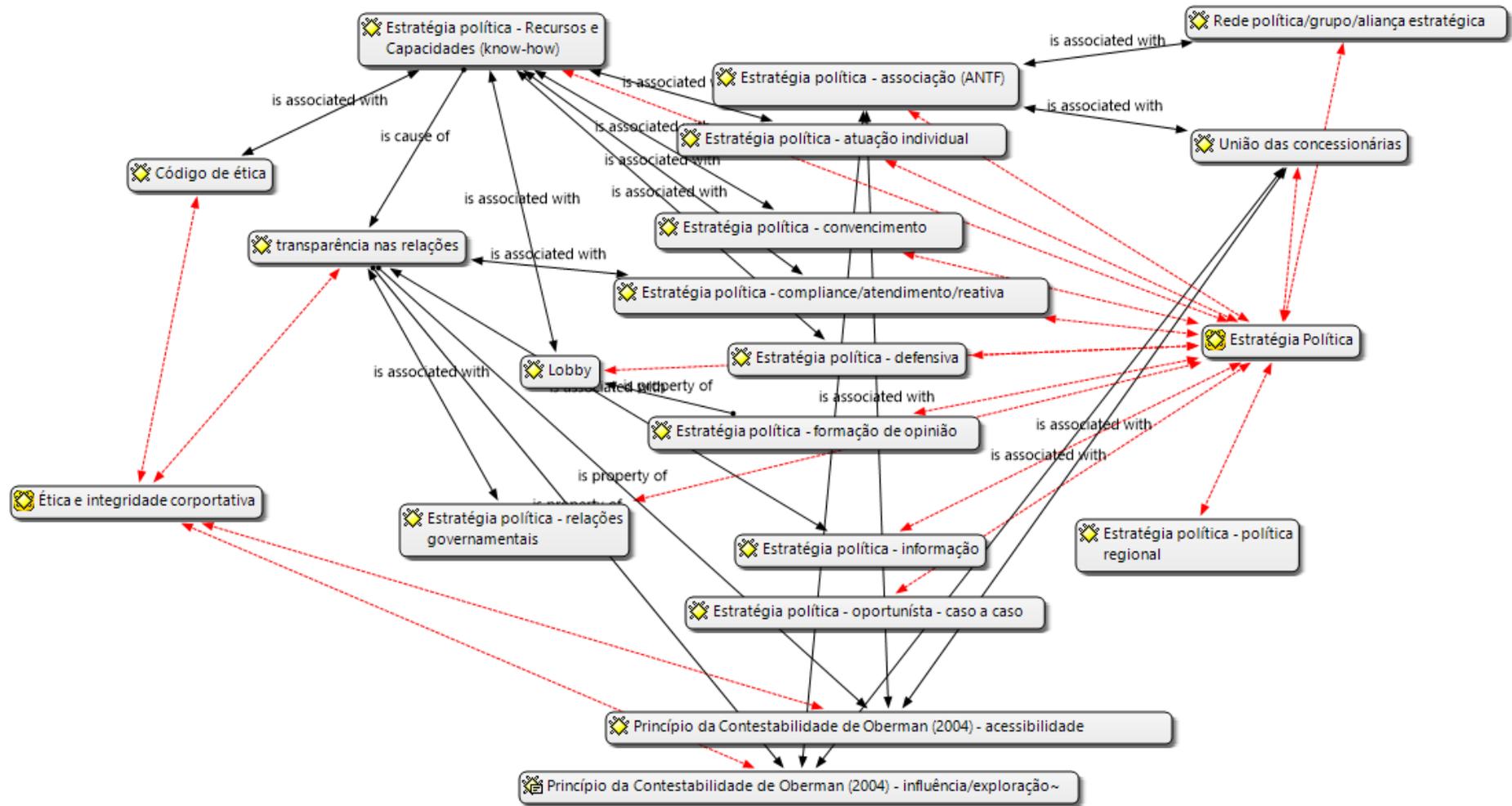


Figura 25 - Relacionamento entre códigos para estratégias políticas e a ética e integridade corporativa.

3.3. Vantagens e limitações do método

Para os defensores do método do estudo de caso, suas vantagens aparecem em sua própria definição. Trata-se de uma abordagem empírica que investiga um fenômeno dentro de seu contexto, permitindo que uma postura ampla e profunda do fenômeno seja contrastada. Também, pelo fato de se valer de várias fontes de evidência, proporciona uma perspectiva holística daquilo que se está analisando (GHAURI, 2004; YIN, 2015; CRESWELL, 2007).

No entanto, Creswell (2007) entendeu que todo estudo deve estabelecer suas limitações, identificando potenciais pontos fracos, sobretudo aqueles relacionados aos métodos de pesquisa e análise de dados. Sendo assim, segundo Yin (2015), o método do estudo de caso apresenta três limitações principais, ou críticas por parte da comunidade acadêmica.

A primeira limitação seria em relação ao tempo. A queixa é de que estudos de caso geralmente levam muito tempo para serem concluídos, haja vista a gama de documentos para serem analisados. Inclusive, essa é uma crítica da própria abordagem qualitativa de pesquisa. Yin (2015) rebate esta crítica alegando que nem todo estudo de caso consome muito tempo. O tempo de estudo será uma relação diretamente proporcional ao número de casos, fontes de evidências e o enfoque necessário: exploratório, descritivo ou explanatório.

A segunda limitação diz respeito à “pouca base para generalização científica” (YIN, 2015, p. 29). Já foi destacado que em um estudo de caso não se pretende, e nem se deve promover generalizações de base estatística para uma população. O que o estudo de caso tenta é contribuir para possível generalização teórica (ou analítica), desde que outros casos venham a se somar aos realizados.

Por fim, a terceira limitação do método de estudo de caso é a falta de rigor procedimental de pesquisa. Esta limitação foi colocada por último propositadamente, porque nela repousa a crítica mais contundente aos estudos de caso, como destacaram Gibbert, Ruigrok e Wicki (2008).

De certa maneira, Yin (2015, p. 29) compreende que esta crítica é fruto da “negligência de pesquisadores de estudo de caso, que não seguiram procedimentos sistemáticos ou permitiram que se aceitassem evidências equivocadas e tendenciosas”, o que provocou fragilidade nas constatações de pesquisa.

Ghauri (2004) percebeu que quando se empregam métodos qualitativos (independentemente do paradigma adotado), deve-se prezar mais pela fidedignidade do que rigor procedimental ou confiabilidade do estudo. Com a fidedignidade, ou autenticidade, em um estudo de caso, Ghauri (2004) afirma que o pesquisador está sendo fiel ao ponto de vista dos objetos analisados, respeitando o contexto no qual foram emanados.

4 Setor Ferroviário Brasileiro (SFB)

4.1. Introdução

Neste capítulo serão apresentadas as instituições mais relevantes do setor ferroviário de cargas brasileiro. Para este fim, um breve histórico do transporte ferroviário brasileiro inicia o capítulo.

A seguir, são apresentadas as concessionárias que foram objeto de investigação desta pesquisa, bem como as associações de classe que representam as concessionárias e os usuários do transporte ferroviário de cargas.

Também, neste capítulo, são descritas entidades governamentais que se inter-relacionam para gerir e promover políticas públicas para o transporte ferroviários de cargas, a saber: a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o Ministério dos Transportes, a VALEC, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Associação Brasileira da Indústria Ferroviária (ABIFER).

Por fim, é mostrado um resumido panorama do setor de ferroviário de cargas em outros países.

4.2. Breve histórico do setor ferroviário de cargas brasileiro

As primeiras linhas singulares utilizando trilhos para fins de transporte de carga datam do final do século XVIII e início do século XIX, utilizando vagões e trilhos de madeira, com tração animal, carregando carvão de minas do norte da Inglaterra (RODRIGUES, 2004; WOLMAR, 2009).

Efetivamente, semelhante aos moldes de hoje, a primeira linha férrea, ou caminho de ferro, utilizando trilhos de ferro, dormentes de madeira e locomotiva a vapor, foi empregada pela *Stockton and Darlington Railway*, na Inglaterra, em 1825

(GUNN, 1989; KIRBY, 2002).

Ao longo de seus dois séculos de existência, a indústria ferroviária mundial passou por muitos avanços, principalmente melhorias tecnológicas e de segurança. Entretanto, em termos históricos, dois marcos chamam a atenção.

O primeiro deles foi em 1869, nos Estados Unidos, com o surgimento da primeira ferrovia transcontinental, consequência da junção das linhas da *Central Pacific Railway* e da *Union Pacific Railway* (KLEIN, 2011). Atribui-se ao imenso tamanho e integração da malha ferroviária estadunidense grande parte do crescimento econômico do país.

O segundo marco histórico de destaque, e convergente com este estudo, foi a materialização da primeira indústria regulada por um órgão regulador, ou agência reguladora. Em 1887, conhecido como “*Interstate Commerce Act (1887)*” o setor ferroviário estadunidense passou a se sujeitar a regulação federal (VEJA²⁷, 2010)

No Brasil, a primeira ferrovia data de 1854. Sua extensão era de 14,5 km e ligava Porto Mauá a Fragoso, no Rio de Janeiro. Recebeu inicialmente o nome de Estrada de Ferro Petrópolis, mas chegou à cidade de Petrópolis, efetivamente, apenas em 1886, após transpor a Serra do Mar.

De acordo com Gerodetti e Cornejo (2005), a construção da primeira ferrovia brasileira se deveu muito à postura empreendedora de Irineu Evangelista de Souza, que futuramente seria o Barão de Mauá, e da vontade do próprio Imperador Dom Pedro II.

O Imperador queria, além de satisfazer seus anseios pela inovação, facilitar as viagens até a residência imperial de veraneio, localizada na cidade de Petrópolis. Ainda, em relação à construção dessa ferrovia, Boiteux (2014) assevera que pouco estímulo econômico ela proporcionou, mas se concretizou nela a primeira viagem de trem sob o solo brasileiro.

Com exceção da Estrada de Ferro Petrópolis, o surgimento das ferrovias no Brasil se deu pela necessidade de substituição da tração animal no transporte de cargas, sobretudo para o transporte do café, que era, àquela época, o principal produto de exportação brasileiro.

²⁷ Veja.com, 27/08/2010 19:10. **O que são agências reguladoras.** Carlos Ari, professor da Fundação Getúlio Vargas, explica a Augusto Nunes o que são as agências reguladoras e como elas funcionam. Ou deveriam funcionar. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/multimedia/video/o-que-sao-agencias-reguladoras/> Acesso: 13/01/2016.

No entanto, a expansão ferroviária brasileira foi difusa e desarticulada, o que gerou sérios problemas para construção de uma malha integrada como a estadunidense e a inglesa, por exemplo.

No caso brasileiro, as ferrovias foram concedidas às empresas com interesse em explorar e construir estradas de ferro “em qualquer parte do País” (BOITEUX, 2014), com isenções e garantia de juros sobre o capital investido. Como não havia planejamento, cada empresa buscou atender interesses localizados, gerando falta de padrão no uso de bitolas e a construção de vias muito sinuosas (para atender aos produtores rurais).

“É certo de que na dita Era Ferroviária abriam-se no Brasil ferrovias a torto e a direito, sem maiores estudos quanto à compensação entre custo e benefício. Este voluntarismo inconsequente, fiado na crença de que os trilhos por si só levariam ao progresso aonde quer que fossem instalados, trouxe a ruína a muitas ferrovias ainda mesmo no apogeu de sua fase de expansão” (BOITEUX, 2014, p. 12).

Durante a primeira gestão do governo de Getúlio Vargas, no final da década de 1930, optou-se por reorganizar e sanear as ferrovias brasileiras, bem como promover investimentos. Tais ações resultaram na estatização de companhias estrangeiras e nacionais, especialmente aquelas que apresentavam dificuldades financeiras importantes. Desta forma, foram incorporadas ao patrimônio da União várias estradas de ferro, cuja administração ficou a cargo da Inspeção Federal de Estradas – IFE, órgão do Ministério da Viação e Obras Públicas, com a missão de gerir as ferrovias e rodovias federais (SZMRECSÁNYI; SUZIGAN, 2002).

Nas palavras de Boiteux (2014, p.11), a “Era ferroviária” brasileira atingiu seu ápice na década de 1950, período de maior extensão da malha ferroviária do País, colocando-o na oitava posição no mundo. Segundo Rodriguez (2004), a malha ferroviária brasileira chegou à sua extensão máxima em 1955, com um total de 37.967 km.

Curiosamente, também na década de 1950, durante a gestão do presidente Juscelino Kubitschek, o foco do transporte brasileiro mudou para o modal rodoviário, visando a expansão da malha rodoviária do País. Rodriguez (2004) e Boiteux (2014) consideram que este período marcou uma inversão na sociedade brasileira na escolha do modal de transporte principal para o deslocamento de pessoas e mercadorias. Sendo assim, a sociedade brasileira passou pelo processo do “rodoviarismo” (RODRIGUEZ, 2014, p. 9).

Com as dificuldades econômicas que diversas estradas de ferro enfrentavam

e a falta de investimento do governo na manutenção e financiamento de novos projetos ferroviários, em 1957 foi criada a RFFSA, por meio da Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, que consolidou 18 ferrovias regionais, com o objetivo principal de “promover e gerir os interesses da União no setor de transportes ferroviários”²⁸.

O processo de incorporação pelo Estado de ferrovias privadas continuou após a segunda metade do século XX. Segundo Gerodetti e Cornejo (2005), já no final da década de 1960 todas as ferrovias estavam na posse do Governo Federal, diretamente administradas pela RFFSA. Mas isso não impediu a queda nos investimentos, as ferrovias vinham ano após ano recebendo menos dinheiro. No entanto, ainda continuavam ativas, só que carregavam minério no lugar do café.

A RFFSA foi incluída em 1992 no PND (Plano Nacional de Desestatização). Em 1996 foram realizados os primeiros leilões da malha ferroviária nacional. Adotou-se um modelo no qual a RFFSA foi segmentada em seis malhas regionais, sendo concedidas por 30 anos às empresas vencedoras dos leilões realizados de 1996 a 1998. O Quadro 21 apresenta como ficou dividida a operação da malha ferroviária brasileira.

Malhas Regionais	Data do Leilão	Concessionárias	Início da Operação	Extensão (Km)
Oeste	05.03.96	Ferrovia Novoeste S.A.	01.07.96	1.621
Centro-Leste	14.06.96	Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	01.09.96	7.080
Sudeste	20.09.96	MRS Logística S.A.	01.12.96	1.674
Tereza Cristina	26.11.96	Ferrovia Tereza Cristina S.A.	01.02.97	164
Sul	13.12.96	Ferrovia Sul-Atlântico S.A.	01.03.97	6.586
Nordeste	18.07.97	Companhia Ferroviária do Nordeste	01.01.98	4.238
Paulista	10.11.98	Ferrovias Bandeirantes S.A.	01.01.99	4.236
Total				25.599

Quadro 21 – Leilão da malha ferroviária brasileira

Fonte: Adaptado ANTT (2016)

Em 26 de junho de 1998 foi outorgado pelo Governo Federal à então Companhia Vale do Rio Doce, hoje apenas Vale, a operação das estradas de ferro Vitória a Minas e Carajás, destinadas ao transporte de minério de ferro.

A ANTT também é responsável por outras concessões, além daquelas que pertenciam à antiga rede ferroviária federal. Estas concessões estão relacionadas abaixo:

- Ferrovias Norte Brasil S.A. - FERRONORTE.
- Estrada de Ferro Mineração Rio do Norte;
- Estrada de Ferro Jarí;
- Estrada de Ferro Trombeta;

²⁸ Rede Ferroviária Federal S.A. Disponível em: <http://www.rffsa.gov.br/> Acesso: 06/05/2015.

- Estrada de Ferro Votorantim;
- Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. - FERROESTE.

A seguir serão apresentados alguns dados consolidados do setor ferroviário de cargas relevantes para uma melhor visualização das características que cercam esse serviço público no Brasil.

4.3. Dados consolidados do setor ferroviário de cargas

A Figura 26 ilustra o mapa da malha ferroviária brasileira com suas respectivas empresas.



Figura 26 - Malha ferroviária de carga brasileira
Fonte: CNT (2015, p. 24)

A atual malha ferroviária de carga brasileira possui 28.614 km de extensão, mantendo praticamente estável seu tamanho desde a privatização do setor.

Mesmo com a outorga do Estado à iniciativa privada da gestão e operação do setor ferroviário de cargas, ainda compete ao governo promover ampliações da malha, bem como melhorar pontos de “gargalos” e outros problemas que atravanque o desempenho do setor (CNT, 2015).

Os acidentes ferroviários são uma preocupação constante da agência reguladora, tanto que as concessionárias têm metas em relação ao investimento em segurança e redução de acidentes. A Figura 27 mostra a média de acidentes por milhão de trens por quilômetro, de 2006 a 2015.

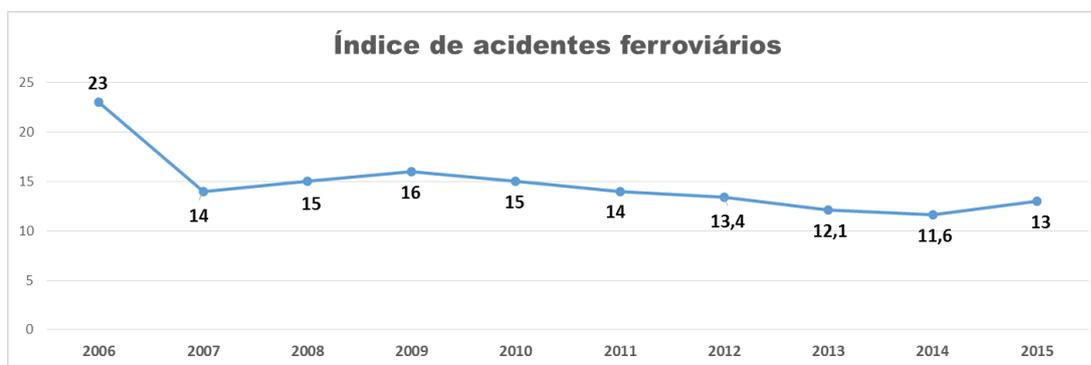


Figura 27 – Índice de acidentes de 2006 a 2015 (acidentes por milhão de trens x km)
Fonte: Evolução do transporte ferroviário - ANTT (2016)

O registro de um acidente ferroviário, segundo a ANTT (2016), é todo evento que envolve diretamente um veículo ferroviário, gerando danos ao próprio veículo, à via permanente, à propriedade alheia, às pessoas, aos animais, dentre outros. Pela Figura 27, percebe-se que, na média, os acidentes ferroviários vêm diminuindo, a despeito do aumento do volume de cargas transportadas, como fica evidenciado pela Figura 28.



Figura 28 – Total de Carga Transportada de 2006 a 2015 (em milhões de toneladas úteis TU).

Fonte: Evolução do transporte ferroviário - ANTT (2016)

Dois aspectos chamam a atenção na evolução do total de cargas transportadas pelo setor, de 2006 a 2015.

O primeiro deles é que, em 2009, com a crise econômica mundial, a demanda do principal produto do transporte, que é o minério de ferro, teve uma queda considerável, fazendo com que o volume de cargas diminuísse.

O segundo ponto a destacar é que, em 2015, comparado a 2014, houve um crescimento no volume transportado de 5,55%, mesmo com a crise econômica brasileira e a queda no valor internacional da *commodity* minério de ferro. Provavelmente, a alta considerável do dólar em relação ao real proporcionou um estímulo a mais ao transporte ferroviário de cargas, que é destinado, significativamente, à exportação.

A Tabela 3 compara os volumes transportados por cada tipo de carga, em milhões de toneladas úteis (TU) e bilhões de toneladas por quilômetro útil (TKU).

Tipo de carga	2013		2014		Δ (%)	
	TU (10 ³)	TKU (10 ⁶)	TU (10 ³)	TKU (10 ⁶)	TU	TKU
Minério de Ferro	345.446	219.756	361.083	227.873	4,53%	3,69%
Soja	19.417	18.584	18.697	19.656	-3,71%	5,77%
Milho	13.341	16.636	13.231	16.727	-0,82%	0,55%
Açúcar	10.592	6.466	11.901	6.916	12,36%	6,96%
Derivados de petróleo	7.588	4.864	8.159	5.311	7,52%	9,19%
Farelo de Soja	4.000	4.522	4.865	5.694	21,63%	25,91%
Ferro Gusa	7.116	3.744	6.364	3.185	-10,57%	-14,94%
Manganês	5.476	3.663	5.486	3.566	0,19%	-2,64%
Produto Siderúrgico	5.536	2.168	5.567	2.306	0,55%	6,37%
Cimento	2.943	2.080	2.860	1.941	-2,82%	-6,71%
Contêiner	2.273	2.052	2.764	2.446	21,56%	19,19%
Álcool	2.397	1.931	2.437	1.974	1,65%	2,25%
Bauxita	3.642	1.554	2.209	1.154	-39,34%	-25,75%
Celulose	2.469	1.526	2.569	1.645	4,04%	7,76%
Cloreto de Potássio	1.205	1.092	1.056	895	-12,33%	-18,03%
Cobre	1.619	1.067	1.501	1.044	-7,28%	-2,16%
Calcário Siderúrgico	1.440	685	1.807	668	25,47%	-2,54%
Fosfato	1.222	648	874	287	-28,48%	-55,75%
Carvão Mineral	5.396	484	5.972	544	10,67%	12,40%
Trigo	595	387	492	347	-17,29%	-10,35%
Areia	1.189	224	1.302	262	9,49%	16,63%
Coque	1.095	157	990	142	-9,56%	-9,82%
Cimento Acondicionado	342	119	276	122	-19,31%	3,03%
Adubo Orgânico	59	70	14	20	-76,18%	-71,79%
Sal	17	18	0	0	-100,00%	-100,00%
Farinha de Trigo	14	10	9	6	-40,28%	-41,41%
Alumínio	4	4	0	0	-100,00%	-100,00%
Enxofre	11	3	20	6	89,62%	93,33%
Clínquer	13	3	0	0	-100,00%	-100,00%
Óleo Vegetal	3	3	21	16	517,65%	520,00%
Calcário Corretivo	10	2	0	0	-100,00%	-100,00%
Calcário Britado	8	2	1	0	-87,80%	-87,50%
Outras	12.081	7.854	12.604	7.957	4,33%	1,32%
Total	458.558	302.377	475.127	312.708	3,61%	3,42%

Tabela 3 – Total de carga transportada por tipo em TU x (10³) e TKU x (10⁶) de 2013 e 2014
Fonte: Anuário Revista Ferroviária (2014)

Como fica evidenciado pela Tabela 3, o minério de ferro deteve, em média, em 2013 e 2014, aproximadamente, 75% do total de carga útil e 73% do total de carga por quilômetro útil. O segundo item mais transportado pelo modal ferroviário de cargas, em 2013 e 2014, foi a Soja, com aproximadamente 4% do total de carga útil e 6% do total de carga por quilômetro útil. O que demonstra que o setor ferroviário de cargas está quase que dedicado ao transporte de minério de ferro.

A Figura 29 apresenta a distribuição do tipo de carga transportada pelo setor ferroviário de cargas em um gráfico de dois eixos. No primeiro eixo, o gráfico de barras destaca a participação do minério de ferro em comparação aos demais tipos de carga transportadas. Já no segundo eixo, explicita-se o acumulado percentual de carga transportada, indicando, percentualmente, que a participação dos demais itens transportados é muito pouco significativa em relação ao minério de ferro.

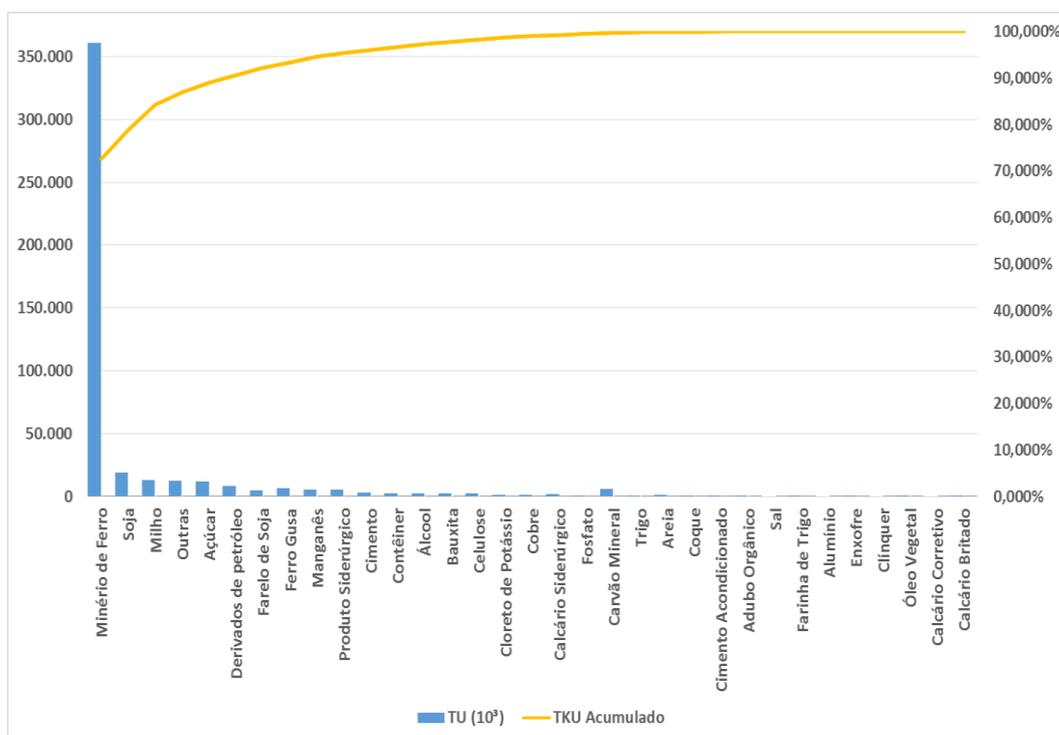


Figura 29 – Total de carga transportada x tonelada por km útil (%) acumulado – ano 2014
Fonte: Anuário Revista Ferroviária (2014)

De certa forma, o que fica evidenciado pela Tabela 3 e na Figura 29 é que para um embarcador transportar sua carga no Brasil pela ferrovia, ele tem um mercado de 25%, porque os outros 75% ficam dedicados ao minério de ferro.

Essa reflexão é compartilhada por um dos entrevistados, que vê o transporte ferroviário de cargas brasileiro muito direcionado ao minério de ferro.

Aí é o seguinte. Deixa eu te explicar um negócio. Como é a carga ferroviária hoje no Brasil? 75% da carga ferroviária hoje no Brasil é minério. Então são cargas dedicadas. O usuário de mercado só está com 25% disso. A [Concessionária A] tem

seus próprios interesses na exportação de minério, tudo para ela é minério. Então, este mercado da [Concessionária A], vamos chamar assim, nós estamos fora. [...] Então, esse não é o nosso mercado. Na [Concessionária C], mais de 70% de sua carga é minério de ferro também, exatamente porque a [Concessionária A] tem seus interesses lá dentro, e a [Outro controlador] por ser siderúrgica. Ou seja, na [Concessionária C] eu tenho 25% da carga para o mercado, vamos chamar assim. Já na [Concessionária D], eu tenho 75% grãos, aí eu já estou um pouco mais no mercado. Quando eu digo mercado, eu chamo nós, os usuários, tá? E o mercado de minério de ferro é muito dedicado à [Concessionária A] (EX-ASS-05).

Como fica claro na percepção do entrevistado EX-ASS-05, o transporte ferroviário de cargas é muito restrito no Brasil.

Aparentemente, essa situação contribui para o uso mais intensivo do transporte rodoviário para cargas de menor valor agregado, aumentando o custo do frete e diminuindo a competitividade de produtores brasileiros, seja no mercado interno ou externo.

4.4. VALEC

Criada pela Lei nº 11.772²⁹, de 17 de setembro de 2008, a VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, nos termos do Art. 8º da citada lei, tem a seguinte função social, em acordo com as diretrizes do Ministério dos Transportes:

- I- Administrar os programas de operação da infraestrutura ferroviária, nas ferrovias a ela outorgadas;
- II- Coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura ferroviária que lhes forem outorgadas;
- III- Desenvolver estudos e projetos de obras de infraestrutura ferroviária;
- IV- Construir, operar e explorar estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens a serem transportados e, ainda, instalações e sistemas de interligação de estradas de ferro com outras modalidades de transportes;
- V- Promover o desenvolvimento dos sistemas de transporte de cargas sobre trilhos, objetivando seu aprimoramento e a absorção de novas tecnologias.

De acordo com o Plano Nacional de Viação e de acordo com Art. 6º da Lei nº 11.772, a VALEC tem a outorga para a construção, uso e gozo das seguintes ferrovias:

- EF 267, de Panorama, em São Paulo, a Porto Murtinho, no Mato Grosso do Sul, com 750 km;
- EF 334 – Ferrovia da Integração Oeste-Leste, que, partindo de Ilhéus, na Bahia, chega a Figueirópolis, no Tocantins, onde se liga à Ferrovia Norte-Sul, num total de

²⁹ BRASIL, lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 set. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111772.htm. Acesso: 30/10/2016.

1.527 km;

- EF 354 – Ferrovia Transcontinental, que partirá do Litoral Norte Fluminense e passará por Muriaé, Ipatinga e Paracatu, em Minas Gerais; por Brasília, no Distrito Federal, por Uruaçu, em Goiás; por Cocalinho, Água Boa e Lucas do Rio Verde, em Mato Grosso; Vilhena e Porto Velho, em Rondônia; e Rio Branco e Cruzeiro do Sul, no Acre, até chegar à localidade de Boqueirão da Esperança, na fronteira Brasil-Peru. A Transcontinental terá, após concluída, um percurso de 4.400 km.

Apesar da VALEC ser uma S.A., atualmente pertence integralmente à União, com um capital social de 8,3 bilhões de reais (VALEC³⁰, 2015)

4.5. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

A ANTT foi criada pela Lei nº 10.233³¹, de 05 de junho de 2001, que também criou a ANTQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários), o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) e o CONIT (Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte), sendo que este último apenas foi regulamentado em 2008, pelo Decreto nº 6.550, de 27 de agosto.

O Art. 20º da Lei nº 10.233 determina os objetivos da ANTT, a saber:

- I- Implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;
- II- Regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:
 - a) Garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
 - b) Harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

Como se pode perceber na alínea b), a ANTT foi criada visando dirimir os conflitos de interesse que por ventura existam no transporte terrestre brasileiro, respeitando o interesse público.

A Lei criadora da ANTT determinou em seu art. 21º que a Agência operasse em regime autárquico especial, que se configura pela “independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes”.

³⁰ Site oficial da VALEC. “Quem somos”. Disponível em: <http://www.valec.gov.br/ConhecaQuemSomos.php> Acesso: 17/01/2016.

³¹ BRASIL, Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 06 jun. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/LEIS_2001/L10233.htm. Acesso: 30/10/2016.

O Decreto nº 4.130³², de 13 de fevereiro de 2002, estabeleceu o regulamento da ANTT. Curiosamente, no parágrafo segundo do art. 4º deste decreto, foi determinada como competência da ANTT a formação de associações de usuários de serviços ferroviários, visando a defesa dos interesses destes últimos. No entanto, o mesmo decreto, não formaliza o papel da ANTT no estímulo de associações do lado das empresas concessionárias.

A estrutura da ANTT segue o art. 7º do Decreto 4.130, como fica evidenciado pela Figura 30.

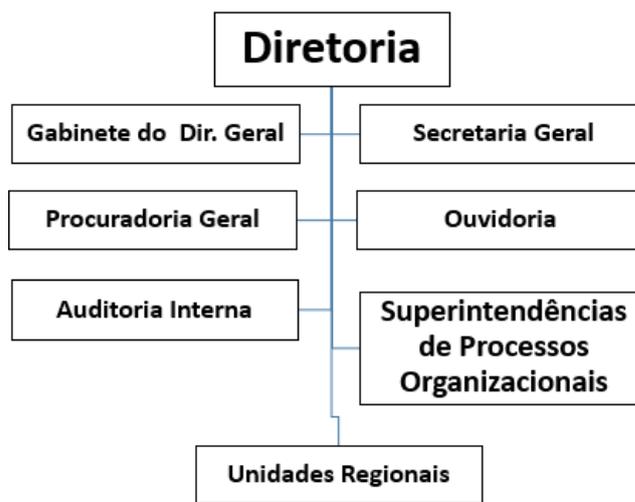


Figura 30 - Organograma ANTT previsto pelo Decreto 4.130
Fonte: Adaptado do Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002

Os membros que compõem a diretoria da Agência são nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, em mandatos de quatro anos, sendo permitida apenas uma recondução.

A missão expressa da ANTT é “assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre”. Já sua visão busca “Ser referência na regulação, promovendo a harmonização do setor e garantindo a excelência dos serviços de transporte terrestre” (ANTT³³, 2015).

4.6.

Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF

A principal entidade que representa os interesses das concessionárias

³² BRASIL, Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 fev. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4130.htm. Acesso 30/10/2016.

³³ Missão da ANTT. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4752/Missao.html> Acesso: 15/05/2015.

ferroviárias de cargas no SFB é a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), que é uma entidade civil sem fins lucrativos, de âmbito nacional, cujo fim é promover o desenvolvimento e o aprimoramento do transporte ferroviário do país (ANTF³⁴, 2016).

Um total de 11 empresas do setor ferroviário brasileiro são associadas da ANTF, a saber:

- ALL - América Latina Logística Malha Norte S.A.
- ALL - América Latina Logística Malha Oeste S.A.
- ALL - América Latina Logística Malha Paulista S.A.
- ALL - América Latina Logística Malha Sul S.A
- FCA - Ferrovia Centro-Atlântica S. A.
- Ferrovia Norte Sul S. A.
- FTC - Ferrovia Tereza Cristina S. A.
- MRS Logística S.A.
- TLSA - Transnordestina Logística S.A.
- VALE S.A. - Estrada de Ferro Carajás
- VALE S. A. - Estrada de Ferro Vitória-Minas

O total de cargas transportadas pelas associadas da ANTF em 2014 foi de 464.704 milhões TU, o que correspondeu a 99,8% de toda a produção do setor para aquele ano. A extensão da malha das associadas da ANTF é de 27.782 km, compreendendo 97% de toda malha ferroviária de carga brasileira.

Segundo o estatuto da ANTF, a entidade tem como objetivo “promover o desenvolvimento e o aprimoramento do transporte ferroviário de carga no País, através de ações aglutinadoras das necessidades e anseios de seus associados” (ANTF³⁵, 2016).

Em seu estatuto, a ANTF também define como alcançará seu objetivo institucional:

- (a) “elaborará estudos e projetos para subsidiar as políticas públicas para o setor ferroviário”;
- (b) “desenvolverá planos e programas para o incremento da intermodalidade e do tráfego mútuo”;
- (c) “criará e manterá bases de dados diversas para subsidiar estudos e propostas específicas e globais para o setor ferroviário”;

³⁴ Site oficial ANTF. “Quem somos”. Disponível em: <http://www.antf.org.br/index.php/antf/quem-somos> Acesso: 18/01/2016.

³⁵ Estatuto da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF). Disponível em: <http://www.antf.org.br/index.php/estatuto> Acesso: 18/01/2016.

- (d) “disseminará na sociedade o interesse e a importância do transporte ferroviário”;
- (e) “promoverá o intercâmbio de informações com entidades afins, na permanente busca do aprimoramento do transporte ferroviário”;
- (f) “representará, por deliberação do seu Conselho Diretor ou quando solicitada, seus associados junto ao poder público e à sociedade de uma forma geral”;
- (g) incentivará a realização, por parte de instituições de ensino e pesquisa, de trabalhos sobre temas de interesse comum de seus associados”.

O objetivo da ANTF deixa claro que a associação trabalhará em função dos interesses de suas associadas. Na alínea a) de seus objetivos intermediários também fica nítida a atuação da instituição em subsidiar políticas públicas favoráveis ao setor.

4.7.

Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga - ANUT

Criada no final de 2002, a Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT) representa um grupo de 37 empresas das mais variadas áreas da indústria de transformação e do agronegócio. Dentre as empresas associadas da ANUT, citam-se a Gerdau S.A., AcelorMittal S.A., Grupo Votorantim, Braskem S.A. e o Grupo Bunge.

O objetivo principal que originou a ANUT foi a necessidade de “congregar, representar e promover a interação das empresas usuárias de transporte de carga [...], defendendo os seus interesses” (ANTU³⁶, 2016).

Dentre as atividades estabelecidas pelo estatuto da ANUT, destacam-se as seguintes:

- “Agregar e conciliar interesses dos diversos setores produtivos e comerciais usuários do transporte de carga, no sentido de propor novas políticas governamentais para o transporte e a logística e de diretrizes gerais de atuação das associadas”.
- “Representar os interesses das associadas junto aos poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como junto às agências reguladoras, demais autarquias e órgãos governamentais, além de organismos não governamentais, empresas de serviços de transportes e logística, entidades e associações de classe ou setoriais, sindicatos e quaisquer outras organizações com interesses afins”.

A exemplo da ANTF, a ANUT deixa patente seu papel de defender os interesses dos usuários do transporte de carga, utilizando, para tanto, atividade política junto aos atores públicos.

Para concretizar seus objetivos, a ANUT busca interagir com atores-chave do

³⁶ Associação Nacional de Usuários do Transporte de Carga – ANUT. Estatuto. Disponível em: <http://anut.org.br/downloads/Estatuto-ANUT-2015.pdf> Acesso: 18/01/2016.

transporte de cargas, como fica evidenciado pela Figura 31.



Figura 31 - Inter-relações da ANUT
Fonte: Adaptado de ANUT (2016)

Fazendo uma analogia ao modelo de análise desta pesquisa, percebe-se que a ANUT identifica os atores que podem influenciar no alcance dos objetivos traçados pela associação.

Do lado da oferta de políticas públicas estão aquelas instituições que impactam no transporte de cargas por meio de normas e financeiramente.

Já pelo lado da demanda estão as instituições que precisam de ações públicas favoráveis para executarem seus objetivos estratégicos. Desta forma, estratégias políticas são empregadas a fim de mitigar ameaças do mercado político.

4.8. Ministério dos transportes

O Ministério dos Transportes atua como o principal proponente de políticas públicas endereçadas ao setor de transportes, com ações desde a infraestrutura dos transportes até a coordenação das políticas nacionais para o setor.

Como órgão da administração pública federal, ligada ao poder executivo, atua nas áreas de política nacional de transportes dos modais ferroviário, rodoviário e aquaviário, realizando, também, ações voltadas para o transporte marítimo.

O ministério tem como principal missão a coordenação e supervisão das políticas nacionais para o setor de transportes, com atuação do planejamento estratégico, na elaboração de diretrizes para a sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos.

4.9. DNIT

Criado pela mesma Lei 10.233, de junho de 2001, que deu origem à Agência Nacional de Transportes Terrestres, e reestruturou a gestão pública federal dos

transportes, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), tem a missão de “implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais” (DNIT³⁷, 2016).

Com a edição da Lei 11.483 de 31 de maio de 2007, que extinguiu a RFFSA (Rede Ferroviária Federal), ficou estabelecido que todos os bens móveis e imóveis, operacionais e não-operacionais, sob gestão da RFFSA passaram para o DNIT. Sendo assim, a gestão do patrimônio da União arrendado pelas concessionárias é responsabilidade do DNIT, em conjunto com a ANTT.

De acordo com o DNIT³⁸ (2016):

“A frota de material rodante em operação no transporte de carga no Brasil (2016) é de 5.200 locomotivas (sendo 1.700 do DNIT) e de 139.000 vagões (sendo 44.000 do DNIT). Em relação aos bens móveis não operacionais, temos 200 locomotivas, 1.185 vagões e 6.000 máquinas e equipamentos aguardando destinação, por meio de leilões públicos. Locomotivas, vagões e carros de passageiros também foram cedidos a entidades de preservação ferroviária, como a ABPF – Associação Brasileira de Preservação Ferroviária e a OSCIP Amigos do Trem”.

4.10. ABIFER

Fundada em 1977, a Associação Brasileira da Indústria Ferroviária (ABIFER) congrega como associados fabricantes de materiais rodantes, como locomotivas, vagões de carga diversificados, como também equipamentos ferroviários para o transporte urbano de passageiros, além de materiais para a sinalização e comunicação ferroviária.

A ABIFER³⁹ tem como missão: “Defender os interesses da indústria brasileira de equipamentos, componentes e materiais ferroviários e contribuir para o desenvolvimento desse modal de transporte no Brasil, visando sua adequação às reais necessidades do País”.

Das iniciativas que destacam sua atuação em harmonia com os interesses das concessionárias ferroviárias de carga, destacam-se:

³⁷ Institucional DNIT. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/insitucional> Acesso: 07/10/16.

³⁸ Patrimônio Ferroviário. DNIT. Disponível em: <https://189.9.128.64/ferrovias/patrimonio-ferroviario-1/patrimonio-ferroviario> Acesso: 07/10/2016

³⁹ Missão ABIFER. Disponível em: <http://www.abifer.org.br/institucional.aspx> Acesso: 07/11/2016.

- “Incentivar, patrocinar e desenvolver estudos e pesquisas de interesse do desenvolvimento do transporte ferroviário”;
- “Divulgar informações, estudos e projetos que contribuam para criar uma consciência nacional das necessidades e potencialidades do setor, assim como de sua importância para o desenvolvimento econômico da nação”;
- “Colaborar com os órgãos que atuam na formulação e implantação dos programas de transporte”;
- “Manter intercâmbio com entidades ou instituições congêneres, empresas oficiais e privadas, nacionais ou internacionais, que possam colaborar para o desenvolvimento das atividades e a consecução das metas da ABIFER”.

De certa forma, pela missão e diretrizes de atuação da ABIFER, pode-se considerar que ela atua como um ator convergente aos interesses das concessionárias ferroviárias de cargas.

4.11. Sistema ferroviário em outros países: breve contextualização

A exemplo do que ocorreu no Brasil nos anos 1990, outros países também passaram por processos de desestatizações, privatizações, licitações e desregulações do setor ferroviário, tanto no que tange ao transporte de cargas quanto ao de passageiros. Desses processos, os mais significativos ocorreram na América do Norte, nos Estados Unidos e Canadá, e na Europa, nos países integrantes da União Europeia, leste europeu e nos antigos Estados membros da extinta União Soviética (THOMPSON, 2004; HILMOLA; SZEKELY; 2006).

Os Estados Unidos contam com a maior malha em extensão do mundo, com quase 250 mil km de vias. O modal ferroviário estadunidense transportou, em 2013, 1,9 bilhões de toneladas de mercadorias, cujo valor à época fora de 577 bilhões de dólares. O setor contribuiu para o PIB americano de 2013 em 9%, num total de 44 bilhões de dólares. A indústria ferroviária de cargas estadunidense conta com um total de 25 mil locomotivas e 375 mil vagões e outros materiais rodantes de carga não motorizados (AAR⁴⁰, 2016; USDT⁴¹, 2015)

O primeiro setor a ser regulado por uma agência foi exatamente o setor ferroviário estadunidense. Em 1887, o congresso americano editou o *Interstate*

⁴⁰ Freight Railroad Capacity and Investment: Abril de 2016. Association of American Railroads (AAR). Disponível em: <https://www.aar.org/BackgroundPapers/Freight%20Railroad%20Capacity%20and%20Investment.pdf> Acesso: 31/10/2016.

⁴¹ U.S. Department of Transportation: Bureau of Transportation Statistics. Disponível em: http://www.rita.dot.gov/bts/sites/rita.dot.gov/bts/files/publications/state_transportation_statistics/state_transportation_statistics_2015/index.html Acesso: 31/10/2016.

*Commerce Act*⁴², em resposta a um grande clamor da sociedade para que as operações ferroviárias fossem reguladas. A queixa era que as companhias ferroviárias eram monopolistas em suas áreas de atuação. No entanto, a regulação do setor pelo Estado se manifestou ineficiente, incompetente e até mesmo corrupta.

Com o passar do tempo, o modelo estadunidense de regulação das ferrovias de cargas não se mostrava mais adequado à realidade do setor, que passava por sérios problemas econômicos, além da forte concorrência com o modal rodoviário, até então, sofrendo menor intervenção do Estado (AAR⁴³, 2016).

Na década de 1980, um fato gerou uma mudança significativa para o setor ferroviário estadunidense. O congresso americano sancionou o *Staggers Rail Act*, com os seguintes objetivos (PUBLIC LAW⁴⁴ 96-448—OCT. 14, 1980, pp. 03, tradução nossa):

- (1) ajudar as ferrovias da Nação na reabilitação do sistema ferroviário, a fim de atender às demandas do comércio interestadual e a defesa nacional;
- (2) reformar a política reguladora Federal de forma a preservar um sistema ferroviário seguro, adequado, econômico, eficiente e financeiramente estável;
- (3) ajudar o sistema ferroviário a permanecer viável para o setor privado da economia;
- (4) fornecer um processo de regulamentação que equilibre as necessidades dos transportadores, carregadores e o público; e
- (5) ajudar na reabilitação e financiamento do sistema ferroviário.

Esses objetivos foram alcançados por meio de uma série de mudanças que recuperou a indústria ferroviária de cargas, oferecendo um sistema de regulação equilibrado (*Balanced Regulation*), gerando mais autonomia para as empresas do setor. Como consequência, as tarifas ferroviárias, em média, caíram 43%, o percentual de acidentes reduziu 79% e o volume de tráfego ferroviário dobrou. Todo o investimento, num total de US\$ 600 bilhões, foi realizado com recursos privados (AAR, 2016).

Dentre as principais mudanças trazidas pela nova legislação, destacam-se:

- *Flexibilização para a cobrança tarifária.* Autorização para que as ferrovias cobrassem preços de acordo com a demanda do mercado e operassem em suas rotas mais eficientes.
- *Short Lines.* Procedimentos mais simplificados para a venda de linhas

⁴² Disponível em: <https://ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=49>. Acesso: 31/10/2016.

⁴³ The Impact of the Staggers Rail Act of 1980. AAR. Disponível em: <https://www.aar.org/BackgroundPapers/Impact%20of%20the%20Staggers%20Act.pdf> Acesso: 31/10/2016.

⁴⁴ PUBLIC LAW 96-448—OCT. 14, 1980. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-94/pdf/STATUTE-94-Pg1895.pdf> Acesso: 31/10/2016.

ferroviárias para transformação em novas ferrovias *short lines*.

- *Necessidade de receitas adequadas*. Foi explicitamente reconhecida a necessidade das ferrovias para ganharem receitas condizentes ao padrão de custo do negócio.
- *Flexibilização regulatória*. Em casos onde não se percebia risco de abuso do poder econômico pela ferrovia, a regulação era afrouxada ou nivelada ao modal competidor, para gerar maior concorrência e competitividade das ferrovias.

As ferrovias estadunidenses são classificadas da seguinte forma (USDT, 2015):

- Classe I: ferrovias de alcance nacional e com receita operacional anual, em 2013, superior a 461 milhões de dólares;
- Classe II: ferrovias de alcance regional e com receita operacional, em 2013, anual entre 37,4 e 433 milhões de dólares;
- Classe III: ferrovias de alcance local, ou *short lines*, e com receita operacional, em 2013, inferior a 37,4 milhões de dólares.

Destaca-se que as companhias ferroviárias estadunidenses, apesar de operarem em regime vertical e regulado, diferentemente do Brasil, são proprietárias dos ativos que administram. Ou seja, são donas das linhas, locomotivas, vagões, instalações prediais, etc. Já no caso brasileiro, tais ativos pertencem à União.

Hilmola e Laisi (2015) destacaram que com o *Staggers Rail Act*, as companhias ferroviárias de carga estadunidenses poderiam competir entre si e definir as tarifas de transportes livremente. No entanto, ao mesmo tempo que revigorou o setor, gerou uma elevação nas barreiras de entrada a novos competidores, por conta de a infraestrutura ser de propriedade dos operadores.

Diferentemente do Brasil e Estados Unidos, a União Europeia (UE) optou por um modelo de regulação ferroviária no qual a malha seria concedida a duas figuras insitucionais: o responsável pela estrutura e manutenção da via permanente, sob a responsabilidade do governo, e aqueles que operariam na malha. Em outras palavras, colocariam seus materiais rodantes para executar a atividade fim que é o transporte de passageiros e de cargas. Esse modelo ficou conhecido como *open access*, pois não existia a figura da exclusividade na operação da malha, ou seja, o operador monopolista (FINGER; 2015).

A UE decidiu que as ferrovias deveriam ser desestatizadas e privatizadas na década de 1990. Para tanto, o Reino Unido serviu como um “balão de ensaio” para iniciar o processo (HILMOLA, SZEKELY; 2006).

O transporte ferroviário de cargas do Reino Unido movimentou, em 2015, 17,8 bilhões de TKU. As principais cargas transportadas foram o carvão, derivados de petróleo e metais (OOR⁴⁵, 2016).

Já o transporte ferroviário de passageiros da Grã-Bretanha movimentou em 2015 um total de 64,4 bilhões de passageiros por quilômetro (PKU – Passageiros por quilômetro útil), gerando uma receita bruta de 9,3 bilhões de libras esterlinas (OOR, 2016).

Segundo Friebel et al. (2010), o sistema de *open access* da União Europeia para o modal ferroviário foi definido pela Diretriz 91/440 (EC 1991, *Directive 440*).

O objetivo da UE em promover um sistema ferroviário mais competitivo era facilitar a integração entre seus Estados Membro e, além disso, possibilitar uma diminuição do volume de cargas transportadas pelo modal rodoviário, mais nocivo ao meio ambiente (FINGER, 2015).

O estudo de Friebel et al. (2010) concluiu que o sistema de regulação implementado para gerir o *open access* trouxe benefícios, de maneira geral, para a eficiência e produtividade do modal ferroviário. Contudo, existem argumentos contrários à esta perspectiva.

Sampaio e Daychom (2015) evidenciaram que não há uma posição clara na literatura se o sistema de *open access* traz melhores resultados do que o sistema de integração vertical. Alguns países, como a Alemanha, vêm apresentando resultados positivos com o emprego do sistema *open access*. No caso do Reino Unido, os resultados não foram tão satisfatórios.

Em relação ao modelo que se pretendia implementar no Brasil, com a figura da VALEC comparando capacidade das concessionárias responsáveis apenas pela infraestrutura da via e revendendo a título de tarifas de passagem para operadores ferroviários independentes, Sampaio e Daychom (2015) afirmaram que não havia paralelo no mundo.

Ao analisarem o modelo de *open access* implementado pela Alemanha, Sampaio e Daychom (2015) evidenciaram que se tratou de um processo longo, com

⁴⁵ Office of Rail e Road (OOR). Disponível em: <http://orr.gov.uk/statistics/published-stats/statistical-releases> Acesso: 01/11/2016.

etapas devidamente planejadas e executadas que duraram mais de 20 anos. Sendo que o processo completo ainda não terminou, porque o Estado Alemão ainda detém 100% do controle da empresa que gerencia a infraestrutura ferroviária da malha alemã.

Durante o processo de participação social para discussões sobre a proposta da ANTT de um novo marco regulatório para o setor em 2011 (que será discutido no Capítulo 6), que pretendia estimular a concorrência no setor ferroviário de cargas por meio de maior compartilhamento da malha atual, recebeu críticas dos representantes das associações das concessionárias.

Uma das alegações contrárias às resoluções de 2011, que era vista como uma tentativa de se implementar o sistema *open access* no Brasil, foi apresentada por um representante da ANTF à época:

[...] desde o início das discussões sobre alterações no marco regulatório ferroviário, a ANTF buscou entender, por meio de interações com o Governo e com os usuários, quais seriam os pontos que necessitariam de aprimoramentos, bem como estudou qual seria o melhor modelo para assegurar os objetivos pretendidos, catalogando, para isso, os modelos vigentes em diversos países do mundo, como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a África do Sul, a China, a Rússia, a Índia, além de países europeus, únicos dentre os mapeados a adotar o modelo desintegrado e de acesso aberto, mas que possuem realidade muito distinta, tanto pela vocação para o transporte de passageiros, ao invés de cargas, quanto pela alta necessidade de subsídio governamental. Pelo estudo, concluiu que o modelo integrado, em que a operação e a manutenção de via permanente e de material rodante são realizadas pela mesma empresa, e o modelo de acesso não aberto, em que cada empresa capta com exclusividade na sua malha de origem, é o mais indicado para atingir os objetivos pretendidos (ATA AUDIÊNCIA PÚBLICA, ANTT⁴⁶ 15/2011, p. 2)

Para Pinheiro⁴⁷ (2013) o modelo de concessão para as ferrovias previsto no PIL (que já foi abandonado pelo governo interino do vice-presidente Michel Temer), seria inviabilizado por conta de a promessa do governo comprar toda a capacidade, por meio da VALEC.

Alguns entrevistados manifestaram dúvidas na capacidade do governo implementar a proposta prevista inicialmente do PIL, sobretudo em função de uma empresa pública, no caso a VALEC, comprando toda a capacidade futura e revendendo para os operadores independentes.

Eu não sou muito confiante em relação a isso. Eu acho que o Estado hoje não tem muita condição de investimentos. Como eu te disse, ferrovia é um troço caro. Se você não tiver um incentivo do Estado, via BNDES, via linha de financiamento

⁴⁶ ANTT. Participação da sociedade. Audiência pública. Disponível em: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6380/115_2011.html Acesso: 03/11/2016.

⁴⁷ PINHEIRO, A. C. Novo modelo para as ferrovias. **Valor Econômico**. 10/04/13. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/3293604/novo-modelo-para-ferrovias> Acesso: 03/11/2016.

própria, dificilmente isso para em pé apenas com investimento privado (DIR-CONC-15).

Não, ele não é tão ruim assim. O que matou ele foi colocar a VALEC no meio, sem o fundo garantidor. Ninguém quis entrar nisso aí porque a VALEC não tem caixa. Se tivessem colocado o fundo garantidor, como foi o primeiro anúncio, via PPP, talvez tivesse saído do lugar (ESP-FUN-13).

Com os problemas do novo modelo proposto, os contratos das renovações ainda estão sendo consagrados com o modelo de integração vertical. O que o governo vem deixando claro é a tentativa de garantir uma participação maior de operadores independentes. Mas nem isso ainda está muito claro (EX-ASS-19).

A VALEC foi uma bela [palavrão] do governo. Colocar uma estatal no meio de quem constrói a ferrovia e de quem opera. Então, isso é um absurdo, porque você criou de cara uma mega incerteza. Qual preço que essa empresa vai definir, quanto ela vai cobrar e assim por diante (PES-UNI-04).

O governo não tem credibilidade para dizer que durante 30 anos eu vou te pagar o valor pela compra daquela capacidade [...] Além disso, colocou uma empresa, VALEC, cuja imagem no mercado é muito ruim (EX-ASS-05).

Com relação ao novo modelo, graças a Deus que não aconteceu. Nós contatamos uns especialistas estrangeiros ano passado para participar de um seminário de regulação e eles perguntaram para gente se o Governo contratou alguém para pensar isso aí, porque isso é uma maluquice. Sendo que a maior maluquice seria o papel da VALEC nesse negócio. Uma coisa absolutamente maluca, que não há precedente no mundo (ESP-UNI-03).

Independentemente se o modelo de integração vertical é melhor do que o *open access*, ou vice-versa, pelo menos em termos de competitividade para o setor, o que ficou claro pelas manifestações apresentadas é que o modelo pensado para ser implementado no Brasil não teria paralelo no mundo, além de comprometer recursos públicos de um governo sem credibilidade para tal.

5

Análise do ambiente institucional do SFB em função das percepções dos entrevistados

5.1.

Introdução

Neste capítulo serão apresentadas as percepções coletadas junto a pesquisadores, especialistas, consultores e gestores de quatro concessionárias do setor ferroviário de cargas, além de um deputado federal e um gestor do órgão regulador.

As entrevistas possibilitaram, por meio da percepção dos entrevistados, bem como por meio de documentos disponibilizados nos sítios eletrônicos da agência reguladora, das concessionárias e outros, além da mídia em geral, um refinamento do ferramental analítico proposto.

Buscou-se seguir a metodologia proposta para análise estratégica sob a ótica relacional, tendo uma atenção especial à questão da ética empresarial.

Contudo, é necessário destacar que não se trata de uma aplicação de tal metodologia, mas sim de uma coleta de percepções quanto aos fatores organizacionais e macroambientais que permeiam o setor ferroviário de cargas, como também, as percepções dos entrevistados no que tange aos arranjos colaborativos com implicações de natureza política orientada às empresas.

Por fim, foram coletadas as percepções dos entrevistados em relação à ética e integridade corporativa no relacionamento entre os atores institucionais que interagem no setor ferroviário de cargas nacional.

5.2.

Posturas Estratégicas

As posturas estratégicas adotadas pelas concessionárias, por meio da percepção dos entrevistados e documentos, foram analisadas à luz dos fatores antecedentes às estratégias políticas, propostos por Hillman et al. (2004), Lux et al.

(2011), da abordagem individual ou coletiva de Hillman e Hitt (1999) e da postura reativa ou proativa de Oliver e Holzinger (2008).

5.2.1. Fatores antecedentes

O primeiro fator antecedente a ser analisado é o grau de concentração da indústria, proposto por Lux et al. (2011).

Para Lux et al. (2011), as empresas de indústrias com elevado grau de concentração são mais propensas para empregar estratégias políticas. Como percebeu Olson (1965), em um mercado político, demandantes de políticas públicas com interesses semelhantes facilitam a negociação com os fornecedores de políticas públicas, bem como reduz a ameaça do *free riding*.

No caso do setor ferroviário de cargas, existem 12 concessionárias, das quais apenas quatro concessionárias detêm mais de 95% do volume de cargas, que são as Concessionárias A, B, C e a D. Além disso, a Concessionária A é uma das controladoras da Concessionária C e da Concessionária B, denotando a presença de um grande grupo de transporte ferroviário de cargas, como evidenciaram dois entrevistados.

É isso que eu ia lhe falar. É muito fácil você entender o setor. Existem dois grandes *players*. A [Concessionária D] e a [Concessionária A]. Então, na minha cabeça, está muito claro. De Minas para cima, você tem a [Concessionária A], e de Minas para baixo, você tem a [Concessionária D] (ESP-UNI-17).

Outra questão relevante. O fato da existência de monopólios e oligopólios. Eu acho que há um sobreposição de poderes, né. Então, você tem a figura da própria ANTT quanto do CADE. Faço, então, uma crítica importante ao modelo atual. Você saiu de um monopólio público e hoje você está nas mãos de um oligopólio privado, que são, basicamente, a [Concessionária D] e a [Concessionária A] (PES-UNI-12).

Para Olson (1965), grupos pequenos ou indústrias concentradas costumam destinar um empenho maior para manter a união do grupo do que no caso de grandes grupos, mais disperso, como, por exemplo, os consumidores de mercados de massa. Corroborando com a perspectiva estabelecida por Olson, um entrevistado falou sobre o que acha da relação entre as concessionárias.

Só que as concessionárias ficam muito juntas. Por exemplo, na próxima semana vai ter uma reunião com todas as concessionárias para falar do contrato. Como vai ser um contrato padrão, as concessionárias se juntam e colocam o que é correto, o que não é correto, o que é ilegal, o que é aceitável, o que é inaceitável (GER-CONB-20).

Na verdade, como afirmaram Mahon e Murry (1981), empresas que atuam

em um setor regulado estão presas umas às outras, havendo a necessidade de aprenderem a conviver e tirarem o melhor proveito disso.

Outros dos fatores destacados por Hillman et al. (2004) e Lux et al. (2011) são o tamanho da empresa e a disponibilidade de recursos.

A disponibilidade de recursos para fins de doações de campanhas eleitorais não se aplica neste caso, por conta da Lei nº 9.504⁴⁸, de 30 de setembro de 1997, que vedou a doação de campanha de prestadores de serviços públicos.

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

[...]

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

Contudo, a disponibilidade de recursos não se restringe às doações de campanhas. Pode ser a capacidade de a empresa, por exemplo, contratar consultorias especializadas em alguma questão técnica relativa à regulação ou até mesmo escritórios de advocacia.

Segundo Hillman et al. (2004) e Lux et al. (2011), o tamanho da empresa pode ser medido, por exemplo, pelo número de empregados, pelas receitas brutas, pela participação de mercado e pelo total de ativos. Todas as quatro concessionárias analisadas possuem mais de 7 mil funcionários em seus quadros e receita bruta acima dos 4 bilhões de reais em 2015 (ANTT, 2016). Além disso, como já destacado, as quatro detêm quase que a totalidade das cargas transportadas pelo setor.

Todas essas características, segundo Hillman et al (2004) e Lux et al. (2011), seriam indícios para essas empresas empregarem estratégias políticas a fim de conseguir benefícios em políticas públicas para o setor ou individualmente. Como será discutido nos próximos tópicos desta pesquisa, esses indícios se confirmaram.

5.2.2. Abordagem das estratégias políticas

Hillman e Hitt (1999) afirmaram que uma empresa ou grupos de interesse agem de maneira proativa no emprego de estratégias políticas quando buscam influenciar determinada política pública.

⁴⁸ BRASIL, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso: 30/10/2016.

Já Oliver e Holzinger (2008) compreenderam que a empresa pode empregar estratégias políticas reativas, visando a adequação ao ordenamento imposto e estratégias políticas proativas, buscando moldar a natureza fundamental de como as políticas públicas são definidas ou desenvolvidas.

Para alguns entrevistados, a área regulatória da empresa atua de maneira mais reativa, por conta das demandas e obrigações que emanam do órgão regulador.

O regulatório é mais reativo. A ação de regulação da Agência, da atividade de regulação, atualmente existente, ela é mais reativa. Não que a gente não construa alguma política pública mais em consenso, mas ela é mais reativa (DIR-CONC-15).

Acredito que façamos sim, um trabalho muito eficiente, muito bem elaborado. Conseguimos responder o que for necessário com qualidade. Agora, talvez, se tivéssemos uma equipe um pouco maior, poderíamos trabalhar de uma maneira um pouco mais estratégica, um pouco mais na questão da pró-atividade, porque ainda somos muito reativos (GER-COND-23).

Outros entrevistados acreditam que as concessionárias agem de maneira mais proativa no que diz respeito às estratégias políticas, acompanhando o ambiente que as cercam e influenciando em questões críticas aos seus negócios.

Uma observação que eu tenho é que elas são mais proativas. Pelo o que eu conheço desse pessoal, principalmente no caso da [Concessionária C], a galera da [Concessionária D], é um pessoal que é muito, muito esperto. A impressão que eu tenho dessas companhias é que a postura é muito proativa. Eles ficam ali o tempo todo avaliando os cenários, vendo o que pode mudar ou não, verificando os impactos, né... influenciando de maneira antecipada junto ao regulador (ESP-UNI-03).

Então, nós atuamos nas câmaras da ABNT para opinar sobre normas que falam sobre ruídos, por exemplo, emitidos por um trem. É um comitê que trata de um assunto chave nessa questão do *open acess*, que a questão da interconexão. Que é um assunto bastante técnico. Claro que essa discussão do *open acess* tem uma questão econômica e uma questão estratégica, política, em primeiro lugar, mas para que seja viabilizada você tem uma discussão técnica, que hoje é feita na interconexão das ferrovias existentes. No Porto de Santos e na região do Maranhão, lá na Estrada de Ferro Carajás, são os casos que nós temos no Brasil de uma ferrovia entrando na malha da outra (EX-ASS-19).

Pelas declarações do entrevistado EX-ASS-19, percebe-se que as concessionárias atuam de maneira antecipatória, em alguns casos, tratando de questões técnicas, antes que as mesmas se tornem dispositivos normativos efetivos. Mas é necessário destacar, também, que o entrevistado EX-ASS-19 menciona “que essa discussão do *open acess* tem uma questão econômica e uma questão estratégica, política, em primeiro lugar”.

A questão do *open acess* a qual se refere o entrevistado EX-ASS-19, diz respeito à Resolução 3.695 de 14 de julho de 2011 da ANTT, que tratou de pormeno-

rizar assuntos ligados ao compartilhamento da malha ferroviária das concessionárias, mas especificamente no que tange ao direito de passagem e ao tráfego mútuo (que será tratado com mais detalhes no Capítulo 6), bem como, as propostas contidas no PIL (Plano de Investimento em Logística), em 2012, para o novo modelo de concessão ferroviária.

Infere-se, pela fala do entrevistado EX-ASS-19, que a “questão do *open access*” se alinha à abordagem “proativa relacional coletiva”, defendida por Hillman e Hitt (1999), porque as concessionárias vêm acompanhando esta questão do *open access* desde 2010, quando houve os primeiros movimentos do governo neste sentido.

O Governo tentou no fim de 2010 instituir um novo marco regulatório de fato. [...] O Governo tentou criar uma nova lei sobre o direito de passagem. Só que isso não passou. Quando ela foi ser verificada pela AGU, pela CONJUR, a consultoria jurídica do ministério dos transportes, percebeu-se que seria inconstitucional. Seria uma quebra de contrato (GER-CONC-25).

No entanto, alguns entrevistados acreditam que uma postura mais proativa ou reativa em relação às estratégias políticas vai depender de cada empresa, de cada concessionária.

Agora, dentro das empresas dá para perceber comportamentos distintos. Eu diria que a [Concessionária C] e a [Concessionária A] têm comportamentos mais reativos. A [Concessionária B] e a [Concessionária D] com um comportamento um pouco mais proativo, elas propõem mais coisas para o Governo, para o órgão regulador e para o próprio Ministério dos Transportes. Essas duas últimas provocam um pouco mais a discussão, até mesmo porque elas têm mais interesse em fazer investimentos, em ampliar sua malha, para isso precisariam de uma renovação da concessão e tudo mais. A [Concessionária C] e a [Concessionária A] elas estão mais reativas – ah, o Governo faz alguma proposição, eu tenho que reagir, mas não vou provocar. Elas estão razoavelmente confortáveis com a situação atual (ESP-FUN-13).

Na ferrovia, o que eu vejo, é um cenário mais sufocante! [Em comparação ao ambiente regulatório portuário]. Eles têm sufocado bastante. Eu não sei se é por conta de ser a [Concessionária A], que tem a melhor ferrovia, não sei como é isso na [Concessionária D], mas eu já ouvi falar que na [Concessionária D] eles, tipo, não estão nem aí, entendeu?! Tem que fazer, vamos fazer mesmo, depois se resolve com a agência. Já a [Concessionária C] é um pouco mais passiva, ela é mais da linha da [Concessionária A] e [Concessionária B]. Então, é basicamente esse o cenário que eu visualizo (ANA-CONA-24).

Confrontando as opiniões dos entrevistados ESP-FUN-13 e ANA-CONA-24, percebe-se que eles concordam que as Concessionárias A e C tem posturas semelhantes, reativas e passivas. No entanto, em relação à Concessionária D eles têm visões bastante antagônicas.

O entrevistado ESP-FUN-13 a vê como mais proativa, buscando o Governo,

seja o Ministério dos Transportes, seja a ANTT, para propor investimentos, denotando uma aproximação maior ao poder concedente. O entrevistado ANA-CONA-24 já demonstra uma opinião contrária. Para o mesmo, a Concessionária D é pouco responsiva em relação à agência reguladora.

Para outros entrevistados, a postura proativa ou reativa da concessionária dependerá do que está em jogo, da relevância da questão para a manutenção de seu *status quo* ou geração de benefícios em políticas públicas.

Acho que tem as duas coisas. Tinham pautas que eram realmente reativas e tinham coisas que você queria aperfeiçoar e melhorar o entendimento do contrato de concessão. Então, acho que tinham as duas formas de atuar (DIR-CONA-06).

Olha, elas são, algumas [vírgula]... bom, assim, de uma maneira geral elas são proativas, porque é perfeitamente natural pelo negócio delas. Elas têm um objetivo a alcançar. O que elas vêm apresentar de pleitos e de propostas, as nossas portas estão sempre abertas para ouvir e atender ao mercado. Eu acho isso perfeitamente natural. [...] Agora, têm coisas que elas ficam quietas mesmo, talvez porque não lhes interessa mexer, né. Nesse caso, a Agência deve ser proativa. Isso é do jogo. Elas são proativas naquilo que lhes interessa! Aquilo que interessa à Agência, enfim, ao funcionamento adequado do setor, a defesa de interesses dos usuários é a Agência que dará o *start* (GES-ORG-08).

Nós temos um papel bastante ativo... proativo e reativo também, quando é o caso, em relação ao poder executivo federal (EX-ASS-19).

De certa forma, as percepções dos três últimos entrevistados coadunam com a perspectiva de Hittman et al. (2004), que asseveraram que a estratégia política da empresa também depende da questão, do caso em jogo, da *issue*. Assim sendo, assume-se que a postura proativa ou reativa das concessionárias dependerá do que está em pauta. Naquilo que pouco lhes impactam, elas são reativas. Quando lhes causam um impacto maior, principalmente na manutenção de seus *status quo*, elas agem de maneira mais proativa.

5.2.3. Nível de participação das estratégias políticas

Para Hillman e Hitt (1999), uma importante decisão no emprego de estratégias políticas é o nível de participação, ou seja, se a empresa atuará individualmente no mercado político ou se atuará coletivamente, por meio de representações e associações de classe.

Como foi apresentado no tópico 5.2.1, as características do setor ferroviário de cargas favorecem a atuação coletiva no mercado político, por conta do número reduzido de empresas, do tamanho e disponibilidade de recursos das mesmas e pelo

grau de concentração do setor.

Quando empresas com posições semelhantes em relação à alguma questão do mercado político se agrupam, Keim e Zeithaml (1986) chamaram de “construção de coalizões” (*coalition building*). A formação desta coalizão pode ser temporária, *ad hoc*, ou pode resultar na estruturação de uma associação formal.

Pode-se perceber pela narrativa de alguns entrevistados que as concessionárias do setor ferroviário de cargas atuam no mercado político de maneira coletiva, ou seja, por meio de sua associação de classe, que é a ANTF. De certa forma, essa percepção fica evidenciada pelas declarações a seguir.

A associação hoje tem um papel fundamental, que é a construção de uma agenda regulatória com parâmetros objetivos junto à ANTT. Então, o papel da ANTF hoje é sintetizar esses interesses comuns e construir junto à Agência esse ambiente regulatório mais objetivado, menos subjetivo! (DIR-CONC-15).

Então, naquela época, dentro da empresa, nós pegamos essa minuta de lei, digamos assim, esmiuçamos cada artigo, cada inciso, parágrafo dessa lei e, obviamente, a gente olhou para dentro de casa e viu o que era mais interessante. Isso nós fizemos em conjunto com a associação.

[...]

Então, o papel da associação é justamente trabalhar o coletivo. Serve muito, também, para a estratégia da empresa. Porque, em alguns casos, não é interessante você entrar com o nome da empresa numa determinada sugestão! Ela entra com um conjunto de empresas. [...] Mas na maioria das vezes, vai pela associação! Ganha mais força, né?! (ANA-CONA-24).

Mas, a exemplo do que foi diagnosticado em relação à abordagem estratégica de agir de maneira proativa ou reativa, a opção de atuar coletivamente também vai depender do tema de interesse.

Temos conhecimento que, junto à ANTT e o Ministério dos Transportes especificamente, as empresas atuam tanto isoladamente quanto por meio de suas associações, sindicatos e federações. Os agentes trabalham constantemente na procura de políticas públicas que possam, de alguma forma, beneficiar o setor (DEP-FED-02).

Temos também um comitê de planejamento, que discute aspectos regulatórios. Aqui, o papel é muito mais forte com a ANTT. Por exemplo, planos trienais de investimentos, a legislação que regulamenta tais planos, os prazos para apresentação dos trabalhos. Se as ferrovias, por exemplo, querem pedir uma prorrogação de prazo, de alguma data que está prevista em resolução, a gente atua sempre por meio da ANTF. Então, quando o interesse é de todas, a ANTF pode atuar de forma concentrada, até para a própria ANTT é mais fácil, dá uma racionalidade maior. Imagina você receber seis pedidos a respeito do mesmo assunto?

Isso é importante também. A ANTF não atua no interesse de uma ou duas ferrovias. A gente só atua naquilo que é consenso ou que é da maioria. Normalmente, a gente atua por meio de unanimidade, são raros os casos que nós temos divergências (EX-ASS-19).

Então, resgatando o que o entrevistado EX-ASS-19 declarou, “a ANTF não atua no interesse de uma ou duas ferrovias”, denota-se que também ocorrem

situações de atuação individual no mercado político do setor ferroviário de cargas. Este é caso específico do processo de pedido de prorrogação das concessões que algumas empresas do setor impetraram junto à ANTT, que será discutido mais a fundo no Capítulo 6.

A abertura da possibilidade da renovação das concessões e extensão de prazo, aí eu acho que a ANTF deixou de ser o canal utilizado pelas empresas. As empresas passaram a atuar mais diretamente, principalmente a [Concessionária D] e a [Concessionária B], que acessam tanto a Agência quanto o Ministério dos Transportes (ESP-FUN-13).

5.2.4. Atuação no poder legislativo

Para o entrevistado GER-ASS-16 a atuação no Congresso Nacional se dá mais na participação em audiências públicas de comissões ligadas às áreas de infraestrutura e de transporte. “Essas audiências são importantes, porque elas geram informação pública. Essa informação subsidia políticas. [...] Tudo isso atua também para influenciar o setor”.

Mas a atuação de convencimento, de persuasão para influenciar políticas públicas, não acontece na esfera do legislativo federal. Na opinião do entrevistado ESP-FUN-13, as estratégias políticas das empresas do setor são concentradas no executivo federal, ou seja, no poder concedente.

Até porque as decisões, a parte legal já foi praticamente toda decidida. No âmbito do poder legislativo, não existem muitas decisões para serem tomadas. A lei de concessões já está definida, a de PPP também. Agora, o desenho dessas concessões, dessas PPPs e como será a renovação dessas concessões está na mão do executivo. Então, o *lobby* ocorre em cima do executivo (ESP-FUN-13).

É necessário destacar o que o entrevistado ESP-FUN-13 afirmou: “Então, o *lobby* ocorre em cima do executivo”.

Como destacado no tópico 5.2.1, é vedada a doação para campanhas eleitorais de concessionárias de serviços públicos. Então, não se trata de uma estratégia política de *lobby* com “incentivos financeiros” (HILLMAN; HITT, 1999), mas sim, nas palavras do entrevistado ESP-FUN-13, trata-se de “uma tentativa de formar opinião, dentro do executivo, dentro do órgão regulador, de quais são os custos de se investir, de qual a viabilidade do projeto A ou do projeto B”.

Na linha de percepção do entrevistado ESP-FUN-13, outro entrevistado compreende a atuação de *lobby* das concessionárias em um viés de convencimento. “Isso é importante que fique claro. É um *lobby*, vamos chamar assim, mas ele é

baseado no convencimento, não na troca de favores ou o que quer que seja” (DIR-CONC-15).

Resgatando a percepção do entrevistado ESP-FUN-13, de que a atuação das concessionárias é concentrada no poder executivo, em especial na ANTT e no Ministério dos Transportes, o entrevistado EX-ASS-19 assevera que “a gente atua perante o congresso, mas muito pouco, porque a questão da ferrovia não está tão colocada do ponto de vista legislativo. O ambiente normativo do setor é muito mais infra legal e em torno da ANTT”.

Contudo, o entrevistado EX-ASS-19 afirma que existem atuações esporádicas no Congresso Nacional, especialmente ligadas às questões tributárias.

Mas no congresso nós atuamos por conta dessas questões tributárias. Então, atuamos na questão da reoneração da folha de pagamentos, e aí o setor ferroviário de cargas foi um dos que sofreu um impacto menor quando houve esse aumento da carga tributária. Nós atuamos na prorrogação do Reporto que foi arrolado até 2020. E nós atuamos no congresso de forma reativa quando percebemos e detectamos projetos de lei que nós entendemos que não são razoáveis, ou não são interessantes para o setor. Mas aí sempre de forma consensual com nossas associadas. Nós não atuamos sem saber se todos ou a maioria estão de acordo (EX-ASS-19).

A “reoneração da folha de pagamentos”, mencionada pelo entrevistado EX-ASS-19, se refere à Lei nº 13.161⁴⁹, de 31 de agosto de 2015, que reverteu a desoneração da folha de pagamentos, revendo leis que tratavam da contribuição previdenciária sobre a receita bruta das empresas.

Como afirmou o entrevistado EX-ASS-19, “o setor ferroviário de cargas foi um dos que sofreu um impacto menor quando houve esse aumento da carga tributária”. Essa afirmação é corroborada por uma matéria do jornal a Folha de São Paulo.

Neste ano, com a necessidade de elevar a arrecadação para arrumar as contas públicas, o governo propôs que as alíquotas dos 56 setores beneficiados fossem elevadas de 1% para 2,5% e de 2% para 4,5%. A medida foi aprovada em agosto de 2015 pelo Congresso. Parlamentares, no entanto, mantiveram as alíquotas de 3 setores e atenuaram a reoneração de outros 10: em 7 deles, a alíquota subiu de 1% para 1,5%, e em outros 3, de 2% para 3% (FOLHA DE SÃO PAULO⁵⁰, 2015).

A Figura 32 ilustra quais foram os 10 setores que tiveram sua reoneração atenuada.

⁴⁹ BRASIL, Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 ago. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13161.htm. Acesso: 30/10/2016.

⁵⁰ 8 pontos para entender a reoneração da folha de pagamentos. Folha de São Paulo. 01/09/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1676286-8-pontos-para-entender-a-reoneracao-da-folha-de-pagamentos.shtml> Acesso: 08/10/2016.

As exceções aprovadas Empresas que pagam 1%	Passam a pagar (em %)
Aves, suínos e derivados	1
Pães e massas	1
Pescado	1
Couro e calçados	1,5
Transporte aéreo	1,5
Transporte marítimo, fluvial e naveg apoio	1,5
Transporte rodoviário de carga	1,5
Transporte ferroviário de cargas	1,5
Empresas jornalísticas e de radiodifusão	1,5
Confecções	1,5

Empresas que pagam 2%	Passam a pagar (em %)
Call center	3
Transporte rodoviário coletivo	3
Transporte metroferroviário de passageiros	3

Figura 32 - Setores com a reoneração atenuada
Fonte: Folha de São Paulo (2015)⁵¹

Em certa medida, a notícia e ilustração extraídas do jornal Folha de São Paulo coadunam com a percepção do entrevistado EX-ASS-19, de que “o setor ferroviário de cargas foi um dos que sofreu um impacto menor” na questão da reoneração da folha de pagamentos.

Contudo, não foi possível aprofundar nas razões pelas quais a atuação da associação foi bem-sucedida nesta questão, até mesmo porque, como ilustra a Figura 32, outros setores não foram impactados. Também, nota-se que, o transporte de carga, de uma maneira geral, sofreu menor impacto. Talvez, aí, uma ação combinada entre associações, federações e empresas do setor de transportes. Mas, novamente, não é possível se afirmar isso pelas declarações coletadas nas entrevistas ou nos documentos analisados no âmbito desta pesquisa.

Na visão de alguns entrevistados, a atuação das concessionárias junto ao poder legislativo se dá mais em nível municipal, por conta das interferências que o transporte ferroviário de cargas causa na maioria das cidades por onde passa, mormente em decorrência das interferências no trânsito de veículos e pedestres, nas chamadas passagens em nível (PN).

Perguntado se a atuação no legislativo ocorre mais no nível federal, estadual

⁵¹ VERSIANI, I.; HAUBERT, M. De Brasília. Senado aprova reoneração da folha de pagamentos e texto segue para sanção. Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1671028-senado-aprova-reoneracao-da-folha-de-salarios-e-texto-segue-para-sancao.shtml> Acesso: 08/10/2016.

ou municipal, o entrevistado GER-CONC-25 respondeu:

Olha, sem dúvida o municipal! A [Concessionária C] hoje tem praticamente 110 municípios pelos quais ela passa. Então, você tem metrópoles, grandes cidades e demais cidades. Então, você trata com todos os prefeitos e lideranças locais. Há situações que grande parte desses municípios a ferrovia somente atravessa. Vamos chamar assim, ela não gera benefício direto ao município, né?! Pelo contrário! (GER-CONC-25).

A declaração do entrevistado GER-CONC-25 parece demonstrar preocupação com a interação da concessionária com os municípios, principalmente quando ele afirma que “ela não gera benefício direto ao município”. Denota, pela sua fala, a necessidade de a concessionária amenizar o impacto causado pela passagem do trem. Uma preocupação com a imagem da empresa. Ele continua.

Aí o que o prefeito fala – vocês passam aqui, tantos trens por dia. É barulho, poluição, acidente, transtorno para o sistema viário, para a sociedade e o que vocês nos beneficiam diretamente? Na grande maioria nada, né?! Agora, em algumas cidades, nós temos uma política de relacionamento, seja pela área de relacionamento social, seja pela área de comunicação empresarial, seja na área de segurança patrimonial, na área de relações institucionais. Isso tudo é um somatório de atividade que fazemos com os municípios, de tentar minimizar um pouco esse transtorno. Seja investimento direto no município, como obras, existem casos de alguns municípios que construímos escolas, CACI, alguns centros educativos, revitalizamos praças, né... construímos passarelas, fazemos alguns viadutos (GER-CONC-25).

Percebe-se pela última declaração que o relacionamento com as comunidades, que, de certo modo, interagem com a ferrovia, é próximo e movimenta várias áreas funcionais da empresa.

No caso do “investimento direto no município”, as obras que beneficiem o município ou determinada comunidade parece ser uma resposta aos transtornos causados pela passagem do trem. Mas, também, auxilia à empresa na construção de uma imagem positiva junto ao executivo e legislativo local, bem como transmite à sociedade que a empresa pode trazer um benefício concreto para a comunidade.

Por outro lado, as ferrovias também podem sofrer interferências diretas das comunidades que a cercam, que nem sempre são positivas.

Sim, há interferências de atores estaduais e municipais. Como as ferrovias passam por vários estados e municípios, dependendo do entendimento destes, a companhia é afetada. Às vezes um município pede um benefício, uma contrapartida. Existem vários fatores que fogem da Agência e do governo federal. Um exemplo é o fechamento de ferrovias feito por tribos indígenas lá no Maranhão, pelos mais variados motivos – estamos sem emprego, fecha a ferrovia; estamos sem chuva a seis meses, fecha a ferrovia; estamos pleiteando aqui uma pracinha em nossa comunidade, fecha a ferrovia. Então, assim, a ferrovia tem sido fechada por diversos motivos (ANA-CONA-24).

O relacionamento com as comunidades parece estar nas prioridades das concessionárias, por conta dos conflitos urbanos que existem entre a ferrovia e outros

meios de locomoção urbanos. Em resposta aos conflitos urbanos, a associação das concessionárias criou um comitê específico para acompanhar este tema.

Outro comitê que temos, que foi criado esse ano, é um dedicado ao relacionamento com comunidades. Esse comitê ainda está estruturando suas metas e forma de trabalho, mas seu objetivo será centrar a discussão no impacto que comunidades sofrem com a ferrovia, sejam comunidades urbanas sejam comunidades indígenas, etc. No caso de obras ferroviárias que interferem de alguma forma em áreas indígenas, a FUNAI deve se manifestar (EX-ASS-19).

Na percepção de um entrevistado, a agência reguladora tem se preocupado mais com os conflitos urbanos em razão do risco envolvendo os acidentes ferroviários. O entrevistado destaca o acidente ocorrido com uma composição da Concessionária D em 2014.

Teve um acidente na [Concessionária D], em 2014, que teve a morte de várias pessoas. Depois disso, a Agência passou a olhar muito essa questão de comunidade. Inclusive, esse plano de ação de área de risco foi originado disso. Por que? Era o trem passando dentro de uma cidade, tombou e matou algumas pessoas. Então, a gente dentro das cidades, a ANTT olha de outra forma. Em nossas passagens em nível temos investimentos de milhões nelas. Muitas vezes, apesar da gente ter um conjunto de normas aqui dentro para passagens em nível, muitas das passagens de nível estão fora do padrão (ANA-CONC-14).

As declarações do entrevistado ANA-CONC-14 refletem a preocupação em adequar as passagens em nível aos padrões estabelecidos. Com a atuação mais intensa da Agência em relação aos conflitos urbanos, sobretudo no que tange às passagens em nível, isso pode acarretar multas para as concessionárias durante as fiscalizações da agência, caso as passagens em nível não estejam dentro dos padrões estabelecidos. Ademais, na ocorrência de um acidente numa passagem em nível, com a mesma fora do padrão estabelecido, pode gerar sanções mais severas para as concessionárias.

Por fim, as reflexões do entrevistado DIR-CONB-11 reforçam a ideia de que o relacionamento das concessionárias com o poder legislativo se dá mais em razão das interferências urbanas do modal ferroviário.

Agora, no poder legislativo, eu acho o que existe é, às vezes, um questionamento, um pedido de esclarecimento, que é natural, porque as ferrovias, as malhas passam por muitas cidades. Então é normal o parlamentar daquela determinada cidade querer questionar sobre o transporte, se ele está sendo feito ou se não está, porque não transporta daquela região que é produtora, se ela cabe ou não na ferrovia, questionam o patrimônio, uma estação, o transporte de passageiro porque não é feito (DIR-CONB-11).

Com base na última declaração, percebe-se que o poder legislativo atua mais tentando influenciar a atuação da concessionária, em termos de favorecer a econo-

mia da região a qual determinado parlamentar representa, do que uma ação de convencimento deliberadamente articulada pelas concessionárias junto aos parlamentares.

5.3. Fatores organizacionais

Os fatores organizacionais são aqueles recursos e competências necessários às empresas para empregarem estratégias políticas adequadas ao seu ambiente. Desta forma, este tópico auxiliou no refinamento do arcabouço analítico proposto, por apresentar peculiaridades das concessionárias ferroviárias de carga.

5.3.1. Recursos e capacidades das concessionárias frente ao ambiente regulatório

Eu sei que a maioria tem um grande número de funcionários qualificados para cuidarem desse assunto. Acho que elas estão bastante preparadas para essa tarefa, para esse desafio de discutir as normas e a regulação com a ANTT (EX-ASS-19).

Com a crescente demanda e presença do órgão regulador, as concessionárias se viram impelidas a destinarem equipes exclusivas para responder ao órgão regulador. Contudo, algumas perceberam a necessidade de compor uma equipe mais qualificada antes do que as outras.

Então, eu acho, a gente pode dizer que [a concessionária A], por exemplo, que está a anos luz à frente das outras neste aspecto que você me colocou [recursos e capacidades regulatórias], [...] ela tem um corpo técnico bem preparado, capaz, né?! Realmente, isso é notório aqui dentro, a gente percebe. Eles são bem mais organizados, né. Mas, enfim, as outras, encabeçadas pela ANTF, eu acho que elas vão perceber isso com o tempo, vão correr atrás do prejuízo (GES-ORG-08).

De uma forma ou de outra, todas as concessionárias possuem uma área específica responsável por assuntos regulatórios e relações institucionais, que desenvolve as atividades, no mínimo, de resposta às obrigações regulatórias.

A postura da área regulatória parece ser mais reativa, no sentido de que há grande preocupação no atendimento de obrigações regulatórias, bem como o prazo deste atendimento.

Se a ANTT dita uma resolução, sei lá, a comunicação de transporte, vai passar a ser quinzenal, em vez de mensal, eu tenho que me aparelhar e adequar para cumprir aquela determinação. A gente tem sempre uma preocupação de estar acompanhando as mudanças (DIR-CONB-11).

Aí, voltando, adotou-se um lado profissional mais forte nesses últimos anos. Isso

tem melhorado as relações, por que? Porque a gente tem realmente que cumprir todas aquelas obrigações e, como contrapartida, o governo tem também que nos dar as condições seguras e adequadas para que a gente possa prestar um serviço de qualidade! (GER-CONC-25).

Sim. Tinha gente focada nisso. [...]. Você tem um contrato de concessão, você tem obrigações nesse contrato, você tem informações que devem ser passadas ao poder concedente [...] A primeira coisa é conhecimento técnico, né?! Conhecimento da legislação, do contrato de concessão. [...] Enfim, tem um escopo bastante técnico envolvido aí nesse dia a dia (DIR-CONA-06).

Não, isso eu não tenho dúvida, que nós temos total capacidade de absorver tudo isso, de trabalhar com isso sim. Nós temos um time forte trabalhando no regulatório, atuando para mitigar possíveis... tentar diminuir ao máximo o impacto que o governo vai causar para a ferrovia. A gente tem uma equipe preparada para tentar diminuir isso (GER-COND-23).

Da mesma forma que a Agência teve um processo de amadurecimento ao longo desses anos, as concessionárias também. [...] Quando a concessionária se aproxima do órgão regulador, nesse aspecto tecnicamente, ela depois consegue desempenhar melhor suas funções. [...] A ANTF também, recentemente, assim, eu acho que ela, né, deu um *click* lá que, aí, falou – nossa, eu tenho que me aproximar da Agência, para desempenhar melhor minha função. Então, a ANTF está fazendo um acompanhamento da agenda [regulatória], uma participação mais próxima aqui da gente (GES-ORG-08).

Pela última declaração, infere-se que há um alinhamento da associação das concessionárias ao posicionamento de suas associadas. Aproximar-se do órgão regulador, entregando e recebendo demandas, criando laços e vínculos que vão se aprimorando ao longo do tempo.

Esta postura se alinha ao que Oliver e Holzinger (2008) consideraram como capacidades dinâmicas reativas ao ambiente do mercado político. Desta forma, as empresas buscam, conscientemente, esforços para alinhar seus processos internos às demandas do órgão regulador, principalmente em setores mais regulados (OLIVER; HOLZINGER; 2008).

Considera-se também, à luz de Dahan (2005), que as concessionárias estão construindo o recurso político da “expertise”. A expertise que vem sendo conquistada pelas concessionárias, pelo o que se pôde perceber nas declarações de vários entrevistados, se dá mais na compreensão do ambiente técnico-regulatório. Como bem destaca Dahan (2005), uma empresa pode ter expertise de profundo conhecimento normativo e legal, como, por exemplo, das resoluções do órgão regulador, mas sem o devido entendimento de como se dá o processo de elaboração dessas resoluções e a atuação de outros atores institucionais neste processo.

Ainda seguindo os recursos políticos propostos por Dahan (2005), o “recurso organizacional” também é reconhecido na postura das concessionárias frente ao

ambiente regulatório. Pelo simples fato das concessionárias constituírem áreas funcionais específicas e dedicadas ao trato institucional e regulatório (recurso organizacional interno), bem como atuarem mediante uma associação representativa da classe (recurso organizacional externo), corresponde a um recurso organizacional, que somado à expertise, fomenta o nível de competência das empresas para atuarem no mercado político.

As áreas institucionais/regulatórias das concessionárias parecem ter conquistado, ao longo dos últimos anos, maior legitimidade em relação às outras áreas das empresas. O que parecia ser mais uma atividade protocolar, um centro de custos, parece caminhar para uma área que tem impacto nos resultados das outras áreas funcionais.

Hoje nós somos mais consultados, né. Porque, como a Agência é uma entidade nova, trata-se de uma cultura nova dentro da empresa. Então, temos que ensinar as pessoas a pedir benção, né, a uma entidade que autoriza o serviço.

[...]

Nós fazemos cursos *in house*, para disseminação de conhecimento – olha, existe uma área de regulatório que vocês necessitarão consultar nesses, nesses e nesses casos. O CCO [Centro de Controle Operacional] deve estar todo amarrado para gerar essas e essas informações, para não gerar multa, né?! (ANA-CONA-24).

A empresa passou por uma reformulação das áreas, uma reformulação grande. Antes era um cara do comercial que cuidava do contrato com as [Concessionárias B e D], que não tinha nada a ver. Agora é com a gente do institucional aqui (GER-CONC-22).

Por conta de ser uma área funcional, como na grande maioria das empresas, a área regulatória das concessionárias tem indicadores e metas.

Nós temos vários indicadores e metas. Vai desde o diretor até o inspetor de manutenção (ANA-CONC-14).

Tem, tem formas de medição sim. Porque temos muitas obrigações para passar para ANTT, muitos relatórios periódicos. [...] É uma coisa meio que binária, sabe? Entregou ou não entregou! Mas eu posso... eu faço sim, de fato, uma mensuração do quanto eu entrego de indicadores dentro do prazo do mês (GER-COND-23).

Controle de multas (valores, objetos, áreas responsáveis, evolução, etc.), controle de prazos de ofícios, controle de atuação em regulamentações, controle quanto a informações regulares obrigatórias (GER-CONB-20).

Exceto pela afirmação do entrevistado GER-CONB-20, não foi possível perceber pelas demais entrevistas realizadas se as concessionárias possuem indicadores relativos ao desempenho no processo de participação social da agência reguladora, como audiências e consultas públicas. Se as contribuições da concessionária são levadas em consideração pelo regulador, por exemplo. Também não foram

identificadas métricas que afirmam a efetividade no relacionamento com atores políticos.

5.3.2. Sistemas de informação

A tecnologia de informação é um recurso caro para a grande maioria das organizações. No setor ferroviário não seria diferente, sobretudo à área de planejamento e controle de operações, onde o objetivo é dar maior produtividade, respeitando normas de segurança.

Por exemplo, não sei se comentaram com você, mas a [Concessionária C] hoje é a primeira ferrovia de carga, no mundo, que tem um sistema CBTC. Nenhuma outra... nos EUA estão implantando uma agora. Que é o mesmo sistema que se utiliza no transporte de passageiros (GER-CONC-25).

Além da necessidade de sistemas de informação para a gestão do planejamento de operações, gestão de fornecedores, estoques, dentre outros, as concessionárias ferroviárias de carga precisam repassar, constantemente, informações para a agência reguladora. São feitos “investimentos grandes em sistemas para controle patrimonial, apenas para responder à ANTT” (GER-COND-23).

[...] você tem uma série de obrigações regulatórias, você tem que ficar dando informação diária para as agências. Então, você precisa de uma equipe para passar e produzir estas informações. Então, atuamos passando essas informações, que são informações regulares, estão no contrato de concessão, informações normativas (GER-CONB-20).

No entanto, nossa área de regulatório faz algumas coisas que os regulatórios das outras companhias não fazem. Por exemplo, eles pegam muitas informações com outras áreas da empresa, com as áreas de campo, com as áreas de planejamento, com área de RH, e tem muita coisa que a gente faz dentro do regulatório, talvez alguma coisa do próprio planejamento, como definição de metas com a ANTT, definição de capacidade, por exemplo, a gente faz isso dentro do regulatório, óbvio que são os mesmos dados que o planejamento da companhia utiliza, mas é o próprio regulatório que faz essas contas para passar para a ANTT, enquanto as outras concessionárias utilizam as suas áreas internas de planejamento para fazer isso e levam junto e vão ter uma discussão (GER-COND-23).

Ter uma estrutura e processos para gerar as informações necessárias, e obrigatórias, para a ANTT parece ser um recurso importante para as áreas regulatórias das concessionárias.

No entanto, o que chama a atenção na declaração do entrevistado GER-COND-23, e que não fica evidente na do entrevistado GER-CONB-20, é a percepção de que sua área regulatória possui uma vantagem em relação às demais conces-

sionárias, que é a capacidade de produzir as informações internamente, sem a dependência de informações de outras áreas da empresa.

O fato de a área regulatória gerar suas informações internamente, com autonomia para extrair tais informações diretamente da base de dados da empresa, pode trazer dois benefícios aparentes: maior agilidade e confiabilidade. Agilidade, porque não depende de outras áreas para gerar as informações que necessita, nem tampouco checar informações repassadas. Confiabilidade, porque há maior controle dos prazos e diminui as chances de repassar uma informação equivocada, já que a extração dos dados partiu da área com a expertise necessária para redarguir o que fora extraído.

5.3.3. Processos

Como demonstrado nos tópicos anteriores, as concessionárias têm uma preocupação especial em atender às demandas da agência reguladora. Para tanto, elas destinam equipes para elaborar, acompanhar e enviar as solicitações de e para a Agência.

Como demonstra as declarações do entrevistado ANA-CONC-14, existem processos específicos, que acabam envolvendo outras áreas para atender às demandas da ANTT.

Então, um vai focar em ativos, o outro vai focar em manutenção, o outro vai atender as ações pendentes. Então, assim, como tem essa interface com outras áreas, hoje a gente divulga esses indicadores. Aqui nós temos a cada 15 dias, a gente foca bem nas ações atrasadas, que é um volume bem grande, você pode olhar o gráfico aí (ANA-CONC-14).

O gráfico ao qual o entrevistado ANA-CONC-14 se referiu serve para acompanhar as pendências com órgão regulador e, como ele destacou, dar ênfase naquilo que está em atraso. A Figura 33 mostra as informações as quais o entrevistado ANA-CONC-14 mencionou.

PAINEL DE INDICADORES - AÇÕES ANTT														
		Melhor	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
GERAL	Total de ações	↓	96,24%	96,24%	100%									
	Atrasado	↓	34,41%	34,41%	36,08%									
	Concluído	↑	34,66%	34,66%	35,69%									
	Concluído - insuficiente	↓	2,66%	2,66%	7,32%									
	Concluído - revisado	↑	0,14%	0,14%	0,18%									
	Cancelado	—	0,89%	0,89%	0,92%									
	Não iniciado	—	20,13%	20,13%	17,33%									
	Outros	—	3,34%	3,34%	2,49%									

Figura 33 - Acompanhamento de demandas para a ANTT

Os valores, a logomarca da companhia e a forma do material disponibilizado pelo entrevistado ANA-CONC-14, e exibidos na Figura 33, foram modificados para preservar a imagem do entrevistado e atender aos critérios de confidencialidade estabelecidos na pesquisa.

Na Figura 33 foi utilizada uma escala percentual, onde o 100% refere-se ao maior valor contido nos dados originais. Os demais valores são frações percentuais em relação ao maior valor.

Como o entrevistado ANA-CONC-14 destacou, “a gente foca bem nas ações atrasadas, que é um volume bem grande”. Para facilitar a visualização das tarefas mais urgentes, a equipe de regulatório também lança mão de gráficos, como ilustrado na Figura 34.

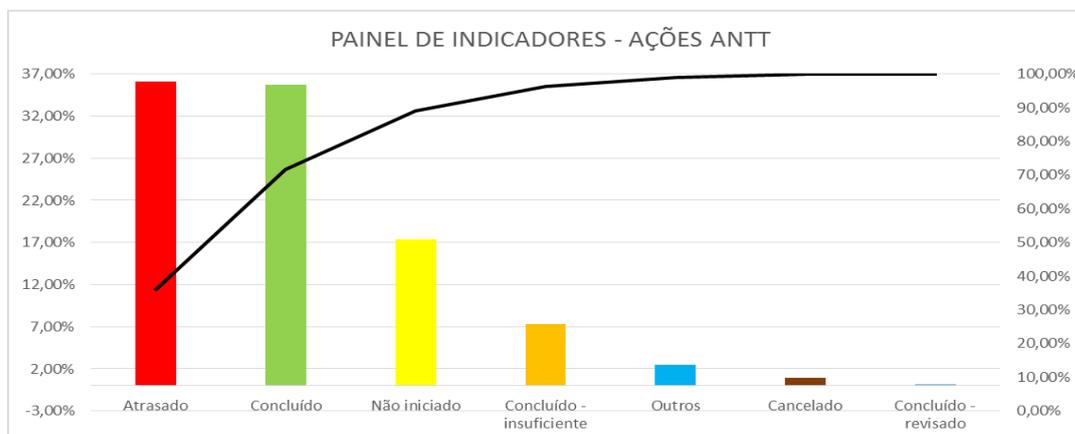


Figura 34 - Gráfico para acompanhamento das demandas da ANTT

O gráfico apresentado na Figura 34 também foi modificado para preservar informações da empresa.

Pelas ilustrações apresentadas pelas Figuras 33 e 34, há um percentual importante de ações atrasadas requisitadas pela agência reguladora. Isso pode gerar problemas para a concessionária, como notificações de não conformidade e multas, que são preocupações referendadas pelas declarações a seguir.

O nosso trabalho é todo voltado para as obrigações que a gente tem com a Agência. Então, diante disso, a gente leva multas, a gente tem várias... a gente tem algumas penalidades aí que ainda não se tornaram multas. Então, a gente tenta seguir na risca o que é definido (ANA-CONC-14).

[...] como concessionária temos muitas obrigações para passar para ANTT, muitos relatórios periódicos. De produtividade, por exemplo. Todo o mês eu tenho que passar para ANTT um relatório de produtividade com trinta e poucos indicadores (GER-COND-23).

Para minimizar isso, nós fazemos cursos *in house*, para disseminação de conhecimento: olha, existe uma área de regulatório que vocês necessitarão consultar nesses, nesses e nesses casos. O CCO deve estar todo amarrado para que essas informações... para que não gere multa, né?! (ANA-CONA-24).

A questão de responder à Agência em suas demandas é crítica, mormente em relação aos prazos, “nós não perdemos um prazo, nós respondemos tudo” (GER-CONB-20).

Contudo, não se trata apenas da observância às demandas da Agência. As concessionárias estabelecem processos para “acompanhar o ambiente regulatório” e monitorá-lo, atender “todas as regras” e, se for o caso, “questioná-las” (GER-CONB-20).

5.3.4. Infraestrutura

A infraestrutura é um dos fatores mais críticos para operações de transportes. Condições de vias, acessibilidade a portos e capilaridade são algumas das características que influenciam, significativamente, na logística de transportes.

Como destacado no Capítulo 4, as ferrovias brasileiras passaram por um ciclo de declínio em investimentos e migração para o modal rodoviário, tanto na opção de passageiros como na opção de cargas.

Outra coisa que eu vejo também é que não temos uma oferta muito boa de transporte ferroviário. Ou seja, não temos linhas. Dos trinta [mil km de malha] que temos oficiais, temos aí, realmente operacionais uns 21 mil km. Isso é muito pouco (CON-CEN-27).

Após as concessões ocorridas na década de 1990, com a valorização de *commodities*, das quais o Brasil é um grande exportador, como, por exemplo, de minério de ferro e da soja, e uma gestão mais eficiente das empresas ferroviárias, o setor ferroviário teve um ganho de produtividade considerável, além de uma ampliação nos investimentos em material rodante, notadamente em locomotivas mais modernas e vagões mais novos e mais leves.

Mesmo com uma melhora significativa na gestão e produtividade do setor ferroviário de cargas brasileiro, poucos foram os investimentos para ampliação da malha ferroviária e para obras que visassem uma maior interconexão do modal ferroviário a outros modais de transporte.

As concessionárias têm concentrado seus investimentos nos trechos com maior demanda, gerando ociosidade de vários trechos, que acabam não sendo devidamente zelados. “Você veja o caso da [Concessionária D]. Ela só tirou, tirou e não colocou nada. Eles só estavam tirando, tirando e tirando” (CON-FOR-28). “O grande problema que a [Concessionária D] está passando agora é um problema de

gestão mesmo da infraestrutura ferroviária” (ESP-FUN-13).

O que se pôde perceber nas declarações de alguns entrevistados é que a filosofia de atuação da Concessionária D priorizava a produtividade, em detrimento de uma manutenção e investimentos necessários à malha ferroviária.

A linha, especificamente, é brita, dormente e trilho. Quando você implanta, você leva uns 10 anos sem praticamente interferir. Só que a partir daí, desses 10 anos, ela começa a dar tanto problema que sua produtividade cai demais. Aparentemente, a [Concessionária D] usufruiu durante 10 anos, um pouco mais, dessa linha, dessa qualidade da linha férrea que ela tinha um pouco melhor, foi quando ele teve lucro, abriu mercado e começou a ganhar muito dinheiro. Só que agora ela está num ciclo de baixa, onde ela tem que fazer muita interferência na linha, muito investimento de recuperação da linha. (ESP-FUN-13).

Eu fui com uns alunos fazer uma visita aqui na [Concessionária D] e o engenheiro falou – olha, vocês vão ficar decepcionados, porque vocês não estão visitando uma empresa de engenharia, vocês estão visitando uma empresa que negocia com ferrovia. Então tem trechos que a gente sabe que está ruim e a gente fica só monitorando, quando o negócio está para cair a gente intervém. A gente não faz obra, porque a obra ferroviária é tão cara que se pusermos ela no frete, nós não conseguiremos concorrer com ninguém (CON-CEN-27).

Além desta visão de que algumas concessionárias investiram pouco na malha, inclusive naquelas produtivas, com demanda, alguns entrevistados concordam que parte da malha herdada já não atendia aos padrões atuais de produtividade do setor, o que justifica a pouca utilização de certas linhas.

Agora, em relação à malha, existem trechos que são muito ruins. Só para te dar um exemplo, não diria nem em relação à manutenção, porque a manutenção é ruim mesmo. São linhas quase centenárias, com raios de 100 metros e rampas de 2%, indo até 3%. Isso, você coloca em um trem, em que uma locomotiva puxa 10 vagões. Numa ferrovia de padrão novo, em que os raios são de 600 metros e rampas com menos de 1%, o trem puxa 50 até 100 vagões. Ou seja, nesses trechos não dá para operar. Se ela for operar ela vai perder dinheiro (CON-CEN-27).

Era uma curva muito fechada. Então, quando o trem com mais de quarenta vagões passava, ele tombava por conta da força da gravidade. Então, o trem vinha com 60 vagões, ele tinha que parar, levar 30, voltar e depois levar mais 30 (PES-UNI-09).

Mas na visão de outro entrevistado, o setor ferroviário de cargas foi revigorado graças aos investimentos e gestão das concessionárias. Influenciadas pela demanda crescente do modal ferroviário, elas investiram mais no aprimoramento do material rodante, comprando locomotivas e vagões.

As concessionárias investiram ao longo desses anos mais de 50 bilhões de reais, melhorando as linhas, trocando a frota de vagões e locomotivas, melhorando a condição do setor. Eu posso dizer que nesses 10 últimos anos, mais de 50 mil vagões [...] foram entregues. Vagões extremamente novos, de última tecnologia. Nós fizemos para essas concessionárias, pelos investimentos que elas proporcionaram (EX-ASS-26).

Além do custo envolvendo ativos ferroviários, em especial o material rodante,

há necessidade de planejamento e expectativa de demanda futura, porque o tempo de resposta das encomendas ferroviárias são longos, além de haver muitos itens que são importados.

Material ferroviário você não pega na prateleira! Você encomenda um vagão hoje e, na melhor das hipóteses, levará 3 a 4 meses para começar a produzir. Para começar a produzir! Quando não leva de 6 a 8 meses. Você tem que encomendar roda, eixo, rolamento, chapa de aço, contratar gente para colocar na linha de produção, tudo isso demora (CON-FOR-28).

5.3.5. Reputação

A imagem e reputação de uma empresa é um bem precioso, que é muito difícil de se conseguir e muito fácil de se perder. No caso das concessionárias ferroviárias de carga, por prestarem um serviço público, essa é uma preocupação importante, sobretudo para a criação e manutenção de uma imagem positiva junto aos órgãos do Executivo.

Muitas das concessionárias aí mudaram seus quadros nessas áreas. Bastante, na área regulatória e institucional. Não criaram um vínculo dentro da agência, ou seja, com o órgão que for. Então, isso é ruim, porque atrasa, né, os movimentos, os processos e tudo mais. Então, essa questão eu reafirmo, de fato a [Concessionária C] está muito à frente as outras. O governo reconhece! Qualquer situação que você vá e mencionar o nome da [Concessionária C], nós somos reconhecidos como uma empresa à frente das outras (GER-CONC-25).

A percepção dos entrevistados é variada em respeito à concessionária que é protagonista nas questões regulatórias e institucionais, ou seja, aquela que goza de uma reputação melhor no setor entre as concessionárias.

Tecnicamente, eu acho que a [Concessionária B] está muito na frente. Os outros são ainda muito operacionais, nós somos mais estratégicos. [...] Todas essas associações conhecem a [Concessionária B] e sabem que a gente vai opinar e que temos experiência no mercado (GER-CONB-20).

Eu acho que a protagonista é a [Concessionária D]! [...], mas, assim, hoje eles estão à frente da gente! Se eu pudesse colocar em uma escala, eu colocaria a [Concessionária D], a [Concessionária C] e depois a [Concessionária A]. Hoje a gente está bem próxima da [Concessionária D], mas ela é ainda que dá o *start*. Se a gente sabe que alguma coisa vai impactar mais, nós nos juntamos e perguntamos a [Concessionária D] como é que vai ficar (ANA-CONC-14).

Contraopondo a opinião do entrevistado ANA-CONC-14, para o entrevistado GER-CONC-25, que trabalha na mesma concessionária, não há dúvida de que a [Concessionária C] “é um *benchmarking*. Sem falsa modéstia. Não, sinceramente, sempre foi, desde o início. Em tudo, em tudo! ”. Essa opinião coaduna com a do entrevistado EX-ASS-21, que “na minha opinião, a [Concessionária C] hoje tem

uma característica de uma ferrovia muito completa!”, e acrescenta: “desde que eu me entendo no setor a [Concessionária C] sempre se destacou de maneira muito expressiva”.

Já para outros entrevistados a “[Concessionária A] está a anos luz à frente das outras” (GES-ORG-08). “As nossas ferrovias são as melhores, não só aqui no Brasil, mas em nível mundial” (ANA-CONA-24).

Saindo um pouco da reputação da área regulatória e institucional, ou a imagem que funcionários das concessionárias ou da associação têm de suas empresas e associadas, alguns entrevistados veem determinadas concessionárias como relapsas e impositivas na relação com os usuários.

Essas coisas que eu estou te falando é porque a gente conhece pessoas que trabalham dentro das empresas, seja os embarcadores ou da própria [Concessionária D], conhecemos gente lá de dentro e temos conhecimento que é bem assim. Então, você pega, por exemplo, cumprimento de contrato! Contrato formal entre um embarcador e uma concessionária. Por exemplo, a [Concessionária D] tem um contrato com um embarcador de adubo. Adubo é uma carga cativa, pois depende da ferrovia. Aí nesse contrato, todo o dia, todo o santo dia, a [Concessionária D] vai mandar 10 vagões. Mas aí tem dia que ela manda oito, tem dia que ela manda três, tem um dia que ela não manda nenhum e aí tem um dia que ela manda 20! Aí, ela não está cumprindo contrato! Então, a empresa pega o contrato e diz – olha, você não está cumprindo o contrato. Aí a [Concessionária D] vai fazer o que – olha meu amigo, você pode reclamar à vontade, com quem você quiser, com a ANTT, pode me processar, pode fazer o que você quiser (ESP-UNI-17).

Foi muito mais uma reclamação dos usuários em relação à [Concessionária D]. Então lá em [Cidade], onde fica a sede da [Concessionária D] e tudo, fez um jogo muito pesado lá que os usuários do Estado não entendiam porque a ferrovia era mais cara do que rodovia, né?! Então, tem toda uma história da [Concessionária D], uma série de situações, assim, porque quando a gente vai nos eventos, você vai em congresso e eventos ligados à ferrovia aí você vê clientes de ferrovias reclamarem muito. Então, eles não estavam reclamando da [Concessionária B], da [Concessionária A] eles não estavam reclamando. Eles estavam reclamando lá da [Concessionária D], na questão do transporte que não estava adequado, né?! (CON-CEN-10).

O que acontece com a ferrovia é isso. O pessoal começou a achar, com a entrada do [Controlador] na [Concessionária D] lá, que era um banco, né. Só que banco atua da seguinte forma amigo, vai cortando, vai cortando indefinidamente! Mas essa lógica bancária não funciona em ferrovia. Eu não posso simplesmente negligenciar uma obra ferroviária. Se eu não apertar esse parafuso aqui, pode cair o trem. Se cair, caiu, isso é problema do outro. Essa lógica não pode imperar em uma ferrovia. Então, acidente na malha da [Concessionária D] acontecia quase que todo o dia (CON-FOR-28).

As declarações em relação à Concessionária D são bastante expressivas. Segundo o entrevistado ESP-UNI-17, ela trata seus usuários, de certa forma, não da maneira mais adequada, desrespeitando inclusive cláusulas contratuais. De maneira unilateral, ela define a quantidade de trens que colocará à disposição do cliente,

sendo que há um contrato regendo o serviço.

Já o entrevistado CON-CEN-10 destaca a questão tarifária cobrada pela concessionária D, que chegava a ter um frete mais caro que o modal rodoviário, o que vai contra a teoria sobre o transporte de cargas. Além disso, o entrevistado CON-CEN-10 destaca que os usuários “não estavam reclamando da [Concessionária B], da [Concessionária A]”, eles estavam reclamando da Concessionária D.

Por fim, o entrevistado CON-FOR-28 reflete sobre a filosofia de atuação da Concessionária D em relação à manutenção ferroviária, que era precária e, por conta disso, a grande responsável pelo volume de acidentes que a concessionária se envolvia.

O entrevistado CON-FOR-28 afirma sobre uma outra postura da concessionária D, só que agora em relação aos fornecedores.

Não, eu não forneço para concessionária por duas razões: uma é que na [Concessionária D] é impossível você receber deles. [...] eu conheço muitas pessoas que quebraram e outras que não quebraram, porque que tinham muito dinheiro para aguentar o tranco. Eles não pagavam os fornecedores. Segundo, eles compram pelo preço! Sem avaliar qualidade! (CON-FOR-28).

Pela percepção dos entrevistados, parece que a reputação da Concessionária D é de pouca atenção aos usuários, com uma manutenção reprovável da infraestrutura ferroviária e de preços elevados. Sem dúvida nenhuma, este tipo de postura pode trazer prejuízos para a empresa em longo prazo, até mesmo a perda da concessão.

5.4. Fatores macro ambientais

Os fatores macro ambientais são as características do ramo de atividade que fogem ao controle das organizações. Esta avaliação se faz necessária para uma análise das implicações estratégicas de natureza política e institucional que orbitam sobre as concessionárias ferroviárias de carga, melhorando e calibrando o ferramental analítico proposto às características singulares do setor alvo da investigação.

5.4.1. Diversidade de atores institucionais

O primeiro aspecto a ser considerado na análise do macro ambiente que cobre a atividade política das concessionárias ferroviárias de carga é a pluralidade de

atores institucionais as quais se deparam (MECKLING, 2015).

Há interações com o Ministério dos transportes e com a ANTT, pois, obviamente, tratam-se do ministério e da agência reguladora do setor de transportes, passando por órgãos de controle, outros ministérios, associações, políticos e comunidades locais. Há uma diversidade grande de *stakeholders* na execução das atividades das empresas ferroviárias.

- Atores governamentais: Ministérios dos Transportes, ANTT, DNIT, VALEC, EPL.
- Atores governamentais relacionados a intermodalidade aspectos econômicos - SEP, SAC, BNDES, Casa Civil /PR, Ministérios da Fazenda e Planejamento.
- Entidades Representativas dos Usuários, de empresas transportadoras e embarcadoras, com auxílios das associações e sindicatos, as Federações, dentre outros (DEP-FED-02).

[...] na parte de planejamento, a EPL e o Ministério dos Transportes. Mas você também tem o IPEA. [...] Já na parte de execução, você tem o ministério, tanto de planejamento quanto de transportes, que um executa, mas o outro libera recursos. Aí, dentro de cada área você tem os departamentos. Na parte de rodovias é o DNIT. Na parte de ferrovias é a VALEC. Depois, na parte de regulação, a ANTT. [...] Deixa eu ver quem mais... eh... acho que você deveria ter a figura de um órgão regulador que coordenasse tudo isso. Não é regulador, mas coordenador que é o CONIT. Só que o CONIT nunca se reuniu!!! O CONIT é um conselho de ministros que deveria se reunir para fazer o alinhamento das ações, e não faz! (GER-ASS-16).

[...] nós entendemos relações institucionais como a relação com os municípios e governo, governo do Estado e Federal... aí o DNIT, a própria ANTT [...] Como também, o trato com os parceiros ferroviários [outras concessionárias] (GER-CONC-22).

Agora, institucionalmente, nós temos trabalhado muito com o Governo Federal, na figura do executivo, aí também na forma do Ministério dos Transportes e na ANTT. Adicionalmente a isso, nós temos trabalhado também via CADE, por conta do caso do monopólio e, também, com o TCU, no sentido de verificar algumas legalidades dentro desse processo (EX-ASS-05).

A ANUT, a associação dos usuários, a ABIFER, logicamente, que é do setor produtivo, o setor agrícola também, as mineradoras, os usuários de uma maneira geral. Sem dúvida nenhuma o Governo, né, o ministério dos transportes, porque é a entidade responsável por nos repassar a política pública que a gente deve implementar para o setor de transportes. Temos relações com o ministério do planejamento por conta de questões orçamentárias, enfim... casa civil também. A secretaria de acompanhamento econômico (SEAE) também interage com a gente, a SEAE agora foi para a casa civil, se não me engano, é do ministério da justiça (GES-ORG-08).

Esta profusão de atores institucionais, destacando aqueles ligados ao executivo federal, pode dificultar a coordenação na hora de se promover políticas públicas, gerando sobreposições de atuação, como também lentidões e mais burocracia.

É, você tem vários atores e essa é a dificuldade de fazer política no Brasil às vezes, porque você tem uma série de atribuições que são delegadas a vários órgãos e isso não acontece só na ferrovia, acontece em vários setores na hora de se pensar em políticas públicas no Brasil. O pior é que você não tem uma boa coordenação entre

esses atores e entre as políticas públicas (GER-ASS-16).

Bom, o principal ator institucional para mim teria que ser o Ministério dos Transportes! Ele determina políticas. Mas o próprio governo tem muitos atores, como eu lhe falei. Eles fazem uma verdadeira... não responsabilização entre as partes. Aí, você sente a presença mais forte da ANTT e do próprio TCU (EX-ASS-21).

Contudo, o ator institucional que parece exercer maior pressão nas atividades das concessionárias, e, portanto, exigindo recursos e capacidades orientados ao relacionamento com este ator, é a própria agência reguladora.

5.4.2. Ator institucional mais relevante

Sem dúvida nenhuma a ANTT, sem dúvida alguma. Prioridade 01! Se tivesse do lado deles e se eu tivesse que escolher uma prioridade, para mim seria a Agência (GES-ORG-08).

Segundo Holburn e Vanden Bergh (2004) e Kingsley et al. (2012), em um mercado político a empresa focal buscará maximizar seus recursos direcionando suas estratégias políticas para o principal, ou mais relevante, ator institucional.

Mesmo com a grande variedade de atores institucionais com os quais as concessionárias lidam, fica bastante destacado, na percepção de vários entrevistados, o papel de protagonista da agência reguladora, intensificado a partir de 2010, quando a ANTT iniciou uma rodada de resoluções que afetaram mais enfaticamente o dia a dia das concessionárias.

Bom, eu entrei na companhia em função dessas resoluções do marco regulatório de 2011. Quando elas foram publicadas, a [Concessionária D] sentiu a necessidade de criar uma área para cuidar disso. Então, por conta disso, eu acabei entrando na companhia (GER-COND-23).

Houve uma mudança brutal! Mas eu associei isso muito mais ao presidente da companhia, mas hoje eu percebo que foi motivado por essas resoluções (GER-CONC-22).

Até que, quando você coloca aqui, se a empresa possui uma estratégia política deliberada, pensando pelo lado da presença dela [ANTT] aqui dentro e pela importância que a diretoria dá a ela, vendo-a com outros olhos, eu entendo que sim (ANA-CONC-14).

Essa presença mais “forte” da Agência tem levado as concessionárias a adotarem mecanismos para acompanharem mais de perto a atuação do órgão regulador, como fica demonstrado pelos depoimentos que se seguem.

Bom, assim, nós temos dois principais atores, né, diretos, que é o DNIT e a ANTT! Quem tem mais interação mesmo, que é o poder concedente, quem mais dá trabalho para gente mesmo é a própria ANTT (GER-COND-23).

O nosso trabalho é todo voltado para as obrigações que a gente tem com a Agência. Então, diante disso a gente leva multas, a gente tem várias... a gente tem algumas penalidades aí que ainda não se tornaram multas. Então, a gente tenta seguir na risca o que é definido pela Agência (ANA-CONC-14).

Então, essa área técnica, que é a minha aqui de regulação, nossa equipe na sua maioria são advogados. Você analisa normas, ajusta normas, você tem uma série de obrigações regulatórias, você tem que ficar dando informação diária para a agência. Então, você precisa de uma equipe para passar e produzir estas informações. Então, atuamos passando essas informações, que são informações regulares, estão no contrato de concessão, informações normativas. A ANTT fez uma gama de normas novas, até contrárias aos contratos, que a gente acaba aceitando e precisa ter uma equipe para ficar passando... de metas de produção, acidentes, obras, etc. Então é uma série de informações (GER-CONB-20).

Não se quer aqui afirmar que a ANTT goza de total liberdade e independência, estando isenta da interferência de outros atores institucionais, como o Ministério dos Transportes e o próprio Governo Federal, até mesmo porque ela segue as diretrizes do poder executivo. Não obstante, percebe-se que a agência, nos últimos seis anos, vem tendo uma postura mais contundente em determinados assuntos ligados ao setor ferroviário de cargas, como fica reforçado na percepção a seguir.

[...] nesse processo [renovação das concessões ferroviárias] a Agência tem tido uma postura mais firme que eu já enxerguei em outros processos tão delicados quanto esse. Acho que, para minha surpresa positiva, a Agência tem tido uma atuação muito técnica! Muito técnica e, também, não sei porque motivo, a diretoria, essa diretoria que aí está, tem embasado trabalho de maneira técnica (GES-ORG-08).

5.4.3. Impacto institucional: DNIT, TCU e CADE

Mesmo a ANTT sendo considerada pelos entrevistados como o órgão institucional de maior relevância no dia a dia das concessionárias ferroviárias de cargas e para o emprego das estratégias políticas pertinentes a este setor, outros atores institucionais foram destacados pelos entrevistados, notadamente o DNIT, o TCU e o CADE, muito em razão da influência que podem exercer em determinados assuntos, que são críticos à longevidade das concessionárias.

5.4.3.1. DNIT

Como fora mencionado no Capítulo 4, ao DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), por força da Lei 11.483/2007, foram transferidos os bens móveis e imóveis, operacionais e não-operacionais da antiga RFFSA.

A importância dada ao DNIT é percebida nas seguintes declarações:

O DNIT tem hoje uma relação muito forte também, né. Por que? Porque em 2007, quando houve a extinção da RFFSA, o que aconteceu? Todos os bens operacionais, que são aqueles vinculados a prestação de serviço, passaram a ser de propriedade do DNIT. Então, hoje, a nossa relação... que era antes com a inventariança da rede, passou a ser com o DNIT, nessa parte de conservação e preservação de bens (GER-CONC-25).

Deixa eu tentar te contextualizar aí porque o DNIT é um órgão importante. [...] quando teve a privatização da RFFSA, esses bens que a Rede administrava foram divididos. Aí, nessa divisão, você tem o DNIT e o IPHAN. Então, os bens considerados de patrimônio histórico, cultural e artístico ficaram com o IPHAN e aqueles operacionais ou “operacionáveis” ficaram com o DNIT (GER-CONB-20).

Bom, o DNIT hoje é o dono dos bens da concessão. Nós arrematamos os bens da RFFSA lá na década de 1990. A RFFSA, por sua vez, foi extinta e seus bens passaram a ser propriedade do DNIT. Então, hoje o DNIT é o dono da ferrovia, que é arrendada. Nós fazemos uma analogia bem simples, que funciona assim: O DNIT é o dono da casa, nós somos os inquilinos e a ANTT é a imobiliária (GER-COND-23).

A questão de bens operacionais e não operacionais pode gerar dúvidas. No sítio eletrônico do DNIT, dedicado ao “Patrimônio Ferroviário”, há a seguinte explicação:

Com isto, o DNIT tornou-se responsável pela gestão, em conjunto com a ANTT, dos bens móveis e imóveis arrendados às concessionárias do serviço de transporte ferroviário de cargas. Além disso, é o responsável pela guarda e destinação dos bens móveis e imóveis não operacionais, ou seja, que não estão em uso pelas concessionárias (DNIT, 2016⁵²).

Contudo, um entrevistado entende de outra maneira.

Bom, vamos lá. Isso traz um pouco de confusão, porque, para mim, eu concessionária, bens operacionais seriam aqueles que estão dentro do meu contrato, não operacionais são aqueles que não estão no meu contrato. Então, o DNIT fica com estes não operacionais, ou seja, não arrendados (GER-CONB-20).

Acredito que esta última explicação seja mais adequada, porque uma concessionária pode não estar usando, por exemplo, um ramal da malha por falta de demanda, mas nem por isso o mesmo deixa de ser operacional, pois está arrendado e pode ser utilizado para o transporte de cargas, caso a demanda pelo serviço ocorra.

5.4.3.2. TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem se mostrado um ator institucional

⁵² Disponível em: <https://189.9.128.64/ferrovias/patrimonio-ferroviario-1/patrimonio-ferroviario>. Acesso: 16/09/2016.

bastante relevante, notadamente quando se trata de concessões na área de infraestrutura.

Cada vez mais enfraquecidas, as agências reguladoras têm encontrado no meio do caminho um entrave difícil de superar. Nos últimos anos, não houve nem sequer uma única concessão na área de infraestrutura que não sofresse forte interferência do Tribunal de Contas da União (TCU). A história se repete: a cada edital de licitação encaminhado para o aval da corte, uma enxurrada de alterações é exigida para que o leilão seja autorizado e realizado – quase sempre com atraso (ESTADÃO, 2016⁵³).

No caso específico das concessões ferroviárias, o TCU apontou, em auditoria, uma série de irregularidades no contrato de concessão da Transnordestina Logística, empresa ferroviária do Grupo CSN (Companhia Siderúrgica Nacional). O foco do tribunal foi uma obra de ampliação da malha ferroviária concedida à Transnordestina, iniciada há mais de 10 anos, com o auxílio de recursos públicos. Nessa situação, o TCU atribuiu parte do problema à ANTT, que não puniu a concessionária adequadamente, mesmo que a empresa nunca tenha cumprido as metas de produção pactuadas em contrato (VALOR, 2016⁵⁴).

Parece que o caso da Transnordestina não foi o único envolvendo o TCU e a ANTT. O tribunal realizou uma auditoria nas agências reguladoras de infraestrutura com o objetivo de avaliar a governança da regulação. O resultado desta auditoria pode ser acompanhado pelo acórdão nº 204/2015 do Tribunal. Das agências analisadas, a ANTT foi a que apresentou os maiores problemas de governança, na visão do tribunal, como ilustra o Quadro 22.

<i>Agência</i>	<i>Vacância</i>	<i>Transparência</i>	<i>Planejamento</i>	<i>AIR</i>	<i>Gestão de Riscos</i>
ANTT	<i>Elevada</i>	<i>Ruim</i>	<i>Em elaboração</i>	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>
ANTAQ	<i>Elevada</i>	<i>Regular</i>	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>
ANP	<i>Média</i>	<i>Ruim</i>	<i>Em elaboração</i>	<i>Inicial</i>	<i>Inexistente</i>
ANATEL	<i>Média</i>	<i>Boa</i>	<i>Em elaboração</i>	<i>Intermediário</i>	<i>Inexistente</i>
ANAC	<i>Baixa</i>	<i>Regular</i>	<i>Completo</i>	<i>Intermediário</i>	<i>Inexistente</i>
ANEEL	<i>Baixa</i>	<i>Boa</i>	<i>Em elaboração</i>	<i>Intermediário</i>	<i>Inexistente</i>

Quadro 22 – auditoria do TCU sobre governança das agências reguladoras da área de infraestrutura. Fonte: TCU (2015)

A Constituição Federal⁵⁵, em seu art. 71, definiu as competências do TCU. O

⁵³ TCU toma lugar das agências reguladoras: ajustes pedidos por tribunal em editais vão de questões financeiras à qualidade de piso. Por Renée Pereira, O Estado de S.Paulo. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/tcu-toma-lugar-das-agencias-reguladoras,10000027856> Acesso: 21/09/16

⁵⁴ TCU diz que governo 'perdeu controle' de Transnordestina e pode anular concessão. Por Murillo Camaroto, de Brasília. 29/02/2016. <http://www.valor.com.br/brasil/4458118/tcu-diz-que-governo-perdeu-controle-de-transnordestina-e-pode-anular-concessao>. Acesso: 21/09/16.

⁵⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso: 30/10/2016.

inciso IV assevera o seguinte:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.

Não fica claro no inciso IV se seria uma atribuição do Tribunal avaliar a governança de uma unidade administrativa. Na opinião de alguns juristas, o TCU vem extrapolando suas atribuições.

Na lista de interferências que causaram polêmica no mercado, estão a atuação do TCU na fixação do preço para uso de radiofrequência e a posição sobre a prorrogação de contratos de arrendamento na área de portos, afirma o professor do Departamento de Direito Público da Universidade de São Paulo (USP), Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto. Ele conta que o impacto do controle do TCU sobre as agências reguladoras virou tema de um trabalho que está sendo tocado pelo Observatório do Controle da Administração Pública, grupo regular de extensão da faculdade de direito (ESTADÃO, 2016⁵⁶).

A opinião de que o tribunal tem extrapolado suas funções é compartilhada com alguns entrevistados.

É, hoje o TCU parece um órgão que regula o regulador! Se na Agência você tem pessoas que não conhecem o setor, o que dirá o TCU! Então, quando ele não conhece alguma coisa, ele manda paralisar, ou faz alguma recomendação que trava a Agência. É uma paralisia, ela vai tomando conta do Estado. Então, hoje um grande problema da Agência é responder ao TCU, até porque há acordão do TCU responsabilizando gestores da Agência por contratos feitos no rodoviário, no ferroviário não há, ainda, e isso está gerando uma paralisia geral do sistema. Isso é realmente ruim (DIR-CONC-15).

Existem outros órgãos que interagem, mas não que a gente ache que deva interagir tanto, né (risos), que são os órgãos de controle. Eh... TCU, CGU, Ministério Público... ah... enfim... essa galera do controle aí. A gente interage bastante, mas, de fato, é demais (GES-ORG-08).

Já nesses últimos seis anos, o problema maior, e tem sido, a incompetência do gestor público na elaboração de políticas públicas para o transporte ferroviário de cargas. Tanto para a expansão da malha, principalmente para a expansão da malha, como a relação com as empresas existentes, que estavam, e estão produzindo, mas que sentem dificuldades dos diversos atores da área da tomada de decisão. Isso abriu espaço para vários órgãos de controladoria, o TCU e a própria ANTT, fazendo um papel além do que era inicialmente proposto (EX-ASS-21).

Bonardi et al. (2006) afirmaram que quando uma agência reguladora não goza dos recursos necessários para produzir informações confiáveis para suportar suas

⁵⁶ TCU toma lugar das agências reguladoras: ajustes pedidos por tribunal em editais vão de questões financeiras à qualidade de piso. Por Renée Pereira, O Estado de S.Paulo. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-toma-lugar-das-agencias-reguladoras,10000027856> – Acesso: 21/09/16

decisões, ela corre o risco de ter suas decisões derrubadas por cortes, gerando perda de legitimidade em sua atuação.

Como ficará evidenciado na sequência desta pesquisa, a ANTT parece ter sido a agência reguladora federal com mais restrições e contingenciamentos financeiros. Por conta disso, ela pode não ter tido os elementos requeridos para embasar suas decisões, gerando questionamentos pelo TCU.

5.4.3.3. CADE

Por se tratar de um monopólio natural, uma concessão pública, os movimentos estratégicos do setor têm sido feitos com maior cautela.

O fato da existência de monopólios e oligopólios. [...] Eu acho que há um sombreamento de poderes, né. Então, você tem a figura da própria ANTT quanto do CADE (PES-UNI-12).

[...] nós temos trabalhado também via CADE, por conta do caso do monopólio (EX-ASS-05).

Na compra da ALL pelo grupo Cosan, que atua em vários setores como, por exemplo, agronegócio, energia e transportes, o CADE manifestou-se, impondo restrições à operação.

Havia uma preocupação por parte dos usuários da ALL de que a empresa priorizasse as cargas da Cosan em detrimento as dos outros clientes.

As principais ações que nós tomamos foram encontros, reuniões e apresentar documentos junto aos órgãos reguladores. Então, na ANTT e no CADE, basicamente. Nós levamos a esses órgãos nossos argumentos técnicos para que eles pudessem apreciá-los e pudessem tomar uma decisão que pudesse contemplar essas nossas preocupações. Então, nós fizemos isso, fruto de um trabalho bastante extenso, houve muita troca de informação e, enfim, foi essa nossa atuação (GER-ASS-16).

Em relação às restrições impostas pelo CADE, percebe-se uma sobreposição de atribuições entre a ANTT e o CADE, como fica destacado na declaração a seguir.

Na verdade, o que aconteceu nesse caso específico, nessas restrições que o CADE colocou, eh... analisando, assim, bem superficialmente, estavam perfeitas, conceitualmente perfeitas, mas na prática serão difíceis de serem implementadas e muito difícil de serem acompanhadas pelo próprio CADE. Por que? Porque o CADE não detém corpo técnico, em outras palavras, não conhece nada da área ferroviária. Então, terão muitas dificuldades para acompanhar isso. Aqui, nós temos sérias dúvidas se surtirá efeito prático. Eram restrições, conceitualmente parecidas que a gente gostaria de ter colocado a esta operação. A ANTT detém hoje instrumentos regulatórios que seriam capazes de identificar e contornar condutas abusivas por parte de concessionárias (GES-ORG-08).

Esta sobreposição de atores institucionais em questões de interesse das concessionárias ferroviárias de cargas evidenciam as peculiaridades das implicações estratégicas de natureza política do setor, reforçando a necessidade de um ferramental que auxilie às empresas a identificarem fatores críticos, tanto internos quanto externos, ao negócio e compreenderem os inter-relacionamentos entre as várias partes interessadas e atores relevantes.

5.4.4. Ambiente regulatório

O ambiente regulatório do setor ferroviário de cargas nacional vem sofrendo modificações, com maior ênfase, a partir de 2010, época em que foi verificada uma guinada na postura regulatória da agência reguladora. Ademais, a ANTT é uma agência nova, se comparada com as outras agências federais ligadas à área de infraestrutura e agências operando em outros países. São apenas 14 anos de atividade.

Outro aspecto contribui para a complexidade da atuação da ANTT, o fato dela regular dois modais de transportes. Apenas o modal ferroviário demanda muito da atenção da agência, como afirma um entrevistado: “a regulação ferroviária é algo extremamente complexo” (ESP-UNI-07).

5.4.4.1. “Excesso de regulação”

Os entrevistados das concessionárias enfatizaram o fato de que nos últimos anos a ANTT tem editado muitas resoluções e cobrado mais informações por parte das concessionárias.

Como eu falei, é um ambiente bastante regulado, tanto do ponto de vista da quantidade de resoluções, mas, também, do grau de profundidade das resoluções, e aí isso tem um aspecto duplo. Isso decorre de uma qualificação maior, que a Agência veio adquirindo ao longo do tempo e aumento do quadro de funcionários. Mas por outro lado, temos uma cultura de normatizar as coisas em excesso (EX-ASS-19).

Há um excesso de regulação! Você precisa ter um setor com 20 pessoas, obviamente que não temos ainda isso, mas para atender toda a demanda que eles querem (ANA-CONA-24).

Isso é complicado de eu avaliar também, porque quando eu passei para essa área regulatória no meio desse processo de mudança de postura regulatória da ANTT. Mas uma coisa que me surpreendeu muito é o tamanho da interferência da ANTT em nosso dia a dia cara!!! Eu não imaginava que era um negócio tão grande (GER-CONC-22).

Ela tenta colocar muita regra, muita coisa... acaba perdendo a mão em alguns momentos, criando resoluções que geram obrigações para as concessionárias, que nem mesmo ela consegue fazer o controle disso depois. Isso acaba gerando um trabalho, um gasto de energias grande por parte das concessionárias, das ferrovias, que geram custos na adequação de processos, adequação de sistemas para corresponder às expectativas no atendimento dessas resoluções! [...] isso acaba fazendo com que a concessionária tenha que dispensar um recurso que, finalmente, não é infinito, é escasso. [...] Nós temos exemplos aí de excesso de regulamentação em alguns pontos e falta de regulamentação em outros (GER-COND-23).

Firmas em ambientes muito regulados tendem a se envolver mais em estratégias políticas (LUX et al., 2011), pois custos são gerados para atender às normas da agência reguladora, bem como a edição de alguma norma pode impactar, por exemplo, as receitas a empresa (HILLMAN et al., 2004).

Como destacaram Mahon e Murray (1981), quando há uma mudança na postura ou política regulatória do órgão regulador, isto impele mudanças também nas empresas por ele reguladas, notadamente na postura estratégica destas, que passam a considerar, de maneira mais significativa, o ambiente regulatório e institucional. Ademais, um conjunto de habilidades políticas e de relações governamentais deverá ser desenvolvido pela empresa.

Como o ambiente regulatório fica mais incerto, pois houve uma mudança na postura de atuação do regulador, o nível de previsibilidade das ações do órgão diminui. Desta forma, as empresas passam para um estado de “alerta” e agem de maneira “antecipatória” (MAHON; MURRAY, 1981; KINGSLEY et al., 2012).

A empresa se preparou para ser um OFI [Operador Ferroviário Independente]. Por mais que tenhamos o monopólio e um contrato, a empresa entendeu que não iria conseguir continuar com o monopólio. Então, ou você ia no novo modelo ou você vai acabar. Você se prepara antes para a nova mudança [...] ela [a empresa] tem que se preparar antecipadamente (GER-CONB-20).

Eles ficam ali o tempo todo avaliando os cenários, vendo o que pode mudar ou não, verificando os impactos, né... influenciando de maneira antecipada junto ao regulador (ESP-UNI-03).

Estes fatores antecedentes à atividade política das concessionárias ficam bastante explícitos nas entrevistas, quando há referência à criação de áreas regulatórias em função do crescimento de resoluções e obrigações impostas pela agência. Contudo, muitos dos entrevistados consideram que suas áreas ainda são pequenas para responder mais satisfatoriamente ao ambiente regulatório. A seguir alguns depoimentos que expressam afirmação.

Acredito que façamos, sim, um trabalho muito eficiente, muito bem elaborado. Conseguimos responder o que for necessário com qualidade. Agora, talvez, se tivéssemos uma equipe um pouco maior, poderíamos trabalhar de uma maneira um pouco mais estratégica, um pouco mais na questão de pró-atividade, porque ainda

somos muito reativos (GER-COND-23).

Hoje temos uma área de relação institucional, para colocar nossas ideias, o entendimento da companhia. Embora nossa área seja muito pequena, eu, por exemplo, acho que deveríamos ter mais pessoas. A gente tem um especialista em relacionamento institucional e tem a área de regulatório que é mais técnica, mas acaba tendo esse relacionamento institucional, porque a gente tem uma área de relacionamento própria muito pequena (GER-CONB-20).

A percepção do entrevistado GER-CONB-20 traz uma constatação importante. A área responsável por questões regulatórias faz as vezes de relações institucionais ou governamentais. Ou seja, uma área mais técnica, responsável pelo cumprimento de regras e obrigações regulatórias da empresa, também se relaciona institucionalmente, ou politicamente, com o órgão regulador.

De certa forma, esta postura coaduna com a linha de observação de Bonardi et al. (2006), em que setores muito regulados, o pessoal dedicado à área de regulação assume outros papéis, dentre os quais o de relacionamento institucional/governamental.

5.4.4.2. Maturidade da agência reguladora

A ANTT é uma das agências reguladoras mais jovens, com a responsabilidade de regular dois modais de transportes, que são o rodoviário e o ferroviário. Dois modais de transportes que competem entre si, mas também se complementam. Isso por si só já confere à ANTT uma complexidade adicional quando comparada às outras agências de regulação, cujo foco de atuação é mais específico.

Na opinião de vários entrevistados, a Agência passa por um processo de amadurecimento positivo, muito em razão da realização de concursos, resultando na contratação e ampliação de quadros técnicos, que começam a conquistar posições de destaque na Agência.

Então, do ponto de vista regulatório, que eu acho que é meio novidade no setor, porque a ANTT ainda é uma agência nova, está se estruturando, que, portanto, ainda tem muito a se aprimorar (DIR-CONC-15).

Se a gente pensar que a própria ANTT não é um órgão tão antigo assim. Nós percebemos que a ANTT ainda é um órgão em evolução (EX-ASS-21).

O diálogo com a agência, e quando eu digo diálogo eu falo de diálogos técnicos mesmo, reuniões de trabalho, processos de participação social, ao meu ver eles têm amadurecido, ela tem conseguido escutar um pouco mais o setor (EX-ASS-19).

Então, eu acompanho a atuação da Agência desde de sua fundação. Eu posso dizer para você que o ganho, o amadurecimento regulatório, o amadurecimento como instituição é, assim... enorme! (GES-ORG-08).

A ANTT, desde a sua criação em 2001, vem trabalhando na direção de sua consolidação e aperfeiçoamento dos instrumentos de qualidade reguladora. É o caso, por exemplo, da Deliberação nº 85, publicada em 23 de março de 2016, que dispõe sobre a Análise de Impacto Regulatório (AIR) a ser realizada no âmbito da ANTT (DEP-FED-02).

A adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR) foi uma das recomendações do TCU à ANTT, resultado da auditoria sobre o processo de governança da Agência, e também uma solicitação de representantes do setor.

Uma questão que a Agência recentemente tornou obrigatória, que era uma coisa que sempre foi um pedido nosso, foi a adoção da avaliação de impacto regulatório, que é um instrumento consagrado em alguns países (EX-ASS-19).

A Análise de Impacto Regulatório (*Regulatory Impact Analysis – RIA*) é um conjunto de instrumentos para avaliar os efeitos positivos e negativos de propostas de resoluções ou outros dispositivos normativos dentro do escopo da regulação. Sua adoção por órgãos reguladores vem crescendo em muitos países (OECD, 2016⁵⁷).

Na avaliação de alguns entrevistados, o amadurecimento da ANTT deve-se, em grande parte, à melhora de seus quadros técnicos.

Você começa a ter de 2010 para cá um embrião de um corpo técnico realmente independente, com capacidade e qualificado para regular o setor (DIR-CONC-15).

O corpo técnico da ANTT hoje é muito forte. Posso lhe dizer que hoje nas funções de gerencia e superintendência, 90% desses cargos são ocupados por funcionários de carreira da ANTT. Isso é um ganho, isso é um avanço, isso é ótimo (GES-ORG-08).

O quadro técnico é muito bom. Um quadro de pessoas concursadas. Em todos os níveis (DIR-CONB-11).

O pessoal da ANTT foi renovado. Todo mundo tem doutorado, mestrado. Então, é uma equipe muito boa (CON-CEN-27).

Apesar do reconhecimento de que houve uma melhora do quadro técnico da Agência, alguns entrevistados acreditam que a ANTT ainda precisa adquirir mais conhecimento na área ferroviária.

Porque eles... o pessoal da ANTT... acho que falta uma expertise lá dentro de conhecimento profundo ferroviário (CON-FOR-28).

Se você pegar 80% das atividades da Agência hoje, elas estão focadas no setor rodoviário e apenas 20% voltadas para ferrovias. Então, da mesma forma que você tem as atividades muito focadas na rodovia, você tem o capital humano também muito focado em rodovia e pouco focado em ferrovia. O que isso acarreta? Isso acarreta uma dificuldade de regulação de fato, de pessoas que conheçam o setor, que saiam de Brasília, que andem nos trens, que entendam a operação ferroviária (DIR-CONC-15).

O setor rodoviário prevalece lá dentro. Ela está devendo a criação de um marco regulatório para o setor ferroviário de maneira mais transparente e clara (EX-ASS-

⁵⁷ Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> Acesso: 21/09/2016.

21).

Quem entende de ferrovia somos nós, a ANTT não entende! A ANTT está aprendendo ferrovia com a gente (GER-CONC-22).

Essa falta de conhecimento mais profundo sobre o transporte ferroviário pode gerar algumas dificuldades para o órgão regulador. Uma dificuldade pode ser que a Agência fique mais propensa a editar normas que fogem da realidade ou necessidades do setor, gerando insatisfações, tanto dos concessionários quanto de usuários do transporte ferroviário. Outra dificuldade, importante, é a assimetria de informação, uma vez que a Agência, tendo pouco conhecimento técnico, pode ficar mais propensa à captura regulatória e dependente das informações passadas pelos regulados.

Outro aspecto relatado por entrevistados vinculados às concessionárias é a falta de padronização dos fiscais de campo. Segundo aqueles entrevistados, a fiscalização fica à mercê da discricionariedade do fiscal, o que acaba gerando multas e insegurança quanto à adoção de práticas rotineiras.

A ANTT não tem uma regulamentação específica para dizer quais são os parâmetros corretos de segurança e de operação da via permanente da ferrovia. Então, o fiscal tem dentro da cabeça dele o que ele acha que é correto! [...]. Ele identifica não-conformidades que estão na cabeça dele. Porque é o que o fiscal acha... isso é completamente discricionário [...]. Isso gera um ofício da ANTT para mim [...]. Se eu não apresentar um relatório conclusivo dizendo, olha melhorei, arrumei tudo que você queria... se eu não fizer isso no prazo, o fiscal vai te dar uma multa! Ele alegrará que não foi atendida a determinação dele (GER-COND-23).

Vou te dar um exemplo: a fiscalização que nós sofremos é dividida por [trechos]. O [trecho A] tem um fiscal e o [trecho B] tem outro fiscal. Não é possível que um fiscal da Agência tenha predileção por uma metodologia de ação diferente de outro, né?! Então você cria... vai criando ações corretivas personalizadas de acordo com a vontade dos fiscais. Você não tem uma metodologia definitiva (DIR-CONC-15).

Não se pôde verificar se os fiscais da ANTT agem discricionariamente ou se trata de uma visão de quem é cobrado para adequar aos padrões estabelecidos pela fiscalização. Mas é fato que o volume de multas da Agência deu um salto considerável de 2009 para 2014. Em 2009, expediram-se 73 “notificações às Concessionárias para solucionar as deficiências constatadas nas inspeções técnicas e operacionais” (ANTT⁵⁸, 2009, p. 62). Já em 2014, foram emitidas 132 “Notificações de infração” ou “Autos de infração” e mais 163 “Notificações de Aplicação de Penalidade (NAP)” (ANTT, 2014, p. 58).

⁵⁸ Relatório Anual 2009 / Agência Nacional de Transportes Terrestres, ano 8, n.º 04: ANTT, 2010. Disponível em: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4880/Relatorios_Anuais.html#lista. Acesso: 16/11/2016.

5.4.4.3. Independência e interferência política na agência reguladora

Para mim, soa estranho você ter uma agência sobre a tutela do Governo. Então, ainda não temos agências que atuam com a autonomia e independência necessárias para cumprirem seu papel com maior desenvoltura (PES-UNI-12).

Apesar da agência reguladora ter assumido um papel mais contundente e incisivo no setor ferroviário de cargas nos últimos seis anos, editando resoluções que movimentaram bastante as concessionárias, os usuários de cargas e as associações de classe, ela ainda sofre com restrições orçamentárias e legitimidade de sua diretoria, que, além de constantes cargos vagos de direção, vinha sendo ocupada por diretores interinos.

O Governo Dilma, que insiste em esvaziar os colegiados, deixando os cargos de comando vazios. Dessa forma, todo o comando acaba ficando a cargo dos ministérios. [...] Os mandatos dos diretores chegam ao fim e novos membros demoram muito a ser indicados. A diretoria deveria ser composta por cinco pessoas, um diretor-geral e quatro diretores. Hoje somente três estão preenchidos. Com o colegiado incompleto, as decisões levam muito tempo para serem tomadas. Percebemos, com essa atitude, uma tentativa de desmoralização da Agência (DEP-FED-02).

A ANTT é uma das agências que mais teve vacância e diretores interinos. [...] No caso da ANTT, por ela ser mais jovem, ela sofre muito mais com isso, porque ela foi criada no final de um governo e, na verdade, ela começou em outro, que nunca gostou dessa coisa de agência independente (ESP-UNI-03).

A ANTT é uma das mais recentes, né. É uma agência que sofreu muito com a questão de diretores interinos, sem mandato, que ficaram muito tempo na posição de direção (ESP-UNI-07).

Em julho de 2016, o então Presidente em exercício, Michel Temer, enviou dois nomes para integrar a diretoria da ANTT. Até então, o organograma da Agência, disponibilizado em seu próprio sítio eletrônico, contava com apenas três diretores, o geral e mais dois (Figura 35).

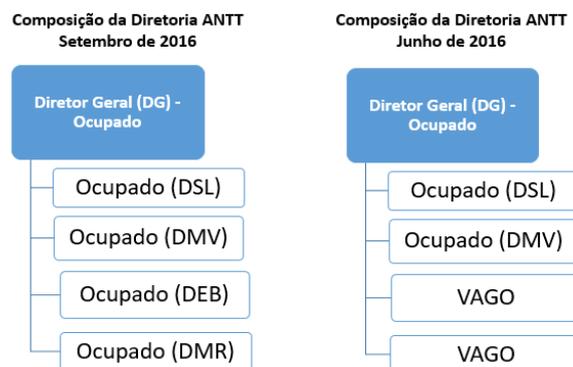


Figura 35 - Ocupação da diretoria da ANTT
Fonte: ANTT (2016)⁵⁹

⁵⁹ Estrutura organizacional da ANTT. http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/47396/Estrutura_Organizacional.html Acesso: 23/09/16.

A questão da restrição orçamentária, ou contingenciamento de recursos, também foi relatada pelos entrevistados como um fator que dificulta a independência da agência.

Uma dificuldade importante é que ela sofre com o contingenciamento de recursos muito forte. Então, mesmo que ela faça fiscalizações importantíssimas, mesmo que a própria fiscalização que ela faça gere recursos, esses recursos não são revertidos para ela diretamente. Então, acaba que essa dificuldade se torna um limitador muito grande para o que ela necessita fazer (GER-ASS-16).

A Agência, mais uma vez, com uma restrição orçamentária muito grande, ela está muito contingenciada, o que acaba a cada dois meses a gente fica sabendo o que a gente vai ter para sobreviver para os próximos dois meses. Nós não conseguimos implementar projetos da forma que gostaríamos, e eu acho que isso que vem travando um desenvolvimento maior da Agência (GES-ORG-08).

A falta de recursos é um aspecto crítico para uma agência reguladora. Além de impactar na qualidade das resoluções, pois não há disponibilidade financeira para, por exemplo, contratar estudos técnicos mais refinados, impele diretamente na fiscalização do setor. Como consequência, isso pode deixar a Agência mais suscetível à captura regulatória.

Outro aspecto que foi destacado por vários entrevistados, que impacta diretamente na independência de um órgão regulador, é a interferência política. Esta interferência se dá, especialmente, na visão dos entrevistados, pela nomeação política para cargos de direção, não levando em conta aspectos técnicos como requisitos para o cargo. Somada à promoção de vacância de cargos de direção e diretores interinos, os entrevistados alegam que a interferência política também se dá por meio de uma pressão direta do Governo.

A Agência sofre com diversas dificuldades. A primeira delas é que você nem sempre tem a nomeação de pessoas técnicas para cargos de direção (ESP-UNI-07).

Eu acho que as agências reguladoras foram loteadas, elas perderam sua função de suporte, de regular e criar uma estabilidade de regras ... o Governo passou por cima das agências reguladoras na verdade. Agora as agências precisam ser mais autônomas, com corpo técnico, precisam sofrer uma verdadeira reforma (PES-UNI-04).

Assim, de maneira geral, eu diria que a ANTT tem melhorado, mas precisa melhorar muito, se transformar realmente em uma agência independente. Mas esse é um outro problema, é um problema político, de politização das agências e que acaba criando dificuldades na sua própria atuação (EX-ASS-05).

Então, assim, eu acho que o conceito original das agências foi bem pensado, um órgão com poder independente, um corpo mais técnico, mas isso aí a gente sabe que mudou um pouco ao longo do tempo, né?! (GER-CONB-20).

Das coisas realmente relevantes, ou das coisas em que o Governo tivesse um posicionamento e um objetivo maior, havia sim, e há, uma influência direta e complicada de administrar aqui (GES-ORG-08).

Então, começaram a pescar pessoas de outros setores públicos, ministérios da fazenda, planejamento, transporte, etc. Os diretores eram indicados por políticos... deputados, senadores e quem fosse assim. Isso tirou um pouco do foco. [...] A atuação da agência, em vez de olhar de uma maneira muito profissional, virou muito para o lado político isso aí. Atender interesses de determinado Estado, atender interesses de determinado setor partidário, isso prejudicou muito o objetivo da Agência (GER-CONC-25)

O que eu percebo é o seguinte: ela não tem a independência necessária. Eles não têm! Há muita interferência política... tanto do executivo quanto do legislativo em cima da ANTT. Tem muita!!! Isso é um problema grave (CON-FOR-28)

Mesmo a Agência tendo dificuldades para exercer suas atividades de forma mais autônoma, alguns entrevistados acreditam que a Agência melhorou no aspecto de independência. Isto fica mais saliente em relação ao processo de pedido de prorrogação de contratos de concessão protocolados pelas empresas ferroviárias junto à ANTT. Sobre o processo de prorrogação dos contratos, o Capítulo 7 trata com maior profundidade.

Mas a nível de agência reguladora, tivemos um impacto zero, porque graças a Deus, a ANTT não é indicação por partido, entendeu?! (GER-COND-23).

E a gente sente na ANTT muita autonomia para executar as políticas públicas. Para mim é bastante tranquilo isso. A ANTT hoje atua livremente, como um órgão regulador mesmo, ela tem essa liberdade... quando ela atua, né, assim, como usuária, como regulada, a gente sente que a ANTT atua com bastante liberdade, ela segue as diretrizes: né, do poder executivo, por meio do ministério dos transportes (DIR-CONB-11).

Ela está construindo uma independência maior comparado com o seu passado. [...] Mas se você está querendo saber como está hoje, ainda não é o ideal do modelo de tecnicismo. Ainda impera algumas questões políticas e uma dependência do governo central. Mas posso lhe assegurar que muito menos do que o passado e, principalmente, agora com o projeto de renovação, ela depende cada vez menos desse processo político (DIR-CONC-15).

Em relação à forma de abordagem, ou pressão, que as concessionárias fazem junto à agência, na defesa de seus interesses, um entrevistado acredita que seja em uma postura mais técnica e que a pressão política é feita em outros atores institucionais, o que acaba reverberando na Agência.

Eu percebo essa interferência de forma muito clara. Eles fazem essa interferência, as empresas, da seguinte forma:

O corpo técnico da ANTT hoje é muito forte. Posso lhe dizer que hoje nas funções de gerencia e superintendência, 90% desses cargos são ocupados por funcionários de carreira da ANTT. Isso é um ganho, isso é um avanço, isso é ótimo. Porém, a diretoria, ela continua vulnerável.

Então, assim. O mercado ele tem pudor, vamos dizer assim, ele tem receio de vir e fazer a pressão direta aqui dentro. Nós temos um diálogo muito bom com eles do ponto de vista técnico. Então, a gente se relaciona muito com o mercado no bojo da agenda regulatória.

Mas o mercado... o setor regulado não faz a pressão aqui dentro. Não tem ambiente para isso. Quando ele quer fazer uma pressão mesmo, quando a coisa realmente o

interessa, que é caro para ele, a pressão é triangulada, né. Ele faz pressão no Governo, ele faz pressão no legislativo, e essa pressão rebate aqui dentro via diretoria. É uma diretoria que não é tão forte, ela não rebate... às vezes ela rebate, mas não é tão forte para lidar com essa pressão (GES-ORG-08).

Essa declaração demonstra que mesmo as concessionárias, na percepção dos de alguns entrevistados, considerando a ANTT como o ator institucional mais significativo, esta não é o alvo exclusivo de estratégias políticas.

Como afirmaram Holburn e Vanden Bergh (2004) e Kingsley et al. (2012), não necessariamente o alvo de uma estratégia política será o principal fornecedor de uma determinada política pública ou decisão política de impacto para o setor. Dependendo do assunto, do momento e da questão, as empresas se organizarão de tal forma que a pressão no órgão regulador seja indireta e mais contundente.

O fato é que, como observaram Fernández-i-Marín et al. (2016), um órgão regulador não é totalmente independente. Até mesmo porque, se assim o fosse, poderia gerar descompassos entre a política e as diretrizes estabelecidas pelo governo. O que deve ser investigado é o quão independente o órgão regulador é? Isso dependerá de fatores como cenário político do país, a sua cultura, a estabilidade das suas instituições, o setor regulado, dentre outros.

O que sugerem os depoimentos de vários entrevistados é que o nível de independência do órgão regulador do setor ainda está aquém do necessário.

Para a ANTT exercer suas funções de maneira mais efetiva ela requer mais recursos e menos interferência política. Contudo, mesmo diante destas adversidades, fica evidenciado que nos últimos seis anos, com a posse de servidores concursados e com profissionais de perfis mais técnicos em cargos de comando, a Agência vem atuando de maneira mais significativa no setor ferroviário de cargas, com a edição de resoluções que levaram as concessionárias a repensarem seu posicionamento junto à Agência.

Eu acho que da parte do setor ferroviário, também de 2010 para cá, deu na consciência que não era mais aquela farra do boi que funcionou nos primeiros anos de concessão. Que era, vamos dizer assim, não existia quem regulasse (DIR-CONC-15).

5.4.4.4. Assimetria de informação

A assimetria de informação é uma falha de mercado significativa para o órgão

regulador. Ela pode implicar em edições de normas não condizentes com a realidade, atrapalhando a eficiência e qualidade de atuação da agência reguladora, bem como tornando-a mais suscetível ao fenômeno da captura regulatória.

Órgãos reguladores com maior acesso a recursos, sejam financeiros, técnicos ou de conhecimento, são menos sujeitos à assimetria de informação. De certa forma, agências reguladoras com menor disponibilidade de recursos terão menos condição de gerar informação, realizar fiscalizações e prover conhecimento, passando a depender mais dos entes regulados para geração de informações (BONARDI et al., 2006; FREMETH; HOLBURN, 2012).

A falta de recursos é alegada como uma das principais causas da assimetria de informação entre a ANTT e seus entes regulados, de acordo com as declarações que se seguem.

No entanto, ainda está muito longe do desejável. Acho que temos uma luta muito grande a vencer em relação à assimetria de informação, e aí nós esbarramos em questões de recursos mesmo. Mão de obra, mão de obra especializada, quanto a recursos técnicos. (GES-ORG-08).

Há uma assimetria de informação muito grande entre as concessionárias e a Agência, gerando a possibilidade de um comportamento oportunista nesse momento. Então, a Agência, de modo geral, ela... as informações que ela tem são aquelas informações que a concessionária passa para ela! (ESP-FUN-30).

A assimetria de informação sempre vai existir. Aí eu acho que, deve-se evitar ao máximo possível a probabilidade de o órgão regulador ter de ir que negociar com o concessionário (ESP-FUN-13).

Além da incapacidade de gerar informações por fontes próprias ou, por exemplo, por meio de contrato com empresas especializadas, os entrevistados destacaram outro problema em função da falta de recursos da Agência, que é o problema da fiscalização. Por falta de fiscalização, a Agência não tem como confrontar às informações passadas pelas concessionárias, nem tão pouco gerar dados próprios com base naquela fiscalização, seja na fiscalização dos ativos seja na fiscalização contábil-financeira.

Na perspectiva de alguns dos entrevistados, uma consequência importante da falta de fiscalização por parte da Agência é que ela não pode intervir em conflitos de interesse entre os usuários e as concessionárias.

Os usuários ficam receosos em serem retaliados pelo concessionário caso façam alguma reclamação junto à Agência. Como a Agência não tem uma fiscalização mais eficaz, segundo alguns entrevistados, então, ela não consegue verificar se o concessionário está fazendo abuso de poder econômico.

A fiscalização, na minha forma de ver, é o ponto mais falho disso tudo.
[...]

Então, o que está na lei, o que está no contrato e o que acontece na prática há uma distância enorme. Um dos motivos para essa distância enorme é a falta de fiscalização! Por conta de *n* motivos essa fiscalização não ocorre. Um deles é a reclamação do embarcador se tornar pública ((ESP-UNI-17).

Finalmente, quanto aos conflitos aí existe uma certa divisão de ações. Por eles atuarem em um modelo de monopólio, a grande maioria tem medo, medo, receio de levar problemas à Agência pelas retaliações que as concessionárias podem fazer com eles. Aí, o usuário não leva o problema e aí, claro, a ANTT não atua no problema (EX-ASS-05).

Contudo, na visão de um entrevistado a agência reguladora atua na defesa dos interesses dos usuários também, protegendo-os quando for o caso.

Mas eu acho que hoje o usuário tem sim na Agência um apoio... né. Ele pode se socorrer da Agência... quando se vê absolutamente não atendido pela concessionária (GES-ORG-08).

A questão do desrespeito ao direito de passagem e tráfego mútuo por parte das concessionárias também é colocada como responsabilidade da falta de fiscalização da agência reguladora.

Segundo a o art. 2, inciso VI e IX, da Resolução 3.695 de julho de 2011, entende-se como direito de passagem e tráfego mútuo ferroviário o seguinte:

Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

[...]

VI - direito de passagem: a operação em que uma concessionária, para deslocar a carga de um ponto a outro da malha ferroviária federal, utiliza, mediante pagamento, via permanente e sistema de licenciamento de trens da concessionária em cuja malha dar-se-á parte da prestação de serviço;

[...]

IX - tráfego mútuo: a operação em que uma concessionária compartilha com outra concessionária, mediante pagamento, via permanente e recursos operacionais para prosseguir ou encerrar a prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas;

De maneira resumida, no caso do direito de passagem, uma composição, dotada de uma locomotiva e vagões de uma concessionária ou de um Operador Ferroviário Independente (OFI), empresa que opera sob uma malha, mas não é o arrendatário da mesma, cruza ou percorre a malha de outra concessionária. Já no caso do tráfego mútuo, aquela mesma composição é descarregada e carregada em uma outra composição, agora pertencente a concessionária por onde o trem está passando.

No caso do direito de passagem, o cálculo da cobrança é muito obscuro, a impressão que eu tenho é que as empresas dão uma forçada de barra para não dar passagem para as outras. [...] Ela alega que ninguém pode passar ali, porque ela usa muito. Mas ninguém faz essa conta direito. Ela vai alegar que passando mais trem vai desgastar, depreciar mais a linha, e vai mesmo, por isso não pode deixar mais ninguém passar,

só que ninguém faz conta direito, de quanto custa deixar alguém passar. (ESP-UNI-03).

Mas, agora, na prática isso quase não acontece. Elas criam uma série de empecilhos ali no dia a dia, que na prática elas não dão o direito de passagem para as outras, salvo algumas exceções muito pontuais (ESP-UNI-17).

Outro aspecto destacado por alguns entrevistados como consequência da assimetria de informação é a incapacidade de a agência reguladora estabelecer valores de tarifas para o serviço público do transporte ferroviário de cargas mais condizentes com a realidade do setor.

Também, um ponto destacado por alguns entrevistados foi em relação ao preço das tais operações acessórias, que são operações como, por exemplo, carga e descarga de materiais.

O contrato de concessão firmado com as concessionárias e o poder concedente estabelece teto apenas para a tarifa referente à prestação do serviço, que é o transporte propriamente dito, mas não para as operações acessórias.

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS TARIFAS

§ 1º - A CONCESSIONÁRIA poderá cobrar, pela prestação de serviço, as tarifas de seu interesse comercial, respeitados os limites máximos das tarifas de referência homologadas pela CONCEDENTE.

§ 2º - As operações acessórias necessárias à prestação do serviço, tais como carga, descarga, guarda do produto e outras, serão remuneradas pela cobrança ao usuário de taxas adicionais, estabelecidas pela CONCESSIONÁRIA, que não constituirão fonte de receita alternativa.

Como o contrato não é muito claro em relação às operações acessórias, e a Agência não tem os recursos necessários para obter dados e informações mais próximos da realidade, isso causa uma elevação no custo do transporte ferroviário de cargas, em especial para usuários de menor poder de barganha.

O que se intensificou depois foi o uso de tarifas acessórias. Isso aparentemente ocorreu e está fora do que a ANTT consegue regular. Porque é um varejo muito grande e o problema da assimetria de informação aumenta nesse caso (ESP-FUN-13).

Nessa questão, você ainda adiciona outro fato, que é uma dificuldade enorme ao acesso de uma planilha de custos ferroviários confiável, diferentemente no que você observa no rodoviário, em que planilhas de custos você tem à vontade aí. Então, a prática ainda é essa. Dá-se um desconto em cima do valor do frete rodoviário correspondente, né. (PES-UNI-12).

Porque quando você olha a planilha do cara e fala – olha aqui, meu frete está bem abaixo do teto. Mas quando você olha essas taxas extras e o frete total, vamos dizer assim, vai para valores muito elevados. Então, é mais um furo de regulação que permite o abuso de mercado (ESP-UNI-17).

É aquela coisa. A ANTT tem lá a tabela de preços... fretes. Mas acontece que o frete real é aquele negociado, que é difícil de se determinar (CON-CEN-27).

Alguns entrevistados também acham que no processo de pedido de prorrogação das concessões, feito por algumas concessionárias, a assimetria de informação é considerável.

Então, ela não tem uma fonte própria, digamos, de informações que permita reduzir essa assimetria ou a Agência discutir em maior igualdade de condições com as concessionárias (ESP-FUN-30).

[...] só que aí tem o problema da assimetria de informação! Claramente o prazo que elas devem estar negociando para a renovação é muito superior ao necessário para viabilizar esse investimento. Além disso, eu acredito, que alguns investimentos ela faria sem necessidade de extensão (ESP-FUN-13).

Então, esse é um fato concreto. A Agência tem dificuldade de realizar fiscalizações para se assenhorar mais na hora de negociar esses contratos (ESP-FUN-30).

O Capítulo 6 discutirá em maiores detalhes o pedido antecipado de prorrogação das concessões realizado por algumas concessionárias.

Como ficará evidenciado por argumentos apresentados no Capítulo 6, o processo de renovação das concessões sofre, também, por pressões do governo federal, que está necessitando de investimentos de setores econômicos no curto prazo.

Somada à assimetria de informação alegada por alguns entrevistados e a pressão exercida pelo governo, pode-se promover um processo acelerado, mantendo os problemas do contrato atual de concessão e deixando margem para que órgãos de controle questionem a decisão do órgão regulador.

5.4.5. Fatores Econômicos

“O setor ferroviário é um setor que tem um índice de complexidade alto, necessidade investimento muito elevado e um retorno no longuíssimo prazo” (ESP-UNI-07).

A atividade ferroviária exige volumosos recursos. Investimentos em material rodante, como locomotivas e vagões, investimentos em via permanente, como trilhos, dormentes e superestruturas, além da necessidade de espaços grandes para manobra e manutenção de equipamentos. Dificilmente, no Brasil, uma operação ferroviária funcionaria sem recursos públicos, mediante bancos de fomento e subsídios em combustíveis, por exemplo.

Como eu te disse, ferrovia é um troço caro. Se você não tiver um incentivo do Estado, via BNDES, via linha de financiamento própria, dificilmente isso para em pé apenas com investimento privado (DIR-CONC-15).

É natural da área que faz planejamento estratégico, de qualquer companhia, levar em consideração o ambiente político e regulatório, a gente analisa todos os *inputs* internos e externos. Claro, não só o cenário regulatório, mas analisa também variação cambial, mudanças no modelo de financiamento do BNDES (DIR-CONB-11).

O grande problema é a viabilização de projetos ferroviários, porque a maioria não é viável 100% privado, então você vai ter que fazer alguma complementação via receita do Governo (ESP-FUN-13).

Como fica evidenciado pelas declarações acima, o suporte do governo por meio de recursos financeiros é fundamental para os investimentos ferroviários. Neste aspecto, o BNDES assume um papel importante.

O BNDES tem uma linha de crédito exclusiva para os investimentos ferroviários, que é o BNDES Finem – Infraestrutura Ferroviária. Contudo, a ANTT tem que autorizar os empréstimos e financiamentos solicitados pelas concessionárias.

Ela [a ANTT] tem, porque o nosso contrato de concessão permite que a gente dê um bem sob concessão como garantia para esse financiamento. Então, nesse caso, o poder concedente tem que autorizar isso. A ANTT tem que analisar se estamos assumindo um risco financeiro que porventura não possamos cumprir (GER-COND-23)

Além de serem investimentos robustos, o retorno destes investimentos na operação ferroviária costuma ser muito longo. Alguns entrevistados alegaram que o prazo das concessões, que em sua maioria são de 30 anos, inviabiliza maiores investimentos das concessionárias.

Porque há a necessidade de se fazer grandes investimentos ferroviários, que tem uma taxa de retorno de longo prazo. Isso inibe qualquer investidor se você não tiver uma segurança que você tenha essa renovação, que você tenha garantia para frente de continuar nessa prestação de serviço (GER-CONC-25).

Eu acho que o grande problema dos investimentos ferroviários, que eles não são tão interessantes como gostaríamos, é porque, em sua grande maioria, eles não são viáveis economicamente! Nem em um prazo de 20 anos. Porque são investimentos muito grandes e há muita incerteza no custo desses investimentos (ESP-FUN-13).

Como é que alguém ia querer fazer um serviço desses, onde a projeção de carga para os próximos 20 anos é menor que o próprio custo? Que o Governo entendeu à época? Teremos que subsidiar. Aí o Governo viu que não teria como bancar (GER-CONB-20).

Ao meu ver, a pior coisa do contrato de concessão é o prazo! Ninguém paga investimento ferroviário em 30 anos. Não existe isso em lugar nenhum do mundo. Você só vai empatar o investimento ferroviário do sexagésimo ano. Não tem jeito. Com 55, 58 anos, dependendo do custo de capital do país, ele começa a empatar o investimento (CON-FOR-28).

Outra questão que impacta qualquer modalidade de transporte é a fonte de energia. No caso do transporte de cargas, como o aeroviário, rodoviário e ferroviário, o combustível é um insumo importante e influencia sobremaneira no valor do frete e lucro das empresas. Assim, ações que minimizem o impacto nos custos dos

combustíveis é alvo de estratégias políticas das empresas.

O modal ferroviário usa o diesel como principal elemento de propulsão das locomotivas. Sendo assim, subsídios governamentais para esta *commodity* pode gerar benefícios para as concessionárias.

Basicamente, é construir um diesel ferroviário com incidência menor ou quase zero de PIS/Cofins. Porque a renúncia fiscal do Estado é muito pouco. Uma composição de duas locomotivas e 130 vagões equivale a quase 400 caminhões. Então, a quantidade de diesel que necessário para a ferrovia, versos a renúncia fiscal que geraria se você não tivesse o PIS/Cofins sobre esse diesel para os cofres públicos seria muito baixa. Para nós do setor é um custo variável de curto prazo extremamente alto. [...] Então, se a gente tivesse algum benefício do Estado, certamente, nós poderíamos repassar isso no custo do frete. Tornar nosso setor mais competitivo, né?! (DIR-CONC-15).

O custo de capital brasileiro atual também opera como um dificultador para os investimentos ferroviários. “A [Concessionária D] é um exemplo, pois enfrenta dificuldades de financiamento com o atual custo de capital em que vivemos (ESP-FUN-13). “[O Grupo Controlador] tem que renovar a concessão da [Concessionária D] porque a empresa está quebrada” (GER-CONC-25).

Parece, por conta das duas últimas afirmativas, que a concessionária D é a que vem sentindo mais os problemas da economia brasileira, com custo de capital elevado e variação desfavorável da moeda nacional em relação ao dólar americano, o que encarece equipamentos das ferroviárias, pois muitos itens são importados.

5.4.6. Fatores socioculturais

Como já destacado no Capítulo 4, o Brasil, a partir da década de 1950, começou a privilegiar o modal rodoviário como o principal meio de locomoção de mercadorias e pessoas, relegando ao modal ferroviário de longas distâncias a missão de carregar as principais *commodities* brasileiras, em especial o minério de ferro. “Não vejo o mercado preocupado com ferrovia, não vejo nenhuma cobrança por mais ferrovia no Brasil” (PES-UNI-09). “Se você pegar 80% das atividades da Agência hoje, elas estão focadas no setor rodoviário e apenas 20% voltadas para ferrovias” (DIR-CONC-15). “Vou além, eu acho que a imprensa reflete a política pública, e a política pública hoje ainda prioriza muito os projetos rodoviários” (EX-ASS-19).

Na opinião de um entrevistado, o modal rodoviário é o preferido por muitos

embarcadores porque “ele é mais flexível, o trem cobra uma negociação antecipada”, e “nós temos um transporte rodoviário barato”. O modal rodoviário tem um custo menor “porque tem muita oferta” (PES-UNI-09). Mas a competição com o modal rodoviário, “que é um sistema informal, que não paga tributo” (EX-ASS-21), não é o foco das ferrovias, porque “a oferta da capacidade ferroviária é muito pequena perto da demanda. Muito, muito, muito pequena”. Como a demanda é elevada, “você não precisa pisar no pescoço de ninguém para cobrar um preço estratosférico” (ESP-UNI-17).

Já outro entrevistado acredita que a visão governamental em relação ao modal ferroviário mudou. Com o apoio de sua associação, as concessionárias conseguiram equilibrar os investimentos e a atenção em relação ao modal rodoviário.

Atualmente, os investimentos previstos nos orçamentos governamentais em ferrovias praticamente se equivalem aos do modal rodoviário. Grande parte dessa conquista se deve à ANTF (CON-CEN-10).

A constatação do entrevistado COM-CEN-10 revela o papel da associação das concessionárias como instrumento de persuasão importante no direcionamento de políticas públicas de interesse do setor, denotando, mais uma vez, a estratégia política de construção de coalizões tipificada por Keim e Zeithaml (1986).

5.5. Rede e Alianças estratégicas

No ambiente competitivo atual, as empresas constroem uma série de conexões com outras organizações visando a geração de vantagens competitivas sustentáveis. Estas conexões, estes laços criados, geralmente são caracterizados por alianças estratégicas, que, quando analisadas sob a ótica de uma empresa focal, constituem-se em uma rede de organizações, com múltiplos pontos de contato (GULATI et al., 2000; SLACK; LEWIS, 2008; OZCAN; EISENHARDT, 2009).

O mercado político também exige a formação de conexões para a geração de vantagens competitivas, principalmente para aumentar o poder de barganha perante o fornecedor de políticas públicas e defender os interesses coletivos (KEIM; ZEITHAML, 1986).

Claro que sim. Você tem que buscar apoio para aquilo que você defende. Neste caso, apoio político. Um trabalho que não envolvia somente o grupo que cuidava das concessões de ferrovias, mas da empresa como um todo, né?! [...] Enfim, você tem um trabalho mais amplo onde a empresa tem que se posicionar politicamente em várias frentes (DIR-CONA-06).

Com base nos depoimentos coletados para esta pesquisa e as análises que foram feitas, percebe-se que a rede política das concessionárias no setor ferroviário de cargas, visando os dois principais fornecedores de políticas públicas para o setor, pode ser delineada como a representação exposta na Figura 36.

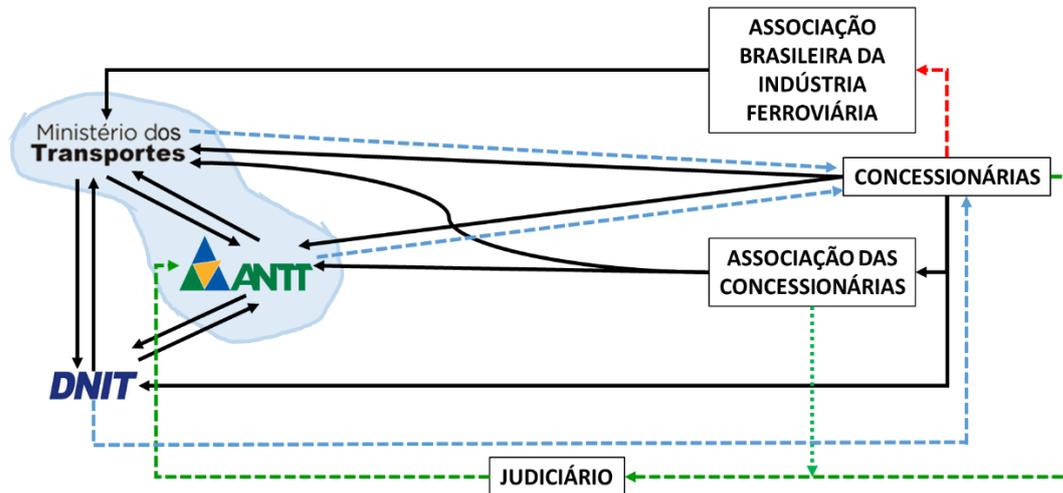


Figura 36 - Rede política das concessionárias ferroviárias de carga

A estratégia de coalizão (KEIM; ZEITHAML, 1986), por meio de a associação de representação das concessionárias, demonstra ser um instrumento importante na concretização dos interesses das empresas, sintetizando os “interesses comuns e construindo junto à Agência um ambiente regulatório mais objetivado, menos subjetivo” (DIR-CONC-15).

A ANTT e o Ministério dos Transportes foram destacados na Figura 36 por conta de serem, segundo a maioria dos entrevistados, os grandes responsáveis pela coordenação do setor, seja por meio de regulações, seja por meio de diretrizes políticas.

As duas setas pretas partindo das concessionárias na Figura 36 indicam as ações diretas visando influenciar os dois atores públicos principais para o setor, que são o Ministério e a ANTT. Estes, por sua vez, “devolvem” para as concessionárias regras e políticas para o setor, indicado na Figura 36 pela seta pontilhada na cor azul.

As concessionárias também atuam por meio de sua associação, que reflete os anseios das empresas no Ministério e na Agência, também representada na Figura 36 com setas pretas.

A Associação Brasileira da Indústria Ferroviária (ABIFER) aparece na Figura 36, porque ela também colabora, em algumas situações, em favor das concessionárias.

rias. “A ABIFER é uma instituição importante, que busca isenções e compras coletivas de insumos ferroviários” (DIR-CONC-15).

Aí temos ações das mais variadas. Ações que fazemos diretamente com as concessionárias no ambiente governamental, no ambiente do legislativo, de bancos de fomento, na academia também. [...] Então, nós temos um contato muito próximo com a ANTF, porque falamos de entidade para entidade. Inclusive, com demandas comuns junto ao executivo e/ou ao legislativo. Mas há até, eventualmente, demandas conflitantes, tá?! Mas em sua grande maioria as demandas são comuns e fazemos os trabalhos em conjunto (EX-ASS-26).

Diferentemente do que foi diagnosticado por Bastos (2012, p. 213) para o setor elétrico, no qual as “alianças entre associações são raras” por conta da “competição das associações pelos associados”, para o setor ferroviário de cargas, que é muito concentrado, denotando maior poder de barganha (PORTER, 2004), a associação dos fornecedores de equipamentos para o setor se alia à associação das concessionárias para promoverem maiores benefícios coletivos, de uma forma simbiótica.

Como não se trata da associação das concessionárias, a relação de simbiose entre a ABIFER e as empresas do setor foi considerada como uma ação indireta, visualizada pela seta vermelha pontilhada na Figura 36.

Para reverter decisões da Agência que julguem desfavoráveis, as concessionárias recorrem ao poder judiciário, como, por exemplo, “claro, a gente tem questionamentos de multas” (DIR-CONB-11) e no processo de revisão tarifária, que “aí mexeu no bolso”, as concessionárias buscam o judiciário, “a [Concessionária D] entrou com uma ação judicial” (GER-COND-23).

Na Figura 36, a ação da concessionária, via poder judiciário, é visualizada pela seta verde pontilhada, que também pode ocorrer via associação. Isso deslegitima a atuação da Agência, enfraquecendo seu papel como executor das diretrizes estabelecidas pelo governo. “Então, ainda tem essa discussão. Nesse caminho, eles ainda vão ao judiciário, né, e embolam nosso meio de campo” (GES-ORG-08).

Por fim o DNIT. Como o órgão foi citado por vários entrevistados como um ator público importante, por conta de ser o “dono” da malha ferroviária concedida e para a gestão do patrimônio, ele aparece na rede política das concessionárias, mas não foram evidenciadas ações que buscassem influenciar decisões do DNIT.

As setas em duplo sentido entre o Ministério dos Transportes, ANTT e DNIT demonstram que os três órgãos do Executivo Federal interagem na definição de políticas públicas para o setor ferroviário de cargas.

Outro aspecto a ser considerado na questão de alianças estratégicas do setor é a própria relação entre as empresas. A Concessionária A é uma das controladoras das Concessionárias B e C. Além disso, a Concessionária A é usuária das Concessionárias B e C.

Olha só, no caso da [Concessionária A], ela tem uma empresa que movimenta carga geral, que é uma OTM [Operador de Transportes Multimodal]. Essa OTM é responsável por todo transporte de carga geral, que é a [Concessionária B].

Alguns entrevistados chamam a atenção que o relacionamento operacional entre as concessionárias é mais intenso no acesso ao Porto de Santos, principal porta de importações e exportações brasileiras. “O único ponto crítico, de toda a rede, de fato, é o acesso a Santos. É só lá que há alguma briga entre elas. O resto não tem” (ESP-FUN-13). “A convivência entre as três sempre foi conturbada ali [Santos], ‘pancadaria’ mesmo, até que chegou num ponto que não dava mais” (GER-CONC-22).

As concessionárias perceberam que não podiam continuar “brigando” na questão do acesso a Santos, porque o “ volume das três estava muito forte, e cada uma puxando para um lado. Chegou em um determinado momento em que – olha, ou nós conversamos ou ‘morremos’” (GER-CONC-22).

Mas ao longo do tempo foi se verificando que, para que brigar?! Existe a demanda, tem que ter é a oferta de transportes! Temos que saber trabalhar as três juntas. E hoje está sendo uma maneira muito apropriada disso (GER-CONC-25).

Percebendo a necessidade de compartilhamento da malha e cooperação, as concessionárias passaram entender que esforços combinados promoveriam maiores ganhos para todas.

O direito de passagem hoje é praticado na baixada santista com uma intensidade muito grande com outras ferrovias! Seja com a [Concessionária B], seja com a [Concessionária D]. Não há problema. Pelo contrário! Hoje a relação com as ferrovias só tende a crescer, por quê? Porque os investimentos estão sendo compartilhados, para ampliar a capacidade de transporte (GER-CONC-25).

A gente compartilha da capacidade da [Concessionária D] para acessar Santos, a gente compartilha da capacidade da [Concessionária A] para acessar o Porto de Tubarão e o Porto de São Luis (DIR-CONB-11).

A Figura 37 busca sintetizar o entrelaçamento entre as concessionárias.

O que foi explicitado pela Figura 37 é a relação mais intensa entre as concessionárias B, C e D no compartilhamento da malha ferroviária e o fato de que usuários, como a própria Concessionária A, também são acionistas de concessionárias que transportam suas cargas. Na Figura 37, o usuário e sócio G denota o “Grupo Controlador” da Concessionária D.

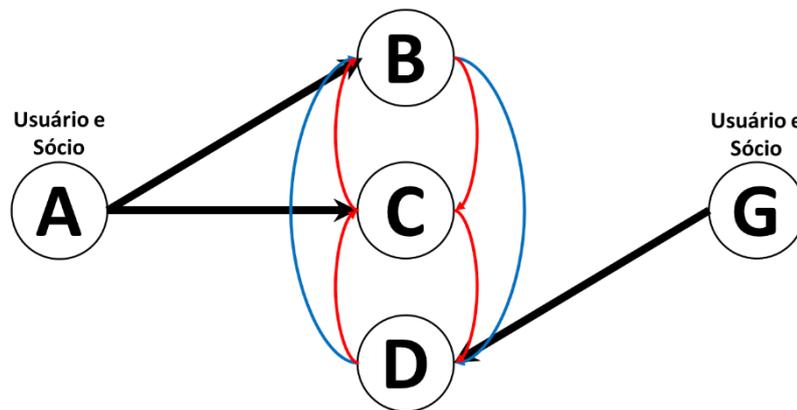


Figura 37 - Relacionamento entre as concessionárias

Na percepção de alguns entrevistados, essa característica de empresas controladoras de concessionárias do transporte ferroviário de cargas também serem usuárias é um imperativo do setor. Para alguns, esta lógica que fez o setor prosperar, com aumentos de produtividade e investimentos.

E aí você tem uma coisa muito interessante, que é uma mudança filosófica nesse contexto. É o seguinte: a [Concessionária D] era um mero prestador de serviço! Isso mudou agora com a compra da [Concessionária D] pelo [Grupo Controlador]. Agora, a [Concessionária D] passa a ter o mesmo perfil filosófico, vamos dizer assim, que as companhias sob gestão direta ou que atendem a [Concessionária A] (ESP-UNI-17).

É, tem um ponto aí. A [Concessionária C] tem algumas peculiaridades. A principal delas é essa, cujos os sócios são também seus clientes. Isso seu deu por um fenômeno no Brasil, durante o processo de concessão, que era a falta de agentes privados. Você tinha muito poucos *players* (DIR-CONC-15).

Recuperamos um sistema que estava abandonado. Seus principais sócios eram os usuários do sistema. De 2004 a 2010 houve um crescimento muito grande para o setor (EX-ASS-21).

Vejo isso como um mal necessário. São grupos que têm interesse no transporte ferroviário e o Governo é um gestor muito ruim. Então, essas empresas acabam se associando para ter a condição de interferir no transporte. Eu não sei se mudar essa situação melhoraria. Talvez, até piorasse! (CON-CEN-27).

Como ficou destacado nas declarações acima, pelas condições que foram desenhadas as concessões na década 1990 e como os grupos de interesse com possibilidade de investir na malha ferroviária eram reduzidos, acabou gerando uma concentração do setor, privilegiando a exportação pelo modal ferroviário por meio de corredores destinados a certos tipos de *commodities*.

5.6. Ética e integridade corporativa

Como já destacado, o Brasil passa por um momento de grande crise política

e econômica. Em elevada medida, a crise política foi condicionada por uma série de denúncias envolvendo políticos, dos mais variados níveis e esferas de poder, e empresas, principalmente aquelas ligadas à infraestrutura e obras públicas.

Situações como as ocorridas no Brasil, e em muitos outros países, vem pressionando as instituições públicas e empresas privadas a desenvolverem mecanismos para combater a corrupção e contribuir para a manutenção da ética e integridade corporativa (ARRUDA; NAVRAN, 2000; REMIŠOVÁ; BÚCIOVÁ, 2012).

De uma maneira geral, o que se pôde perceber nas declarações de vários entrevistados, nomeadamente aqueles que são de áreas institucionais e regulatórias de suas respectivas companhias, é uma preocupação muito grande na forma de se relacionar com os atores públicos/políticos, destacando que suas empresas presam pela licitude de suas ações e estabelecem uma série de instrumentos para coibir e punir atos que firam a ética e integridade corporativa.

Para o entrevistado GER-CONB-20, experiência e preparação contam muito “para jogar de forma limpa, uma empresa que joga de forma correta, ela tem que se preparar antecipadamente”.

Acho que um ponto importante no relacionamento institucional é a questão de experiência. Para a pessoa ter e conhecer, o *feeling* mesmo, o sentimento de ter e conhecer até onde é ético ou não. É você não forçar uma situação. É você entender até onde você pode requerer. Então, você tem que tomar cuidado por que essa linha é muito tênue, entre o que você está propondo e deixar o cara lá constrangido, ou depois, né, você percebe que pediu uma coisa que não deveria ter pedido. Como é que depois você não aceita. Pô, não era isso (GER-CONB-20).

Mas o entrevistado GER-CONB-20 percebe que a relação com o poder público, especialmente com a agência reguladora, não é mais aberta em função de “certo medo da administração pública nessas conversas com empresas de transparcer que se trata de corrupção”.

A prática ilícita nas ações das concessionárias não foi reconhecida pelos entrevistados, que, pelo contrário, afirmaram que se tratam de empresas idôneas e com profissionais comprometidos com a integridade corporativa. Também, destacaram que o próprio ambiente onde elas estão inseridas e o tipo de negócio que elas exercem inibe práticas antiéticas ou, até mesmo, a corrupção.

Isso eu nunca vi, nesses anos todos que eu tenho, nunca vi uma atitude ilícita, nem na relação com o usuário, nem na relação com as agências, nem com os órgãos públicos, nada! [...] e não acredito que ocorram. Conheço bem a maioria das pessoas que trabalham lá [...] eu não acredito que tenham uma postura dessa não (EX-ASS-05).

E, eu, sinceramente, pessoalmente eu não vejo, pelo menos no ambiente onde eu

transito, que é mais na agência reguladora, ministério, DNIT, eu não vejo dentro desse meio muita abertura para que pudesse existir algum tipo de corrupção (GER-COND-23).

O trabalho é feito de forma técnica, extremamente técnica, com base jurídica na elaboração de ideias, sugestões aos responsáveis públicos. Naturalmente que você tem toda uma forma de abordagem, em todas as áreas, seja no executivo, no judiciário, no legislativo, de levar as questões de uma maneira extremamente ética, correta, do ponto de vista do problema. Então, com relação a isso é absolutamente tranquilo (EX-ASS-21).

Na opinião de alguns entrevistados, as práticas de corrupção estariam mais suscetíveis de ocorrer na realização de obras públicas. Alguns destacaram, também, o fato de um ex-diretor da VALEC, que é uma empresa pública, ter sido denunciado na operação Lava-Jato, denotando que quando há a figura de construtoras em obras financiadas pelo governo, a corrupção acaba acontecendo.

Bom, fazendo uma análise fria e como economista. Eu não estou dizendo que os caras de ferrovia são mais éticos que os caras de navio ou avião, apenas percebo que o ambiente de incentivos às práticas ilícitas no qual se deram as concessões era outro. Agora, se houvesse obras, provavelmente teríamos as mesmas empresas que estão na Lava Jato, porque apenas elas dariam conta, aqui no Brasil, de obras desse tipo (ESP-UNI-03).

Pelo que a gente pôde acompanhar, o presidente da VALEC foi preso. Então, tem corrupção. Como não está havendo nenhuma obra do governo agora, e as empresas que estão aí são privadas, nos dois últimos anos para frente não tem porque pensar em corrupção. A não ser que você pensasse em corrupção nos órgãos reguladores, que eu acho pouco importante e provável, porque a coisa é tão engessada que eu acho que não tem muito como mexer (PES-UNI-09).

Vamos lá! O público é notório pelo papel da própria VALEC. Todo mundo sabe, vê e acompanha este fato, obviamente, lamentável esta situação (EX-ASS-21).

Um dos casos recentes mais conhecidos no setor ferroviário é o do ex-presidente da VALEC, Juquinha das Neves. Antes de divulgar ao público o traçado de algumas ferrovias, comprou diversas fazendas em Tocantins com potencial de valorização pela chegada dos trens. A lista de escândalos é grande, infelizmente (CON-CEN-10).

A situação relatada pelos entrevistados em relação à VALEC e seu ex-presidente, José Francisco das Neves, também conhecido como Juquinha das Neves, faz parte de um desdobramento da operação Lava-jato, que recebeu a alcunha de “O Recebedor”, e também outra operação, de 2012, chamada de “O trem pagador” (G1⁶⁰, 2016).

⁶⁰ Juquinha das Neves recebeu propina mesmo afastado da VALEC, diz MPF: Procurador afirma que havia 'movimentação' para fazê-lo retornar ao cargo. Apuração começou após Camargo Corrêa assinar acordo de leniência. D o G1-GO. 26/02/2016 20h41. Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/noticia/2016/02/juquinha-das-neves-recebeu-propina-mesmo-afastado-da-valec-diz-mpf.html> Acesso: 11/10/2016.

Juquinha, a mulher e seu filho são acusados de enriquecimento ilícito e formação de quadrilha. As acusações são em relação às obras da Ferrovia Norte-Sul, em que a família teria recebido propina de um cartel de empreiteiras para superfaturar as obras (ESTADÃO⁶¹, 2016)

Excetuando-se esse caso específico envolvendo o ex-presidente da VALEC, o fato do Estado ter concedido à iniciativa privada o serviço público do transporte ferroviário de cargas, na opinião do entrevistado CON-FOR-28, reduziu significativamente ações ilícitas que imperavam no setor.

Isso melhorou muito com as concessionárias, né?! No tempo da rede não! No tempo da rede a coisa era brava! Muita maracutaia! Principalmente, o pessoal de via permanente. Eles ganhavam muito dinheiro para colocar lastro na via. Então, tem trechos aí que você anda pela via e tem um metro, um metro e meio de lastro. Estavam ganhando dinheiro da pedreira. Isso havia para todo lado. Era no combustível, nas peças, tinha aqui e acolá. Com a entrada das empresas privadas na administração isso praticamente acabou (CON-FOR-28).

5.6.1.

O receio do termo *lobby*

Algo que foi evidenciado nas entrevistas com profissionais das concessionárias era o receio em utilizar a palavra *lobby*, para justificar ações junto à agência reguladora ou outros atores institucionais.

Quando utilizavam o termo, o cercavam de explicações, de que era uma prática correta e dentro do relacionamento normal e natural que existe entre empresas de um setor regulado e o poder público.

Não se pode afirmar que todo este cuidado em utilizar o termo seja consequência do momento político em que o País passa. Contudo, deve ser destacado como uma preocupação que os entrevistados das concessionárias tiveram no rótulo daquilo que eles fazem enquanto profissionais.

Isso é importante que fique claro. É um *lobby*, vamos chamar assim, mas ele é baseado no convencimento, não na troca de favores ou o que quer que seja (DIR-CONC-15).

É um trabalho, acho, voltando ao seu ponto, é um trabalho de convencimento, de *lobby*, no bom sentido aí né?! De tentar defender seus pontos de vista relativos ao

⁶¹ Família de ex-presidente da Valec simulou venda de 500 toneladas de grãos para propina, diz Procuradoria: Transação supostamente fictícia teria 'mascarado' repasse de R\$ 2,24 milhões para José Francisco das Neves, o Juquinha, denunciado pelo Ministério Público Federal por fraudes em obras de ferrovias em Goiás. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/familia-de-ex-presidente-da-valec-simulou-venda-de-500-toneladas-de-graos-para-propina-diz-procuradoria/> Acesso: 11/10/2016.

contrato de concessão (DIR-CONA-06).

Como fica claro na declaração do entrevistado DIR-CONA-06, se há “*lobby* no bom sentido” é porque, de alguma maneira, sua percepção de *lobby* contempla ações condenáveis do ponto de vista da ética. Já o “trabalho de convencimento” seria um *lobby* “correto”, porque você está defendendo seus interesses por meio de argumentações.

Aí, nessa época, existe o contato com deputados, pessoas que representam o Estado onde a companhia está inserida. A abordagem com esses deputados é normal, isso faz parte do processo. Às vezes, ele defende uma questão ambiental, e você está interessado nessa questão e você vai, e encaminha, né, faz todo o... não sei se eu posso dizer, mas, talvez, o *lobby*, né?! (ANA-CONA-24).

Mais uma vez, pelo relato do entrevistado ANA-CONA-24, há um receio no uso do termo *lobby*. Talvez, por acreditar que a relação com deputados e o *lobby* esteja associada a questões de incentivos financeiros, mas não se pôde confirmar essa suspeita.

Para alguns entrevistados, esse receio em classificar uma atividade como a de *lobby* se dá em razão de uma falta de regulamentação da atividade no Brasil. Esses entrevistados acreditam que se houvesse uma normatização específica para a atividade de *lobby*, as relações entre empresas e atores públicos seriam mais transparentes.

Eles fazem uma coisa que no Brasil é como se fosse um palavrão, mas que se fosse regularizado como em outros países seria uma coisa absolutamente razoável. Então, um grupo de pessoas ou empresas defendendo seus interesses junto a políticos, é que no Brasil tornou-se uma coisa mais obscura, né. Não há mal nenhuma nas empresas tentarem influenciar o processo. Acontece que tem que ser uma coisa completamente transparente, né (ESP-UNI-03)

Como no Brasil o *lobby* não é regulamentado, não se fala no termo como uma atividade profissional, mas é uma atividade muito mais de convencimento, né?! São concessões que não financiam campanhas, são concessões que não atuam com recursos do Estado e são concessões que prestam serviços públicos. No entanto, o processo de construção de uma política junto ao Estado é um processo de convencimento, de que essa é a melhor política. (DIR-CONC-15).

Isso reflete no Brasil o fato de não se ter um *lobby* organizado. Por exemplo, nos Estados Unidos se eu quero fazer *lobby* para um determinado setor, eu sei exatamente quais são os congressistas que tem essa agenda e eu vou lá e contrato lobistas e empresas, pessoas que vão manter contatos com eles. Não estou dizendo que nos Estados Unidos não tenha esquemas, corrupção e tudo mais, mas é mais transparente. Quando a coisa não é transparente, o que eu tenho que fazer, eu tenho que saber como é que eu chego lá, qual o contato que eu uso, com quem vai me abrir porta (PES-UNI-04).

Na linha de raciocínio dos três entrevistados que o antecederam, o entrevistado PES-UNI-18 acredita que, por conta do momento político-institucional que o

Brasil passa, seja a ocasião de dar maior atenção para o pessoal das empresas que ficam responsáveis pelo contato com o poder público.

Esse pessoal nunca teve muita legitimidade. O pessoal de relações governamentais das empresas. Então, as áreas são muito pequenas no Brasil. Só para você ter uma ideia, a GE, nos EUA, apenas em seu escritório em Washington, tem 300 pessoas. Na América Latina tem 3 pessoas. Então, para esses caras é uma profissão meio sem pai nem mãe (PES-UNI-18).

O entrevistado PES-UNI-18 também destaca que há um crescente profissionalismo do pessoal responsável pelas relações governamentais, com associações que defendem a regulamentação da profissão.

Tem uma certa profissionalização, tanto que agora temos três associações que representam os profissionais que fazem relações governamentais: ABERJ, ABRIG e a IRELGOV. Aí, esses caras agora estão discutindo se deve regular ou não (PES-UNI-18).

Diante de tais declarações, talvez seja o momento para que se discuta no Brasil uma legislação específica para a atuação de *lobby*, com instrumentos confiáveis de transparência nas relações, para que as pessoas saibam quais setores influenciam um determinado posicionamento de um parlamentar ou partido político.

5.6.2. Instrumentos para manutenção da ética e integridade corporativa

Todas as concessionárias analisadas nesta pesquisa possuem códigos de ética e/ou de conduta disponíveis para o público em seus sítios eletrônicos. Mas não necessariamente, isso garante que a empresa atue dentro dos princípios da ética e integridade corporativa (TREVINO; BROWN, 2004). Pode ser apenas uma estratégia dissimulada, para transmitir uma imagem positiva enquanto, na verdade, a empresa não pratica aquilo que ela prega em seus códigos de ética (CORTINA; MARTINEZ, 2005). Um entrevistado é muito cético em relação aos códigos de ética de empresas:

Olha, as empresas colocam estes códigos de ética, mas é proforma, muitas das vezes. Porque na hora do vamos ver, o acionista quer que a empresa ganhe contratos, que ela cresça receita, tenha lucro e pague bônus para os caras. Você pode ter o código de ética que for, mas quando você olhar mais de perto você vai ter um departamento só para lidar com propina. Então, o que precisa fazer, é os órgãos controladores dizerem o seguinte – oh, vai perder contrato, vai perder resultado, vai perder receita. Isso a gente não vê. Agora, a gente espera que isso aconteça, porque o risco de punição está elevado (PES-UNI-04).

Contradizendo a perspectiva do entrevistado PES-UNI-04, os entrevistados das empresas consideram seus sistemas e programas de combate à corrupção e

manutenção da ética e integridade corporativa como eficientes e muito rigorosos.

A [Concessionária A] sempre foi muito rigorosa, a questão de *compliance* e todo este lado ético aí né?! Até mesmo porque a empresa tem muita visibilidade, então, é importante e ela sempre foi muito preocupada com isso. Acho que até em razão disso você nunca ouviu falar da [Concessionária A] envolvida em problemas dessa natureza. [...] em termos de controles internos a [Concessionária A] é uma referência, não teria muita coisa para melhorar lá não (DIR-CONA-06).

A [Controlador da Concessionária D] tem uma política muito dura, que nós chamamos aqui de uma política anticorrupção mesmo. É uma política que aplica-se a qualquer colaborador da companhia, e para as pessoas que tem uma interface com entidades públicas, essa política tem uma fiscalização redobrada! Assim, as punições são seríssimas, né, para o caso de alguma irregularidade. Então, a [Controlador da Concessionária D] repudia ação irregular assim, fora desse código de conduta (GER-COND-23).

É sempre tudo levado para o lado da lei. Se for o caso leva ao judiciário. [...] Hoje, está sendo bem disseminado dentro da companhia a lei de combate à corrupção. [...] Nós somos muito cobrados em relação a isso (ANA-CONA-24).

A lei a qual se referiu o entrevistado ANA-CONA-24 é a Lei Nº 12.846⁶², de 1º de agosto de 2013, que “Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências”. Esta lei estabeleceu uma série de ações que são vedadas às empresas nas relações com instituições públicas, bem como as punições para o caso de comprovada ilicitude.

O entrevistado CON-FOR-28 concorda com a opinião dos entrevistados das concessionárias que o sucederam, afirmando que as práticas que elas adotam inibem atos fraudulentos, ilícitos ou antiéticos.

Parece, pelo o que eu vejo e pelo que eu fico sabendo, que eles têm práticas corporativas controladoras. O que acaba inibindo esse tipo de coisa. Tem auditoria interna, externa, etc. Então, os caras ficam mais espertos. Essa é a vantagem de ter empresa privada no negócio ferroviário (CON-FOR-28).

Ademais, as concessionárias são empresas de capital aberto, com títulos negociados em bolsas de valores, no Brasil e inclusive nos Estados Unidos. Portanto, é necessário o estabelecimento de práticas de governança e integridade corporativa por conta do controle do mercado de capitais.

Esta postura da companhia não se dá apenas por questões de princípios, mas também por questões dos investidores, porque ela é listada em Nova York e isso impõe uma série de regras que devem ser cumpridas, né?! (DIR-CONA-06).

Nos sítios eletrônicos das concessionárias investigadas nesta pesquisa, em

⁶² BRASIL, Lei Nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso: 30/10/2016.

razão de todas serem sociedades anônimas, com negociações de títulos na bolsa de valores de São Paulo e Nova York (caso específico da Concessionária A), há uma página dedicada exclusivamente para o relacionamento com investidores, em que são disponibilizadas informações sobre o desempenho da empresa e uma série de outros dados visando dar maior transparência de suas ações.

5.6.3. Sistema de contestabilidade

O princípio da contestabilidade advogado por Oberman (2004) preconizou que em um mercado político deve prevalecer o direito de todas as partes interessadas interferirem ou influenciarem o processo de decisão do ator público.

De maneira geral, nos processos de participação social promovidos pelo órgão regulador, com será apresentado no Capítulo 6, não foi possível evidenciar ações das concessionárias que buscassem cercear a participação de outros grupos de interesse.

Contudo, pode-se dizer que o próprio contrato de concessão, que rege a relação entre as concessionárias e a prestação do serviço público ferroviário de cargas, trouxe maiores dificuldades para que usuários interferissem no serviço prestado e até mesmo no compartilhamento de infraestrutura ferroviária.

Ainda assim, mesmo os representantes dos usuários acreditam que as concessionárias estão no direito delas em quererem preservar cláusulas contratuais.

O que a gente percebe é que eles têm um contrato de concessão monopolista e agem em cima deste contrato, tá certo?! Provavelmente, eu sempre digo isso para as pessoas, se eu tivesse do outro lado eu estaria batalhando pelo meu contrato! É justo! Não há nenhuma crítica, vamos dizer assim, de ilegalidade, de ilicitude na condução por eles, não, não. Eles estão com um contrato na mão é querem que o contrato seja preservado (EX-ASS-05).

No entanto, o próprio entrevistado EX-ASS-05 complementa, “só que aí, você tem interesses públicos, interesses da sociedade que são maiores que os interesses privados”. Então, por esta afirmação, se o contrato de concessão está concedendo direitos “em demasia” para as concessionárias, cabe às outras partes interessadas tentarem influenciar, para que o poder de barganha das concessionárias seja diminuído.

Em razão do contrato de concessão, as concessionárias acabam agindo de maneira impositiva em relação ao usuário, que não reportam à agência reguladora

por medo de retaliação.

Poxa vida, por que ele não vai e denuncia? Porque na manhã seguinte ele estará sem o serviço! Porque as concessionárias têm total controle para quem elas ofertam ou não. [...] Os contratos, a forma como os contratos foram desenhados, eles ficaram, digamos assim, muito frouxos nessas questões. Por conta dessa frouxidão, hoje, as empresas fazem o que elas querem na verdade! (ESP-UNI-17).

Então, os usuários ficaram à mercê dos concessionários, porque eles são monopolistas. Com isso, as concessionárias cobram o que querem, da forma que querem, transportam o que querem e se criou uma dificuldade grande, né, de os investimentos serem alocados dentro do interesse do transporte. [...] Por eles atuarem em um modelo de monopólio, a grande maioria tem medo, medo, receio de levar problemas à agência pelas retaliações que as concessionárias podem fazer com eles (EX-ASS-05).

Essas dificuldades que foram destacadas pelos entrevistados acima, são agravadas pelo fato do transporte ferroviário de cargas ser muito dedicado a poucos tipos de itens, como, por exemplo, o minério de ferro. Isso também se dá em razão da concentração do setor, em que poucos grupos econômicos detêm o controle de importantes rotas de escoamento pela malha ferroviária. Essa questão foi destacada pelo entrevistado do órgão regulador.

Do ponto de vista concorrencial, eu não acho isso positivo não. Tanto que houve uma relutância muito grande aqui, interna, dos técnicos da agência, quando do processo de aquisição da [Concessionária D] pelo grupo [Controlador]. Aí, esse foi um dos processos Rodrigo que a gente sofria bastante pressão para aprovar, tá?! (GES-ORG-08).

Esta percepção parece se adequar ao construto proposto por Oberman (2004) da influência/exploração, porque este tipo de ação tende a aumentar as barreiras de entrada para outros participantes, reduzindo o nível de contestação e contribuindo de maneira permanente para uma distribuição injusta dos benefícios do serviço público do transporte ferroviário de cargas.

Além disso, na opinião de um entrevistado, a associação das concessionárias procura legitimar este cenário de concentração, por meio da formação de opinião pública.

Então, mas assim, a maneira como ficou o sistema hoje, parece favorecer muito bem as concessionárias, né?! Acho que a ANTF fez o trabalho de casa, né?! Ela conscientizou a população de uma forma geral, porque isso é um discurso único, né?! Ninguém fala de transporte de passageiro, pouca gente fala de transporte de contêiner. Se você fala alguma coisa fora de *commodity*, parece que todos os estudos ficam inviáveis. Então, só fala para exportação. Alguém vai falar, aí não pode é inviável. Não tem muita solução entendeu? (CON-CEN-10).

Mas, ainda assim, não há evidências que essa “conscientização” promovida pela associação das concessionárias se enquadraria no que Oberman (2004) chamou de legitimação por engodo ou manipulação da opinião pública de maneira falaciosa.

O que se pode perceber é que a associação buscou defender os interesses de suas associadas destacando a importância do modal ferroviário, defesa essa que é corroborada pela percepção de alguns entrevistados, no que diz respeito à pouca atenção dada na promoção de investimentos e estímulos ao uso do modal ferroviário como meio alternativo para o transporte de cargas.

Enfim, não há evidências, com base no *corpus* de investigação utilizado nesta pesquisa, de que as estratégias políticas planejadas e deliberadas, seja pela associação ou por alguma concessionária, promoveram interferências no sistema de contestação do setor.

6 Casos

6.1. Introdução

O emprego das estratégias políticas no escopo do setor ferroviário de cargas brasileiro, dentro dos objetivos desta pesquisa, buscou identificar as ações das concessionárias, e outros atores envolvidos, nos seguintes eventos:

- O chamado “novo marco regulatório”, com a edição de três resoluções de 2011, a saber:
 - Resolução nº 3.694 – que versou sobre direitos dos usuários do transporte ferroviário de cargas;
 - Resolução nº 3.695 – que regulamentou questões relativas ao Direito de Passagem e Tráfego Mútuo das concessionárias; e
 - Resolução nº 3.696 – que definiu metas de produção e de segurança para as concessionárias.
- A primeira revisão do teto tarifário, ocorrida em 2012; e
- O processo de prorrogação dos contratos de concessão ferroviários, que até a data de elaboração deste relatório de pesquisa de tese, ainda estava em processo de negociação entre as concessionárias e o poder concedente.

Estes eventos promoveram mudanças significativas na postura das concessionárias face ao ambiente regulatório e marcaram uma nova postura da ANTT ante os interesses das partes envolvidas no setor ferroviário de cargas.

Com o objetivo de verificar a aplicabilidade do arcabouço analítico desenvolvido para esta pesquisa, foi utilizado como caso de aplicação parcial a Concessionária C, que, como fora salientado do Capítulo 3, foram utilizadas percepções dos entrevistados que eram integrantes do corpo de colaboradores da Concessionária C

no momento da realização das entrevistas, bem como consulta a documentos e dados disponibilizados no sítio eletrônico da empresa.

6.2.

O processo do “novo marco regulatório”

O Decreto 1.832⁶³ de 04 de março de 1996, que aprovou o regulamento do transporte ferroviário, disciplinou em seu artigo primeiro:

- I – as relações entre a Administração Pública e as Administrações Ferroviárias;
- II – as relações entre as Administrações Ferroviárias, inclusive no tráfego mútuo;
- III – as relações entre as Administrações Ferroviárias e os seus usuários; e
- IV – a segurança nos serviços ferroviários.

Parágrafo único. Para os fins deste Regulamento, entende-se por:

- a) Poder Concedente: a União;
- b) Administração Ferroviária: a empresa privada, o órgão ou entidade pública competentes, que já existam ou venham a ser criados, para construção, operação ou exploração comercial de ferrovias.

Pelos incisos do art. 1º do Decreto 1.832/96, percebe-se que a preocupação do governo fora estabelecer diretrizes para o relacionamento entre os principais atores do setor ferroviário, que são o poder concedente, o administrador ferroviário e o usuário, bem como sinalizara a preocupação com a segurança no exercício da operação ferroviária, haja vista que as consequências de acidentes envolvendo esta operação são importantes.

Os contratos celebrados logo após a realização dos leilões, que seccionaram a antiga rede ferroviária em regiões, buscaram contemplar as diretrizes estabelecidas pelo Decreto 1.832/96, como fica evidenciado pelos fragmentos extraídos a seguir:

CLÁUSULA NONA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

São obrigações das partes:

9.1 – DAS OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA

[...]

XXII - Garantir o tráfego mútuo ou, no caso de sua impossibilidade, permitir o direito de passagem a outros operadores de transporte ferroviário, mediante a celebração de contrato, dando conhecimento à CONCEDENTE no prazo de 30 (trinta) dias. Serão definitivas as exigências que a CONCEDENTE venha a fazer com relação às cláusulas de tais contratos referente ao controle do abuso de poder econômico e a segurança do tráfego ferroviário;

XXIII – Manter as condições de segurança operacional da ferrovia de acordo com as normas em vigor;

[...]

⁶³ BRASIL, O Decreto 1.832 de 04 de março de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 mar. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/deceto/1996/d1832.htm>. Acesso: 30/10/2016.

9.2 – DAS OBRIGAÇÕES DA CONCEDENTE

I – Regular os serviços concedidos e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

CLÁUSULA DÉCIMA-PRIMEIRA – DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS USUÁRIOS

São direitos e obrigações dos usuários:

I – Receber serviço adequado;

Contudo, tanto o contrato de concessão quanto o Decreto 1.832/96 não estabeleceram as minúcias para se concretizar o direito de passagem e o tráfego mútuo, os parâmetros para um serviço adequado ao usuário e os critérios para a segurança da operação ferroviária.

Visando preencher esta lacuna, a ANTT, após 10 anos do estabelecimento formal como órgão regulador, editou resoluções que trataram, especificamente, desses assuntos. Também, buscou dar uma resposta às constantes reclamações de usuários e associações que se queixavam da falta de concorrência do setor e da forma de atuação das concessionárias.

O novo marco regulatório do setor ferroviário que será divulgado pelo governo nesta quarta-feira tem como objetivo ampliar a competitividade no setor, de acordo com Bernardo Figueiredo, diretor-geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). "Buscamos normas que estimulem a utilização plena da malha por parte do operador", afirmou Bernardo Figueiredo (ESTADÃO, 2011⁶⁴)

Em virtude dos pontos tratados, e o impacto sobre o setor, a edição de tais resoluções ficou conhecida como o “novo marco regulatório” do setor ferroviário de cargas (POMPERMAYER et al., 2012).

Um marco regulatório pode ser compreendido como “um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública” (WOLFFENBÜTTTEL, 2006, p. 80). Sendo assim, o conjunto de resoluções editadas pela ANTT em 2011 estabeleceram regras aplicáveis aos prestadores do serviço público de transporte ferroviário de cargas.

Para tentar estimular investimentos privados em mais de metade da malha ferroviária do País, que hoje está sucateada ou subutilizada, o governo publicou ontem um novo marco regulatório para o setor. Mas a estratégia da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em forçar a competitividade nos trilhos, liberando o tráfego nos trechos ociosos para quem estiver disposto a passar com um trem, pode levar as concessionárias a uma corrida à Justiça (ESTADÃO, 2011⁶⁵).

A Resolução 3.694 de 14 de julho de 2011, que regulamentou os direitos dos

⁶⁴ Estadão. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,novo-marco-regulatorio-ferroviario-busca-competiti-vidade-diz-antt,76546e> Acesso 01/10/16

⁶⁵O Estado de S.Paulo. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ferrovias-tem-novo-marco-regulatorio-imp-,747818> Acesso: 01/10/16

usuários do transporte ferroviário de cargas, estabeleceu parâmetros para a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias e constituiu as regras para categorização de usuário dependente, para o usuário investidor e para o usuário Operador de Transporte Multimodal (OTM).

O usuário dependente é aquele que considera o transporte ferroviário de cargas como indispensável para a sobrevivência de seu negócio. A solicitação de dependência é encaminhada para a ANTT, que avaliará a procedência do pedido e arbitrará em eventuais conflitos durante a vigência do contrato firmado entre a concessionária e o usuário dependente.

Já o usuário investidor, que objetiva o transporte de sua carga, é aquele que investe no transporte ferroviário de cargas adquirindo material rodante, como vagões e locomotivas, e promove obras na malha da concessionária, seja de expansão, seja de recuperação. O contrato firmado entre a concessionária e o usuário investidor estabelecerá quais serão as contrapartidas pelo investimento.

Por fim, o usuário Operador de Transporte Multimodal (OTM), que é aquele responsável principal pelo transporte multimodal (que utiliza de dois ou mais modais de transportes regidos por apenas um contrato). A partir da Resolução 3.694/11 da ANTT, o usuário OTM foi autorizado a realizar operações acessórias, inclusive pelo transporte ferroviário de cargas, se necessário for.

A Resolução 3.695 de 14 de julho de 2011 tratou de pormenorizar o direito de passagem e o tráfego mútuo, com vistas a promover uma maior integração do sistema ferroviário de cargas nacional, por meio do compartilhamento da infraestrutura ferroviária.

Além disso, a Resolução 3.695/11 definiu uma série de termos ferroviários, estabeleceu regras para a declaração da rede das concessionárias, detalhou procedimentos para a firmação do contrato de compartilhamento da rede e tratou das tarifas aplicáveis ao tráfego mútuo e direto de passagem.

A última resolução integrante do novo marco regulatório do setor ferroviário de cargas em 2011 foi a 3.696, também de 14 de julho de 2011. Esta resolução tratou das metas de produção por trecho ferroviário e das metas de segurança do serviço público de transporte ferroviário de cargas.

O trecho ferroviário ficou definido no art 2º, inciso VI, da resolução 3.696/11, como:

Art. 2º Para fins deste Regulamento, considera-se:

[...]

VI - Trecho ferroviário: segmento da malha ferroviária delimitados por:

- a) pátios ferroviários em que se realizam operações de carga e descarga;
- b) pátios limítrofes da ferrovia;
- c) pátios que permitam a mudança de direção; ou
- d) pátios que permitam a interconexão das malhas de diferentes concessionárias;

O estabelecimento de metas por trecho ferroviário foi uma tentativa da ANTT de estimular o transporte em trechos ociosos da malha concedida. Muitos destes trechos estavam abandonados e sem manutenção.

Na percepção de determinados entrevistados, o processo que culminou na edição das três resoluções do novo marco regulatório de 2011 foi um embate tenso, em que as concessionárias e os usuários, sobretudo por meio de associações de classe, reverberaram seus pontos de vista, tanto no processo de participação social da agência reguladora quanto na mídia de uma maneira geral.

A tensão que se deu à época fica evidenciada pelas seguintes declarações:

Então, o processo de construção e de negociação das resoluções que trataram dos direitos dos usuários de 2011 foi um processo muito difícil, porque, em princípio, eles não queriam nem aceitar existir estas resoluções (EX-ASS-05).

A edição das resoluções lá de 2011 foi uma luta! Para a gente chegar naquela conformação final ali, como elas foram publicadas, foi um longo caminho [...] Elas lutaram muito, porque nós estávamos tirando-as da zona de conforto. Então, foi uma luta mesmo (GES-ORG-08).

Essa é uma conversa longa, viu?! Deixa eu tentar te responder. Esses foram os uns dos maiores embates das nossas questões (EX-ASS-21).

A partir de 2011, houve uma mudança significativa no marco regulatório. Como eu lhe falei, de lá para cá foi um período que nós sentimos mais intensamente alguns excessos por parte da regulação [...] De fato, as ferrovias reagiram muito a este período (EX-ASS-19).

A ata da audiência pública conjunta para as três propostas de resoluções (115, 116 e 117/2011, 10 de maio de 2011 em Brasília-DF) também apresenta como as partes tentaram demonstrar seus pontos de vista com bastante ênfase, como mostra o trecho em que um advogado, representante da ANTF, manifesta suas ponderações sobre a proposta das resoluções:

As propostas de resoluções apresentadas nesta Audiência, apresenta limitações de duas ordens. Por um lado, reflete a ausência de impacto regulatório, ou seja, trata apenas de diagnosticar o problema existente, sem averiguar todo o universo atingido pelo problema, sem se saber se a solução prevista vai resolver o problema, bem como qual seria o seu custo econômico. [...] Além do mais, argumentou que esta ignora as características do monopólio natural, bem como não considera o problema fundamental da competição, que se relaciona ao problema do *free rider* e do *share picking*. [...] Essa situação se agrava com a ausência de respeito ao direito adquirido na medida em que se ignora os contratos (ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA 115,

116 E 117/2011 da ANTT⁶⁶, p. 05).

O advogado que defendia os interesses das concessionárias foi relembrando por um entrevistado como uma das ações que a ANTF tomou àquela época.

Mas como as empresas naquele momento reagiram. [...] A ANTF se organizou e atuou diretamente produzindo documentos, pareceres e contratou um advogado, [Nome do advogado], que é um administrativista renomado, por meio da ANTF. Então, as empresas contribuem para fazer um rateio extraordinário para que possamos contratar um advogado (EX-ASS-19).

Contudo, na visão de um dos entrevistados, a abordagem das concessionárias, por meio de sua associação, foi desproporcional, como fica evidenciado a seguir:

O elo forte tem duas variáveis importantes: um contrato de concessão, que dá a ele a prerrogativa de ter a postura monopolista, que ele tem. Então, ele sempre acenava com o contrato – vocês querem rasgar é o contrato, vocês querem criar uma insegurança jurídica [...] Segundo, eles tinham a pressão política do lado deles. Do lado empresarial da coisa, né?! [...] Chegaram ao ponto de colocar numa audiência pública um ex-ministro do supremo tribunal federal para defender as concessionárias (EX-ASS-05).

Os fragmentos de textos apresentados até aqui demonstram o nível de tensão e a preocupação das concessionárias com os potenciais impactos que o novo marco regulatório poderia causar em seus negócios.

A audiência pública contou com a participação de 93 pessoas. Ao todo foram 23 contribuições recebidas, das quais quatro foram de usuários do transporte ferroviário de cargas, duas de associações de representação dos usuários, quatro da associação das concessionárias, 11 de pessoas físicas, uma de uma entidade civil, sem fins lucrativos, ligada à cultura e uma do Ministério do Planejamento.

Como foi um ponto que interferiu em todas as concessionárias, a atuação no processo do novo marco regulatório se deu, mormente, por meio da ANTF, associação das concessionárias. Mas outras associações e partes interessadas expressaram suas opiniões e contribuições no processo de participação social.

A respeito do marco regulatório, a forma como as concessionárias atuaram foi mais junto com a ANTF, fazendo contribuições no processo de participação social. Não houve, assim, uma atuação estratégica, de política por trás, assim, por trás dos bastidores, aquela coisa que a gente vê em filme (rs) – vê aí para mim, não deixa isso passar não, porque vai me ferrar. Não teve esse tipo de trabalho não (GER-COND-23).

Os representantes das concessionárias buscaram expor suas opiniões contrárias às propostas das novas resoluções temendo que o monopólio fosse quebrado. Usaram alegações, além daquelas do viés jurídico, de que o modelo vertical é o

⁶⁶ Ata da audiência pública 115, 116 E 117/2011. 10 de maio de 2011, Brasília – DF. Disponível em: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6380/115_2011.html Acesso: 30/10/2016.

mais comum utilizado em outros países do mundo, sendo que os poucos exemplos em que se utilizou o modelo de *open acess* não surtiram os efeitos esperados.

Outro aspecto abordado pelas concessionárias contra a edição das novas resoluções eram as violações em cláusulas contratuais e de direitos adquiridos. Na alegação de um advogado da ANTF, as resoluções feriam inclusive a constituição federal, pois [...] “há uma garantia constitucional à exclusividade no caso específico” (RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 115/2011⁶⁷, p. 50), ou seja, o monopólio e a exclusividade de operação na malha concedida não eram só uma garantia contratual, mas, também, uma garantia constitucional, na perspectiva do advogado.

Por outro lado, os usuários e suas entidades representativas, que participaram da audiência, manifestaram a importância das resoluções, queixando-se da falta de concorrência que havia no setor, da necessidade de instrumentos concretos para a defesa dos usuários e de valores módicos de tarifas e operações acessórias.

Não se pode alegar que as concessionárias “judicializaram” durante o processo do marco regulatório, como fica identificado na declaração do entrevistado GER-COND-23.

Na época, quando as resoluções efetivamente entraram em vigor, chegou-se a cogitar dentro da [concessionária D] entrar com uma ação judicial contra as resoluções. Elas poderiam ser evitadas por alterações em cláusulas contratuais, por medida antieconômica, algo nesse sentido, mas optou-se por não fazer, partindo para uma adequação da companhia a essas resoluções novas (GER-COND-23).

No entanto, pelo número de manifestações orais e pareceres de escritórios advocatícios no relatório e na ata da audiência pública que discutiu as minutas das resoluções, fica destacado a preocupação que as concessionárias tinham, mediadas pela sua associação, com a edição daquelas resoluções.

Quanto ao emprego das estratégias políticas, infere-se que as concessionárias atuaram coletivamente, por conta dos interesses e recursos combinados, proporcionando maior pressão sobre o órgão regulador e maior poder de barganha (OLSON, 1965; HILLMAN; HITT, 1999).

Elas têm esse instrumento, que é a ANTF, que as representa e que, em termos de política para o setor a ANTF participa dessas discussões. E foi muito ativa quando da sugestão do governo em relação ao novo marco regulatório. O *open acess*. Eles foram contrários. Eles acreditavam que o modelo atual, de integração vertical, era a melhor alternativa. Porque já é a situação das afiliadas da ANTF. Então, vamos dizer

⁶⁷ Relatório da Audiência Pública Nº 115/2011. Disponível em: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6380/115_2011.html Acesso 30/10/2016.

assim, isso mostra a pressão que estava sendo feita né?! (ESP-FUN-30).

As proposições feitas por Hillman e Hitt (1999) para o emprego de estratégias coletivas ou individuais, como a disponibilidade de recursos, pluralismo político e questões eleitorais não se aplicam à escolha das concessionárias em atuarem coletivamente.

A justificativa para o emprego da associação como a porta voz da vontade das concessionárias foi mostrar unidade de pensamento. Além disso, como afirma Olson (1965), em grupos pequenos, que é o caso das concessionárias, é mais provável a atuação coletiva, em virtude do menor risco de atitudes oportunistas, sendo que cada membro do grupo receberá uma porção substancial do bem coletivo.

Já no tipo de abordagem das estratégias políticas, ainda de acordo com a proposta de Hillman e Hitt (1999), percebe-se a transacional, porque as concessionárias se prepararam e atuaram na questão específica de edição do novo marco regulatório.

Em relação às tipologias de estratégias políticas consultadas para esta pesquisa, as seguintes se aproximam daquelas empregadas pelas concessionárias no processo de participação social do novo marco regulatório.

- Tipologia de Hillman e Hitt (1999):
 - **Informação:** as concessionárias buscaram embasar suas posições, por meio da ANTF, utilizando instrumentos técnicos, tanto do ponto de vista econômico-financeiro quanto do ponto de vista jurídico. Tais informações focaram no principal tomador de decisão política (“*political decision makers*” HILLMAN; HITT, 1999, p. 835), que era a ANTT, como ficou evidenciado pelas declarações de vários entrevistados, nos pareceres e nas manifestações orais dos participantes da audiência pública.
- Tipologia de Oliver e Holzinger (2008):
 - **Defensivas:** ações que buscaram impedir mudanças ou minimizar os impactos destas mudanças, com o objetivo final de manter o *status quo*. Tradicionalmente, usam-se recursos externos, como as associações e as consultorias jurídicas.
- Tipologia de Meckling (2015):
 - **Proteção** – a estratégia de proteção é empregada quando os custos para a empresa são maiores que os benefícios no que

tange à determinada política pública ou resolução, por exemplo. Também, é o caso de estratégias políticas de proteção quando a pressão regulatória é elevada. No caso do novo marco regulatório essa pressão vinha do governo, com o objetivo de criar maior concorrência no setor, e dos usuários, que queriam melhores serviços e preços justos.

- Tipologia de Keim e Zeithaml (1986):
 - **Construção de coalizões:** As empresas se agruparam para defender sua posição, utilizando, principalmente, sua associação. Percebe-se que a coalizão foi formada em razão das três resoluções impactarem as concessionárias igualmente, sem distinção entre as companhias.

Por mais que a edição das resoluções do novo marco regulatório tenha levando a um grande embate entre o órgão regulador e usuários de um lado e as concessionárias do outro, parece que, passados quatro anos da vigência destas resoluções, elas não surtiram o efeito desejado, com base nas declarações que se seguem.

Então o governo tentou modificar. Em 2011 ele estabeleceu três novas resoluções, que ficou conhecida como o novo marco regulatório. [...]. Mas, infelizmente Rodrigo, isso não foi à frente. Apesar da criação dessas resoluções, elas não se mostraram adequadas. Então o governo lançou o PIL ferrovias, com um projeto de modelo horizontal (GER-CONC-25).

Como esses problemas não foram resolvidos naquele momento, ou seja, grande parte dos anseios não foram compreendidos, alguns desses assuntos ainda continuam a serem tratados no âmbito dos comitês da ANTF (EX-ASS-19).

Enfim, aquelas resoluções sinalizaram para as concessionárias, não uma certa ameaça, tá certo?! Ah, isso mudou muito o cenário? Na prática, na prática mesmo, talvez ele não tenha sido uma mudança muito grande, mas foi bem emblemático do ponto de vista de que, olha, a Agência pode sim pôr o dedo na ferida de vocês, né?! A agência tem sim poder, a agência vai sim defender os usuários (GES-ORG-08).

A última declaração encerra com uma visão de que a Agência deve defender os usuários. Então, por ser um setor concentrado e monopolista, a Agência toma uma postura de “equilibrar” as forças de barganha adotando um perfil pró-usuário.

Mas eu acho que hoje o usuário tem sim na Agência um apoio, né?! Ele pode se socorrer da Agência, quando se vê absolutamente não atendido pela concessionária (GES-ORG-08).

Mas, mesmo a Agência tentando dar mais competitividade ao setor e maior proteção aos direitos dos usuários de carga, o fato é que, na visão de alguns entrevistados, a Agência não atua como deveria nos conflitos entre usuários e concessionárias, por conta do próprio processo de reclamação junto à ANTT, que causa

receio do embarcador reclamar das concessionárias.

Qualquer agente que se sentir lesado por uma concessionária, imaginemos um embarcador grande, um embarcador de carga cativa, esses que dependem da ferrovia. [...] se ele quiser fazer alguma denúncia na ANTT, essa denúncia deve ser pública! Totalmente pública! Esse é um detalhe pequenininho de como a legislação é complicada. Por que? Quem é que vai se expor, abrir um processo lá na ANTT, reclamando contra [uma concessionária]. Na prática, quase ninguém! Poxa vida, por que ele não vai e não denuncia? Porque na manhã seguinte ele estará sem o serviço! Porque as concessionárias têm total controle para quem elas ofertam ou não (ESP-UNI-17).

Eh... veja só: o usuário dependente. Nós temos vários usuários dependentes aqui! Uma ou outra vez que algum fez alguma reclamação direto na Agência, alegando que nós deixamos de atender, que nós estávamos praticando tarifas... né... exorbitantes! Tarifas acima de qualquer condição de mercado. Isso é raro acontecer! Né, não teve! (GER-CONC-25).

De maneira geral, percebe-se que houve um esforço por parte do órgão regulador para gerar maior concorrência para o setor ferroviário de cargas, promover uma utilização mais eficiente da malha arrendada, sobretudo no caso específico dos trechos ociosos e no compartilhamento da malha, e dar maior segurança para o usuário de um serviço de qualidade, democrático e com preços justos.

No entanto, pelas percepções apresentadas, as resoluções significaram mais uma demonstração de força do órgão regulador, de que ele pode interferir em pontos críticos para as concessionárias, do que um efeito prático. Em virtude de um contrato totalmente favorável às concessionárias e o poder de barganha e pressão que elas exercem, pouca coisa mudou em relação ao *status quo* das administradoras ferroviárias.

O entrevistado DIR-CONC-15 reconhece que o contrato de concessão é muito favorável às concessionárias, destacando como crítica principal a falta de metas para investimentos.

Eu acho que ele [o contrato] não é satisfatório, do ponto de vista da regulação, e é bastante satisfatório do ponto de vista das concessionárias, por que? Porque não há previsão de investimento, nenhuma meta propriamente estruturada. [...] O fato é que os contratos foram feitos de uma maneira... rápida, sem muitos critérios metodológicos mais aprofundados e permitiram que não houvesse por parte do órgão regulador capacidade de exigir determinado grau de investimento. Você investe o que você acha que tem que investir. O Estado passa a ter menos controle de exigência. Ele pode regular, mas ele não pode exigir (DIR-CONC-15).

Mas resgatando constatações percebidas no Capítulo 5, de certa forma, as resoluções do novo marco regulatório geraram modificações na postura e estrutura das concessionárias, que passaram a perceber o órgão regulador como um ator relevante, com a necessidade de se acompanhar de uma maneira mais próxima.

As concessionárias tiveram que se aparelhar e criar instrumentos para informar continuamente a agência reguladora de como estão atingindo as metas de produção e segurança estabelecidas, por exemplo.

6.3. O processo de revisão do teto tarifário

O Decreto 1.832/96, em seu art. 17, § 4º, previu a revisão das tarifas de referência.

Art. 17. A tarifa é o valor cobrado para o deslocamento de uma unidade de carga da estação de origem para a estação de destino.

[...]

§ 4º As tarifas de referência deverão ser revistas pelo Poder Concedente, para mais ou para menos, por iniciativa própria ou por solicitação da Administração Ferroviária, sempre que ocorrer alteração justificada, de caráter permanente, que modifique o equilíbrio econômico financeiro da prestação do serviço.

Então, o Decreto 1.832/96 estabeleceu condições para que as tarifas teto, ou de referência, fossem revistas.

No contrato firmado entre o poder concedente e as concessionárias, respeitando o Decreto 1.832/96, foi definido como seriam as revisões de tarifas.

CLÁUSULA OITAVA – DO REAJUSTE E REVISÃO DAS TARIFAS.

8.2 – DA REVISÃO

[...] as tarifas de referência poderão ser revistas, para mais ou para menos, caso ocorra alteração justificada de mercado e/ou de custos, de caráter permanente, que modifique o equilíbrio econômico-financeiro deste contrato, por solicitação da CONCESSIONÁRIA, a qualquer tempo, ou por determinação da CONCEDENTE, a cada cinco anos.

Portanto, em 2012, a ANTT promoveu a primeira revisão tarifária dos valores de referência, “15 anos após a realização das concessões” (POMPERMAYER et al., 2012) e 10 anos do início das atividades da agência reguladora.

É importante ressaltar que apenas a tarifa de referência, a que trata do frete em sua origem ao seu destino, foi revista. As operações acessórias não são passíveis de definições de preço teto, como tratou o decreto 1.832/96 e, também, estabelecido nos contratos de concessão.

Para alguns entrevistados, e corroborado com a notícia da época, a ANTT demorou muito para realizar a revisão do teto tarifário. Eles acreditam que o preço cobrado pelas concessionárias estava muito acima do custo de operação, portanto, não repassando os ganhos de produtividade do serviço público para os usuários e não respeitando o princípio da modicidade tarifária.

Olha Rodrigo, é preciso frisar que o teto tarifário estava em um nível muito amplo, né?! Tinha muita folga! [...] Então, se percebeu que era necessário forçar uma competitividade maior no preço da tarifa ferroviária. (PES-UNI-12).

Porque a ANTT não havia dado o olhar e atenção cujo usuário merece dentro do processo. E revisou os tetos tarifários. Levou uma redução de teto tarifário de quase 50%. Eram tetos absolutamente fora da realidade (EX-ASS-05).

Revisão tarifária! Foi importante? Foi importante, porque também foi um ponto de partida para gente diminuir...aquela, aquele... distanciamento que existe entre a tarifa teto e os custos, né, enfim, né... reduzir um pouco essa gordura absurda, esse distanciamento absurdo que existia (GES-ORG-08).

O objetivo das revisões é repassar aos usuários do transporte ferroviários os ganhos de produtividade obtidos pelas empresas. O contrato de concessão das ferrovias estabelece que a ANTT faça esse processo a cada cinco anos. Isso significa que deveriam ter sido feitas pelo menos outras duas revisões antes dessa (G1 ECONOMIA, 2012⁶⁸).

A justificativa da ANTT para não ter realizado antes a revisão foi “devido à ausência de um sistema para calcular os custos das concessionárias” (G1 ECONOMIA, 2012⁶⁹). De certa forma, isso demonstra que a Agência, ao longo do tempo, vem diminuindo a assimetria de informação em relação às concessionárias, sobretudo com o auxílio de sistemas de informação.

Já na opinião de alguns entrevistados das concessionárias, a redução no preço das tarifas de referência foi uma arbitrariedade da agência reguladora, um desrespeito ao contrato firmado entre o poder concedente e as administradoras ferroviárias. Além disso, elas questionaram a metodologia usada pela Agência, que definiu a redução por trecho e não para toda a malha, uma vez que existem trechos deficitários e superavitários, a soma das perdas e dos ganhos destes trechos determinam o resultado financeiro da concessionária.

Essa questão de teto tarifário para mim isso é tudo pressão do usuário para baixar tarifa. O governo entregou uma concessão com limite tarifário e depois começou a querer mexer nisso, por conta de pressão do usuário, entendeu?! Isso, acho, culminou com essas revisões, e isso eu acho péssimo, né?! Assim, do ponto de vista de ambiente regulatório, porque você muda a regra do jogo (DIR-CONA-06).

Na questão do teto tarifário, a gente teve um problema. Você teve uma diminuição. Em alguns trechos você tem realmente um ganho maior, mas outros são deficitários (GER-CONB-20).

Foi mais mostrando que a metodologia não era adequada, isso é um abuso econômico que você está fazendo, você está usando conceitos econômicos errados, você tem que trabalhar mais por aqui. Mas a ANTT simplesmente ignorou todas essas contribuições e críticas, tocando o processo da maneira que ela queria (GER-COND-

⁶⁸ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/09/antt-aprova-revisao-do-teto-tarifario-para-o-transporte-ferroviario.html> Acesso 05/10/2016

⁶⁹ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/09/antt-aprova-revisao-do-teto-tarifario-para-o-transporte-ferroviario.html> acesso 05/10/2016

23).

Por conta disso, uma concessionária entrou na justiça contestando a edição das resoluções que culminaram na redução de suas tarifas de frete, o que foi rememorado por alguns entrevistados.

Trabalhei muito na questão do teto tarifário. [...] aí mexeu no bolso, aí cai o lucro do investidor. Aí, nesse caso, a [concessionária D] entrou com uma ação judicial contra as resoluções de redução do teto tarifário e obteve uma liminar, uma liminar para não aplicar essas resoluções. Assim, o teto tarifário até hoje é o do contrato para a [concessionária D] (GER-COND-23).

Muito embora, por exemplo, a [concessionária D] hoje a gente não aplique a tabela tarifária, decorrente da revisão, para a [concessionária D] por força de medida judicial. Então, ainda tem essa discussão. Nesse caminho, eles ainda vão ao judiciário, né, e embolam nosso meio de campo (GES-ORG-08).

Chegaram até a judicializar o caso. A [concessionária D] na questão do teto tarifário e até hoje ela tem uma liminar e não cumpre aquilo que a ANTT determinou. Até hoje, dia 01 de julho de 2016, isso é de 2011, quer dizer, 5 anos já (EX-ASS-05).

Mesmo com a redução do teto tarifário em uma média de 25% a 30% (POMPERMAYER et al., 2012), alguns entrevistados acreditam que pouca coisa mudou, porque as concessionárias já praticavam preços abaixo da tarifa de referência, que estava muito acima dos valores praticados pelo mercado.

A impressão que eu tive é de que as concessionárias não reclamaram muito não! Porque ficou muito próximo daquilo que elas já praticavam, que era com base na concorrência com o modal rodoviário. O que se intensificou depois foi o uso de tarifas acessórias. Isso aparentemente ocorreu e está fora do que a ANTT consegue regular (ESP-FUN-13).

Acontece que aquele valor de frete estava muito alto. Ainda assim, mesmo caído um monte, ainda é alto para a competição do mercado [...] Agora, esse negócio do teto tarifário, você não se iluda muito com isso, porque é aquilo que eu te falei. O teto era tão estratosférico, que essa redução de 30% igual você falou não quer dizer grande coisa (ESP-UNI-17).

Ainda temos um longo caminho até a gente conseguir colar o teto tarifário no, no custo. Temos ainda um bom caminho (GES-ORG-08).

Na visão de um entrevistado, o que incomodou as concessionárias no processo de revisão tarifária, além do fato de limitar a flexibilidade na cobrança do frete ferroviário, foi a necessidade de expor para a Agência o custo da operação de cada concessionária.

Na verdade, é o seguinte: todas as concessionárias tiveram que abrir sua planilha de custos, né?! Então, isso que deu algum desconforto em algum momento (GER-CONC-25).

A atuação das concessionárias foi semelhante ao processo do novo marco regulatório, à exceção da atuação da concessionária D, que conseguiu na justiça uma liminar para continuar com teto tarifário acordado em contrato. Então, a atuação foi

com informações técnicas junto à agência reguladora, buscando convencer dos prejuízos financeiros que seriam causados por conta da revisão.

Então, foi uma briga muito grande. Aí as concessionárias influenciaram, demonstraram através de cálculos, e por aí vai, da deficiência, a própria [Ferrovia da Concessionária B], por exemplo, de 20 anos de existência só um ano deu lucro (GER-CONB-20).

Não houve necessidade nenhuma de judicialização, algumas concessionárias judicializaram. Tiveram êxito perante o poder judiciário. Nós não, nós demonstramos à agência tecnicamente as condições especiais que a [Concessionária C] tinha, que não justificaria você fazer uma redução drástica do teto tarifário (GER-CONC-25).

No caso do processo de revisão do teto tarifário também. Também foi um processo bastante aberto para discussão com o setor. A gente participou. Na época, haviam várias rodadas de reuniões com a ANTT, de como o setor estava vendo aquela mudança, o que nós tínhamos para contribuir, eram reuniões abertas. Enfim, a gente sempre participou de tudo, sempre apresentando nossas contribuições, como a gente achava que deveria ser o modelo, o critério, a fórmula (DIR-CONB-11).

A participação das associações dos usuários também foi na mesma linha das concessionárias, atuando no processo de participação social com contribuições de informações técnicas, em apoio à ANTT.

É, a gente atuou. A gente também colaborou, tecnicamente, para que se chegasse a esse resultado. Apoiamos a iniciativa da Agência. A gente participou de conversas com o pessoal que apoiou a Agência nesse trabalho. Houve uma empresa que foi contratada para dar esse tipo de suporte para a Agência. Nós também conversamos com eles, mandamos contribuições técnicas que foram protocoladas, para ajudar e que se fizesse essa revisão (GER-ASS-16).

Não houve audiência pública no caso do processo de revisão tarifária de 2012. Foi solicitado, via portal do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), dedicado ao encaminhamento de pedidos de acesso à informação de órgãos e entidades do Executivo Federal, à ANTT se havia documentos referentes à audiência pública do processo de revisão tarifária de 2012, pois no sítio eletrônico da Agência não se fazia nenhuma referência a tais documentos. A resposta foi a seguinte:

Prezado Senhor Rodrigo, em resposta a manifestação de V.S.^a, informamos que para a condução do processo de revisão tarifária empreendido pela ANTT não houve a realização de Audiência Pública, mas sim de Consulta Pública, a de nº 001/2011.

No relatório final da consulta pública nº 001/2001, constam 34 contribuições, sendo que 26 delas são de empresas usuárias do transporte ferroviário de cargas, associações, sindicatos, federações e cooperativas de empresas do Estado do Paraná, em sua maioria ligadas ao agronegócio. Além dessas contribuições por parte dos usuários, também consta uma contribuição da ANUT.

Do lado das concessionárias foram seis contribuições, cinco de empresas do

setor e uma da ANTF. Por fim, houve uma contribuição da Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, ligada ao Ministério da Fazenda.

De maneira geral, as contribuições questionavam as tabelas com o valor das novas tarifas teto e a metodologia adotada pela ANTT para compor os novos valores.

Diante das percepções dos usuários e contribuições enviadas na consulta pública, percebe-se que as estratégias políticas empregadas pelas concessionárias àquela época se adequam às seguintes tipologias:

- Tipologia de Hillman e Hitt (1999):
 - **Informação:** as concessionárias buscaram embasar suas posições, enviando contribuições individualmente e, também, por meio da ANTF, principalmente questionando a metodologia adotada para revisar os valores de referência.
- Tipologia de Oliver e Holzinger (2008):
 - **Defensivas:** ações visavam impedir mudanças ou minimizar os impactos destas mudanças, com o objetivo final de manter o *status quo*. Tradicionalmente se usa recursos externos, como a associações e consultorias jurídicas.
- Tipologia de Meckling (2015):
 - **Proteção** – a estratégia de proteção é empregada quando os custos para a empresa são maiores que os benefícios no que tange determinada política pública ou resolução, por exemplo. Também é o caso de estratégias políticas de proteção quando a pressão regulatória é elevada. No do processo de revisão tarifária as empresas buscaram manter sua margem para negociação no preço de tarifas teto.
- Tipologia de Keim e Zeithaml (1986):
 - **Construção de coalizões:** As empresas se agruparam para defender sua posição, utilizando, também, sua associação. Contudo, percebe-se a estratégia de coalizão também por parte dos usuários neste caso, em virtude do volume de participações no processo de participação social, principalmente por meio de federações, associações e sindicatos de produtores rurais do

Estado do Paraná.

Uma nova rodada de negociações sobre o teto tarifário das concessionárias deve se iniciar em 2017. Como estabeleceu o Decreto 1.832/96, a revisão do teto tarifário deve ocorrer a cada cinco anos. “Agora, nós vamos iniciar, porque é de 5 e 5 anos, nós vamos iniciar um novo ciclo em 2017 de revisão dos tetos tarifários” (EX-ASS-05).

6.4.

O processo de prorrogação/renovação das concessões

O Contrato de Concessão firmado entre o poder concedente e as empresas ferroviárias de carga prevê, em sua cláusula terceira, a prorrogação do contrato de concessão:

CLÁUSULA TERCEIRA – DA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO

Em havendo interesse manifesto de ambas as partes, o presente contrato poderá ser prorrogado pelo prazo adicional de até 30 (trinta) anos, a exclusivo critério da CONCEDENTE.

O parágrafo primeiro da cláusula terceira do contrato define o prazo para a concessionária manifestar seu interesse.

§1º Até 60 meses antes do termo final do prazo contratual, a Concessionária deverá manifestar seu interesse na prorrogação contratual, encaminhando pedido à CONCEDENTE que decidirá, impreterivelmente, sobre o pedido, até 36 meses antes do término deste contrato.

Destaca-se que os contratos de concessão devem estar de acordo com a Lei 8.987/95⁷⁰, que dispõe sobre o regime de concessão. Tal Lei trata em seu capítulo VI do contrato de concessão. De acordo com o art. 23 da Lei 8.987/95, em seu inciso XII:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[...]

XII - às condições para prorrogação do contrato;

Tanto a Lei 8.897/95 quanto o contrato em si não determinam um prazo mínimo de duração do contrato/concessão para que as empresas impetrem manifestação de prorrogação. Apenas há definição de um prazo limite para que isso ocorra. Não há a fixação de um período mínimo de concessão para que os pedidos de prorrogações sejam feitos.

⁷⁰ BRASIL, Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/L8987cons.htm>. Acesso: 30/10/ 2016.

Sendo assim, algumas concessionárias protocolaram pedidos de prorrogação contratual de concessões de ferrovias na ANTT, em meados de 2015.

A atribuição para a prorrogação das concessões ferroviárias compete ao Ministério dos Transportes, que representa a União como poder concedente de acordo com os contratos firmados. No entanto, mediante a Portaria nº 399 de 17 de dezembro de 2015⁷¹, o Ministério dos Transportes, com o objetivo de “adequar os contratos de concessão ferroviária às boas práticas de regulação”, delegou à ANTT a análise dos pedidos de prorrogação dos contratos de concessão, bem como estabeleceu as seguintes diretrizes para tanto:

Art. 1º - Estabelecer as diretrizes a serem seguidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para prorrogação dos contratos de concessão de ferrovias em decorrência de Novos Investimentos em Concessões Existentes no âmbito do Programa de Investimento em Logística - 2015.

§ 1º - Nos casos previstos no caput, a ANTT deverá considerar, especialmente, as seguintes diretrizes:

I - necessidade de realização imediata de novos investimentos na malha ferroviária concedida, visando:

- a) ampliar a capacidade de transporte da infraestrutura ferroviária concedida, quando necessário;
- b) aumentar a segurança do transporte ferroviário; e
- c) melhorar a qualidade da infraestrutura ferroviária concedida e a eficiência na operação ferroviária;

II - ratificação, adaptação e adequação dos contratos de concessão às boas práticas de regulação, nos termos da legislação vigente; e

III - ampliação do compartilhamento de infraestrutura ferroviária e de recursos operacionais entre as concessionárias, autorizadas e transportadores de carga própria de forma a fomentar a concorrência e a eficiência setorial.

Visando minimizar os problemas dos contratos vigentes, as diretrizes do Ministério dos Transportes emergem, claramente, preocupações com a segurança, qualidade do serviço, direito de passagem, tráfego mútuo e a necessidade de investimentos imediatos na malha.

Com a missão de analisar os pedidos de prorrogação e atender às diretrizes do Ministério dos Transportes, a ANTT criou uma comissão específica, que está a cargo da Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - SUFER.

⁷¹ DOU de 18/12/2015 (nº 242, Seção 1, pág. 136). Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=178&data=21/12/2015&captchafield=firistAccess> Acesso: 30/10/2016.

A ANTT deu início ao processo de participação social para analisar os pedidos de prorrogação. Em novembro de 2015 abriu a tomada de subsídio - TS nº 008/2015⁷² “com o objetivo de angariar contribuições para o desenvolvimento das propostas”.

Segundo o relatório simplificado da TS nº 008/2015, “foram recebidas 02 (duas) contribuições de entidades representativas, 06 (seis) de concessionárias dos serviços públicos de transporte ferroviário, 02 (duas) de pessoas físicas e 02 (duas) de entidades ligadas ao Poder Público”.

Com base nas diretrizes do Ministério do Trabalho e contribuições recebidas na TS nº 008/2015, a ANTT confeccionará uma minuta de resolução sobre o tema. A partir daí será aberto o processo de audiência pública para que todas as partes interessadas possam se manifestar em relação aos pedidos de prorrogação das concessões.

O objetivo da ANTT neste processo de pedido de prorrogação é melhorar o contrato de concessão. Na verdade, trata-se de uma repactuação, como consta no próprio relatório simplificado da TS nº 008/2015 e nas declarações de alguns dos entrevistados.

As concessionárias mais importantes, vamos dizer assim, a [D, C e A], estão requerendo a antecipação da prorrogação de seus contratos. Agora, a ANTT está utilizando uma tática importante neste caso. Ela diz para essas concessionárias o seguinte: olha, tudo bem, eu posso renovar por mais 30 anos, mas você tem que investir. Por isso estão chamando de uma repactuação. Ou seja, aquilo que por ventura entenderem que fosse falho, pode ser alterado para os próximos anos de concessão (EX-ASS-26).

No caso do processo de revisões contratuais agora, eu vejo como um processo extremamente positivo, porque era cada vez mais difícil para a Agência fazer a gestão de um contrato tão ruim. [...]. O norteador mais importante, no meu ponto de vista, para... para essa revisão... contratual aí... essa... repactuação... é o ganho regulatório que a gente vai ter! Então, uma das premissas ditas pelo próprio ministério dos transportes, e acenado pela diretoria da Agência, é que a gente insira nos contratos todos os ganhos regulatórios, todos os mecanismos regulatórios... positivos e que facilitam no nosso trabalho na busca, na exigência de um serviço melhor (GES-ORG-08).

O termo oficial e correto usado para justificar o processo de renovação das concessões é o termo da vantajosidade. Esse termo é importante e interessante que você se aprofunde nele em algum momento: VANTAJOSIDADE. Qual a vantagem para o Estado de não esperar o prazo final da concessão e renovar contratos sem uma nova licitação, dado que o contrato prevê uma prorrogação por igual período? A vantajosidade, evidentemente, está na construção de um modelo que atenda o Estado, nas várias esferas descritivas, ao mesmo tempo que atenda à empresa, ao setor (DIR-

⁷² Relatório Simplificado Tomada de Subsídio N° 008/2015. Disponível em: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/43736/Tomada_de_Subsidio_n_008_2015.html Acesso 30/10/16.

CONC-15).

Pelas declarações apresentadas, percebe-se que a repactuação dos contratos de concessão pode significar uma melhoria nos problemas do contrato atual, trazendo progressos para questões que não foram abordadas ou não ficaram muito claras no contrato atual.

Mas nem todos os entrevistados compartilham dessa opinião.

O fato da economia brasileira estar passando por muitas dificuldades, o Governo Federal precisar de investimentos para reaquecer a atividade econômica, uma grave crise política e um prazo muito dilatado para o fim do contrato, afinal de contas faltam, ainda, 10 anos de concessão para a maioria dos contratos vigentes, alguns dos entrevistados acreditam que não seria o melhor momento para a ANTT negociar estes contratos.

De certa forma, isso pode gerar uma pressão para prorrogarem os contratos sem a devida atenção e os debates com a sociedade, sem os carecidos estudos de ganho para a sociedade como o todo, sem os estudos mais aprofundados de quais instrumentos deveriam ser incorporados aos próximos contratos, para trazer mais benefícios para o setor.

Quanto a prorrogação dos contratos, qual foi ... eh ... qual o cenário que isso se deu? Um governo extremamente frágil, num país quebrado, sem dinheiro para fazer um quilômetro de via, eles acenaram – olha, eu tenho 10 bilhões, eu tenho 20 bilhões de reais para fazer de investimento, mas eu só faço investimento se você me prorrogar o contrato por mais 30 anos. O governo fragilizado, acena: - ah, ótimo, tem investimento para fazer, nós vamos aceitar.

Só que, àquela ocasião, queriam fazer a toque de caixa. Desta forma, nós fomos radicalmente contra. Tínhamos que criar novas condicionantes a prorrogação do contrato e, ainda bem, que no final do ano passado, nós conseguimos sustar um processo que estava, como assim dizer, totalmente fora de controle para assinar uma prorrogação qualquer e estamos agora, ainda, negociando isso ... provavelmente haverá uma audiência pública neste mês de julho. Então, ainda estamos em debate (EX-ASS-05).

Mas eu não vi ainda a conta sobre isso. Não vi a conta se é ou não viável. E muito menos vi a conta se vale a pena, se vai haver aumentos de bem-estar e redução de custos de transportes generalizados (ESP-FUN-13).

Agora, como o governo depende muito de investimentos, elas podem utilizar este fato em negociações de contratos (ESP-FUN-30).

O Governo parece ser favorável às renovações, como mostra reportagem do Estado de São Paulo:

Com dificuldades para destravar novas concessões de infraestrutura logística, o Governo decidiu acelerar as discussões em torno da renovação de contratos que já existem e que vencerão nos próximos anos. Uma agenda já está em andamento para fechar acordos com as concessionárias que estão à frente de duas rodovias e duas

ferrovias – acordos que, nos cálculos oficiais, têm potencial de gerar investimentos de aproximadamente R\$ 20 bilhões nos próximos cinco anos (ESTADO DE SÃO PAULO, 2016⁷³).

A principal alegação das concessionárias para o pedido antecipado de prorrogação é que “ao antecipar eu destravo investimentos que hoje ninguém faz, porque não tem como em 10 anos só recuperar investimentos ferroviários” (ESP-FUN-13).

Nós iremos antecipar investimentos que não seriam realizados agora, que passam a ser feitos antes do prazo, justamente para renovar essas concessões em um prazo anterior ao que o contrato prevê (DIR-CONC-15).

Porque há a necessidade de se fazer grandes investimentos... eh... ferroviários, que tem uma taxa de retorno de longo prazo. Isso inibe qualquer investidor se você não tiver uma segurança que você tenha essa renovação, que você tenha garantia para frente de continuar nessa prestação de serviço. (GER-CONC-25).

A pouco mais de dez anos do vencimento da maioria dos contratos, a renovação antecipada das concessões das ferrovias de carga gera uma expectativa de retomada de investimentos na malha ferroviária nacional (REVISTA FERROVIÁRIA, 2015⁷⁴, p. 32).

A MRS protocolou hoje na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) pedido de ampliação do prazo da concessão da ferrovia que administra [...]. Uma das justificativas é que a empresa, para realizar novos investimentos, precisa saber por quanto tempo administrará a ferrovia. (ÉPOCA, 2015⁷⁵).

O presidente do conselho da Cosan, controladora da Rumo-ALL, Rubens Ometto, durante seu pronunciamento, após receber o troféu de Ferroviário do Ano de 2015, da Revista Ferroviária, também demonstrou a importância da renovação dos contratos de concessão.

E as concessionárias estão ávidas para investir, melhorar a performance e trazer mais desenvolvimento para suas áreas de atuação. E eu não falo apenas pela Rumo. São formidáveis os projetos já anunciados pelo setor privado em todo o país. Mas o setor privado tem que ter condições de retorno de seus investimentos. E essa garantia só pode ser conseguida com a renovação e a ampliação dos prazos das concessões (REVISTA FERROVIÁRIA, 2016⁷⁶, p. 22)

Além da pressão sobre um Governo enfraquecido e necessitando de investimento, outras operações financeiras importantes, envolvendo os controladores das concessionárias, podem gerar mais pressão para que as renovações sejam concretizadas. Uma notícia do Jornal Valor econômico do dia 23 de setembro de 2015,

⁷³ Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-tenta-acelerar-renovacao-de-concessoes-de-ferrovias-e-rodovias,10000057910> Acesso: 16/10/2016.

⁷⁴ O jovem à frente da renovação: Alexandre Porto, Superintendente de Transporte Ferroviário de Cargas da ANTT. Revista ferroviária - Ano 76 - Dezembro 2015 / Janeiro de 2016.

⁷⁵ Disponível em: <http://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2015/11/mrs-protocola-pedido-de-renovacao-de-concessao-ferroviaria.html> Acesso: 12/10/2016.

⁷⁶ Melhores do setor: 27ª edição do Prêmio RF coroou aqueles que mais se destacaram no setor em 2015 Revista ferroviária - Ano 77 - Abril / Maio de 2016.

intitulada “Venda de ações da MRS por Vale e CSN enfrenta dificuldade”, destacava que os investidores avaliariam para baixo o valor das ações da MRS mediante o risco de não se renovar a concessão.

Há riscos regulatórios que se relacionam com incertezas sobre a renovação da concessão da MRS pelo governo.

[...]

Qualquer comprador [de ações da MRS] vai precificar o fato de a concessão ainda não ter sido prorrogada (VALOR ECONÔMICO, 2015⁷⁷).

A renovação de pelo menos uma concessão ferroviária para o segundo semestre de 2016 é dada como certa. A Rumo-ALL foi a primeira concessionária a protocolar o pedido de prorrogação do contrato de concessão junto à ANTT. Ela já está mais avançada do que as outras nas negociações com a Agência.

Agora, na renovação, a [concessionária C] tem feito seu trabalho. Ainda não houve audiência pública. Está em uma discussão forte, ainda, com o Governo. A primeira malha a ter sua renovação, provavelmente, será a malha paulista, da ALL. Já a nossa previsão, nossa expectativa é isso possa ocorrer, talvez aí, meados desse segundo semestre (GER-CONC-25).

A Rumo Logística será a primeira concessionária de ferrovia a ter um contrato renovado de forma antecipada pelo atual governo. A renovação será da chamada malha paulista, que integra o "corredor Norte", entre Rondonópolis (MT) e o porto de Santos (SP) onde a companhia tem participação ou opera terminais portuários para exportar a carga que transporta pelos trilhos. A empresa pede mais prazo para poder amortizar os R\$ 8 bilhões que promete investir. Atualmente a Rumo e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) discutem as regras para a renovação por mais 30 anos da exploração desse traçado. O prazo atual expira em 2028. Com a extensão, vai até 2058 (VALOR ECONÔMICO, 2016⁷⁸).

Contudo, na percepção de um dos entrevistados, ainda é cedo para comemorar a renovação antecipada dos contratos. Como o TCU e a CGU devem se manifestar em relação ao processo de repactuação, pode ser que os mesmos se manifestem contrários à prorrogação antecipada.

Bom, na questão de antecipação de investimentos, no meu ponto de vista, acho... e eu vi que hoje, também, é a posição do TCU e da CGU, os contratos devem ser cumpridos. Esse é o grande dito. Os contratos estão aí para serem cumpridos. Então, deve-se manter o contrato até o fim e realizar novas licitações. Eu acho que isso seria mais adequado, embora o governo esteja caminhando em um sentido contrário a este. [...]

Tem que ter a aprovação do TCU! Senão, mais à frente... o que o governo tem feito... quer dizer, ele antecipa consulta ao TCU, visando antecipar problemas. Porque, se ele renova estes contratos e o TCU disser... faz uma análise e conclui que foi absolutamente inadequada a ação, o governo federal terá que abrir mão de uma política já lançada e voltar atrás. A opinião que eu ouvi do TCU, isso não está

⁷⁷ Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/4237032/venda-de-acoes-da-mrs-por-vale-e-csn-enfrenta-dificuldade> Acesso em 12/10/2016.

⁷⁸ Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/4651687/renovacao-da-malha-paulista-da-rumo-e-primeira-que-deve-sair> Acesso em 12/10/2016.

registrado ainda, porque não houve a consulta, é que o TCU acha que os contratos devem ser cumpridos (ESP-FUN-30).

Essa afirmação demonstra a complexidade institucional que assola o setor ferroviário de cargas. Com sobreposições de atores públicos, dificultando o emprego de estratégias políticas.

No entanto, quando um dos entrevistados foi indagado de como a Concessionária C estava agindo para concretizar o objetivo de renovar a concessão e quais órgãos a mesma estava interagindo, ele deu a seguinte resposta:

Inicialmente, junto à ANTT. Começa com a ANTT. Evidentemente, depois, isso é chancelado pelo Ministério dos Transportes, mas, em paralelo, tem o trabalho com o TCU (DIR-CONC-15).

Por meio dessa afirmação, percebe-se que a Concessionária C leva em consideração o impacto que uma decisão contrária à prorrogação por parte do TCU pode causar. No entanto, não forneceu os detalhes de como se dá a abordagem junto ao tribunal.

Em relação à justificativa das concessionárias, um entrevistado remeteu à retração de investimentos frente a conclusão do contrato de concessão ao efeito catraca.

A questão de antecipação de investimento versus renovação de concessão, também falando de forma geral, e não especificamente sobre o setor de ferrovia, isso tem na literatura de regulação e é reconhecido como o efeito catraca, né. Quer dizer, se você sabe que vai perder a concessão (ou corre o risco de perdê-la) você vai investir apenas o necessário para manter o serviço e atender o contrato, para não sofrer uma penalidade, mas você não vai sair investindo no ativo que você está para perder. Isso é uma premissa para qualquer concessão e em qualquer setor. Quer dizer, toda vez que você pega um contrato que está para se encerrar, reduz-se o incentivo de qualquer agente econômico de continuar investindo. Aí, logicamente, há um investimento contratual, como os indicadores mínimos de qualidade do serviço (ESP-UNI-07).

A atuação das concessionárias no processo de renovação das concessões tem sido individual. Então, mostra-se uma abordagem diferente no emprego das estratégias políticas dos dois outros processos analisados, nos quais a participação da ANTF foi mais proeminente.

A justificativa para a atuação individual das concessionárias no processo de prorrogação das concessões se deve pelas discricionariedades de cada empresa, de cada malha operada, do tipo de carga transportada, dentre outros. Isso faz com que a repactuação tenha aspectos pontuais a cada concessionária. Ademais, não são todas as concessionárias que protocolaram junto à ANTT o interesse em antecipar a prorrogação dos contratos, deslegitimando a atuação da ANTF, uma vez que não

representa uma convergência de objetivos de suas associadas.

No caso da prorrogação a ANTF não está atuando. Ela participou do processo de tomada de subsídio, mas é um assunto... primeiro, porque não são todas as nossas associadas que estão pleiteando isso. Segundo, como as tratativas estão num âmbito ainda de definir os investimentos que teriam que ser feitos em contrapartida à renovação antecipada, esse é um assunto que as concessionárias têm tratado individualmente e diretamente com a Agência (EX-ASS-19).

Individual! Esse é o ponto que eu lhe falei que a associação atua muito pouco. Talvez a gente vá usar a associação para algumas questões que envolvam todos os problemas que as concessionárias estão tendo e que, porventura, sejam parecidos, mas apenas em fatos consensuais. [...] as peculiaridades de cada contrato que impede uma homogeneização de procedimentos (DIR-CONC-15).

Na atual conjuntura, onde a discussão se dá muito mais em razão do investimento em cada rede que elas estão operando, então a discussão é naturalmente mais individual mesmo, né?! (ESP-FUN-13).

[...] é individual, cada um vai ter o seu, sua análise econômico-financeira e tudo e vai seguir em frente ou não dependendo dessa análise e das obrigações que vão ser postas (GER-CONB-20).

Não, nesse caso é mais individual! Cada empresa entra com o seu processo. [...] por exemplo, a equipe de uma determinada concessionária, entra em contato com a ANTT, discute valores, simulações, negociações, né... até um denominador comum, em que se atenda interesses do governo e da companhia. Aí sim, eles fecham o contrato (ANA-CONA-24).

Agora, do ponto de vista dos contratos de cada uma das concessionárias eu creio, pelas informações que tenho, que elas têm negociado caso a caso. Cada uma negocia, digamos assim, o seu caso particular. Porque são interesses diferentes, são casos diferentes, são exemplos bastante diferentes (ESP-FUN-30).

Apesar das concessionárias se mostrarem mais reativas, tradicionalmente, frente ao ambiente regulatório, o processo de prorrogação das concessões se mostrou uma ação antecipatória e proativa por parte das concessionárias.

Agora, no caso do processo de renovação é um modelo totalmente proativo. Cada concessionária propõe o seu modelo, dentro de suas características, na busca desse conceito da vantajosidade (DIR-CONC-15).

Nesse caso sim! Nesse caso a gente tomou a dianteira do processo, como pioneiro mesmo, [...]. Estamos trabalhando juntos com a ANTT e construindo um modelo financeiro, um modelo de produtividade, eh... a gente fez uma proposta, a ANTT fez a proposta dela... a gente está construindo um modelo único, mesclando algumas coisas que seja defensável tanto para o sócio da companhia quanto para o poder público (GER-COND-23).

Utilizando a metodologia proposta por Hillman e Hitt (1999) para a análise do processo de estratégias políticas, a abordagem das concessionárias para o caso das prorrogações pode ser considerada transacional, haja vista que se trata de uma questão pontual, uma relação de permuta e interação relativamente curta, numa política pública importante para a empresa (HILLMAN; HITT, 1999), que é a renovação do contrato de concessão.

Para Hillman e Hitt (1999), a empresa definirá se atuará individualmente ou coletivamente para alcançar determinado objetivo em políticas públicas. Contudo, as variáveis definidas pelos autores não se aplicam nesse caso, pois não se trata de uma condição de disponibilidade de recursos, mas sim das peculiaridades do contrato de cada concessionária, impelindo-as a atuarem individualmente.

Em relação aos mecanismos que as concessionárias estão lançando mão para alcançar o objetivo da renovação antecipada dos contratos foi possível constatar uma aproximação maior à ANTT, buscando convencer à Agência de que a renovação é uma boa alternativa para o governo e para o setor de uma maneira geral.

As concessionárias buscam demonstrar por meio de dados e informações técnicas seu posicionamento favorável à antecipação da prorrogação dos contratos de concessão.

Cada um de nós tem apresentado o seu modelo e tem tentado convencer o Governo, e aí que a gente entra na discussão do *lobby*, que para mim é um processo de construção de uma política junto ao Estado, um processo de convencimento de que essa é a melhor política (DIR-CONC-15).

Então, você demonstra para o cara como aquilo pode ser viável, do ponto de vista técnico, econômico, jurídico, inclusive, se faz ajuda e questionamos muito. Por exemplo, nessa questão da renovação da concessão, existem equipes de todas as concessionárias para falar de fatores de segurança, por exemplo (GER-CONB-20).

E assim a gente vem atuando agora na questão da renovação da concessão. Nós trabalhamos diretamente com a base operacional da companhia e estamos trabalhando com técnicos da agência para tentar formatar isso em um processo financeiro, de produtividade, mas em uma agenda mais positiva possível para ambos os lados. Aí, nós temos toda uma questão de política por traz de... de... aquela coisa de convencimento, né?! (GER-COND-23).

Com base nas percepções coletadas por meio das entrevistas e pelo relatório simplificado da TS nº 008/2015, as seguintes estratégias políticas genéricas se aplicam ao processo de prorrogação das concessões ferroviárias:

- Tipologia de Hillman e Hitt (1999):
 - **Informação:** há o provimento de análises técnicas e demais contribuições para a prorrogação do contrato. Busca-se convencer o poder concedente das vantagens na antecipação das renovações das concessões. As informações têm como alvo o principal tomador de decisão da questão (“*political decision makers*” HILLMAN; HITT, 1999, p. 835), que é a ANTT, como fica evidenciado pela declaração abaixo:

Eles acham que esse processo, por incrível que pareça... eh... nesse processo a Agência tem tido uma postura mais firme que eu já enxerguei em outros processos

tão delicados quanto esse. Acho que, para minha surpresa positiva, a Agência tem tido uma atuação muito: técnica! (GES-ORG-08).

- Tipologia de Oliver e Holzinger (2008):
 - **Antecipatória:** na perspectiva dos recursos e capacidades internas, as concessionárias agiram de maneira antecipada no pedido de prorrogação de seus contratos. Percepção do ambiente mais favorável para tomar esta decisão, que destacado é pela afirmação a seguir.

O que eu vejo, mais crítico nesse assunto, essa possibilidade de renovação de concessões [...], o poder de barganha está todo na mão das concessionárias, não está na mão do Governo (ESP-FUN-13).

Como esse processo ainda está em curso, pois não houve, ainda, nem a primeira audiência pública para tratar do assunto, não se pode afirmar se as estratégias empregadas pelas concessionárias lograram êxito. Ademais, outros atores podem se manifestar contrariamente à prorrogação, como é o caso do TCU e da ANUT.

Contudo, é notável o envolvimento e motivação das concessionárias para prorrogarem já seus contratos. Existe um empenho muito grande para que isso ocorra, como demonstra as declarações abaixo.

Nós temos vários indicadores e metas. Vai desde o diretor até o inspetor de manutenção. A gente tem a do diretor, que é garantir a entrega da renovação da concessão (ANA-CONC-14).

Agora, esse êxito é pleno? Não, só será pleno se as renovações tiverem a eficácia esperada (GER-CONC-25).

O maior impacto é em relação à renovação da concessão, pois, sua realização ou não vai determinar o planejamento e investimentos (ou não) das concessionárias. Todo o rumo da concessão irá depender da renovação ou não (GER-CONB-20).

Pelas declarações acima, percebe-se o grau de envolvimento das concessionárias ferroviárias de carga com o processo de renovação das concessões. Equipes dedicadas na elaboração de propostas para a repactuação, utilizando como o principal argumento a necessidade de investimentos, aproveitando o momento oportuno, de uma economia estagnada e um governo precisando mostrar resultados rápidos.

6.5. Aplicação parcial do arcabouço proposto: Caso da Concessionária C

Com fora antecipado no Capítulo 3, não foi possível aplicar o arcabouço proposto completamente em uma das empresas consultadas. Contudo, com as

percepções de quatro entrevistados da Concessionária C, mais as informações disponibilizadas no sítio eletrônico da empresa, foi possível verificar a aderência de alguns itens da metodologia e listas de referências propostas.

6.5.1. Caracterização da empresa

Segundo o contrato de concessão da Concessionária C, assinado em 28 de novembro de 1996, em Brasília, a empresa passou a gozar do direito de exploração do serviço público de transporte ferroviário de cargas da Malha Sudeste, que compreendia as Superintendências Regionais SR3 e SR4 da extinta Rede Ferroviária Federal SA - RFFSA.

Não foram incluídas no contrato de concessão da Concessionária C o transporte ferroviário de passageiros, seja urbano, intermunicipal ou interestadual.

A malha da Concessionária C tem a extensão de 1.799 km, sendo em sua maioria, 1.708 km, de bitola⁷⁹ larga, perpassando por três Estados brasileiros: Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (CNT, 2015).

Com acesso a três importantes portos brasileiros, Rio de Janeiro, Itaguaí e Santos, a malha da Concessionária C está localizada em uma posição privilegiada para o escoamento dos bens e *commodities* brasileiras. Além disso, sua malha conta com interconexões com a Concessionária A e, principalmente, no acesso a Santos com as Concessionárias B e D. A malha da Concessionária C pode ser visualizada por meio da Figura 38.

⁷⁹ Bitola – “É a distância entre as faces internas dos boletos dos trilhos, tomada na linha normal a essas faces, 16 mm abaixo do plano constituído pela superfície superior do boleto”. Bitola larga – “No Brasil, é a bitola de 1,600 m”. Glossário Ferroviário ANTF. Disponível em: <http://www.antf.org.br/pdfs/glossario.pdf> Acesso: 15/10/2016.



Figura 38 - Malha ferroviária da Concessionária C
Fonte: Adaptado de CNT (2015)

A Concessionária C é uma empresa de capital aberto e sua composição acionária está fragmentada da seguinte forma:

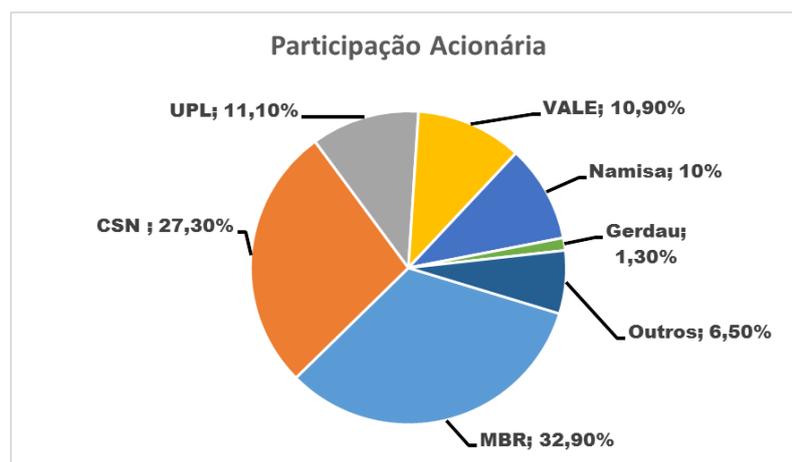


Figura 39 - Controladores da Concessionária C
Fonte: Sítio eletrônico da Concessionária C (2016)

Como se pode perceber na Figura 39, as empresas que controlam a Concessionária C são aquelas que atuam em setores como mineração e siderurgia.

A principal carga transportada pela concessionária é o minério de ferro para

o consumo externo, como fica evidenciado pela Tabela 4.

Cargas transportadas	2014	2015	Δ (%)
Minério de Ferro (TU milhares)	120.721,00	121.496,00	0,64%
Exportação (TU milhares)	101.945,00	102.481,00	0,53%
Consumo Interno (TU milhares)	18.776,00	19.015,00	1,27%
Carvão e Coque (TU milhares)	2.920,00	2.542,00	-12,95%
Produtos Siderúrgicos (TU milhares)	5.324,00	5.166,00	-2,97%
Cimento (TU milhares)	2.850,00	2.737,00	-3,96%
Bauxita (TU milhares)	712	858	20,51%
Produtos Agrícolas (TU milhares)	23.579,00	27.000,00	14,51%
Açúcar (TU milhares)	8.256,00	8.988,00	8,87%
Farelo de Soja (TU milhares)	2.587,00	3.277,00	26,67%
Soja (TU milhares)	6.140,00	5.865,00	-4,48%
Milho (TU milhares)	6.597,00	8.870,00	34,46%
Containers (TU milhares)	1.207,00	1.529,00	26,68%
Outros (TU milhares)	6.830,00	5.745,00	-15,89%
Total (TU milhares)	164.143,00	167.074,00	1,79%

Tabela 4 – Cargas transportadas pela Concessionária C, anos 2014 e 2015
Fonte: Sítio eletrônico da Concessionária C (2016)

Além do minério de ferro como a principal carga transportada pela empresa, também, evidencia-se na Tabela 4 um crescimento no volume de carga total transportada pela companhia no ano 2015 em relação ao ano de 2014, numa variação percentual de 1,8%.

Há que se destacar, igualmente, na Tabela 4, o crescimento no volume transportado de outras cargas. Enquanto o minério de ferro cresceu em volume transportado em 0,64% em comparação à 2014, os produtos agrícolas cresceram 14,51%, com destaque para o milho, com um crescimento de 34,46%, e as cargas por *containers*, que cresceram 26,68%.

A participação percentual do minério de ferro no total de carga transportada pela Concessionária C em 2014 foi de 73,55%, enquanto em 2015 foi 72,72%. Já os produtos agrícolas correspondiam, em 2014, a um valor de 14,36% do total de cargas transportadas pela companhia, em 2015 passou para 16,16%.

Segundo o entrevistado ANA-CONC-14, este fato se deveu a uma mudança na filosofia de atuação da empresa, que, com a queda do preço do minério de ferro no mercado internacional e com a crise econômica brasileira, vem buscando diversificar mais os produtos transportados. “Hoje, com esse baixo preço do minério [...] a carga geral cresceu muito” (ANA-CONC-14).

A estrutura formalizada que a Concessionária C segue pode ser visualizada na Figura 40. Segundo informações colhidas no sítio eletrônico da concessionária,

ela conta com uma presidência geral e mais seis diretorias. A Gerência de Regulação fica subordinada à Diretoria de Relações institucionais.

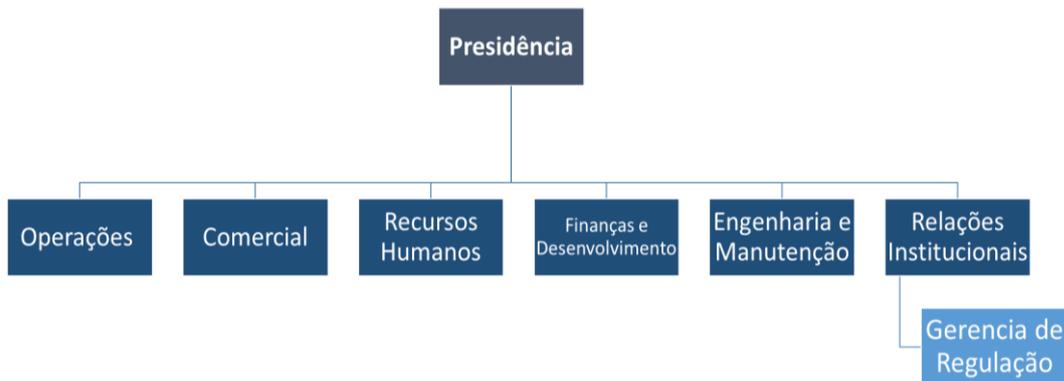


Figura 40 - Organograma da Concessionária C

Uma apresentação do fluxo de processos da diretoria de relações institucionais da Concessionária C, bem como sua estrutura, foi mostrada durante uma entrevista com um colaborador da empresa. No entanto, não foi permitida a reprodução do organograma que fora apresentado a este pesquisador. Mesmo assim, afirma-se que a Concessionária C possui uma gerência exclusiva para assuntos regulatórios, como já fora evidenciado em declarações dos entrevistados da empresa no Capítulo 5.

6.5.2. Caracterização da estratégia

Como prestadora de um serviço público, a Concessionária C tem uma série de metas e obrigações impostas pelo órgão regulador. No entanto, a Concessionária C também deve remunerar seus acionistas, bem como investir nos ativos arrendados e honrar com os custos da operação ferroviária. Para este fim, a Concessionária C conta a missão de “oferecer transporte de carga com foco na ferrovia, priorizando fluxos que gerem escala e relações de longo prazo, a preços competitivos e com previsibilidade, para agregar valor crescente ao negócio” (Site eletrônico da Concessionária C, 2016).

Como fica evidenciado na declaração de missão da Concessionária C, para seu negócio ferroviário ser longo, deve-se buscar escala, ou seja, fazer com o que os ativos da companhia, o material rodante, seja otimizado, percorrendo suas linhas o máximo possível. Além disso, o foco é nas “relações de longo prazo”, com contratos que deem “previsibilidade” para realização de investimentos e minimize incertezas para os negócios da empresa.

Em sua visão, a Concessionária C estabeleceu que busca ser “uma ferrovia sustentável, de classe mundial, com operação segura, clientes satisfeitos e colaboradores comprometidos e responsáveis” (Sítio eletrônico da Concessionária C, 2016).

Com sua declaração de visão, a Concessionária C destaca sua preocupação com os *stakeholders*. A sustentabilidade congrega tanto o viés econômico, resultado para os acionistas, como o viés social e ambiental, mantendo a satisfação dos clientes e o comprometimento de seus colaboradores.

Os valores da Concessionária C reforçam sua missão e visão.

- “Atitudes responsáveis”.
- “Atendimento impecável das necessidades de nossos clientes, com eficiência de classe mundial”.
- “Alto desempenho de nossas equipes, motivadas e comprometidas” (Sítio eletrônico da Concessionária C, 2016).

Como já destacado no tópico 5.2, das posturas estratégicas das concessionárias, a Concessionária C parece ser mais “passiva” (ANA-CONA-24) e “reativa” (ESP-FUN-13) nas relações com o governo, principalmente no relacionamento com o órgão regulador. “Nós sempre cumprimos nossas obrigações contratuais, nós nunca tivemos uma dificuldade de relacionamento” (GER-CONC-25). Essa postura da Concessionária C coaduna com as posturas estratégicas reativas e defensivas propostas por Oliver e Holzinger (2008).

Seguindo a tipologia proposta por Hillman e Hitt (1999), percebe-se, também, que a estratégia política da Concessionária C se alinha à tática de influência por meio de informações.

Pelas declarações do entrevistado GER-CONC-25, percebe-se que a Concessionária C atua de forma a promover informações técnicas nos assuntos de seu interesse, bem como busca acatar as decisões da Agência, o que corrobora com a visão dos entrevistados ANA-CONA-24 e ESP-FUN-13.

Essas discussões, todas elas, precedem de audiências públicas. Há uma tomada de subsídios. A agência monta uma minuta. Nessa minuta, você pode fazer suas considerações. Essas considerações são encaminhadas à ANTT. A ANTT de posse dessas considerações, abre a audiência pública. Ela estabelece um prazo para você fazer, né, junto com todos os entes públicos e privados a discussão sobre isso.

[...]

Não houve necessidade nenhuma de judicialização, algumas concessionárias judicializaram. Tiveram êxito perante o poder judiciário. Nós não, nós demonstramos à agência tecnicamente, né, as condições especiais que a [Concessionária C] tinha, que não justificaria você fazer uma redução drástica do teto tarifário (GER-CONC-25).

Na questão específica do processo de prorrogação das concessões, a postura da Concessionária C é aderente à estratégia “seguidora” proposta por Yoffie e Bergstein (1985), como fica evidenciado nas seguintes declarações:

[...] de fato a [Concessionária C] está muito à frente de todas. O governo reconhece! Qualquer situação que você vá e mencionar o nome da [Concessionária C]. A única coisa que nós não estamos à frente hoje é na renovação. Porque a primeira que será renovada é a [Concessionária D]. Até por uma questão estratégica da [Concessionária C]! A gente quer ver como vai ficar essa renovação, né, porque, assim, não é sangria desatada. A gente não precisa renovar hoje (GER-CONC-25).

Não, eu acho que a protagonista é a [Concessionária D]! Assim, é até difícil de explicar o porquê! Eu não sei se foi por conta dessa mudança que eles passaram, [...], mas, assim, hoje eles estão à frente da gente! Se eu pudesse colocar em uma escala eu colocaria a [Concessionária D], a [Concessionária C] e depois a [Concessionária A]. Hoje a gente está bem próxima da [Concessionária D], mas ela é ainda que dá o *start*. Se a gente sabe que alguma coisa vai impactar mais, nós nos juntamos e perguntamos a [Concessionária D], como é que vai ficar.

6.5.3. Fatores organizacionais

Para os entrevistados da Concessionária C, ela conta com uma boa infraestrutura para realização da operação ferroviária, bem como o pessoal capacitado para entregar um serviço de qualidade.

Na área específica de relações institucionais, os entrevistados veem como uma vantagem o fato de terem profissionais experimentados, que pertenceram à antiga RFFSA e passaram pelo processo de desestatização da malha ferroviária.

De certa forma, na visão dos entrevistados, isso permitiu a construção de uma imagem positiva junto ao órgão regulador e demais órgãos do poder executivo, facilitando a aproximação para discussão de questões relevantes com a agência reguladora.

Aqui na [Concessionária C] a gente, nessa parte institucional e regulatória, praticamente não se mudou nada. [...] quem está aqui hoje, da parte regulatória, trabalhou comigo durante 12 anos (GER-CONC-25).

A gente tem pessoas bem antigas, que já passaram por todo esse processo. [...] olhando para outras ferrovias, pessoas da mesma idade que eu, ou até mais novas que eu, à frente disso, você sente uma dificuldade do cara às vezes de entender lá um caderno de obrigações, uma coisa que a gente sabe que isso, pode ser um facilitador, a gente já saber, de certa forma, o que é necessário para conseguir essa renovação (ANA-CONC-14).

No que tange ao emprego de sistemas de informação, a Concessionária C parece estar bem aparelhada. Seu sítio eletrônico disponibiliza os principais sistemas de informação utilizados pela companhia. São sistemas direcionados aos clientes,

aos fornecedores e aos colaboradores da empresa. Há ainda um sistema via *web* que se destina a capacitação e formação de seus funcionários, com procedimentos detalhados a serem realizados para cada situação específica.

Por exemplo, não sei se comentaram com você, mas a [Concessionária C] hoje é a primeira ferrovia de carga, no mundo, que tem um sistema CBTC. Nos EUA está implantando uma agora. Que é o mesmo sistema que se utiliza no transporte de passageiros (GER-CONC-25).

A cultura da Concessionária C, em relação às questões regulatórias, parece ter sido influenciada, mais significativamente, a partir de 2010, com a mudança na postura do órgão regulador.

Já do nosso lado, [...] de 2010 para cá, deu na consciência que não era mais aquela farra do boi que funcionou nos primeiros anos de concessão. Que era, vamos dizer assim, não existia quem regulasse. [...] não dá para nós ignorarmos todo que o Estado coloca (DIR-CONC-15).

Quando eu passei para essa área regulatória, uma coisa que me surpreendeu muito é o tamanho da interferência da ANTT em nosso dia a dia cara!!! Eu não imaginava que um negócio tão grande (GER-CONC-22).

Esta mudança se verifica nos indicadores e metas da empresa, que envolve não somente a área específica de regulatório ou relações institucionais, mas outras áreas da empresa, que são alvo de fiscalizações do órgão regulador, além de disseminar para toda a companhia os objetivos da área de regulação.

Nós temos vários indicadores e metas. Vai desde o diretor até o inspetor de manutenção. A gente tem a do diretor, que é garantir a entrega da renovação da concessão, e ela é ampla. Dentro dela a gente tem um caderno nosso de metas a divisão de cada área responsável para garantir aquela meta dele. Então, um vai focar em ativos, o outro vai focar em manutenção, o outro vai atender as ações pendentes. Então, assim, como tem essa interface com outras áreas, hoje a gente divulga esses indicadores. Temos metas de outras coisas, tipo a Agência pede a gente para determinados trechos a gente ter um padrão de manutenção diferenciado, porque está passando dentro de cidades. Então, a gente tem que garantir uma passagem de nível boa, um trilho bom, uma fixação completa, então a gente tem um plano de ação de área de risco, que necessita de uma manutenção diferenciada em 44 municípios. Então, ali a gente consegue, isso é uma meta do pessoal, atender esse plano de manutenção diferenciado. Além das entregas que a gente tem que fazer por conta da regulação (ANA-CONC-14).

A ética e integridade corporativa demonstra ser uma preocupação da Concessionária C. Isto fica evidenciado pelas declarações da própria empresa em seu sítio eletrônico, confirmando a perspectiva dos entrevistados de que a empresa goza de uma boa imagem e reputação no setor. A empresa afirma, também, que seus princípios éticos são extensivos aos seus parceiros.

Segundo o código de ética da Concessionária C, seu objetivo principal é promover para seus colaboradores uma uniformização dos princípios e valores

éticos defendidos pela companhia.

De certa forma, a proposta do código de ética da Concessionária C coaduna com o que fora preconizado por Arruda e Navran (2000) e Trevino e Brown (2004), de que o mesmo deve provocar a padronização dos valores e princípios éticos dentro da empresa.

Há que se destacar, também, que o site da empresa disponibiliza um canal, para qualquer pessoa, seja ela funcionária ou não da companhia, denunciar desvios éticos ou atos ilícitos dos colaboradores da empresa. O canal é um instrumento ligado à auditoria interna da empresa, que fica subordinada ao conselho administrativo da companhia.

A percepção de que a empresa tem uma preocupação com suas práticas dentro de limites da ética e integridade corporativa é corroborada pela percepção dos entrevistados da empresa.

Mas a [Concessionária C] sempre teve um caráter muito ético na relação com o governo. Até porque, pelo fato de que nós sempre cumprimos nossas obrigações contratuais, nós nunca tivemos uma dificuldade de relacionamento! Lógico, você sabe, que volta e meia isso acontece, né?! (GER-CONC-22).

Até um tempo atrás, até 2008, antes da implantação do código de ética aqui, se eu não me engano foi em 2009, a gente chegou até ter problemas de demissões na empresa por estas questões. Favorecimentos explícitos, vamos dizer assim, tipo: a empresa do meu filho, eu sou o comprador, eu vou optar e ele vai fazer um preço mais barato, então, ele vai entrar ganhando por preço. Muitas vezes a gente perdia na qualidade. Quando isso foi descoberto, se eu não me engano foram dois ou três casos, essas pessoas saíram da empresa e perderam todo o contato.

A implantação do código de ética ajudou muito. Até no clima organizacional mesmo, porque antes o meu pai poderia ser meu chefe! Hoje não, os processos são bem mais transparentes e são auditados pela área que cuida do código de ética. Nossas compras, como posso dizer, é até um processo muito demorado. A gente fala aqui que a área de suprimentos é igual a departamento público, porque demora demais. (ANA-CONC-14).

As declarações do entrevistado ANA-CONC-14 destacam o papel da implantação do código de ética e de processos para garantir que as premissas preconizadas pelo código sejam cumpridas. Também, destaca-se, a percepção de que o ambiente de trabalho melhorou, por conta de os favorecimentos por questões de parentescos terem sido mitigados.

O Quadro 23, observando as listas de referência do Quadro 8, concentra as características percebidas dos fatores organizacionais aplicáveis à Concessionária C, avaliando se tais características podem ser consideradas uma força ou fraqueza nas implicações estratégicas de natureza política da empresa.

Fatores Organizacionais	Atributos Desejáveis / Necessários	Característica	Força	Fraqueza
1 - Pessoas				
Recursos e Capacidades humanas	Competências necessárias à área funcional	Os profissionais da área são experientes e com consciência da importância das questões regulatórias	Potencial	
	Competências regulatórias dinâmicas	Equipe trabalha junta a bastante tempo e tem uma visão profunda do negócio e do relacionamento com o órgão regulador	Potencial	
	Experiência da equipe - relações institucionais e regulatório	Esse foi um ponto destacado pelos entrevistados e deve ser respeitado. Conhecimento e experiência nas relações com o órgão regulador e comunidades.	Real	
	Recursos e capacidades para a elaboração e a execução de estratégias políticas face a regulação.	Há uma diretoria específica em relações institucionais, com pessoas com experiência e <i>know how</i> . A área vem ganhando espaço dentro da companhia, principalmente em virtude do processo de renovação das concessões.	Real	
2 - Estrutura Organizacional				
Estrutura organizacional formal	Área funcional - institucional	Existe uma diretoria específica para assuntos institucionais	Potencial	
	Área funcional - regulatória	Existe uma gerência específica para assuntos regulatórios	Potencial	
3 - Cultura Organizacional				
Cultura organizacional	Cultura da empresa percebe a necessidade das questões regulatórias.	Os colaboradores estão sendo doutrinados da necessidade de se atender aos requisitos do regulador.		Potencial
Estilo de liderança	Interação da função administrativa de regulação com restante da empresa.	Especialmente, em função do processo de renovação das concessões, a área ganhou notoriedade e há maior interação com as demais equipes da empresa	Real	
	A área de regulatório é a principal interlocutora com a ANTT	Com a recente estruturação, a área abarcou pessoas com experiência no trato com o órgão regulador, sendo os principais interlocutores com a Agência.	Real	

(continua)

(continuação)

Fatores Organizacionais	Atributos Desejáveis / Necessários	Característica	Força	Fraqueza
Estilo de liderança	Gestores de topo comprometidos com a regulação.	Aparente comprometimento da alta administração	Potencial	
	Integração entre os processos regulatórios e os demais processos de negócios.	As outras áreas são acionadas em função de demandas da Agência ou obrigações. Um fluxo é "disparado" a partir de uma "demanda" do órgão regulador que envolve várias áreas da companhia.	Real	
	Nível gerencial comprometido com a realização das obrigações regulatórias.	Aparente comprometimento da gerência	Potencial	
	Equipes interdependentes nas questões regulatórias	Sim, várias áreas são envolvidas nas questões regulatórias.	Potencial	
4 - Processos				
Processos regulatórios	Processos regulatórios mapeados e formalizados	Processos regulatórios mapeados e com indicadores para acompanhamento	Real	
Comunicação formal	Existência de canais para a disseminação das obrigações regulatórias.	Questões regulatórias são divulgadas para toda a empresa	Potencial	
5 - Ética e integridade corporativa				
Comunicação formal para a manutenção da ética	Disseminação uníssona dos valores e premissas éticas pregadas pela organização.	O código de ética está formalizado e amplamente divulgado entre os colaboradores, além de ter uma equipe que fica exclusivamente dedicada a acompanhar se os valores e premissas do código estão sendo mantidos.	Potencial	
Processos Anti-corrupção	Mecanismos de monitoração para identificar, coibir e punir as práticas de corrupção.	Existem mecanismos para denúncias anônimas e controles internos, como auditorias, principalmente para os processos de compras corporativas.	Real	

(continua)

(continuação)

Fatores Organizacionais	Atributos Desejáveis / Necessários	Característica	Força	Fraqueza
Código de conduta	Formalização e comunicação ampla e contínua dos valores e premissas éticas da organização	O código de ética está formalizado e amplamente divulgado entre os colaboradores, além de ter uma equipe que fica exclusivamente dedicada a acompanhar se os valores e premissas do código estão sendo mantidos.	Real	
Envolvimento no desenvolvimento de políticas públicas	Participação e envolvimento no desenvolvimento em políticas públicas	Apesar de a empresa ter uma estrutura para se relacionar com os atores públicos, aparentemente, ela tem uma postura mais reativa e passiva em relação às proposições em políticas públicas.		Potencial
Mecanismos de denúncia	Mecanismos de denúncia de práticas ilícitas, com garantia de anonimato.	Explícito no sítio eletrônico da empresa um mecanismo para denúncias anônimas, no que tange aos desvios de conduta e práticas ilícitas.	Real	
Relações com investidores	Ser transparente com os investidores e prover exatidão dos relatórios financeiros.	Há um sítio eletrônico específico para o relacionamento com os investidores, onde, além de relatórios trimestrais e anuais, constam atas de reuniões do conselho de administração da companhia, entre outros dados disponíveis	Potencial	
Patrocínios e Doações	A fim de proteger sua própria reputação, devem haver regras claras para o estabelecimento de doações e patrocínios	A empresa disponibiliza em seu sítio eletrônico uma área específica para pedidos de patrocínios e doações, além de definir quais são os projetos mais propensos a serem aceitos	Potencial	
Consciência ética	Identificar e promover os valores, princípios, normas e padrões de conduta da organização	O código de ética está formalizado e amplamente divulgado entre os colaboradores, além de ter uma equipe que fica exclusivamente dedicada a acompanhar se os valores e premissas do código estão sendo mantidos.	Potencial	

(continua)

(continuação)

Fatores Organizacionais	Atributos Desejáveis / Necessários	Característica	Força	Fraqueza
6 - Sistemas de informação				
Sistemas transacionais	Sistemas de informação amplos e integrados.	A empresa conta com uma ampla gama de sistemas de informação, sendo que alguns deles são disponibilizados para fornecedores e clientes via ambiente <i>web</i> em seu sítio eletrônico. Além disso, a concessionária conta com vários prêmios na área de tecnologia de informação.	Real	
Sistemas regulatórios	Sistemas de suporte para processos regulatórios contendo colaboração, fluxo de trabalho e gestão de documentos.	Existem sistemas de acompanhamento da demanda regulatória		Potencial
Sistemas operacionais	Sistemas de controle de trens e manutenção.	Contam com um sistema que atualizado com tecnologia renovada para o controle das operações, além da implementação do sistema CBTC em ferrovias de carga, a primeira a fazer isso no mundo.	Real	
Sistemas externos	Sistemas de integração de cadeia de suprimentos.	Sistemas exclusivos para acompanhamento por clientes e fornecedores	Potencial	
7 - Infraestrutura				
Transporte de cargas	Oferta do serviço dentro dos padrões estabelecidos pelo regulador	Buscar por atender as metas da agência com uma infraestrutura compatível. No entanto, existem problemas com a questão das passagens em nível.		Real
Relações com o Fornecedor	Suporte na gestão de fornecedores por meio de sistemas de informação e relações institucionais.	No site da companhia estão disponibilizados treinamentos para o fornecedor poder acessar dados, como, por exemplo, pagamentos.	Potencial	

(continua)

(continuação)

Fatores Organizacionais	Atributos Desejáveis / Necessários	Característica	Força	Fraqueza
Relações com o Órgão Regulador	Pontos de contato facilitados com o órgão regulador, agilizando questões regulatórias prementes.	Relação mais próxima ao órgão regulador. Existe uma série de sistemas do próprio órgão regulador que obrigam as concessionárias a manterem uma estrutura constante de comunicação com o órgão.	Potencial	
Atendimento ao cliente	Recursos para atendimento ao cliente em conformidade com a regulação vigente.	Sistemas exclusivos para acompanhamento por clientes e fornecedores	Potencial	
8 - Reputação				
Reputação individual	Reconhecimento dos atores institucionais das competências da organização - nível das pessoas	A empresa goza de boa imagem entre os atores do setor.	Real	
Reputação da organização	Reconhecimento dos atores institucionais das competências da organização - nível corporativo	A empresa goza de boa imagem entre os atores do setor.	Real	

Quadro 23 – Análise estratégica parcial dos fatores organizacionais da Concessionária C com implicações de natureza política.

De certa forma, esta análise parcial corrobora com a imagem que os funcionários da Concessionária C têm dela e demais atores do setor, a de que é uma empresa bem estruturada e nivelada ao que há de melhor em operação ferroviária de cargas em nível mundial.

No Quadro 23, foram colocados três registros como fraqueza, dois em potenciais e um real.

O primeiro deles se deve ao fato de o entrevistado DIR-CONC-15 afirmar que há a necessidade de uma mudança na cultura em relação ao papel do órgão regulador no dia a dia da empresa. Este esforço já se iniciou. A área de relações institucionais tem *status* de diretoria e a área regulatória, subordinada à diretoria de relações institucionais, tem equipe própria e faz um trabalho de conscientização de outras áreas da importância do cumprimento das metas do órgão regulador, como fica percebido na declaração do entrevistado GER-CONC-22:

Houve uma mudança brutal! Mas eu associei isso muito mais ao presidente da

companhia, mas hoje eu percebo que foi motivado por essas resoluções. Na transição dos presidentes, uma mudança na filosofia de produção a todo custo para preocupações de segurança com mais força.

No caso do segundo registro de fraqueza potencial, o envolvimento político, se deveu a percepção de que a empresa é mais passiva e reativa em relação ao ambiente regulatório. De certa forma, essa postura, no longo prazo, pode significar um retardo da organização para se adaptar às mudanças do mercado político.

Por fim, o registro marcado como fraqueza real se deve ao fato dos conflitos urbanos que existem entre outros meios de transportes e pedestres, com a necessidade de adequação das passagens em nível da malha da ferrovia, que perpassa por muitas cidades.

Então, a gente tem que garantir uma passagem de nível boa, um trilho bom, uma fixação completa, então a gente tem um plano de ação de área de risco, que necessita de uma manutenção diferenciada em 44 municípios (ANA-CONC-14).

6.5.4. Fatores macro ambientais

Os fatores macro ambientais buscam identificar oportunidades e ameaças, potenciais ou reais, que orbitam sobre a atividade da empresa focal.

Como já apresentado no Capítulo 5, o ambiente regulatório que cerca o setor ferroviário de cargas vem, sobretudo a partir de 2010, sofrendo mudanças acentuadas, com uma atuação mais presente da agência reguladora e com propostas de mudanças no modelo de concorrência do setor.

Ademais, o Brasil vive um momento delicado, com uma crise política e econômica marcantes. Por conta da crise econômica, que reduziu a arrecadação do Estado, o Governo diminuiu investimentos. Como o Governo precisa de recursos, as concessionárias perceberam o momento oportuno de prorrogarem seus contratos, antecipando o pedido de prorrogação, iniciado em meados de 2015.

Contudo, na percepção de vários dos entrevistados das concessionárias, o órgão regulador tem produzido um “excesso de regulação” (EX-ASS-19). “Não dá para regular de uma vez tudo” (DIR-CONC-15). “É um ambiente bastante regulado, tanto do ponto de vista da quantidade de resoluções quanto do grau de profundidade das resoluções” (EX-ASS-19). Mas isso se deve não somente a uma nova postura do órgão regulador, trata-se de um aspecto cultural do Brasil, “nós vivemos em um ambiente de excesso de normas” (DIR-CONC-15), “como nós temos uma cultura

de normatizar as coisas em excesso” (EX-ASS-19), gera “um emaranhado regulatório, normativo, legislativo e jurídico que impede o avanço das coisas. Falta de clareza das coisas” (ESP-UNI-17).

Outro aspecto do ambiente que envolve o setor ferroviário de cargas é a demanda pelo transporte ferroviário. “A oferta da capacidade ferroviária é muito pequena perto da demanda” (ESP-UNI-17). Por conta disso, as concessionárias “impõem” suas condições, “eles fazem o que eles querem. Impõe para o cliente” (CONFOR-28).

Como as concessionárias operam em regime de monopólio em suas respectivas malhas, por pressão de usuários e associações, e uma vontade do Governo em promover maior concorrência para o setor, a agência reguladora passou a editar resoluções visando um maior compartilhamento da malha, bem como a modicidade tarifária. “A Agência pode sim pôr o dedo na ferida de vocês” e “a Agência vai sim defender os usuários” (GES-ORG-08).

Seguindo a lista de referências proposta no Quadro 9, que tratou dos fatores macro ambientais aderentes a setores regulados, o Quadro 24 resume as percepções coletadas para esta pesquisa sobre o macroambiente que envolve as empresas do setor ferroviário de cargas.

Fatores	Características	Oportunidade	Ameaça
1 - Econômicos			
Demanda por transporte ferroviário de cargas	Como destacado pelos entrevistados e confirmado pelos resultados em volumes transportados das empresas, há uma demanda reprimida pelo modal ferroviário.	Real	
Poder de barganha dos usuários	O poder de barganha dos usuários é baixo. Havia uma predisposição do governo para mudar o modelo de concessão e promover maior concorrência, mas foi abandonado e as concessionárias estão na iminência de renovar seus contratos de concessão por, pelo menos, mais 30 anos.	Real	
Cenário macroeconômico	Importante recessão da economia brasileira e redução de preços de <i>commodities</i> . No entanto, a valorização cambial, favoreceu as exportações.		Real
	O País ainda atravessa um momento delicado economicamente, mas tende a se estabilizar		Potencial

(continua)

(continuação)

Fatores	Características	Oportunidade	Ameaça
2 - Socioculturais			
Preservação dos direitos dos usuários	Nos últimos anos, os questionamentos dos usuários, por meio do fortalecimento de associações e um posicionamento favorável a eles pelo órgão regulador, têm trazido importantes alterações no marco regulatório e para o <i>status quo</i> das concessionárias. Os ferroviários são vistos como pouco atenciosos no atendimento de pequenos usuários, inclusive com descumprimento de cláusulas contratuais.		Real
Respeito às leis e normas regulatórias	As concessionárias têm tido uma postura mais responsiva em relação às demandas e normatizações do órgão regulador, com pouca judicialização por parte das concessionárias.	Potencial	
Combate à corrupção	Os órgãos de controle, bem como polícia e ministério público, têm se mostrado cada vez mais aparelhados e implacáveis com desvios e práticas de corrupção. As empresas que não se cercarem de instrumentos, institucionalizados, para a inibição de práticas de corrupção podem ter problemas muito sérios no futuro.		Potencial
3 - Políticos			
Incertezas em relação à regulação	A percepção geral dos entrevistados é de que a ANTT avançou muito nos últimos anos, mas ainda precisa amadurecer mais. Existem matérias regulatórias pendentes. O órgão sofreu nos últimos anos com muita interferência política, contingência de recursos e vacância em cargos de diretores. Contudo, para vários entrevistados o corpo técnico da agência reguladora vem avançando, e na medida em que novos concursos vão ocorrendo, mais aspectos técnicos prevalecem ante aspectos subjetivos e políticos. Com o processo de prorrogação das concessões há a possibilidade de as concessionárias continuarem em um regime de monopólio, mas ainda dependem de quais mudanças ocorrerão no contrato.	Potencial	

(continua)

(continuação)

Fatores	Características	Oportunidade	Ameaça
Postura ideológica do órgão regulador	Há a sensação por parte de alguns entrevistados de que o viés ideológico do pessoal da agência influencia nas decisões, que deveriam ser mais técnicas. Receio de parecer estar favorecendo empresas e a presença mais incisiva de órgãos de controle, como, por exemplo, o TCU, deixam os profissionais da agência mais inseguros.		Potencial
Consistência das instituições	Vários atores institucionais se sobrepondo. Órgãos de controle interferindo em decisões de órgãos reguladores, que podem, inclusive, reverter a decisão de uma renovação das concessões.		Real
Estabilidade política	Forte instabilidade política, com o impeachment do presidente da república e uma série de propostas e emendas à constituição que podem influenciar o setor.		Real

Quadro 24 - Análise parcial dos fatores macro ambientais que orbitam sobre a Concessionária C, numa perspectiva estratégica com implicações de natureza política.

Para o entrevistado GER-CONB-20, o novo modelo proposto de *open access* foi mais em razão de uma ideologia do governo do que critérios técnicos que avaliassem os custos e benefícios da implantação do novo modelo. Em determinados momentos, esta ideologia acaba rebatendo na agência:

Muitas das vezes, também, [os técnicos da agência] são influenciados por dogmas. [...] Eles estavam querendo quebrar o monopólio, porque o governo tinha uma ideologia de que monopólio é mau. [...] Algumas vezes ele [a figura do órgão regulador] vê e muda um pouco, mas a maioria das vezes ele tem uma ideologia por traz e aquela norma segue aquela ideologia, aí ela acontece (GER-CONB-20).

A percepção de que há um viés ideológico em decisões que deveriam ser mais técnicas transmite, pelo menos, duas lições para as concessionárias.

A primeira é a de que se houver uma compreensão da postura ideológica do órgão regulador, ou até do próprio governo, a respeito de determinada temática ou questão, a concessionária pode empregar estratégias políticas proativas e antecipatórias, mitigando ameaças ou potencializando oportunidades das decisões normativas e políticas (BONARDI et al., 2006; OLIVER; HOLZINGER, 2008; KINGSLEY et al., 2012).

A segunda lição seria em identificar as falhas técnicas de normas em função de determinada ideologia, porque, nem sempre é possível justificar legalmente o favorecimento de determinada postura ideológica. Como exemplo desta segunda

lição, o caso da Concessionária D, que entrou contra às resoluções da revisão do teto tarifário na justiça e conseguiu uma liminar que suspendeu os efeitos de tais resoluções.

6.5.5. Rede de valor e alianças estratégicas com implicações de natureza política

Como já afirmado nesta pesquisa, as empresas ferroviárias de cargas interagem com muitos atores, tanto para a realização de sua atividade fim, que é o serviço público do transporte ferroviário de cargas, quanto no cumprimento de obrigações regulatórias. Ademais, existe o relacionamento com outros *stakeholders*, como acionistas, colaboradores, comunidades, dentre outros.

A cadeia logística da Concessionária C, com base nas informações contidas em seu sítio eletrônico, pode ser descrita, resumidamente, como o esboço da Figura 41.

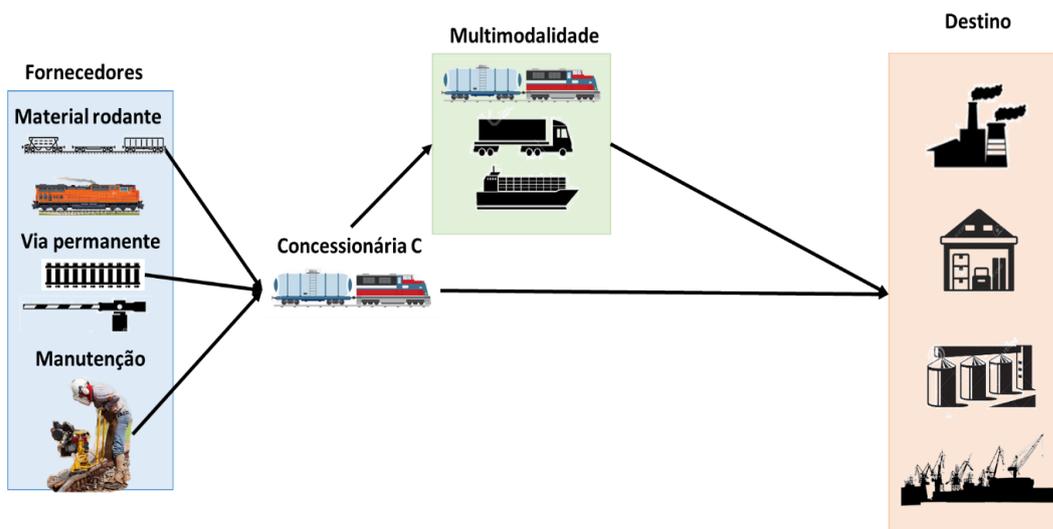


Figura 41 - Cadeia logística da Concessionária C

Na Figura 41 constam os principais atores para o fluxo das atividades da Concessionária C. Com base nas informações do sítio eletrônico da empresa, pode-se caracterizá-los da seguinte maneira:

a) Fornecedores

A Concessionária C conta com uma vasta cadeia de fornecedores. É disponibilizado no sítio eletrônico da companhia uma série de procedimentos, manuais e requisitos para a seleção de fornecedores. Dentre

os requisitos impostos pela Concessionária C para a seleção e contratação de fornecedores, citam-se: sistemas de gestão da qualidade, meio ambiente, saúde e segurança ocupacional; relatórios de análise de risco; e indicadores de desempenho de fornecedores como: pontualidade, conformidade de entrega, cronograma de atendimento, dentre outros. Além dos requisitos, a Concessionária C oferece aos seus fornecedores sistemas de informação para acompanhamento de pagamentos, nível de serviço e níveis de estoques, bem como treinamentos para utilizar tais sistemas de informação.

Os critérios disponibilizados no sítio eletrônico da Concessionária C coadunam com a percepção do entrevistado ANA-CONC-14, de que, por conta de processos e controles internos, a área de compras acaba sendo muito burocrática. “A gente fala aqui que a área de suprimentos é igual a departamento público, porque demora demais”.

- **Fornecedores de material rodante:** O material rodante, que são as locomotivas, cremalheiras, esmerilhadoras, vagões e outros veículos ferroviários, é um dos ativos mais caros para uma operação ferroviária. Além do valor destes ativos, muitos deles são importados, como, por exemplo, algumas locomotivas. Por conta disso, há a necessidade de pessoal especializado para dar manutenção. Segundo dados do sítio eletrônico da Concessionária C, sua frota ferroviária é composta por 800 locomotivas e 18 mil vagões.

- **Fornecedores de via permanente:** os fornecedores de via permanente são responsáveis por suprir a concessionária de trilhos, dormentes, superestrutura de via, instrumentos de sinalização, dentre outros.

- **Fornecedores de serviços:** aqui, a Concessionária C conta tanto com serviços de manutenção em equipamentos, como consultorias e mão de obra terceirizada, atuando em áreas como, por exemplo, de tecnologia de informação.

b) Multimodalidade

A concessionária C tem uma rede de parceiros para promover uma logística integrada da carga de clientes, comutando o transporte ferroviário com o rodoviário e aquaviário. Os serviços multimodais oferecidos pela Concessionária C são (sítio eletrônico da Concessionária C

– acesso dia 19/10/2016):

• **Ferrovia ⇔ Cabotagem ou Marítimo Internacional:** Com acesso a importantes portos no Brasil, a [Concessionária C] atua em parceria com transportadores marítimos de cabotagem ou com destino à exportação.

• **Ferrovia ⇔ Outra Ferrovia:** O compartilhamento da malha da [Concessionária C] com outras ferrovias, possibilita ampliar o alcance da malha ferroviária sob sua gestão, alcançando outras regiões produtoras do país.

• **Ferrovia ⇔ Rodovia:** Visando oferecer um serviço porta a porta (*door to door*), a [Concessionária C] desenvolve parcerias com empresas que operam no transporte rodoviário de cargas.

• **Ferrovia ⇔ Hidrovia:** A [Concessionária C] se conecta a hidrovias que facilitam o escoamento da produção do agronegócio.

c) **Clientes**

O destino das cargas transportadas pela Concessionária C são portos (a maioria destinada à exportação como, por exemplo, o caso do minério de ferro), silos de armazenagem, outros armazéns, indústrias, dentre outros. A empresa secciona seus clientes em duas categorias de produtos:

• **Clientes *Heavy Haul*:** são clientes cujas cargas são oriundas da mineração, siderurgia e metalurgia.

• **Clientes Carga Geral:** são clientes cujas cargas são oriundas do agronegócio, papel e celulose, construção civil, químico e petroquímico, automotivo e contêineres.

No caso da rede de influência política da Concessionária C, ou de implicações estratégicas de natureza política, percebe-se a atuação da concessionária por meio de sua Associação (ANTF) e individualmente, sobretudo em nível regional, no contato com comunidades por onde passam seus trens.

Há que se destacar também, como ilustrado na Figura 33 do Capítulo 5, que a Concessionária C tem como uma de suas controladoras a Concessionária A, que também é controladora da Concessionária B. Além disso, tem um relacionamento

operacional com as Concessionárias B e D no compartilhamento de malha ferroviária, notadamente para acessar o Porto de Santos.

Ademais, a Concessionária C tem outros controladores que também são clientes, ou seja, contratam a Concessionária C para o transporte de suas cargas.

Diante dessas reflexões, e com base no Quadro 11, que trata dos tipos de ligações prováveis para os casos de concessionárias ferroviárias de cargas no Brasil, as ligações percebidas para a Concessionária C foram descritas no Quadro 25.

Tipo de Ligação	Descrição
<i>Investimento minoritário</i>	Alguns usuários do transporte da Concessionária C, especialmente aqueles com cargas do tipo <i>Heavy Haul</i> , possuem participação acionária, inclusive a Concessionária A.
<i>Contrato de concessão</i>	Com o órgão regulador - representando a União como poder concedente.
<i>Contrato de arrendamento</i>	DNIT - gestão do patrimônio da União arrendado pela Concessionária.
<i>Termos de adesão aos órgãos setoriais</i>	Relacionamento institucional com o Ministério dos Transportes e outros atores do executivo federal, além de relacionamento com o legislativo e judiciário.
<i>Transferência de tecnologia</i>	Parcerias com universidades e centros de pesquisa para o desenvolvimento de ferramentas para suporte a sistemas de informação, por exemplo.
<i>Acordo / Contrato de fornecimento de equipamentos e materiais</i>	Fornecedores de material rodante e via permanente.
<i>Acordo / Contrato de prestação de serviços</i>	Fornecedores de manutenção e outros terceirizados.
<i>Termo de associação</i>	ANTF
<i>Termo de associação - indireta</i>	ABIFER - nos interesses que são convergentes à indústria ferroviária nacional
<i>Parcerias com comunidades</i>	Aproximação com as comunidades lindeiras à ferrovia, bem como o executivo e legislativo municipal.

Quadro 25 - Tipos de ligações percebidas da Concessionária C com implicações estratégicas de natureza política ou não.

Como foi destacado pelos entrevistados da Concessionária C, o relacionamento com as comunidades por onde os trens da empresa passam é crucial, muito em razão do objetivo de reduzir o número de acidentes ferroviários em tais localidades e mitigar inconveniências provocadas pelo trânsito ferroviário na rotina das cidades.

O conjunto de ligações percebidas entre a Concessionária C e seus parceiros críticos em termos estratégicos, com implicações de natureza política, considerando as interdependências que proporcionam, ou que potencialmente poderiam proporcionar, à geração de vantagem competitiva no mercado político, são visualizados pela Figura 42.

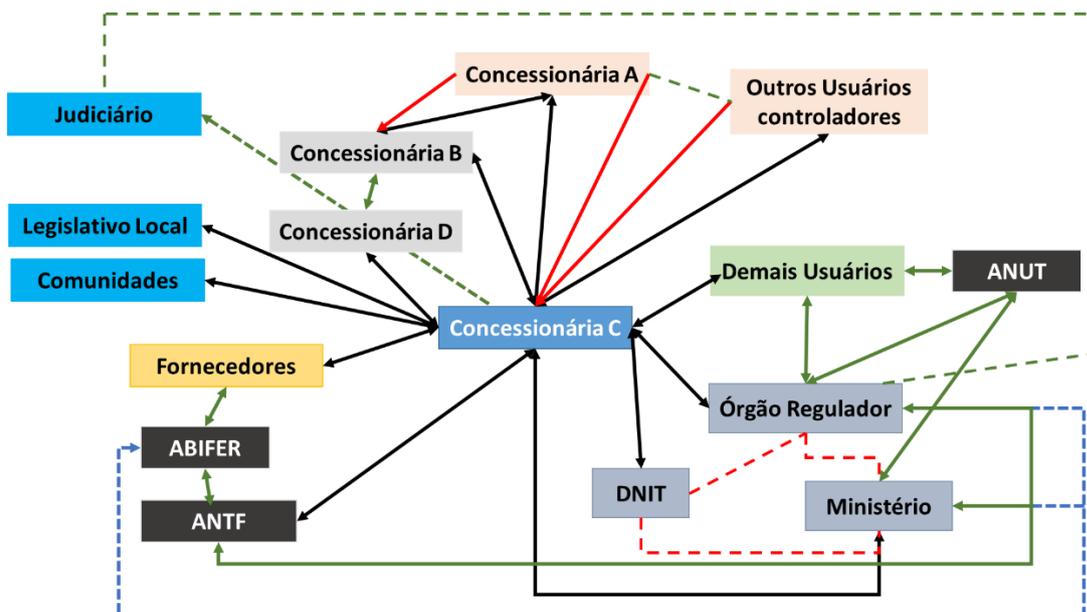


Figura 42 - Percepção de como está construída a ego-rede de alianças estratégicas com implicações de natureza política da Concessionária C

O esforço de construção, demonstrado pela Figura 42, da rede de aliados e os entrelaçamentos de espectro ampliado dos *stakeholders* da Concessionária C refletem uma variedade de relacionamentos considerável.

O primeiro ponto a ser considerado pela percepção da ego-rede da Concessionária C é o que Macedo-Soares (2002) chamou de orifícios estruturais, que são conexões entre empresas por meio da empresa focal.

O Grupo empresarial controlador da Concessionária A, que também controla a Concessionária C, tem acionistas em comum com outro Grupo empresarial. Este outro Grupo empresarial também é um “usuário acionista” da Concessionária C. Esta conexão entre grupos empresariais foi representada pela seta pontilhada na cor verde (indicado uma relação indireta) entre a Concessionária A e “Outros Usuários Controladores”.

Lazzarini⁸⁰ (2010) utiliza exatamente o exemplo da Concessionária C para elucidar a concentração de grandes empresas nas mãos de poucos grupos econômicos no Brasil. Nas palavras de Lazzarini (2010, p. 77):

Ao se atrelar a vários grupos, a [Concessionária C] consegue um fluxo estável de mercadorias para sua malha ferroviária e os grupos controladores barateiam suas operações até os pontos de exportação.

As conexões mais fortes da Concessionária C, vislumbradas na Figura 42, são

⁸⁰ LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de Laços**: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 184p. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/book/9788535242430>. Acesso: 18/11/2016.

materializadas pelas setas pretas de duplo sentido, indicando uma interação de reciprocidade.

A relação entre os fornecedores da Concessionária C se estende para a associação da indústria ferroviária, interagindo com a associação das concessionárias, para proporcionar benefícios combinados ao setor ferroviário de cargas. Esta ação é percebida como indireta e foi representada na ego-rede da empresa focal com setas pontilhadas na cor azul.

Além do relacionamento que a Concessionária C tem com os usuários, porque são os clientes da companhia, aqueles usuários que detêm o controle acionário da empresa tiveram uma conexão adicional com a Concessionária C, indicada pelas setas vermelhas, partindo dos usuários controladores em direção à empresa focal.

As relações entre os atores que representam o poder concedente e o patrimônio arrendado da União, também possuem interconexões que podem repercutir na atividade da Concessionária C. Estas relações foram representadas nas linhas vermelhas pontilhadas entre o órgão regulador, o Ministério dos Transportes e o DNIT.

Por fim, a relação indireta da Concessionária C junto ao Poder Judiciário para reverter decisões que julgar desfavoráveis do órgão regulador. Esta relação foi evidenciada na Figura 42 por uma seta de sentido único na cor verde e pontilhada. Mas, como foi constatado por alguns entrevistados, a Concessionária C raramente judicializa decisões do órgão regulador.

Na tentativa de descrever mais detalhadamente as características da ego-rede da Concessionária C, os Quadros 26 e 27 resumem as percepções da natureza dos entrelaçamentos entre os atores que compõem a rede da empresa focal.

Categorias	Indicadores	Características
<i>Estrutura da Rede</i>	Densidade	Média
	Escopo	Amplio
	Posição e centralidade	Central
<i>Composição da rede</i>	Identidade dos parceiros da indústria focal	Forte
	Status dos parceiros da indústria focal	Sucesso
	Acesso a recursos da indústria focal	Fácil
<i>Modalidade dos Laços</i>	Força das conexões	Forte
	Natureza dos laços	Colaborativa
		Obrigatória

Quadro 26 – Percepção das conexões da rede da Concessionária C no nível da Indústria, com implicações de natureza política.

A densidade da rede no nível da indústria é vista como média em razão do pouco número de empresas que compõem o setor ferroviário de cargas. Além disso,

a variedade de fornecedores de componentes ferroviários também não é muito ampla, sobretudo aqueles que produzem o material rodante. Os clientes também não são muitos.

O escopo pode ser considerado amplo, haja vista que as Concessionárias têm atuação nacional e suas cargas incluem destinos internacionais, exigindo estruturas para a exportação.

A Concessionária C, no nível da indústria, é uma das principais ferrovias. Em termos de cargas transportadas está entre as maiores do mundo, devido ao grande volume do transporte de minério de ferro. Outrossim, seus controladores pertencem a grupos econômicos de destaque no cenário nacional e até mundial, o que facilita no acesso a recursos e na perenidade de cargas a serem transportadas.

As conexões entre as concessionárias, fornecedores e usuários controladores podem ser vistas como fortes e de natureza colaborativa, em função da aproximação para defesa de interesses, seja cooperando umas com as outras na troca de informações, seja por meio da associação. Contudo, algumas dessas conexões podem ser vistas como obrigatórias, por conta de imposições regulamentares ou de usuários controladores.

O Quadro 27 faz a análise da rede estratégica de alianças, de natureza política, da Concessionária C no nível da empresa focal.

Categorias	Indicadores	Características
<i>Estrutura da Rede</i>	Densidade	Alta
	Escopo	Multi-Regional País
	Posição e centralidade na rede	Intermediária
	Orifícios estruturais	Poucos
	Tipo de laço	Visíveis
	Padrão dos laços	Indiretos
<i>Composição da rede</i>	Identidade da empresa focal	Forte e Favorável
	Status da empresa focal	Forte e Favorável
<i>Modalidade dos Laços</i>	Força das conexões	Forte
	Natureza dos laços	Colaborativa
<i>Gestão da Rede</i>	Uso de mecanismos de governança	Apropriado
	Desenvolvimento de rotinas de compartilhamento de informações entre firmas	Alto estágio de desenvolvimento
	Alinhamento de interesses entre os parceiros	Nível inadequado
<i>Gestão de fornecedores</i>	Sistema de gestão de fornecedores	Apropriado
	Práticas de compras	Apropriado
	Cadeia de fornecedores	Apropriado

Quadro 27 - Percepção das conexões da rede da Concessionária C no nível da empresa, com implicações de natureza estratégica.

No caso das percepções da natureza das conexões da Concessionária C em

nível de empresa focal, destaca-se que ela é um orifício estrutural da rede no nível da indústria, conectando grupos econômicos importantes do Brasil. Por conta disso, a Concessionária C ocupa uma posição intermediária em sua rede, pois ela deve seguir, em última análise, os interesses de seu grupo de controladores.

No caso da Gestão da rede, incluindo os fornecedores, com base nas evidências percebidas pelo sítio eletrônico da Concessionária C, entende-se que estes são apropriados, incluindo critérios para a manutenção da ética, integridade corporativa e sustentabilidade.

6.5.6. Desempenho

Por fim, como etapas alcançadas nessa aplicação parcial do arcabouço proposto, segue-se a análise do desempenho da empresa, com base nos indicadores sugeridos pelos Quadros 14 e 15 das listas de referência.

O Quadro 28 apresenta os indicadores que foram possíveis mensurar com os dados disponíveis no sítio eletrônico da Concessionária C. Também, com vistas a comparar com as outras concessionárias que foram investigadas nesta pesquisa, foram obtidos os mesmos indicadores nos sítios eletrônicos dessas concessionárias.

Contudo, é necessário frisar que diferentemente das Concessionárias A, B e D, o balanço patrimonial e demonstração de resultados da Concessionária C apresentam os resultados da atividade da empresa, que é o transporte de cargas, não possuindo outras empresas ou subsidiárias.

No caso das outras concessionárias, os dados foram apresentados de forma consolidada com os negócios dos grupos as quais pertencem. Sendo assim, uma comparação direta, apenas da atividade de transporte ferroviário de cargas, não foi possível concretizar-se com base na forma de apresentação dos dados disponibilizados pelas concessionárias. Mesmo assim, inferiu-se para os indicadores a percepção de uma força ou fraqueza em relação à Concessionária C no resultado de cada indicador.

Indicadores financeiros	Ano		Variação	Melhor	Concessionária (2015)			Força	Fraqueza
	2014	2015	%		A	B	D		
1 – Indicadores de lucratividade									
Retorno do Ativo total (ROA)	5,41%	3,73%	-30,97%	↑	-13,31%	3,18%	-0,75%	Potencial	
Retorno sobre o patrimônio líquido (ROE)	13,30%	9,91%	-25,48%	↑	-32,99%	5,34%	-4,23%	Potencial	
Margem de lucro bruto	39,88%	43,38%	8,75%	↑	19,70%	17,83%	25,21%	Real	
2 – Indicadores de liquidez									
Índice de liquidez corrente	0,70	0,83	18,47%	$2 \leq ILC \leq 3$	1,09	1,62	0,65		Potencial
Índice de liquidez seca	0,60	0,76	26,20%	$ILS \geq 1$	0,76	1,57	0,54		Potencial
3 – Indicadores de Alavancagem									
Índice de endividamento total	0,52	0,54	3,65%	↓	0,42	0,30	0,49		Potencial
Índice de endividamento sobre patrimônio líquido	1,28	1,43	11,89%	$IEPL < 1$	1,03	0,47	2,76		Potencial
3 – Indicador de Atividade									
Giro total de contas a receber	13,24	14,03	5,96%	↓	14,84	11,11	28,99		Potencial

Quadro 28 – Indicadores financeiros da Concessionária C comparado com as Concessionárias A, B e D.

De maneira geral, os indicadores de lucratividade da Concessionária C apresentaram resultados melhores em 2015 em comparação com as demais concessionárias. Ressalta-se que o ano de 2015 foi um ano de forte crise econômica no Brasil, com a redução no preço de *commodities*, como, por exemplo, o minério de ferro, principal carga transportada pela Concessionária C. Diante disso, e como já reforçado no início desta aplicação parcial, considera-se satisfatória a lucratividade da empresa, que buscou diversificar suas cargas para promover resultados positivos aos seus acionistas.

Apesar de a capacidade de pagamentos da Concessionária C ter melhorado em 2015 em relação ao ano de 2014, medido pelos indicadores de liquidez, percebe-se que ela tem índices piores do que aqueles recomendados pela literatura (como descrito no Quadro 14 das listas de referências) e em comparação com as demais concessionárias.

No que tange à alavancagem financeira da Concessionária C, nota-se que ela tem valores superiores ao recomendado pela literatura e em comparação às demais concessionárias.

Para análise do desempenho operacional da Concessionária C, do volume de indicadores previstos no Quadro 15 das listas de referência, apenas quatro foram possíveis avaliar, como mostra o Quadro 29.

Indicadores operacionais	Ano		Variação	Melhor	Força	Fraqueza
	2014	2015	%			
Tonelada útil (TU milhões)	164,1	167,1	1,83%	↑	Real	
Tonelada Quilômetro Útil (TKU em bilhões)	65,3	65,8	0,77%	↑	Real	
Acidentes por milhão de trem x km	7,1	8,2	15,49%	↓		Real
Consumo de Combustível litros por milhão de TKB	2,68	2,56	-4,48%	↓	Real	

Quadro 29 – Indicadores operacionais da Concessionária C

Como já fora afirmado ao longo dessa análise parcial, percebe-se que, mesmo em um cenário de adversidade da atividade econômica brasileira, a Concessionária C conseguiu aumentar seu volume de produção em 2015 comparado com o ano de 2014, sobretudo reduzindo seu consumo de combustíveis, o que impacta diretamente nos resultados financeiros da empresa.

Como foi compreendido por alguns entrevistados, há uma preocupação da

empresa para reduzir o número de acidentes ferroviários. A agência reguladora estipula metas para redução de acidentes e a concessionária precisa se adequar. No caso dos acidentes ferroviários, medido no Quadro 29 pelo total de acidentes por milhão de trem x km, a Concessionária C teve um aumento de 15,49% em 2015 comparado com 2014.

Resgatando a preocupação do entrevistado ANA-CONC-14, de que a Concessionária C “tem um plano de ação da área de risco, que necessita de uma manutenção diferenciada em 44 municípios”, em especial nas passagens em nível, isso reflete que a empresa está atenta a este indicador e buscando melhorá-lo.

7 Arcabouço analítico proposto

As entrevistas com os especialistas do setor ferroviário de cargas, os gestores das concessionárias, os pesquisadores sobre o tema estratégias políticas e logística nacional, o gestor do órgão regulador e o deputado federal permitiram uma visão mais precisa do funcionamento do setor ferroviário de cargas brasileiro, como também das interconexões entre os atores públicos, os privados e entre o público e o privado.

Os documentos disponibilizados nos sítios eletrônicos das concessionárias e na participação dos diversos *stakeholders* nos processos públicos da agência reguladora permitiram confrontar, complementar e corroborar declarações e percepções dos entrevistados.

Por conta disso, o arcabouço analítico proposto inicialmente no posicionamento teórico desta pesquisa sofreu algumas modificações, visando representar com melhor fidedignidade as singularidades e particularidades do setor ferroviário de cargas.

7.1. Alterações no arcabouço inicialmente proposto

Bastos (2012, p. 293) evidenciou que no setor elétrico brasileiro o poder judiciário não assumiria a postura de um moderador no mercado político, haja vista que a estratégia de “judicialização” que as empresas do setor utilizavam tinha o objetivo de “influenciar, de forma indireta, mudanças no ambiente regulatório”.

No caso do setor ferroviário de cargas nacional, a abordagem de judicialização ficou menos evidente como instrumento de influência indireta. Apenas no caso do processo de revisão tarifária de 2012, em que a Concessionária D entrou com um processo na justiça impedindo os efeitos das resoluções que baixavam o valor do teto tarifário para suas linhas, percebeu-se a estratégia de “judicialização”.

Contudo, de maneira geral, notou-se que essa foi uma atitude isolada, de apenas uma concessionária, que não surtiu consequências no posicionamento da agência reguladora. Desta forma, infere-se que o poder judiciário também não convergiu àquilo previsto por Bonardi et al. (2006), que imaginou o poder judiciário como um provedor de políticas públicas no mercado político.

Depreende-se que, para o caso do setor ferroviário de cargas, o poder judiciário estaria mais alinhado à proposta inicial do modelo de Bastos (2012), assumindo uma postura de moderação nas relações entre o lado da demanda e o lado da oferta no mercado político.

O que as concessionárias questionam mais frequentemente junto ao poder judiciário é a cobrança de penalidades, que também pode ser visto como um procedimento lícito e normal em uma democracia, não surtindo efeitos no *modus operandi* da agência reguladora, que, como fora evidenciado, tem aumentado o número de autuações e multas aplicadas contra as concessionárias. Portanto, não se configurando uma influência indireta na maneira de atuação da agência.

As evidências empíricas e documentais permitiram afirmar que a agência reguladora é o alvo principal das estratégias políticas das concessionárias, denotando à agência a característica de ator mais relevante do setor ferroviário de cargas nacional (HOLBURN; VANDEN BERGH, 2004; KINGSLEY et al., 2012).

Contudo, é importante reforçar que outros atores institucionais como, por exemplo, o Ministério dos Transportes, desempenham papel notável para os interesses das concessionárias. Sendo assim, também são alvo das estratégias políticas das empresas.

Ainda em relação aos atores institucionais, no caso específico do setor ferroviário de cargas nacional, visualizou-se que muitos atores podem interferir nas decisões em políticas públicas que afetam o setor. Entretanto, chama a atenção o papel dos órgãos de controle, em especial o TCU, o que pode gerar implicações nas decisões do executivo federal, sobretudo do órgão regulador.

A proximidade no relacionamento das concessionárias ferroviárias de carga no Brasil com as comunidades por onde passa a malha das concessionárias também é destacável. Este é um aspecto importante e precisa ser levando em consideração no modelo que vislumbra sintetizar as relações que cercam o setor.

No relacionamento com as comunidades é que se dá o maior contato com o legislativo. No legislativo federal, os parlamentares buscam junto às concessionárias benefícios para seus núcleos políticos regionais. Já para o legislativo local, há a cobrança por investimentos diretos nas cidades, como, por exemplo, praças, escolas, passarelas, dentre outros.

A concentração de empresas do setor ferroviário de cargas nacional também

demanda atenção. Além de haver poucas empresas, mais de 70% do volume transportado é dedicado à exportação do minério de ferro. Por conta disso, a Concessionária A detém participações nas Concessionárias C e B. A Concessionária D, com cargas mais diversificadas e, em sua maioria, destinada ao agronegócio, passou a ser controlada por um grupo econômico que também é usuário da companhia.

Como refletiram alguns entrevistados, o transporte ferroviário de cargas nacional fica dividido entre os produtos da controladora das Concessionárias A, B e C, do Estado de Minas Gerais até o Norte do País, e o agronegócio com a Concessionária D, do Estado de São Paulo até o Centro-Oeste e Sul do País.

7.2. Modelo revisto

O modelo definido *a priori* no posicionamento teórico desta pesquisa (Figura 18) foi repensado em função das percepções capturadas durante o levantamento empírico e documental da pesquisa. O resultado pode ser visualizado na Figura 43.

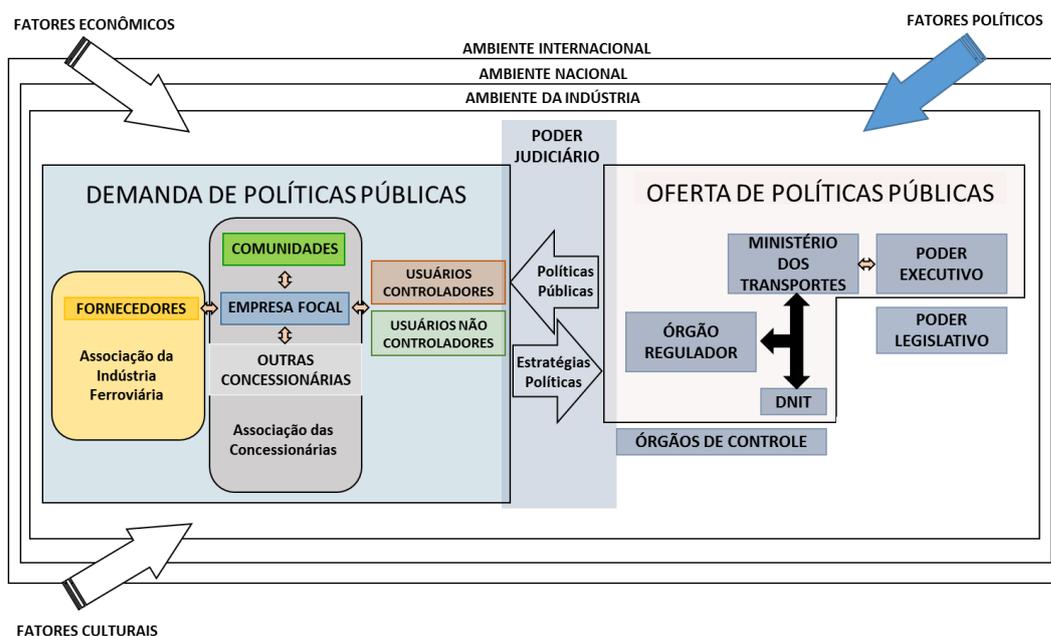


Figura 43 - Modelo proposto revisto para as estratégias políticas aplicadas ao setor ferroviário de cargas brasileiro

No modelo revisto foi dada maior ênfase aos relacionamentos da empresa focal com base na percepção dos entrevistados.

Do lado da oferta de políticas públicas, o poder legislativo foi colocado fora do contexto dos principais atores institucionais alvo das estratégias políticas das concessionárias ferroviárias de carga. O contato com o poder legislativo federal é

esporádico e realizado pela associação das concessionárias, de maneira reativa e em questões tributárias.

Os órgãos de controle foram colocados na direção dos principais provedores de políticas públicas para o setor ferroviário de cargas por conta do impacto que eles podem gerar em decisões tomadas pelo órgão regulador, ou outros membros do poder executivo, sobretudo no processo de renovação das concessões.

O poder judiciário assume o papel de moderador, atuando em questionamentos de decisões que repercutam no dia a dia das concessionárias, principalmente em relação às cláusulas contratuais e autuações do órgão regulador.

Os fatores demográficos, que estão presentes no modelo original de Austin (1990), foram retirados do modelo proposto para esta pesquisa por se acreditar que tais fatores pouco interferem nas condições de funcionamento do setor ferroviário de cargas nacional, pelo menos no curto prazo e com base nos dados analisados no estudo, que tem como destino principal o consumo externo de *commodities*.

Com o objetivo de dar maior nitidez nas relações entre os atores mais relevantes que compõem o setor ferroviário de cargas nacional, havendo a preocupação de preservar a transparência e promover a manutenção de princípios éticos e de integridade corporativa, a Figura 44 pode ser considerada como um *zoom* nos relacionamentos mais relevantes da empresa focal.

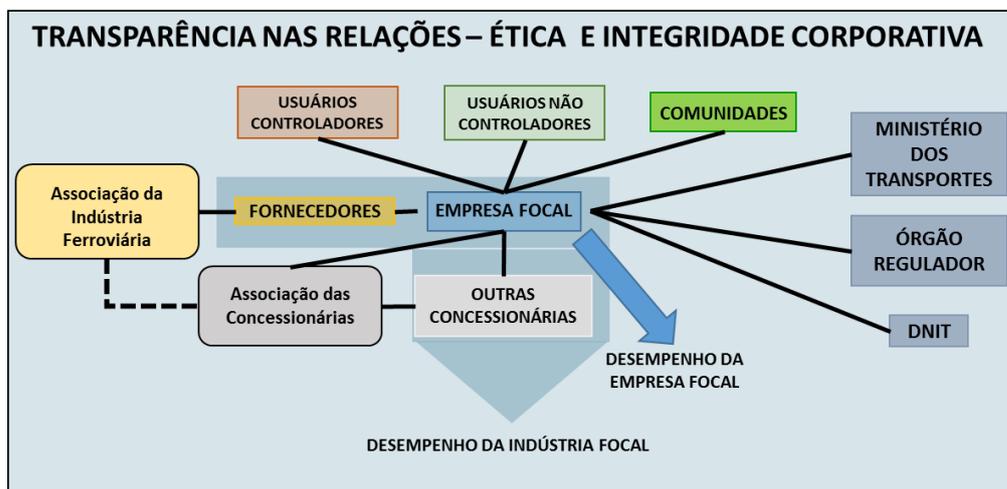


Figura 44 - Rede política da empresa focal e a ética

O *zoom* dado nas conexões e alianças da empresa focal, com implicações de natureza política, destaca que o arcabouço analítico desenvolvido para esta pesquisa abarca tanto o desempenho da empresa face ao ambiente regulatório/institucional quanto ao desempenho da própria indústria face a este mesmo ambiente.

Como já afirmado, estes relacionamentos e a mensuração do desempenho da

indústria e da empresa focal devem estar envolvidos por indicadores para a preservação da ética e integridade corporativa, extensivo à toda a cadeia de valor política da empresa focal.

7.3. Metodologia

A metodologia de aplicação para o arcabouço analítico proposto não sofreu alteração e segue os seguintes passos:

Passo 1 Caracterização da estratégia política da organização;

Passo 2 Avaliação das implicações estratégicas de natureza política dos fatores organizacionais;

Passo 3 Avaliação das implicações estratégicas de natureza política da empresa focal a luz da ética e da integridade empresarial;

Passo 4 Avaliação dos fatores estruturais da indústria com implicações estratégicas de natureza política;

Passo 5 Identificação dos atores da rede de política de valor da empresa focal;

Passo 6 Mapeamento e classificação das alianças que constituem a ego-rede da empresa focal;

Passo 7 Identificação da rede estratégica política e a análise das suas implicações nos níveis da empresa focal, bem como, do setor alvo;

Passo 8 Análise do desempenho da empresa focal, por meio dos seus indicadores (qualitativos e quantitativos);

Passo 9 Avaliação das implicações estratégicas de natureza política da empresa focal a luz da ética e da integridade empresarial, em uma perspectiva relacional;

Passo 10 Avaliação da adequação estratégica da empresa focal:

Passo 11 Alterações necessárias nos fatores relacionais ou organizacionais para melhor adequação estratégica, se for o caso; e

Passo 12 Decisão sobre alterações nos rumos estratégicos – refinamento, calibragem ou a adoção de uma nova postura estratégica, visando a geração de valor sustentável, levando em consideração todas as partes interessadas da organização.

7.4. Listas de referências

Após a análise empírica, por meio das entrevistas com pessoas atuantes no setor ferroviário de cargas e análise documental, as listas de referências foram revistas para se alinhar melhor às características do transporte ferroviário de cargas.

A lista que traz os fatores organizacionais foi revisada por conta da inserção de algumas variáveis nas categorias Pessoas, Estrutura Organizacional, Sistemas de Informação e Protagonismo. As variáveis relevantes aos fatores organizacionais relacionados à categoria Ética e Integridade Corporativa, Governança e Contestabilidade foram divididas em uma lista de referência exclusiva, dando maior destaque para as preocupações que concernem a licitude das estratégias políticas. Os resultados dessas modificações são apresentados nos Quadros 30 e 31 a seguir.

Categorias	Variáveis	Atributos avaliados
<i>Pessoas</i>	Motivação da equipe	Equipe devidamente estimulada para realizar suas funções
		Todas as áreas funcionais da empresa estimuladas a realizarem suas atividades dentro de princípios éticos, em especial a área regulatória.
		Indicadores de desempenho em aderência a diretrizes do órgão regulador
	Sistemas educacionais	Instrumentos para a capacitação perene de assuntos regulatórios.
	Recursos e Capacidades humanas	Identificação, acompanhamento e mapeamento das competências necessárias, face a regulação
		Administração das competências regulatórias como um sistema de gestão específico, que seja disseminado por toda a organização.
		Estabelecimento de uma função administrativa exclusiva para regulação.
		As competências ora identificadas devem estar presentes na função administrativa exclusiva.
		Visando absorver as alterações do ambiente regulatório em uma vertente dinâmica, a área regulatória da empresa deve apresentar as premissas defendidas por Hillman e Hitt (1999) e Oliver e Holzinger (2008), ou seja, agir de maneira ou reativa, ou antecipatória, ou defensiva ou proativa, visando a conquista de vantagens competitivas sustentáveis.
		Experiência dos funcionários da empresa com o órgão regulador, tanto aqueles funcionários pertencentes à função administrativa de regulação quanto funcionários de outras áreas.
Recursos e capacidades para a elaboração e a execução de estratégias políticas face ao mercado político.		

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Atributos avaliados
Estrutura Organizacional	Estilo de gestão	Autonomia necessária para os membros da função administrativa de regulação para difundir os conhecimentos adquiridos para as demais áreas da empresa.
		Autonomia necessária para os membros da função administrativa de regulação para a solução de questões ligadas aos marcos regulatórios
	Estrutura organizacional formal	Formalização de uma área específica para o relacionamento institucional
		Formalização de uma área específica para assuntos regulatórios
		Formalização de uma área de relações governamentais
Cultura	Cultura organizacional	A cultura organizacional percebe a área regulatória como parte integrante e necessária no dia a dia da empresa, como função responsável em transmitir as obrigações do órgão regulador
	Estilo de liderança	Interação da função administrativa de relações institucionais, regulação e relações governamentais com restante da empresa.
		Reconhecimento pela empresa da função administrativa de regulação como principal meio para tratar de temas regulatórios.
		Os gestores de topo da empresa demonstram comprometimento e liderança em relação às questões regulatórias, bem como legitimam as ações da função administrativa de regulação.
		Proporcionar meios para que haja integração dos requisitos da função administrativa de regulação com os demais processos de negócios da empresa.
		Nível gerencial consciente do papel da área de relações institucionais e regulatório, trabalhando de maneira simbiótica com as áreas.
		Promover a integridade pessoal, a confiança no trabalho em equipe e conquistar a confiança das pessoas. (ARRUDA; NAVRAN, 2000)
		Equipes interdependentes e matriciais para tratar de questões específicas regulatórias ou do mercado político.
Influência dos pares	Na perspectiva da ética se um grupo não corresponder a uma postura correta, cada colaborador será pressionado para se comportar da mesma forma. (ARRUDA; NAVRAN, 2000)	
Comunicação informal	Rotinas tácitas para a disseminação do conhecimento regulatório e troca de informações com outras áreas funcionais	
Processos	Processos de negócio	Mapear e gerir as variadas atividades da empresa como um macroprocesso, sendo necessário que tal macroprocesso absorva as obrigações regulatórias.
	Processos regulatórios	Mapear e gerir as variadas atividades regulatórias como um processo, permitindo a gestão do atendimento das obrigações e requisições do ambiente regulatório.

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Atributos avaliados
Processos	Comunicação formal	Existência de canais de comunicação formais, internos e externos, proporcionando a disseminação das obrigações e conhecimento regulatórios.
	Comunicação formal para a manutenção da ética	Transmitir com clareza as regras, orientações, esclarecimentos e agir com precisão e rapidez no não cumprimento das regras. Comunicar preocupações sobre práticas ilegais, irregulares, perigosas ou antiéticas relacionadas às operações da organização. (ARRUDA; NAVRAN, 2000, G4, 2013)
	Processos anticorrupção	Mecanismos de monitoração para identificar, coibir e punir as práticas de corrupção. As ações concretas anticorrupção e respostas a incidentes. (SGE21, 2008; PACTO GLOBAL, 2013; ETHOS, 2015; PRÓ-ÉTICA, 2016)
Sistemas de Informação	Sistemas transacionais	Sistemas para execução de rotinas em todas as áreas integrando questões e obrigações regulatórias
	Sistemas regulatórios	Sistemas dedicados à atividade regulatória, com instrumentos para o acompanhamento de indicadores e demais questões regulatórias. O sistema deve estar integrado aos bancos de dados da empresa para geração direta de informação.
	Sistemas gerenciais	Sistemas gerenciais de apoio à decisão com informações regulatórias, institucionais e governamentais
	Sistemas operacionais	Sistemas de controle de trens e manutenção.
	Sistemas externos	Sistemas de integração de cadeia de suprimentos (BALLOU, 2006).
	Sistemas para manutenção da ética e integridade corporativa.	Sistemas de informação com instrumentos para aferição e acompanhamento do comprometimento da ética e integridade corporativa, estendendo aos parceiros estratégicos ou não (GR4, 2013).
Infraestrutura	Transporte de cargas	A operadora ferroviária de carga oferece instalações, equipamentos e sistemas de controle que asseguram os níveis de serviço contratados, mantendo os padrões de segurança e confiabilidade estabelecidos pelo regulador.
	Relações com fornecedores	Suporte na gestão de fornecedores por meio de sistemas de informação e relações institucionais.
	Relações com o Órgão Regulador	Pontos de contato facilitados com o órgão regulador, agilizando questões regulatórias prementes.
	Proposta de valor da ética	Incorporação da ética como diferencial competitivo da empresa, ou seja, um atributo que, presente nos serviços oferecidos, os torna únicos quando comparados com competidores. (ETHOS, 2015)
	Modelo de negócios	Atributos éticos atrelados aos processos de gestão da empresa e em seu modelo de negócios (ETHOS, 2015).
	Atendimento ao cliente	Competências, capacidades e recursos necessários ao cliente: acompanhamento da carga, faturamento, contrato, seguro, dentre outros.

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Atributos avaliados
Reputação	Reputação individual	Imagem percebida dos atores públicos e privados do setor em relação à empresa focal.
	Sistemas de responsabilidade social.	Reconhecimento pelos agentes do setor e pelos atores políticos dos investimentos e resultados da empresa em saúde, meio ambiente e segurança do trabalho
	Protagonismo	Reconhecimento pelos atores públicos e privados do setor de que a organização é referência para outras empresas em questões regulatórias.
	Relações públicas	A organização estabelece princípios de marketing responsáveis (SGE21, 2008)

Quadro 30 – Atributos para cada variável principal de gestão estratégica no que tange exclusivamente aos fatores organizacionais com implicações de natureza política para o setor de transporte ferroviário de cargas

Categorias	Variáveis	Atributos avaliados
Ética e Integridade	Código de conduta	Formalização e comunicação ampla e contínua dos valores, regras e premissas éticas, cultivando a obediência a esse ordenamento, a fim de consolidar um posicionamento ético. (ARRUDA; NAVRAN, 2000; G4, 2013; ETHOS, 2015)
	Concorrência leal	Estabelecimento de mecanismos para garantir uma concorrência justa, permitindo uma convivência harmônica com as outras empresas. (G4, 2013; ETHOS, 2015)
	Envolvimento no desenvolvimento de políticas públicas	O envolvimento no desenvolvimento em políticas públicas é fundamental que a empresa e a sociedade participem do processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Para tanto, respeitando o princípio da contestabilidade, este envolvimento deve ser legítimo, preservando as discussões públicas e acesso a atores políticos. (PACTO GLOBAL, 2013; G4, 2013; ETHOS, 2015)
	Mecanismos de denúncia	A empresa deve disponibilizar meios para manifestações e relatos acerca de suspeitas, casos de má conduta ou violações de suas políticas, garantindo anonimato e confidencialidade dos indivíduos internos e externos à organização. (G4, 2013; ETHOS, 2015)
	Relações com investidores	Ser transparente com os investidores e prover exatidão dos relatórios financeiros. (ETHOS, 2015)
	Controles internos	Procedimentos e rotinas para reduzir a vulnerabilidade da empresa aos riscos contábeis, financeiros e éticos. (ARRUDA; NAVRAN, 2000; G4, 2013; ETHOS, 2015).
	Programa de Integridade	A instituição de um programa de integridade está relacionada à adoção de ferramentas que impeçam a ocorrência de casos de corrupção, fraude e atos ilícitos. (G4, 2013, ETHOS, 2015)
	Capacitação para a promoção da integridade	A promoção de uma cultura de integridade visa a conscientização e a internalização pelos colaboradores da empresa dos valores e princípios éticos a serem compartilhados. (G4, 2013; ETHOS, 2015)

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Atributos avaliados
Ética e Integridade	Patrocínios e doações	Necessidade de os patrocinadores protegerem sua própria imagem ao mesmo tempo que obtêm retorno positivo dos recursos vinculados ao patrocínio, proporcionando a adoção de boas práticas de governança dos patrocinados, a fim de evitar fraudes e riscos à própria reputação, entre outros problemas. (PACTO GLOBAL, 2014; ETHOS, 2015)
	Mensuração e avaliação do sistema de integridade	Capacidade de operacionalizar instrumentos medir o sistema de integridade é importante, pois, geralmente, as pessoas prestam mais atenção àquilo que é avaliado e medido. (ARRUDA; NAVRAN, 2000; G4, 2013)
	Consciência ética	Identificar e promover os valores, princípios, normas e padrões de conduta da organização, que foram desenvolvidos, aprovados e implementados, preferencialmente, com a participação de todos. (ARRUDA; NAVRAN, 2000; G4, 2013)
Governança	Governança da organização	Um sistema de tomada de decisão direcionado à consecução dos objetivos organizacionais, coerente com os princípios da ética. (ETHOS, 2015)
	Estrutura de governança	Transparência da estrutura e da composição dos órgãos da governança da empresa. (G4, 2013)
	Alto órgão de governança	As capacidades definidas para os gestores do mais alto nível de governança foram definidas e estabelecidas para alicerçar o objetivo principal da empresa. (G4, 2013)
Impacto no Sistema de Contestabilidade (Oberman, 2004)	Acessibilidade	Instrumentos para garantir que a ação política da empresa é justa, não limitando o acesso ou questionamento de outras partes junto aos atores públicos.
		Consequências para a representação em um sistema contestável: A ação reduz a representação do sistema de contestação no processo de tomada de decisão política?
		Direitos e deveres em um sistema contestável: A ação procura negar a participação de outras partes?
		Justiça em um sistema contestável: A ação contribui para exclusão permanente de algum grupo do processo de tomada de decisão política?
	Legitimidade	Trata-se da adoção de práticas de publicidade e formação de opinião legítimas, não manipulando a opinião pública de maneira enganosa.
		Consequências para a representação em um sistema contestável: A ação reduz a racionalidade do sistema de contestação no processo de tomada de decisão política?
		Direitos e deveres em um sistema contestável: A ação procura manipular e enganar a opinião pública?
		Justiça em um sistema contestável: A ação contribui para exclusão permanente de algum grupo ou a oportunidade de posições de legitimação?
	Influência/ Exploração	A ação política não visa a criação de barreiras de entrada para mitigar a contestação de outras partes interessadas.

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Atributos avaliados
Impacto no Sistema de Contestabilidade (Oberman, 2004)	Influência/ Exploração	Consequências para a representação em um sistema contestável: A ação tende a aumentar as barreiras de entrada para outros participantes, reduzindo o nível de contestação?
		Direitos e deveres em um sistema contestável: A ação ignora direitos do público e outros interesses?
		Justiça em um sistema contestável: A ação contribui de maneira permanente para uma distribuição injusta de benefícios e ônus da política?

Quadro 31 - Atributos de cada variável principal para gestão estratégica no que tange exclusivamente aos fatores organizacionais relacionados à ética e integridade corporativa com implicações de natureza política para o setor de transporte ferroviário de cargas.

A lista que trata dos fatores macro ambientais também sofreu algumas alterações com base na pesquisa empírica e documental. Foi adicionada à incerteza em relação ao órgão regulador a implementação da Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) como variável importante na definição da qualidade das edições de resoluções por parte da Agência.

No caso da estabilidade política, foram inseridos atributos relativos à pluralidade partidária e nível de acirramento entre políticos eleitos. Além disso, a categoria destinada à avaliação de fatores demográficos foi retirada das listas de referências do arcabouço proposto por crer-se que pouco contribuem para a análise estratégica de implicações de natureza política para o setor ferroviário de cargas nacional. Os resultados dessas alterações podem ser visualizados no Quadro 32.

Categorias	Variáveis	Atributos Avaliados
Econômicos	Demanda por transporte ferroviário de cargas	Crescimento da demanda por transporte ferroviário de cargas e ampliação da malha ferroviária.
	Poder de barganha dos usuários	Capacidade de mobilização e organização dos usuários de transporte de cargas.
	Cenário macroeconômico	Crescimento do PIB. Variações no preço de <i>commodities</i> comercializadas por empresas brasileiras.
Socioculturais	Preservação dos direitos dos usuários	Percepção dos atores públicos e privados em relação aos direitos dos usuários do transporte ferroviário de cargas.
	Respeito às leis e normas regulatórias	Percepção dos atores públicos e privados em relação às leis e normas regulatórias que impactam o setor ferroviário de cargas.
	Combate à corrupção	Mecanismos estatais destinados a inibição, identificação e punição de atos ilícitos como corrupção entre atores públicos e lavagem de dinheiro. (PRÓ-ÉTICA, 2016)

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Atributos Avaliados
Políticos	Incertezas em relação à regulação	Volume de modificações em dispositivos normativos regulatórios
		Grau de contingenciamento do órgão regulador
		Experiência e tempo de permanência no cargo da direção do órgão regulador
		Duração média da edição de resoluções pelo órgão regulador, compreendendo a abertura do processo de participação social até a publicação no diário oficial da união da resolução.
		Adoção da metodologia de Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) pelo órgão regulador no processo de edição de resoluções.
		Nível de rivalidade entre os usuários do serviço ferroviário de cargas.
		Nível de rivalidade entre as concessionárias ferroviárias de cargas.
		Alterações no modelo e contrato de concessão ferroviária.
		Interferência percebida de atores políticos no processo de regulação.
	Postura ideológica do órgão regulador	Percepção dos atores públicos e privados do setor ferroviário de cargas quanto à postura ideológica do órgão regulador.
	Consistência das instituições	Percepção dos atores públicos e privados do setor ferroviário de cargas quanto à estabilidade das instituições.
	Estabilidade e pluralismo da política	Número de partidos políticos
		Distribuição de parlamentares eleitos para o legislativo federal por partido
Diferença percentual entre o primeiro candidato e o segundo candidato mais votado para presidência da república na última eleição.		

Quadro 32 - Atributos para cada variável principal de gestão estratégica no que tange exclusivamente aos fatores macro ambientais com implicações de natureza política para o setor de transporte ferroviário de cargas

Devido às muitas menções de vários entrevistados no que tange ao acompanhamento de obrigações regulatórias e ao atendimento à agência reguladora, a lista dedicada a indicadores de desempenho desejáveis econômicos e regulatórios foi alterada, e como resultado chegou-se ao Quadro 33.

Categorias	Variáveis	Atributos Avaliados
Gerais	Indicadores financeiros	Caixa positivo necessário à regulação.
		Índices de liquidez favoráveis.
		Resultados financeiros positivos para os acionistas
		Rentabilidade superior as demais empresas do setor.

(continua)

(continuação)

Categorias	Variáveis	Atributos Avaliados
	Indicadores operacionais	Perdas reais no transporte de cargas inferiores às admitidas pelo regulador. Atendimento aos padrões de conduta ética quanto à segurança e ao meio ambiente e às obrigações regulatórias.
Regulatórios	Indicadores financeiros	Índice obtido de revisão tarifária superior em relação ao índice solicitado.
		Redução de multas aplicadas pelo regulador
	Indicadores operacionais	Controle de prazos de ofícios
		Controle de multas (valores, objetos, áreas responsáveis, evolução, etc.)
		Número de requisições do órgão regulador entregues dentro do prazo
		Controle de acidentes (ANTT, 2013)
		Controle de atuação em regulamentações (processo de participação social)
		Influência junto aos atores políticos.
Atendimento às obrigações regulatórias.		

Quadro 33 - Indicadores desejáveis de cada variável principal dependente para gestão estratégica face à regulação para transportadores ferroviários de cargas

Foi revisada, também, a lista dedicada à avaliação dos tipos de ligações que as organizações do setor ferroviário de cargas podem empreender. Foi adicionado a tal lista a possibilidade de contratos multimodais, a figura de um usuário controlador e do usuário investidor. O resultado dessa alteração pode ser visualizado no Quadro 34.

Tipo de Ligação	Descrição
Fusões e aquisições	Um parceiro adquire o controle acionário de outro ou adquire completamente o outro parceiro.
Joint-venture	Entidade independente é criada pelos parceiros, com propósito específico.
Usuário controlador	Usuário com controle acionário da empresa de transporte ferroviário de cargas focal
Usuário investidor	Figura de usuários que adquirem equipamentos como locomotivas e vagões para circular sua carga.
Participação cruzada	Cada parceiro adquire uma participação acionária no outro parceiro.
Investimento minoritário	Um parceiro adquire uma participação acionária minoritária no outro parceiro.
Contrato de concessão	Decorrente de licitação sob a modalidade de leilão, para exploração e desenvolvimento de serviço público de transporte ferroviário de cargas.
Contrato de arrendamento	Período concedido para a exploração da malha ferroviária (as primeiras concessões foram de 30 anos), podendo ser prorrogado uma vez pelo prazo original estabelecido no contrato de arrendamento.
Contrato multimodal	Contrato envolvendo outros modais (empresas) de transportes para uma mesma carga, com origem e destino únicos.

(continua)

(continuação)

Tipo de Ligação	Descrição
Termos de adesão aos órgãos setoriais	Um ou mais participantes adere aos órgãos do ambiente institucional do setor.
Licenciamento de patente ou <i>know-how</i>	Uma empresa que possui tecnologia ou <i>know how</i> permite a outra fazer uso em troca de uma taxa <i>up-front</i> , seguido por <i>royalties</i> , usualmente baseada em contratos futuros.
Transferência de tecnologia	Arranjo informal no qual parceiros compartilham tecnologia. Pode ser acompanhado por acordos formais como pactos de licenciamento ou Pesquisa e Desenvolvimento.
Acordo / Contrato de P&D	Parceiros concordam em pesquisar e desenvolver produtos / serviços e/ou processos.
Acordo / Contrato de fornecimento de equipamentos e materiais	Um ou mais parceiros suprem materiais a outro parceiro que, por sua vez, usa esses materiais para elaborar um produto.
Acordo / Contrato de prestação de serviços	Um parceiro presta serviço a outro parceiro ou à aliança, na forma de assessoria, consultoria, treinamento, assistência técnica etc. Nessa categoria inserem-se, também, os contratos de trabalho e as relações sindicais.
Termo de associação	Um parceiro presta serviço a outro parceiro ou à aliança, na forma de representação de interesses. Nessa categoria inserem-se as associações de representação.

Quadro 34 - Descrição dos tipos de ligações, em função do grau de intensidade, para transportadoras ferroviárias de cargas

As demais listas de referências vislumbradas para o arcabouço proposto (análise relacional no nível da empresa focal e nível da indústria, indicadores financeiros e indicadores operacionais) não sofreram alterações, se mostrando satisfatórias para a aplicação completa da avaliação estratégica, com implicações de natureza política, de empresas concessionárias que atuam no setor ferroviário de cargas.

Os Quadros 35 a 38 representam as listas de referência para análise das alianças estratégicas com implicações de natureza política no nível da indústria (Quadro 35) e no nível da empresa focal (Quadro 36); análise do desempenho financeiro (Quadro 37); e do desempenho operacional (Quadro 38) para concessionárias ferroviárias de carga que operam no Brasil.

Categorias	Indicadores	Características
Estrutura da rede	Densidade	Alta/Baixa
	Escopo	Amplio/Restrito
	Posição e centralidade	Central/Intermediária/Periférica
Composição da rede	Identidade dos parceiros da indústria focal	Forte/Fraca
	Status dos parceiros da indústria focal	Sucesso/Fracasso
	Acesso a recursos	Fácil/Difícil
Modalidade dos laços	Força das conexões	Forte/Fraca
	Natureza dos laços	Colaborativa/Oportunista Obrigatória/Voluntária

Quadro 35 - Construtos para análise relacional – nível da indústria – para transportadores para transportadores ferroviário de cargas.

Categorias	Indicadores	Características
Estrutura da rede	Densidade	Alta / Baixa
	Escopo	Área de Concessão / Multi-Regional País / Global
	Posição e centralidade na rede	Central / Intermediária / Periférica
	Orifícios estruturais	Existência / Inexistência; Muitos / Poucos
	Tipo de laço	Invisíveis (privados) / Visíveis
	Padrão dos laços	Diretos / Indiretos
Composição da rede	Identidade da empresa focal	Forte / Fraca; Favorável / Desfavorável
	Status da empresa focal	Forte / Fraca; Favorável / Desfavorável
Modalidade dos Laços	Força das conexões	Forte / Fraca
	Natureza dos laços	Colaborativa / Oportunista
Gestão da rede	Uso de mecanismos de governança	Apropriado / Não apropriado
	Desenvolvimento de rotinas de compartilhamento de informações entre firmas	Alto estágio de desenvolvimento / Baixo estágio de desenvolvimento
	Experiência com múltiplas	Extensa / Não extensa
	Alinhamento de interesses entre os parceiros	Nível adequado / Nível inadequado
	Sistemas de medição de desempenho de rede	Apropriado / Não apropriado
Gestão de fornecedores	Sistema de gestão de fornecedores	Apropriado / Não apropriado
	Práticas de compras	Apropriado / Não apropriado
	Cadeia de fornecedores	Apropriado / Não apropriado

Quadro 36 - Construtos para análise relacional – nível corporativo da empresa focal – para transportadores ferroviário de cargas.

Índice	Interpretação
Índices de lucratividade	
Retorno do Ativo total (ROA)	Uma medida de retorno sobre o investimento total da empresa. Quanto maior, normalmente melhor.
Retorno sobre o patrimônio líquido (ROE)	Uma medida de retorno sobre o investimento total do acionista em uma empresa. Quanto maior, normalmente melhor.
Margem de lucro bruto	Uma medida das vendas disponíveis para cobrir despesas operacionais e ainda gerar lucro. Quanto maior, normalmente melhor.
Lucro por ação (LPA)	Uma medida de lucro disponível para acionistas ordinários. Quanto maior, normalmente melhor.
Índice de preço/lucro (P/L)	Uma medida de previsão de desempenho - um P/L alto tende a indicar que o mercado de ações prevê um forte desempenho futuro. Quanto maior, normalmente melhor.
Fluxo de caixa por ação	Uma medida de recursos disponíveis para custear atividades acima do nível de custos atual. Quanto maior, normalmente melhor.

(continua)

(continuação)

Índice	Interpretação
Índices de liquidez	
Índice de liquidez corrente	Uma medida da capacidade de uma empresa saldar suas dívidas no curto prazo com ativos que podem ser convertidos em capital no curto prazo. Recomenda-se um intervalo entre 2 e 3.
Índice de liquidez seca	Uma medida da capacidade de uma empresa de saldar suas dívidas de curto prazo sem se desfazer de seus estoques atuais. Uma proporção de 1 é considerada aceitável pela maioria dos setores.
Índices de alavancagem	
Índice de endividamento total	Uma medida do quanto das atividades de uma empresa foi financiado com endividamento. Quanto maior, maior o risco de insolvência.
Índice de endividamento sobre patrimônio líquido	Uma medida do endividamento proporcionalmente ao patrimônio líquido para financiar as atividades de uma empresa. Geralmente, menos que 1.
Índice de cobertura de juros	Uma medida do quanto os lucros de uma empresa podem cair e ainda permitir que paguem os juros de suas dívidas. Deve estar acima de 1.
Índices de atividade	
Giro de estoque	Uma medida de velocidade com que o estoque se renova.
Giro total de contas a receber	Uma medida do tempo médio que uma empresa leva para realizar seu crédito de vendas.

Quadro 37 - Indicadores de desempenho financeiro da empresa focal

Indicador	Interpretação
Indicadores Operacionais	
Tonelada útil (TU)	Total de carga movimentada no transporte remunerado.
Tonelada Quilômetro Útil (TKU)	Toneladas quilômetro úteis, ou seja, o trabalho realizado pela ferrovia para transportar uma tonelada útil de carga pela distância de um quilômetro. Total de km percorrido (TKM).
Tonelada-Quilômetro Bruto – (TKB)	Medida que descreve o total transportado de toneladas brutas (material rodante + carga) multiplicadas pela quilometragem percorrida pelas mesmas.
Tonelada média transportada por quilômetro	Avalia tonelada transportada por km percorrido. Total de km percorrido (TKM). Total de toneladas de mercadorias (TTM).
Trem por Km	Unidade de medida que representa o movimento de um trem, ao longo de um quilometro. Apenas se deve considerar a distância efetivamente percorrida.
TKU por trem	Indica a produção média de TKU por trem formado.
Segurança Operacional	
Causas dos acidentes	Falha Humana; Material Rodante; Outras Causas; Inferência de terceiros; Sinalização, Telecomunicação e Eletrotécnica; Via Permanente
Consequências dos Acidentes Graves (AG)	n° de acidentes; n° de acidentes graves; n° vítimas em acidentes graves; n° ag com mortes ou lesões graves; n° ag com danos ao meio ambiente; n° ag com danos à comunidade; n° ag com prejuízo elevado; n° ag com interrupção da circulação; n° ag com produto perigoso

(continua)

(continuação)

Indicador	Interpretação
Acidentes por trem.km	Indicador que verifica a relação entre o número de acidentes e a quantidade de trens por quilometragem
Índice de avaria nas mercadorias (%)	Avalia o índice de mercadoria danificada durante o transporte ou no manuseio. Total de mercadorias transportadas. Total de mercadorias avariadas.
Índices de Produtividade da Ferrovia	
Velocidade Média Comercial (VMC)	Indicador relacionado ao total de composições formadas com seu percurso e o somatório de tempos desde da formação do trem até seu desacoplamento total. Tem como unidade de apresentação o km/h. É um importante mostrador do desempenho da ferrovia.
Velocidade Média de Percurso (VMP)	Indicador relacionado ao total do tempo de viagens e o somatório do total de trens formados.
Disponibilidade (%) – Locomotiva	Representa a oferta de serviço durante a maior parte do tempo possível. Compreendida pela razão entre o tempo disponível total das locomotivas e os tempos totais das locomotivas.
Utilização da Disponibilidade (%) - locomotiva	É a relação entre o somatório dos tempos de efetiva utilização das locomotivas e o somatório dos tempos disponíveis das locomotivas.
Ocorrência com carga (%)	Avalia o índice de carga entregue fora do prazo combinado. Número de entregas dentro do prazo estabelecido (NPE). Número total de entregas.
Índice de aproveitamento (%)	Avalia o índice de aproveitamento da capacidade de transportar em relação à carga transportada. Toneladas de cargas transportadas (TCT). Capacidade de carga.
Consumo de combustível (litros/km)	Avalia o consumo de combustível do veículo por km percorrido. (TKM) total de km percorridos. (TL) Total de litros de combustível consumidos.
Consumo de Combustível litros por milhares de TKU	Compara o consumo total de óleo diesel com a quantidade de TKU. Indicador necessário para se verificar a eficiência energética
Consumo de Combustível litros por milhares de TKB	Compara o consumo total de óleo diesel com a quantidade de TKB. Indicador necessário para se verificar a eficiência energética
Índice de custos x receita (%)	Avalia porcentagem de comprometimento do custo da empresa em relação a sua receita total (considerar receita líquida). Receita Total (RT). Custo total da empresa (considerar todos os custos de produção).
Percurso Médio - Locomotiva	Mensura a distância percorrida em média por cada locomotiva.
Disponibilidade (%) Vagão	Mensura a ociosidade dos vagões
Utilização da Disponibilidade (%) Vagão	Mensura a utilização dos vagões disponíveis.
Percurso Médio – Vagão	Mensura a utilização dos vagões disponíveis, por meio da distância. Quando menor a distância percorrida, pior o desempenho no uso dos vagões.
TKU Produzida por Vagão	Quanto cada vagão carrega de itens úteis por km.
TU Transportada por Vagão	Quanto cada vagão carrega de itens úteis, descontando seu próprio peso.

Quadro 38 - Indicadores de atividade da empresa focal

7.5. Diferenças do ferramental analítico proposto para os arcabouços analíticos SNA e GEPE

Este estudo teve forte influência dos ferramentais analíticos propostos por Macedo-Soares (2002) – o SNA (*Strategic Network Analysis*) – e Bastos (2012) – o GEPE (*Gestão de Estratégias Políticas Empresariais*). Como um dos objetivos desta pesquisa é contribuir para a teoria, é necessário destacar as principais diferenças entre o arcabouço aqui proposto e aqueles mencionados.

O arcabouço analítico SNA não contempla constructos, variáveis e indicadores específicos do mercado político, sobretudo para a análise de empresas que atuam em setores regulados.

Já o ferramental analítico GEPE é direcionado para o mercado político, sendo uma derivação do arcabouço SNA para setores regulados, com ênfase no setor elétrico brasileiro. Contudo, o arcabouço aqui proposto trouxe, como inovação, a dimensão da ética e integridade corporativa, além de oferecer constructos, variáveis e indicadores específicos do setor ferroviário de cargas nacional, que, por si só, trazem diferenças marcantes em relação ao setor investigado que serviu de base para a elaboração do arcabouço GEPE.

8 Conclusões

Em razão das singularidades e peculiaridades que envolvem os setores regulados, em especial o setor ferroviário de carga brasileiro, que vem sofrendo profundas mudanças estruturais e uma crescente atuação do órgão regulador, esta pesquisa objetivou a elaboração de um arcabouço analítico que auxiliasse as concessionárias ferroviárias de carga na gestão mais efetiva de suas estratégias com implicações de natureza política, abrangendo o relacionamento com os vários atores institucionais relevantes e congregando a questão premente da ética e integridade corporativa que devem reger tais relacionamentos.

A fim de se identificar as estratégias políticas empregadas pelas concessionárias ferroviárias de cargas brasileiras, bem como suas redes de alianças estratégicas políticas, foram investigados três casos de mudanças regulatórias.

As reações capturadas das concessionárias nos processos que resultaram no novo marco regulatório do setor, na revisão tarifária e no pedido de prorrogação das concessões permitiram perceber como as empresas colaboraram entre si, e por meio de associações de classe, que podem ser associações diretas, como o caso da ANTF, ou indiretas, como o caso da ABIFER, para protegerem seus *status quo* e influenciarem os atores públicos, em especial o órgão regulador, em decisões que lhes fossem mais favoráveis.

O que se pôde alcançar em relação às estratégias políticas empregadas pelas empresas do setor ferroviário de cargas nacional é que elas são, em sua essência, reativas e buscam influenciar os tomadores de decisões políticas, notadamente o órgão regulador, por meio de um *lobby* de “convencimento” e informações técnicas, raramente empregando a tática de judicialização como instrumento de influência.

Pôde-se perceber, também, que as concessionárias ferroviárias de carga atuam no mercado político coletivamente, em razão do número reduzido de empresas, do grau de concentração e de cooperação entre as empresas do setor e, bem

como, da maioria das questões (*issue*) de interesse político serem comuns à maioria das concessionárias.

Ainda, como aspecto notável, o grau de concentração do setor ferroviário de cargas é significativo, com, aproximadamente, 99% do total de cargas transportadas em 2015 por apenas quatro concessionárias. Além disso, estas quatro concessionárias podem ser divididas em dois grandes grupos econômicos, um dedicado ao transporte do minério de ferro e outro dedicado ao agronegócio.

O principal instrumento de pressão das concessionárias, evidenciado pelo levantamento junto aos entrevistados desta pesquisa, é o contrato de concessão, que garante o monopólio das operações ferroviárias nas malhas concedidas.

Além disso, a demanda ferroviária é alta e com uma oferta baixa, o que permite às concessionárias imporem condições aos usuários, que, por conta de cargas cativas, como, por exemplo, o minério de ferro, ficam com poucas opções de barganharem suas cargas aos interesses de perenidade de fluxo de transportes das concessionárias.

Percebendo que os estudos direcionados às estratégias políticas empresariais não traziam preocupações em relação à ética e integridade corporativa, este estudo elaborou listas de referências específicas para a verificação da ética das concessionárias ferroviárias de carga, na execução de suas atividades e no relacionamento com demais atores que compõem o setor ferroviário de cargas nacional.

Ainda na linha das preocupações com a ética e integridade corporativa das estratégias políticas de empresas, a ótica do princípio da contestabilidade, proposta por Oberman (2004), foi utilizada como mecanismo para avaliação das estratégias políticas empregadas por concessionárias ferroviárias de carga, visando verificar se tais ações não proporcionariam restrições a outras partes interessadas de influenciarem no processo de tomada de decisão do ator institucional público.

Contudo, não se evidenciou, com base nos dados analisados nesta pesquisa, qualquer ação deliberada das concessionárias ferroviárias de cargas a fim de impedir ou cercear a possibilidade de influenciar atores públicos por outras partes interessadas no processo de tomada de decisão em políticas públicas.

Por fim, composto por um modelo, uma metodologia e listas de referências, o arcabouço analítico proposto para este estudo vislumbrou proporcionar às concessionárias ferroviárias de carga, um instrumento para análise estratégica, com implicações de natureza política, que auxiliasse tais empresas na elaboração de

estratégias políticas mais eficazes.

Diante destas considerações mais significativas em relação à pesquisa, ressalta-se as seguintes lições aprendidas para a gestão de empresas ferroviárias de cargas brasileiras:

- O papel da associação de classe é bastante relevante para as pretensões estratégicas de natureza política das concessionárias ferroviárias de carga;
- As tipologias de estratégias políticas consultadas para este estudo se mostraram satisfatórias para analisar a atuação das concessionárias ferroviárias de carga junto aos atores institucionais públicos, com vistas a materialização de benefícios ou manutenção de *status quo*;
- Em relação à ética e integridade corporativa, as concessionárias ferroviárias de cargas demonstram ter uma preocupação em manter uma boa imagem ante os atores políticos e as comunidades que as cercam;
- O envolvimento com as comunidades demanda grande atenção das concessionárias, em virtude dos impactos diretos causados pela passagem do trem, destacadamente em razão dos conflitos de trânsito e acidentes.

Se faz pertinente destacar as limitações compreendidas para o alcance dos objetivos traçados para este estudo:

- **Dificuldade de acesso aos sujeitos-chave para a realização das entrevistas:** uma limitação importante desta pesquisa foi a dificuldade de acesso aos potenciais respondentes. Foram feitos diversos contatos via e-mail e telefone, em que se agendavam entrevistas, mas elas eram canceladas. Talvez, por conta do momento em que o País passa, de retração da economia, em que as empresas buscam por suas “sobrevivências”. Ademais, por se tratarem de indivíduos da alta administração, suas agendas são bastante atribuladas. Soma-se a estas duas suposições, o fato do assunto em voga ser sensível, pois se trata de questões estratégicas da empresa, com implicações de natureza política e, ainda, o limiar ético do envolvimento político das empresas;
- **Tema sensível:** como fora discutido no Capítulo 2, Trevino (1986, p.

01, tradução nossa) afirmou que “o gestor, provavelmente, não permitiria que sua ‘ética’ fosse diretamente observada”. Tratar de estratégias políticas com os gestores das empresas, por si só, já caracteriza um tema delicado, sensível. Quando se adiciona questões relativas à percepção da ética envolvendo as estratégias políticas empresariais, isso acaba dificultando ainda mais a disposição dos entrevistados em falarem. Pôde-se perceber certo desconforto dos entrevistados das concessionárias e das associações em falarem de como era a atuação da empresa para influenciar atores públicos. Tal desconforto já não era percebido em relação às questões envolvendo o órgão regulador, em que os entrevistados das empresas e associações falavam abertamente;

- **Impossibilidade de uma aplicação completa do arcabouço analítico proposto:** por conta da dificuldade de acesso aos sujeitos-chave, não foi possível realizar todas as etapas estabelecidas no arcabouço analítico proposto completamente em pelo menos uma das concessionárias. Também, nenhuma concessionária concedeu permissão para que se utilizasse dados da empresa para uma aplicação completa, bem como não foi permitida entrevista ou aplicação de questionários para um maior número de colaboradores; e
- **Subjetividade dos entrevistados:** há que se destacar, também, que por se tratar de um estudo baseado, principalmente, na análise de entrevistas, estas são fruto de percepções pessoais, o que pode caracterizar vieses dos entrevistados em relação à posição política e hierárquica ocupada na empresa, por exemplo.

Como tais limitações foram destacadas e enxergando que outros estudos podem contribuir para a ampliação do conhecimento acerca das estratégias políticas empresariais, sugerem-se os seguintes desdobramentos para futuras pesquisas:

- Elaboração de uma tipologia própria de estratégias políticas de empresas reguladas no Brasil, com proposições e hipóteses verificáveis estatisticamente;
- Aplicação do arcabouço analítico proposto em mais concessionárias

do setor ferroviário de cargas, comparando os resultados entre as concessionárias;

- Desenvolver construtos, variáveis e indicadores que possam mensurar o impacto das estratégias políticas no desempenho global de empresas que atuam sob regulação por agências de Estado; e
- Desenvolver construtos, variáveis e indicadores que possam mensurar o impacto das estratégias políticas no desempenho global da rede de valor de empresas que atuam sob regulação por agências de Estado.

O ferramental analítico proposto para esta pesquisa chamou a atenção para três aspectos: a gestão de estratégias políticas empresariais de empresas que atuam em setores regulados; a identificação e gestão dos relacionamentos estratégicos com implicações de natureza política; e, por fim, a necessidade de se observar a manutenção da ética e integridade corporativa no relacionamento de empresas na tentativa de influenciar atores institucionais públicos em benefício próprio ou do setor que atuam.

Conclui-se que o ferramental analítico proposto atingiu seu objetivo de oferecer para as empresas que atuam em setores regulados, notadamente as concessionárias ferroviárias de carga, um arcabouço que lhes direcionassem aos atributos necessários para conquistas de vantagens competitivas no mercado político, respeitando a liberdade de outras partes interessadas interferirem neste mesmo mercado e respeitando os limites éticos que tais ações urgentemente merecem.

9

Referências bibliográficas

ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos estudos**, v. 73, p. 33 – 37. 2005.

ANTT - Agência Nacional dos Transportes Terrestres – Relatório Anual 2014. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4880/RelatoriosAnuais.html#lista> Acesso: 21/10/2016.

_____. Acompanhamento das concessões ferroviárias. **Relatório Anual**, 2013. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4994/Relatorios.html#lista>. Acesso: 30/11/2015.

APLIN, J. C.; HEGARTY, W. H. Political influence: strategies employed by organizations to impact legislation in business and economic matters. **The Academy of Management Journal**, v. 23, n. 3, p. 438-450. 1980.

ARAÚJO, L.; OLIVEIRA, A. **Diálogos da energia: reflexões sobre a última década (1994-2004)**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2005. 271p.

ARROW, K. J. The economics of agency. In: **Principals and agents: the structure of American business**. Boston: Harvard Business School Press, 1985. 241p.

ARRUDA, M. C. C.; NAVRAN, F. Indicadores de clima ético nas empresas. **RAE**, v. 40, n. 3, p.26-35. 2000.

AUSTIN, J. E. **Managing in developing countries: strategic analysis and operation techniques**. New York, NY, USA: Free Press, 1990. 480p.

BALLOU. R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos: logística empresarial**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. 616p.

BANCO MUNDIAL. **Transport Research Support**. The International Bank for Reconstruction and Development. AMOS, P. Freight transport for development toolkit: rail freight. Washington DC, Estados Unidos, 2009.

BARNETT, M. L. Stakeholder influence capacity and the variability of financial returns to corporate social responsibility. **The Academy of Management Review**, v. 32, n. 3, p. 794-816. 2007.

BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. S. **Administração estratégica e**

vantagem competitiva: conceitos e casos. 3.ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2011. 432p.

BARON, D. P. Integrated strategy: market and non marketing components. **California Management Review**, v.37, n. 2, p.47-65, 1995.

BARRON, A. Exploring national culture's consequences on international business lobbying. **Journal of World Business**, v. 46, n. 3, p. 320–327. 2011.

BASTOS, S. A. P. **Proposta de um arcabouço analítico na perspectiva relacional para auxílio à gestão de estratégias políticas empresariais: foco no setor elétrico brasileiro.** Rio de Janeiro, 2012. 316p. Tese de doutorado. IAG. PUC-Rio.

BASTOS, S. A. P.; MACEDO-SOARES, T. D. L. v. A. Arcabouço analítico relacional para gestão de estratégias políticas empresariais face ao ambiente regulatório: foco no setor de distribuição de energia elétrica brasileiro. **Business and Management Review**, Special Issue, v. 4, n. 8, p. 152-167. 2015.

_____. Impacto estratégico dos fatores macroambientais no desempenho de concessões de serviços públicos: a CEG e a CEG Rio na ótica relacional. **RAP**, v. 41, n. 4, p. 733-767. 2007.

BAYSINGER, B. D. Domain maintenance as an objective of business political activity: an expanded typology. **The Academy of Management Review**, v. 9, n. 2, p. 248-258. 1984.

BIRNBAUM, H. P. Political strategies of regulated organizations as functions of context and fear. **Strategic Management Journal**, v. 6, n. 2, p. 135–150. 1985.

BOITEUX, P. **História das Ferrovias Brasileiras.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. 98p.

BONARDI, J. P.; HOLBURN, G. L. F.; VANDEN BERGH, R. G. Nonmarket strategy performance: evidence from U.S. electric utilities. **Academy of Management Journal**, v.49, n.6, p.1209-1228. 2006.

BONARDI, J. P. Corporate political resources and the resource-based view of the firm. **Strategic Organization**, v. 9, n. 3, p. 247–255. 2011.

BOWERSOX, D. et al. **Gestão da cadeia de suprimentos e logística.** 4.ed. Porto Alegre: McGraw Hill, 2013. 472p.

BRACKER, J. The historical development of the strategic management concept. **The Academy of Management Review**, v. 5, n. 2, p. 219-224. 1980.

BRANDENBURGER, A.M.; NALEBUFF, B.J. **Co-opetition**, New York: Doubleday, 1997. 304p.

BUENO, N. P. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional. **Revista Economia**, v. 5, n. 2, p. 361-420. 2004.

BÜYÜKÖZKAN, G.; GÖRENER, A. "Evaluation of product development partners using an integrated AHP-VIKOR model". **Kybernetes**, v. 44, n. 2, p.220 – 237. 2015.

CANTOS, P.; PASTOR, J. M.; SERRANO, L. Evaluating European railway deregulation using different approaches. **Transport Policy**, v. 24, p. 67-72, 2012.

CAPALDO, A. Network structure and innovation: the leveraging of a dual network as a distinctive relational capability. **Strategic Management Journal**, v. 28, n. 6, p. 585–608, 2007.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; SILVA, S. M. G. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Gestão Organizacional**, v. 10, edição especial, p.469 – 496. 2012.

CASTORINO, A. B. Proposições para solução de conflitos ferroviários urbanos. ANTT – Agência Nacional dos Transportes Terrestres. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4751/Ferroviearia.html>. Acesso em: 15/03/2016.

CHELLAPPA, R. K.; SARAF, N. Alliances, rivalry, and firm performance in enterprise systems software markets: a social network approach. **Information Systems Research**, v. 21, n. 4, p. 849-871. 2010.

CHEN, M. J.; MILLER, D. Reconceptualizing competitive dynamics: a multidimensional framework. **Strategic Management Journal**, v. 36, n. 5, p. 758–775. 2015.

CHO, C. H.; PATTEN, D. M.; ROBERTS, R. W. Corporate political strategy: an examination of the relation between political expenditures, environmental performance, and environmental disclosure. **Journal of Business Ethics**, v. 67, n. 2, p. 139–154. 2006.

CHOPRA, S. MEINDL, P. **Gestão da cadeia de suprimentos: estratégia, planejamento e operação**. 5.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010. 544p.

CHRISTENSEN, C. M.; ROSENBLOOM, R. S. Explaining the attacker's advantage: technological paradigms, organizational dynamics, and the value network. **Research Policy**, v. 24, n. 2, p. 233-257, 1995.

CNT - Confederação Nacional do Transporte. Pesquisa CNT de Ferrovias 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.cnt.org.br/Pesquisa/pesquisa-cnt-ferrovias> Acesso: 10/11/2016.

CONANT, M. **Railroad bankruptcies and mergers from Chicago west 1975 – 2001**: financial analysis and regulatory critique. The Boulevard,

- Langford Lane Kidlington, Oxford, United Kingdom: Elsevier. 2004. 154p.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista Economia Contemporânea**, v. 6, n. 2, p. 119-146. 2002.
- CORRÊA, C. A.; CORRÊA, H. L. **Administração de produção e de operações**: manufatura e serviços - uma abordagem estratégica. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012. 704p.
- CORREA, P. et al. Regulatory governance in Brazilian infrastructure industries. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 48, p. 202-216. 2008.
- CORREIA, A. M. R.; MESQUITA, A. **Mestrados & doutoramentos – estratégias para elaboração de trabalhos científicos: o desafio da excelência**. Porto, Portugal. Vida Económica – Editorial, 2014.
- CORTINA, A.; MARTÍNEZ, E. **Ética**. São Paulo: Edições Loyola 2005.
- CRAINIC, T. G. Service network design in freight transportation. **European Journal of Operational Research**, v.122, n. 2, p. 272-288. 2000.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2.ed. Porto Alegre: Artmed. 2007. 296p.
- CUÉLLAR, L. **Introdução às agências reguladoras brasileiras**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 171p.
- DAHAN, N. M.; HADANI, M.; SCHULER, D. A. The governance challenges of corporate political activity. **Business & Society**, v. 52, n. 3, p. 365–387. 2013.
- DANESE, P. Designing CPFR collaborations: insights from seven case studies. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 27, n. 2, p. 181 – 204. 2007.
- DASSLER, T. Combining theories of regulation – Proposing a framework for analyzing regulatory systems worldwide. **Utilities Policy**, v. 14, n. 1, p. 31–43, 2006.
- DE FARIAS, P. C. L.; RIBEIRO, S. M. R. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 79–94, 2002.
- DE PAULA, G. M.; AVELLAR, A. P. Reforms and infrastructure regulation in Brazil: the experience of ANTT and ANTAQ. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 48, p. 237–251, 2008.
- DENG, X.; TIAN, Z.; ABRAR, M. The corporate political strategy and its integration with market strategy in transitional China. **Journal of Public Affairs**, v. 10, n. 4, p. 372–382. 2010.

DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160. 1983.

DOH, J.; MCGUIRE, S.; OZAKI, T. Global governance and international nonmarket strategies: introduction to the special issue. **Journal of World Business**, v. 50, n. 2, p. 256–261. 2015.

DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 65-91. 1995.

DOZ, Y. L.; HAMEL, G. **Alliance advantage: the art of creating value through partnering**. Boston, Massachusetts, USA: Harvard Business Press, 1998. 334p.

DUBBINK, W.; SMITH, J. A political account of corporate moral responsibility. **Ethic Theory Moral Prac**, v. 14, n. 2, p. 223–246, 2011.

EISENHARDT, K. M. Agency and institutional theory explanations: the case of retail sales compensation. **The Academy of Management Journal**, v. 31, n. 3, p. 488-511. 1988.

_____. Agency theory: an assessment and review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74. 1989a.

_____. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v.14, n.4, p.532 – 550. 1989b.

EISENHARDT, K. M.; GRAEBNER, M. E. Theory building from cases: opportunities and challenges. **Academy of Management Journal**, v.50, n.1, p.25-32, 2007.

EISENHARDT, K. M.; SCHOONHOVEN, C. B. Resource-based view of strategic alliance formation: strategic and social effects in entrepreneurial firms. **Organization Science**, v. 7, n. 2, p. 136-150. 1996

ENGAU, C.; HOFFMANN, V. H. Corporate response strategies to regulatory uncertainty: evidence from uncertainty about post-Kyoto regulation. **Policy Sciences**, March, v. 44, n. 1, p. 53-80. 2011.

FAHEY, L.; RANDALL, R. M. **Learning from the future: competitive foresight scenarios**. New York: John Wiley, 1998. 464p.

FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X.; JORDANA, J.; BIANCULLI, A. C. Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. **Regulation & Governance**, v. 10, n. 3, p. 230-247. 2016.

FERNER, A. Political constraints and management strategies: the case of working practices in british rail. **British Journal of Industrial Relations**, v. 23, n. 1, p. 47–70. 1985.

FERREIRA, M. P.; STOROPOLI, J. E.; SERRA, F. R. Two decades of research on strategic alliances: analysis of citations, co-citations and themes researched. **RAC**, v. 18, ed. esp., art. 6, p. 109-133. 2014.

FIANI, R. **Teoria dos jogos**: com aplicações em economia, administração e ciências sociais. 3.ed. São Paulo: Campus-Elsevier, 2009. 388p.

FINGER, M. EU Transport Policy. Special Edition, **Transport Information in the EU**. 2015. Disponível em: <http://fsr.eui.eu/publications/eu-transport-policy/> Acesso: 06/11/2016.

FITZSIMMONS, J. A.; FITZSIMMONS, M. J. **Administração de serviços**: operações, estratégia e tecnologia da informação. 7.ed. Porto Alegre: McGraw-Hill, 2014. 560p.

FONTAINE, P. Free riding. **Journal of the History of Economic Thought**, v. 36, n. 3, p. 359 – 376. 2014.

FRANCO, M.; HAASE, H. Interfirm alliances: a taxonomy for SMEs. **Long Range Planning**, v. 48, n. 3, p. 168–181. 2015.

FREEMAN, R. E. **Strategic management**: a stakeholder approach. Boston: Pitman, 1984. 275p.

FREEMAN, R. E.; LIEDTKA, J. Stakeholder capitalism and the value chain. **European Management Journal**, v. 15, n. 3, p. 286-296. 1997.

FREEMAN, R. E.; REED, D. E. Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance. **California Management Review**, v.25, n.3, p.88-103, 1983.

FREMETH, R. A.; HOLBURN, G. L. F. Information asymmetries and regulatory decision costs: an analysis of U.S. electric utility rate changes 1980–2000. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 28, n. 1, p. 127-162. 2012.

FRIEBEL, G.; IVALDI, M.; VIBES, C. Railway (de)regulation: a European efficiency comparison. **Economica**, v. 77, n. 305, p. 77–91. 2010.

GERODETTI, J. E.; CORNEJO, C. **As ferrovias do Brasil**: nos cartões-postais e álbuns de lembranças. São Paulo: Solaris, 2005. 259p.

GETZ, K. A. Research in corporate political action. **Business & Society**, v. 36, n. 1, p. 32-72. 1997.

_____. Public affairs and political strategy: theoretical foundations. **Journal of Public Affairs**, v. 1, n. 4, p. 305-329. 2001.

GHAURI, P. Designing and conducting case studies in international business research. In: R. Marschan-Piekkari & C. Welch (Eds.), **Handbook of qualitative research methods for international business** (p. 109-124). Cheltenham, UK: Edward Elgar. 2004.

GHAZINOORY, S.; ABDI, M.; AZADEGAN-MEHR, M. SWOT methodology: a state-of-the-art review for the past, a framework for the future. **Journal of Business Economics and Management**, v.12, n.1, p. 24 – 48. 2011.

GHOSH, L. Decoding and recoding natural monopoly, deregulation, and intellectual property. **University of Wisconsin Law School**, out. 2006.

GIBBERT, M.; RUIGROK, W.; WICKI, B. What passes as a rigorous case study? **Strategic Management Journal**, v. 29, n. 13, p. 1465–1474. 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. 200p

GOERZEN, A. Alliance Networks and Firm Performance: The Impact of Repeated Partnerships. **Strategic Management Journal**, v. 28, n. 5, p. 487-509. 2007.

GOMES, E.; BARNES, B. R.; MAHMOOD, T. A 22 year review of strategic alliance research in the leading management journals. **International Business Review**, v. 25, n. 1, Part A, p. 15–27. 2016.

GRANT, R. M.; BADEN-FULLER, C. A knowledge accessing theory of strategic alliances. **Journal of Management Studies**, v. 41, n.1, p. 61-84. 2004.

GREENWOOD, R.; HININGS, C. R. Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. **The Academy of Management Review**, v. 21, n. 4, p. 1022-1054. 1996.

GUARIDO FILHO, E. R.; MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Institucionalização da teoria institucional no contexto dos estudos organizacionais no brasil. In: **XXXIII Encontro da Anpad**. São Paulo, 19 a 23 de setembro de 2009.

GULATI, R. Alliances and Networks. **Strategic Management Journal**, v.19, n. 4, p. 293-317. 1998.

GULATI, R.; NOHRIA, N.; ZAHEER, A. Strategic networks. **Strategic Management Journal**, v. 21, n. 3, p. 203–215. 2000.

GUNN, J. **Along parallel lines: a history of the railways of New South Wales**. Melbourne: Melbourne University Press, 1989.

HADANI, M.; BONARDI, J. P.; DAHAN, N. Corporate political activity, public policy uncertainty and firm outcome: a meta-analysis. **Strategic Organization**, p. 1-29, jun. 2016

HADANI, M.; DAHAN, N. M.; DOH, J. P. The CEO as chief political officer: managerial discretion and corporate political activity. **Journal of Business Research**, v. 68, n.11, p. 2330–2337. 2015.

HADANI, M.; SCHULER, D. A. In search of El Dorado: the elusive financial

returns on corporate political investments. **Strategic Management Journal**, v. 34, n. 2, p. 165-181. 2013.

HALINEN, A.; TÖRNROOS, J. Using case methods in the study of contemporary business networks. **Journal of Business Research**, v.58, n. 9, p.1285-1297. 2005.

HAMEL, G. Competition for competence and inter-partner learning within international strategic alliances. **Strategic Management Journal**, v. 12, Special Issue, p. 83 – 103. 1991.

HEALY, P. M.; PALEPU, K. G. Information asymmetry, corporate disclosure, and the capital markets: A review of the empirical disclosure literature. **Journal of Accounting and Economics**, v 31, p. 405–440, 2001.

HEIMERIKS, K. H.; BINGHAM, C. B.; LAAMANEN, T. Unveiling the temporally contingent role of codification in alliance success. **Strategic Management Journal**, Vol. 36, n. 3, p. 462–473, 2015.

HENISZ, W. J.; ZELNER, B. A. Legitimacy, interest group pressures, and change in emergent institutions: the case of foreign investors and host country governments. **Academy of Management Review**, v. 30, n. 2, p. 361–382. 2005.

HILL, T.; WESTBROOK, R. SWOT analysis: it's time for a product recall. **Long Range Planning**, v. 30, n.1, p. 46 – 52. 1997.

HILL, W. L.; JONES, T. M. Stakeholder – agency theory. **Journal of Management Studies**, v. 29, n. 2, p. 131-154. 1992.

HILLMAN, A. J.; HITT, M. A. Corporate political strategy formulation: a model of approach, participation, and strategy decisions. **Academy of Management Review**, v.24, n.4, p. 825-842. 1999.

HILLMAN, A. J.; KEIM, G. D. Shareholder value, stakeholder management, and social issues: what's the bottom line? **Strategic Management Journal**, v. 22, n. 2, p.125–39. 2001.

HILLMAN, A. J.; KEIM, G. D.; SCHULER, D. Corporate political activity: a review and research agenda. **Journal of Management**, v. 30, n. 6, p. 837–857. 2004.

HILMOLA, O. P.; E LAISI, M. Shareholder value creation on deregulated transportation sector: focus on North American railway freight. **Expert Systems with Applications**, v. 42, p. 113–124, 2015.

HILMOLA, O. P.; SZEKELY; B. **Deregulation of railroads and future development scenarios in Europe**: literature analysis of privatization process taken place in US, UK and Sweden. Lappeenranta University of Technology. Department of Industrial Engineering and Management Research, 2006. 37p. (Research Report 169).

HOFFMANN, W. Strategies for managing a portfolio of alliances. **Strategic Management Journal**, v. 28, n. 8, p. 827-856, 2007

HOLBURN, G. L.; VANDEN BERGH, R. G. Consumer capture of regulatory institutions: the creation of public utility consumer advocates in the United States. **Public Choice**, v.126, n. 1/2, p.45-73. 2006.

_____. Influencing agencies through pivotal political institutions. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 20, n. 2, p. 458-483. 2004.

_____. Integrated market and nonmarket strategies: political campaign contributions around merger and acquisition events in the energy sector. **Strategic Management Journal**, v. 35, n. 3, p. 450–460. 2014.

HOSKISSON, R. E.; EDEN, L.; LAU, C. M.; WRIGHT, M. Strategy in emerging economies. **Academy of Management Journal**, v. 43, n. 3, p. 249-267. 2000.

HOUBEN, G.; LENIE, K.; VANHOOF, K. A knowledge-based SWOT-analysis system as an instrument for strategic planning in small and medium sized enterprises. **Decision Support Systems**, v. 26, n. 2, p. 125–135. 1999.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Radar Nº. 18:** tecnologia, produção e comércio exterior. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alpha_content&Itemid=80> Acesso em: 10/11/2016.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360. 1976.

JIANG, Y.; PENG, M. W.; YANG, X.; MUTLU, C. C. Privatization, governance, and survival: MNE investments in private participation projects in emerging economies. **Journal of World Business**, v. 50, p. 294–301, 2015.

JORDÃO, E. F. **Restrições regulatórias à concorrência**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 215p.

JOYNER, B. E.; PAYNE, D. Evolution and implementation: a study of values, business ethics and corporate social responsibility. **Journal of Business Ethics**, Vol. 41, n. 4, p. 297–311, 2002.

KALE, P.; SINGH, H. Managing strategic alliances: what do we know now, and where do we go from here? **Academy of Management Perspectives**, v. 23, n. 3, p.45-61. 2009.

KASSINIS, G.; VAFEAS, N. Stakeholder pressures and environmental performance. **The Academy of Management Journal**, v. 49, n. 1, p. 145-

159. 2006.

KAUPPILA, O. P. Alliance management capability and firm performance: using resource-based theory to look inside the process black box. **Long Range Planning**, v. 48, n. 3, p.151–167, 2015.

KEIM, G. D.; ZEITHAML, C. P. Corporate political strategy and legislative decision making: a review and contingency approach. **The Academy of Management Review**, v. 11, n. 4, p. 828-843. 1986.

KINGSLEY, A. F.; VANDEN BERGH, R. G.; BONARDI, J. P. Political markets and regulatory uncertainty: insights and implications for integrated strategy. **Academy of Management Perspectives**, v. 26, n. 3, p. 52-67. 2012.

KIRBY, M. W. **The origins of railway enterprise: the stockton and darlington railway 1821-1863**. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

KLEIN, M. **Union pacific: the reconfiguration: America's greatest railroad from 1969 to the present**. New York: Oxford University Press, 2011. 520p.

KNOKE, D; KUKLINSKI, J. H. **Network analysis**. Thousand Oaks, California, USA: Sage Publications, 1982. 148p.

KUMAR, V.; THAKUR, M.; PANI, S. K. Corporate political activity: an integrated model. **Asian Social Science**, v. 11, n. 16, p. 128 – 136. 2015.

LA TAILLE, Y. **Moral e ética: dimensões intelectuais e afetivas**. Porto Alegre: Artmed, 2007. 192p.

LAFFONT, J. J.; TIROLE, J. The politics of government decision-making: a theory of regulatory capture. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 106, n. 4, p. 1089-1127, 1991.

LAURINO, A.; RAMELLA, F.; BEIRA, P. The economic regulation of railway networks: a worldwide survey. **Transportation Research Part A**, v. 77, p. 202-212. 2015.

LAWTON, T.; MCGUIRE, S.; RAJWANI, T. Corporate political activity: a literature review and research agenda. **International Journal of Management Reviews**, v. 15, n. 1, p. 86–105. 2013.

LENWAY, S. A.; REHBEIN, K. Leaders, followers, and free riders: an empirical test of variation in corporate political involvement. **Academy Management Journal**, v. 34, n. 4, p. 893-905. 1991.

LEVI-FAUR, D.; BACHAR, Z. R. Corporate regulatory strategies in context: telecoms and electricity reforms and the new order of regulatory capitalism. **Journal of Organizational Analysis**, v. 19, n.3, p. 235 – 255, 2011.

LIYOU, J. J. H.; TZENG, G. H.; TSAI, C. Y.; HSU, C. C. A hybrid ANP model

in fuzzy environments for strategic alliance partner selection in the airline industry. **Applied Soft Computing**, v. 11, n. 4, p. 3515–3524. 2011.

LUX, S.; CROOK, T. R.; WOEHR, D. J. Mixing business with politics: a meta-analysis of the antecedents and outcomes of corporate political activity. **Journal of Management**, v. 37, n.1, p. 223-247. 2011.

MACEDO-SOARES, T. D. L. v. A. Ensuring dynamic fit of firms that compete globally in alliances and networks: proposing in global SNA – strategic network analysis – framework. **RAP**, v.45, n.1, p. 67-105. 2011.

_____. **Strategic alliances and networks: conceptual tools for strategic assessments**. In: Readings Book of GBATA International Conference, Rome, v.1, p.292-305, 2002.

MACEDO-SOARES, T. D. L. v. A.; FIGUEIRA, L. A. P. A. Gestão estratégica da energia núcleo elétrica no brasil: recursos e competências críticos para seu sucesso. **RAC**, v. 1, Edição Especial, p. 55-76. 2007.

MACHARIS, C.; BONTEKONING, Y. M. Opportunities for or in intermodal freight transport research: a review. **European journal of operational research**, v.153, n. 2, p. 400-416. 2004.

MAHON, J. F.; MCGOWAN, R. A. Modeling industry political dynamics. **Business Society**, v. 37, n. 4, p. 390-413. 1998.

MAHON, J. F.; MURRAY, E. A. Strategic planning for regulated companies. **Strategic Management Journal**, v. 2, n. 3, p. 251-262. 1981.

MAJCHRZAK, A.; JARVENPAA, S. L.; BAGHERZADEH, M. A review of interorganizational collaboration dynamics. **Journal of Management**, v. 41, n. 5, p. 1338-1360. 2015.

MANTERE, S.; PAJUNEM, K.; LAMBERG, J. A. Vices and virtues of corporate political activity: the challenge of international business. **Business & Society**, v. 48, n. 1, p. 105-132. 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. Atlas, São Paulo, 2003. 320p.

MARQUES NETO, F. A. **Agências reguladoras independente: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 220p.

McCARTNEY, S.; STITTLE, J. Accounting for producer needs: the case of Britain's rail infrastructure. **Accounting Forum**, v, 39, n. 2, p. 109-120, 2015.

MECKLING, J. Oppose, support, or hedge? Distributional effects, regulatory pressure, and business strategy in environmental politics. **Global Environmental Politics**, v. 15, n. 2, p. 19 – 37. 2015.

MEDINA, L. F. The analytical foundations of collective action theory: a

survey of some recent developments. **Annual Review of Political Science**, v. 16, p. 259-283. 2013.

MELLAHI, K.; FRYNAS, G. J.; SUN, P.; SIEGEL, D. A review of the nonmarket strategy literature: toward a multi-theoretical integration. **Journal of Management**, v. 42, n.1, p. 143–173. 2016.

MICEWSKI, E. D.; TROY, C. Business ethics – deontologically revisited. **Journal of Business Ethics**, Vol. 72, n. 1, p.17–25. 2007.

MINGERS, J. Paradigm wars: ceasefire announced who will set up the new administration? **Journal of Information Technology**, v. 19, n. 3, p. 165–171. 2004.

MINTZBERG, H. The strategy concept I: five Ps for strategy. **California Management Review**, v. 30, n. 1, p. 11 – 24. 1987.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2007. 496p.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. **The Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, p. 853-886. 1997.

MOOSA, I.; RAMIAH, V. **The costs and benefits of environmental regulation**. Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar Pub, 2015. 352p.

MOWERY, D. C.; OXLEY, J. E.; SILVERMAN, B. S. Strategic alliances and interfirm knowledge transfer. **Strategic Management Journal**, v. 17, Winter Special Issue, p. 77-91. 1996.

NELL, P. C.; PUCK, J.; HEIDENREICH, S. Strictly limited choice or agency? Institutional duality, legitimacy, and subsidiaries' political strategies. **Journal of World Business**, v. 50, n. 2, p. 302–311, 2015.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112. 1991.

NUNES, A. A economia da regulação e a teoria política positiva uma análise da regulação das empresas de assistência médica no Brasil. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 2, n. 1, p. 51-60. 2002.

OBERMAN, W. D. A framework for the ethical analysis of corporate political activity. **Business and Society Review**, v. 109, n. 2, p. 245–262. 2004.

OLIVEIRA, E. R.; FERREIRA, P. **Métodos de investigação**: da interrogação à descoberta científica. Porto, Portugal: Vida Económica – Editorial, 2014. 144p.

OLIVER, C.; HOLZINGER, I. The effectiveness of strategic political management: a dynamic capabilities framework. **Academy of Management Review**, v.33, n.2, p.496-520. 2008.

OLKEN, B. A. Corruption perceptions vs. corruption reality. **Journal of Public Economics**, Vol. 93, n. 7/8, p. 950–964. 2009.

OLSON, M. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. 2.ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971. 208p.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press. 1990. 298p.

_____. How types of goods and property rights jointly affect collective action. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 3, p. 239-270. 2003.

OXLEY, J. E. Appropriability hazards and governance in strategic alliances: a transaction cost approach. **The Journal of Law, Economics, Organization**, v. 13, n. 2, p. 387–409. 1997.

OZCAN, P.; EISENHARDT, K. M. Origin of alliance portfolios: entrepreneurs, network strategies, and firm performance. **Academy of Management Journal**, v. 52, n. 2, p. 246–279. 2009.

OZER, M.; ALAKENT, E. The influence of ownership structure on how firms make corporate political strategy choices. **Business & Society**, v. 52, n. 3, p. 451–472. 2012.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **RAP**, v. 40, n. 4, p. 523-543. 2006.

PANAGIOTOU, G. Bringing SWOT into focus. **Business Strategy Review**, v. 14, n.2, p. 8-10. 2003.

PARKHE, A. Strategic Alliance Structuring: A Game Theoretic and Transaction Cost Examination of Interfirm Cooperation. **The Academy of Management Journal**, v. 36, n. 4, p. 794-829. 1993.

PARTANEN, J.; MÖLLER, K. How to build a strategic network: A practitioner-oriented process model for the ICT sector. **Industrial Marketing Management**, v. 41, n. 3, p. 481–494. 2012.

PAUWELS, P.; MATTHYSSENS, P. The architecture of multiple case study research in international business. In: MARSCHAN-PIEKKARI, R.; WELCH, C. (Eds.) **Handbook of Qualitative Research Methods for International Business**. Cheltenham, UK: Edward Elgar. 2004. 610p.

PEARCE, J. L.; CASTRO, J. O.; GUILLÉN, M. F. Influencing politics and political systems: polytical systems and corporate strategies. **Academy of Management Review**, v.33, n. 2, p.493-495. 2008.

PECI, A.; CAVALCANTI, B. S. Reflexões sobre a autonomia do órgão

regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 5, p. 99-118. 1999.

PECORINO, P. Olson's logic of collective action at fifty. **Public Choice**, v. 162, p.243–262. 2015.

PEPPARD, J.; RYLANDER, A. From value chain to value network: insights for mobile operators. **European Management Journal**, v. 24, n. 2–3, p. 128–141. 2006.

PERSSONA, S. G.; LUNDBERGA, H.; ANDRESEN, E. Interpartner legitimacy in regional strategic networks. **Industrial Marketing Management**, v. 40, n. 6, p. 1024–1031. 2011.

PIZAM, A., MANSFIELD, Y. **Consumer behavior in travel and tourism**. Binghamton, NY, US: Routledge, 2012. 550p.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **RAP**, v. 40, n. 4, p. 679-698. 2006

POMPERMAYER, F. M.; CAMPOS NETO, A. S.; SOUSA, R. A. F. Considerações sobre os marcos regulatórios do setor ferroviário brasileiro – 1997-2012. Nota Técnica IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Brasília, dezembro de 2012.

PONTEROTTO, J. G. Qualitative research in counseling psychology: a primer on research paradigms and philosophy of science. **Journal of Counseling Psychology**, v. 52, n. 2, p. 126–136. 2005.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise da indústria e da concorrência**. 2.ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004. 376p.

_____. The contributions of industrial organization to strategic management. **The Academy of Management Review**, v. 6, n. 4, p. 609-620. 1981.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. University of Chicago Press, 2012. 486p.

PRINCE, K.; BARRETT, M.; OBORN, E. Dialogical strategies for orchestrating strategic innovation networks: the case of the internet of things. **Information and Organization**, v. 24, n. 2, p. 106–127. 2014.

RAMAMURTI, R. Strategic planning in government-dependent businesses. **Long Range Planning**, v. 19, n. 3, p. 62-71. 1986.

RAMPAZZO, LINO. **Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. 3.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005. 139p.

REMENYI, D.; WILLIAMS, B.; MONEY, A.; SWARTZ, E. **Doing research in business and management: an introduction to process and method**.

London: Sage Publications. 1998. 320p.

REMIŠOVÁ, A.; BÚCIOVÁ, Z. Measuring corporate social responsibility towards employees. **Journal for East European Management Studies**, v. 17, n. 3, p. 273-291. 2012.

REUER, J. J.; ARINÕ, A. Strategic alliance contracts: dimensions and determinants of contractual complexity. **Strategic Management Journal**, v. 28, n. 3, p. 313–330. 2007.

RITTER, T.; GEMÜNDENB, H. G. Interorganizational relationships and networks: An overview. **Journal of Business Research**, v. 56, n. 9, p. 691–697. 2003.

RODRIGUEZ, H. S. **A formação das estradas de ferro no Rio de Janeiro: o resgate da sua memória**. Rio de Janeiro: Memória do Trem, 2004. 192p.

RONDA-PUPO, G. A.; GUERRAS-MARTIN, L. A. Dynamics of the evolution of the strategy concept 1962–2008: a co-word analysis. **Strategic Management Journal**, v. 33, n. 2, p. 162–188. 2012.

ROSSETTO, C. R.; ROSSETO, A. M. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 1, art. 7. 2005.

RUDY, B. C.; JOHNSON, A. F. Performance, aspirations, and market versus nonmarket investment. **Journal of Management**, v. 42, n. 4, p. 936–959. 2013.

RUSANEN, H.; HALINEN, A.; JAAKKOLA, E. Accessing resources for service innovation – the critical role of network relationships. **Journal of Service Management**, v. 25, n. 1, p. 2 – 29. 2014.

SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Instituto de Pesquisa Aplicada Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão n° 941. Rio de Janeiro, março de 2003.

SALVATORI, R. T.; VENTURA, C. A. A. A agência nacional de saúde suplementar – ANS: onze anos de regulação dos planos de saúde. **Revista Organização e Sociedade**. Salvador, v.19, n.62, p. 471-487. 2012.

SAMBASIVAN, M. et al. Impact of interdependence between supply chain partners on strategic alliance outcomes: role of relational capital as a mediating construct. **Management Decision**, v. 49, n. 3-4, p. 548-569. 2011.

SAMPAIO, P. R. P. et al. Regulatory reform in the Brazilian railway sector – a preliminary assessment. **Network Industries Quarterly**, v. 17, n. 3, p. 14 – 16. 2015.

SAMPAIO, P. R. P.; DAYCHOUM, T. M. Regulação e concorrência intramodal no transporte ferroviário de carga sob a perspectiva comparada Brasil – Alemanha. In: **IX Congresso Brasileiro de Regulação - 3ª ExpoABAR**, 17 e 20 de agosto, Brasília – DF, 2015.

SARKER, A. Federated rural organization for governing the commons in Japan. **Journal of Rural Studies**, v. 36, p. 42-51. 2014.

SAUERBRONN, J. F. R.; CERCHIARO, I. B.; AYROSA, E. A. T. Uma discussão sobre métodos alternativos em pesquisa acadêmica em marketing. **Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 12, p. 254-269. 2011.

SCHERER, A. G.; BAUMANN-PAULY, D.; SCHNEIDER, A. Democratizing corporate governance: compensating for the democratic deficit of corporate political activity and corporate citizenship. **Business & Society**, v. 52, n. 3, p. 473–514. 2013.

SCHULER, D. A. Corporate political strategy and foreign competition: the case of the steel industry. **Academy of Management Journal**, v. 39, n. 3, p. 720-737. 1996.

SCOTT, W. R. Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. **Theory and Society**, v. 37, n. 5, p. 427-442. 2008.

_____. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 493-511. 1987.

SHAPIRO, S. P. Agency theory. **Annual Review of Sociology**, v. 31, n. 1, p. 263-284. 2005.

SILVA, A. T. B.; CALDEIRA, C. A.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. Formulação e execução de estratégias políticas no setor de etanol: um modelo processual. **RAC**, v. 18, Edição Especial, art. 2, p. 22-40. 2014.

SINGER, A. E. Corporate political activity, social responsibility, and competitive strategy: an integrative model. **Business Ethics: A European Review**, v. 22, n. 3, p. 308 – 324. 2013.

SLACK, N.; LEWIS, M. **Estratégia de operações**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009. 528p.

SOLESVIK, M. Z.; ENCHEVA, S. Partner selection for interfirm collaboration in ship design. **Industrial Management & Data Systems**, v. 110, n. 5, p. 701–717. 2010.

SPILLER, P. T. Politicians, interest groups and regulators: a multiple-principals agency theory of regulation or “let them be bribed”. **The Journal of Law & Economics**, v. 33, n. 1, p. 65-101. 1990.

SROUR, R. H. **Ética empresarial**. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 296p.

STAHL, B. C. Positivism or non-positivism – *tertium non datur*: a critique of ontological syncretism in is research. In: SHARMAN, R.; KISHORE, R.; RAMESH, R (Org.). **Ontologies**: a handbook of principles, concepts and applications in information systems. New York, NY, USA: Springer, 2007.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, v.2, n.1, p.3-21, 1971.

SUN, L. G.; DANIELS, B. Mirrored externalities. **Notre Dame Law Review**, v. 90, n.1, p. 135–185. 2014.

SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. **História econômica do Brasil contemporâneo**. 2.ed. São Paulo: Campus da USP, 2002. 320p.

TAROZZI, M. **O que é grounded theory**: metodologia de pesquisa fundamentada em dados. Petrópolis: Vozes. 2011. 188p.

TAUHATA, T. L.; MACEDO-SOARES, T. D. L. v. A. Redes e alianças estratégicas no Brasil: caso CVRD. **RAE-eletrônica**, v.3, n.1, art.4. 2004.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509–533. 1997.

THOMPSON, L. S. **Privatizing British railways**: are there lessons for the World Bank and its borrowers? Transport Papers. The World Bank Group Washington, D.C., EUA, Setembro, 2004.

TREVIÑO, L. K. Ethical decision making in organizations: a person-situation interactionist model. **The Academy of Management Review**, v. 11, n. 3, p. 601-617. 1986.

TREVIÑO, L. K., BROWN, M. E. Managing to be ethical: debunking five business ethics myths. **Academy of Management Executive**, v. 18, n. 2, p. 69–81. 2004.

TREVIÑO, L. K.; WEAVER, G. R.; REYNOLDS, S. J. Behavioral ethics in organizations: a review. **Journal of Management**, v. 32, n. 6, p. 951-990. 2006.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**: teoria e prática. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005. 240p.

VILLAS, M. V.; MACEDO-SOARES, T. D. L. v. A. A influência das redes de alianças estratégicas sobre a tecnologia de informação e comunicação. **RAP**, v. 42, n. 5, p. 899-924. 2008.

VISSAK, T. Recommendations for using the case Study method in international business research. **The Qualitative Report**, v. 15, n. 2, p. 370-388. 2010.

VOLLMER, M. **A beta-return efficient portfolio optimisation following the CAPM**: an analysis of international markets and sectors. New York, NY,

USA: Springer, 2014. 124p.

WANG, Y.; RAJAGOPALAN, N. Alliance capabilities: review and research agenda. **Journal of Management**, v. 41, n. 1, p. 236–260. 2015.

WEBER, R. The rhetoric of positivism versus interpretivism: a personal view. Editor's Comments. **MIS Quarterly**, v. 28, n. 1, p. iii-xii.

WEI, W.; LI, Y.; ZHANG, P. Corporate political performance: approaches and theories. **Chinese Management Studies**, v. 8, n. 3, p. 418 – 437. 2014.

WENDT, A. Collective identity formation and the international state. **The American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 384-396. 1994.

WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 5, n. 2, p.171-180. 1984.

WOLFFENBÜTTEL, A. Indicadores *in* **Desafios do desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Ano 3, nº 19, fev. 2006.

WOLMAR, C. **Fire and steam**: a new history of the railways in Britain. London, UK: Atlantic Books, 2009. 384p.

WU, C. S.; LIN, C. T.; LEE, C. Optimal marketing strategy: a decision-making with ANP and TOPSIS. **Int. J. Production Economics**, v. 127, n. 1, p. 190–196. 2010.

YANG, H.; ZHENG, Y.; ZHAO, X. Exploration or exploitation? Small firms' alliance strategies with large firms. **Strategic Management Journal**, Vol. 35, n. 1, p. 146–157. 2014.

YASUDA, H. Formation of strategic alliances in high-technology industries: comparative study of the resource-based theory and the transaction-cost theory. **Technovation**, v. 25, n. 7, p. 763–770. 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman. 2015. 290p.

YOFFIE, D. B.; BERGENSTEIN, S. Creating political advantage: the rise of the corporate political entrepreneur. **California Management Review**, v. 28, n. 1, p. 124-139. 1985.

ZAJAC, E. J.; KRAATZ, M. S.; BRESSER, R.K.F. Modeling the dynamics of strategic fit: a normative approach to strategic change. **Strategic Management Journal**, v.21, n. 4, p.429-453. 2000.

ZIDANE, R. Research methodology in education: basic principles and procedures. **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, v. 13, n. 4, p. 53 – 84. 2015.