

Estratégias políticas empresariais: o caso do setor ferroviário brasileiro de cargas

RODRIGO OLIVEIRA DA SILVA ¹

TERESIA DIANA LEWE VAN ADUARD DE MACEDO-SOARES ²

SÉRGIO AUGUSTO PEREIRA BASTOS ³

¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF), JUIZ DE FORA – MG, BRASIL

² PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO (PUC-RIO) / ESCOLA DE NEGÓCIOS (IAG), RIO DE JANEIRO – RJ, BRASIL

³ FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS (FUCAPE BUSINESS SCHOOL), VITÓRIA – ES, BRASIL

Resumo

O propósito desta pesquisa foi, por meio de estudo de casos múltiplos, identificar as estratégias políticas empresariais empregadas por 4 concessionárias ferroviárias de cargas brasileiras em 2 casos de mudança regulatória e em 1 caso de pedido de prorrogação de contratos de concessão. O tema vem ganhando notoriedade em função dos escândalos de corrupção na relação entre atores políticos e econômicos, públicos e privados, no Brasil. Foram conduzidas 33 entrevistas, tanto com gestores das concessionárias quanto com representantes de associações de defesa de interesses, do órgão regulador, do poder legislativo e de especialistas no setor. As evidências apontam que os comportamentos estratégicos analisados não se enquadram em uma única tipologia de estratégia genérica encontrada na literatura. No entanto, de modo geral, há uma tendência à postura reativa nos casos de mudança regulatória, em contraste com uma postura proativa quanto à alteração dos prazos dos contratos de concessão.

Palavras-chave: Estratégias políticas empresariais. Mercado político. Mudança regulatória. Setor ferroviário brasileiro de cargas.

Corporate political strategies: the case of the Brazilian railway sector

Abstract

This research aims to identify the corporate political strategies employed by four Brazilian freight concessionaires in two cases of regulatory change and in a case of request for extension of the concession contracts. The theme has been gaining notoriety due to corruption scandals in the relationship between political and economic actors, both public and private, in Brazil. Multi case studies were performed and 33 interviews were conducted, both with managers of the concessionaires, as well as representatives of associations of interests, the regulator, the legislature, and experts in the sector. The collected data indicates that the strategic behaviors analyzed do not fit into a single generic type of strategy as portrayed in the literature. However, in general, there is a tendency towards a reactive stance in cases of regulatory change, in contrast to a proactive stance regarding the change in the contract terms of the concession.

Keywords: Corporate political strategies. Political market. Regulatory change. Brazilian rail freight sector.

Estrategias políticas empresariales: el caso del sector ferroviario brasileño de cargas

Resumen

El propósito de esta investigación fue, por medio de un estudio de casos múltiples, identificar las estrategias políticas empresariales empleadas por cuatro concesionarias ferroviarias de cargas brasileñas en dos casos de cambio regulatorio y en un caso de solicitud de prórroga de contratos de concesión. El tema viene ganando notoriedad debido a los escándalos de corrupción en la relación entre actores políticos y económicos, públicos y privados, en Brasil. Se realizaron 33 entrevistas, tanto a gestores de las concesionarias como a representantes de asociaciones de defensa de intereses, del órgano regulador, del poder legislativo y de expertos en el sector. Los datos indican que los comportamientos estratégicos analizados no se encuadran en una única tipología de estrategia genérica encontrada en la literatura. Sin embargo, en general, hay una tendencia a la postura reactiva en los casos de cambio regulatorio en contraste con una postura proactiva en cuanto a la alteración de los plazos de los contratos de concesión.

Palabras clave: Estrategias políticas empresariales. Mercado político. Cambio regulatorio. Sector ferroviario brasileño de cargas.

INTRODUÇÃO

Desde as privatizações e concessões de serviços públicos, que marcaram a década de 1990 no Brasil (FARIAS e RIBEIRO, 2002; PAULA e AVELLAR, 2008; HILMOLA e LAISI, 2015), percebe-se que as empresas, sobretudo em setores com agências reguladoras estruturadas e atuantes, vêm direcionando maiores esforços e desenvolvimento de competências para responder ao crescimento e à sofisticação do aparato institucional e regulatório. Esse fenômeno foi descrito por Levi-Faur e Bachar (2011) como “capitalismo regulatório”, em razão da presença ubíqua do Estado no desempenho das empresas.

O direcionamento de esforços estratégicos aos referidos atores políticos está presente na literatura sob a denominação “estratégias políticas empresariais” (*corporate political activities* – CPA) (BASTOS e MACEDO-SOARES, 2015). Tal direcionamento pode ser compreendido como o conjunto de ações planejadas de empresas visando à conquista de um benefício em política pública para si ou para o setor em que atuam (BAYSINGER, 1984; HILLMAN e HITT, 1999; BONARDI, HOLBURN e VANDEN BERGH, 2006; BASTOS e MACEDO-SOARES, 2007; OLIVER e HOLZINGER, 2008; KINGSLEY, VANDEN BERGH e BONARDI, 2012).

Sob esse aspecto se enquadra o setor ferroviário brasileiro (SFB) de cargas, que passou por mudanças significativas a partir da década de 2010 (SAMPAIO, DUTRA, GONÇALVES et al., 2015). Tais mudanças forçaram as concessionárias ferroviárias de carga nacionais a investir em ações para se adequar, influenciar ou mitigar as políticas públicas almejadas para o setor. Dentre os atores institucionais e políticos mais relevantes para os interesses das concessionárias ferroviárias de cargas nacionais destacam-se a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o Ministério dos Transportes e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Além dos atores citados, as concessionárias relacionam-se entre si, diretamente e via associação de classe (Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF), bem como com outros agentes que impactam e são diretamente impactados pelas operações das concessionárias, notadamente os usuários de modo geral, os fornecedores e as comunidades em que a passagem do trem interfere diretamente no cotidiano das pessoas. Percebe-se, portanto, um complexo conjunto de *stakeholders* (partes interessadas), de natureza pública e privada. Destaque-se que, para os fins deste estudo, são referidos como atores públicos todos os componentes dos ambientes institucionais e regulatórios, compreendendo os níveis executivo, legislativo e judiciário.

Percebendo a singularidade das estratégias políticas exigidas das empresas reguladas no ambiente brasileiro, este estudo teve por objetivo identificar as estratégias políticas elaboradas e implementadas por 4 concessionárias ferroviárias de cargas brasileiras e compará-las às estratégias genéricas encontradas na literatura, constituindo, assim, um estudo de casos múltiplos. Com isso, espera-se contribuir para o campo da gestão estratégica, em especial aquela não orientada ao mercado, mas essencial às empresas em ambientes regulados.

REFERENCIAL TEÓRICO

A literatura relacionada às estratégias políticas empresariais, ou CPA (HILLMAN e HITT, 1999), é permeada, tradicionalmente, pelas seguintes perspectivas teóricas: ação coletiva, política positiva, regulação econômica, agência, institucional, e gestão de *stakeholders* (KEIM e ZEITHAML, 1986; LENWAY e REHBEIN, 1991; SCHULER, 1996; GETZ, 2001; OBERMAN, 2004; HOLBURN e VANDEN BERGH, 2004; OLIVER e HOLZINGER, 2008; BARRON, 2011; LUX, CROOK e WOEHR, 2011; LAWTON, MCGUIRE e RAJWANI, 2013; HADANI, BONARDI e DAHAN, 2016; MELLAHI, FRYNAS, SUN et al., 2016).

A teoria da ação coletiva e a política positiva dão suporte aos estudos de estratégias políticas empresariais, em razão das ações tomadas por empresas visarem a influenciar os atores públicos, muitas vezes por meio de grupos de interesse, como no caso das representações de classe (OLSON, 1971; HILLMAN e HITT, 1999; GETZ, 2001; BONARDI, HOLBURN e VANDEN BERGH, 2006; OLIVER e HOLZINGER, 2008) e na busca pela influência no ambiente institucional e regulatório de modo objetivo e dirigido por interesses legítimos (HOLBURN e VANDEN BERGH, 2004; NUNES, 2002).

Para o caso específico de empresas que atuam em setores regulados, a teoria da regulação econômica possibilita avaliar as condicionantes para a atuação ou intervenção do Estado em setores econômicos. Segundo Stigler (1971), o Estado contribui diretamente no desempenho de empresas em vasto número de indústrias. Portanto, identificar as premissas que orbitam as razões para a intervenção do Estado em certas indústrias auxilia as empresas na construção de CPA (BIRNBAUM, 1985).

As demais abordagens que alicerçam este estudo são: a teoria de *stakeholders*, que se dedica ao diagnóstico e à administração de partes interessadas; a teoria institucional, dedicada, dentre outros aspectos, ao impacto das práticas isomórficas; e a teoria da agência, circunscrita na perspectiva das assimetrias de informação e do conflito de interesses entre o agente e o principal, nesse caso, principalmente, entre agentes públicos e privados (empresas concessionárias).

O correto reconhecimento dos *stakeholders* críticos permite a uma organização não apenas identificar as necessidades das partes interessadas, mas, também, verificar o peso relativo que o *stakeholder* desempenha em suas ações. Com essa base, a organização poderá desenvolver estratégias específicas no relacionamento com tais *stakeholders* (HILL e JONES, 1992; BARNETT, 2007).

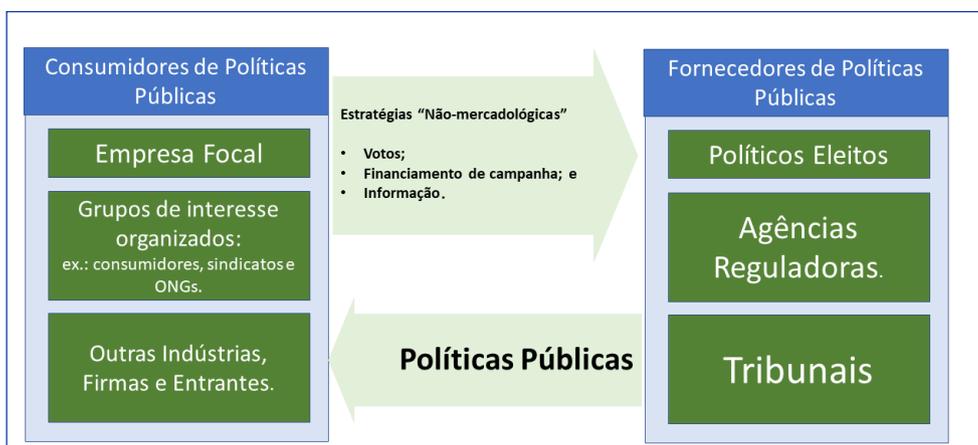
A visão proporcionada pela teoria institucional concebe, na ótica das CPA, a motivação para uma organização atuar politicamente que, em última análise, busca obter recursos institucionais favoráveis (GETZ, 2001). Além disso, segundo Lawton, McGuire e Rajwani (2013), a perspectiva institucional auxilia na percepção de quão incorporadas às organizações de determinado setor estão a cultura, os valores e os aspectos históricos e normativos.

Para Shapiro (2005), o “problema da agência”, que analisa as relações entre o principal (p. ex., o proprietário de uma empresa) e o agente (p. ex., o gestor da empresa), que nem sempre têm objetivos convergentes (EISENHARDT, 1988), traz considerações relevantes ao ambiente político e econômico, na medida que a assimetria da informação e o conflito de interesses (inerentes ao problema da agência) estão presentes no relacionamento entre múltiplos atores, públicos e privados, que, geralmente, têm objetivos divergentes.

O processo de criação e implementação de políticas públicas está inserido em um mercado político, no qual interesses individuais, muitas vezes conflitantes, acomodam deliberações de atores públicos de modo semelhante ao que ocorre em atividades mercadológicas tradicionais, como, por exemplo, consumidores de mercadorias, fornecedores de bens e serviços e investidores financeiros. Em um mercado político, empresas, por meio de CPA apropriadas, podem influenciar os tomadores de decisões em políticas públicas (BONARDI, HOLBURN e VANDEN BERGH, 2006), como ilustra a Figura 1.

O papel das agências reguladoras em um mercado político foi destacado por Bonardi, Holburn e Vanden Bergh (2006) e Kingsley, Vanden Bergh e Bonardi (2012), por conta de, em muitas indústrias, as agências reguladoras exercerem, primariamente, a função de implementação de políticas públicas. Portanto, quando ocorrem mudanças na postura de atuação do órgão regulador, riscos e incertezas podem ocorrer. Como destacado na Figura 1, as empresas também empregam estratégias não mercadológicas ou não orientadas ao mercado (BASTOS e MACEDO-SOARES, 2015), que podem ser chamadas de CPA. O Quadro 1 apresenta algumas definições dessa postura estratégica.

Figura 1
Componentes da demanda e oferta do mercado político



Fonte: Bonardi, Holburn e Vanden Bergh (2006, p. 1211, tradução livre).

Há variações nas definições apresentadas, mas existe, mais do que conflito, complementaridade. Como se pode perceber pelas definições apresentadas, a finalidade no emprego de CPA é influenciar o tomador de decisões em políticas públicas

em benefício de uma empresa em particular ou do setor em que ela atua. Entretanto, as pesquisas relacionadas às CPA têm se limitado ao desempenho que tais estratégias proporcionam e não aos fatores que o precedem ou predispõem (LAWTON, MCGUIRE e RAJWANI, 2013).

Quadro 1
Definições para estratégias políticas empresariais

Definição de estratégias políticas	Referência(s)
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 a 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, De Castro e Guillén (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 a 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 modo favorável à empresa, percebendo o ambiente político não como uma restrição, mas como passível de manipulação por parte das empresas.	Nell, Puck e Heidenreich (2015)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, acredita-se que uma melhor percepção das motivações para as ações de empresas, visando ao mercado político, contribuiria para uma análise mais aprofundada do porquê da escolha de determinada estratégia (HILLMAN, KEIM e SCHULER, 2004; OLIVER e HOLZINGER, 2008; LUX, CROOK e WOEHHR, 2011; KUMAR, THAKUR e PANI, 2015), o que leva ao conteúdo do Quadro 2. Nele encontram-se exemplos de motivações e fatores que determinam a atuação no mercado político por parte das empresas.

Quadro 2
Fatores antecedentes às ações por parte de empresas em um mercado político

Fator antecedente	Característica	Referência(s)
Geração de vantagens competitivas	Busca por um valor superior advindo do relacionamento e experiência em lidar com atores público-políticos.	Oliver e Holzinger (2008); Barney e Hesterly (2011)
Questão, tema ou assunto público-político	Um assunto político específico pode mobilizar a ação no mercado político por parte das empresas.	Hillman e Hitt (1999); Oliver e Holzinger (2008); Hillman, Keim e Schuler (2004); Lux, Crook e Woehr (2011)
Tamanho da empresa	Empresas maiores estarão mais propensas a atuação no mercado político.	Hillman, Keim e Schuler (2004); Lux, Crook e Woehr (2011); Schuler (1996)
Dependência do governo	Receitas associadas a compras governamentais. Regulação mais proeminente. Incerteza regulatória.	Hillman, Keim e Schuler (2004); Lux, Crook e Woehr (2011); Kingsley, Vanden Bergh e Bonardi (2012)
Disponibilidade de recursos	Empresas com disponibilidade de recursos são mais ativas em um mercado político.	Hillman, Keim e Schuler (2004); Lux, Crook e Woehr (2011); Schuler (1996)
Concentração da indústria	Indústrias (ou setores econômicos) mais concentradas, bem com baixo nível de rivalidade entre as empresas que as compõem, tendem a se engajar politicamente.	Olson (1971); Lux, Crook e Woehr (2011)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os fatores destacados possibilitam melhor compreensão das razões pelas quais determinadas empresas são mais ativas politicamente do que outras, bem como indica quais CPA seriam mais adequadas em função do fator motivador ou antecedente. Desse modo, a literatura referente às CPA oferece o conjunto de ações mais comumente executadas por empresas que visam à geração de vantagens competitivas no mercado político, especialmente aquelas que atuam em setores regulados por agências (MAHON e MURRAY, 1981).

De modo amplo, os autores que orbitam o tema CPA as descrevem em uma abordagem proativa/antecipatória ou reativa/defensiva, coletiva ou individual e transacional ou relacional. Na abordagem proativa ou antecipatória, a empresa busca uma atuação no mercado político de modo a influenciar as decisões em políticas públicas antes que elas sejam deliberadas ou colocadas em análise (HILLMAN e HITT, 1999; OLIVER e HOLZINGER; 2008). Essa atuação pode ser tanto coletiva (p. ex., por meio de associações de representação de classe) quanto individual (KEIM e ZEITHAML; 1986; HILLMAN e HITT, 1999). Ainda, de acordo com Hillman e Hitt (1999), uma postura proativa no mercado político pode dar-se por conta de uma questão específica (transacional) ou na busca por construir uma aproximação maior com gestores públicos e políticos (relacional). As principais estratégias políticas genéricas encontradas na literatura são apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3
Estratégias políticas genéricas

Estratégia genérica	Descrição	Referência(s)
Construção de eleitorado – Formação de opinião	Visando sensibilizar os atores públicos-políticos em relação a determinada questão de interesse da empresa ou do setor em que ela atua, diversas ações são empregadas objetivando influenciar outras partes interessadas, para que estas possam reivindicar junto aos tomadores de decisões em políticas públicas favoravelmente em relação àquela questão de interesse.	Keim e Zeithaml (1986); Hillman e Hitt (1999); Oliver e Holzinger (2008); Deng, Tian e Abrar (2010); Meckling (2015)
Publicidade de defesa	Um pouco diferente da anterior, a estratégia política empresarial de publicidade de defesa visa a sensibilizar um grupo específico em relação a determinada temática.	Keim e Zeithaml (1986); Meckling (2015)
Construção de coalizões – associações	Esse tipo de estratégia política pode ser compreendido como a construção de alianças entre partes interessadas que convergem em objetivos no mercado político, em especial no que tange a determinada questão de política pública.	Keim e Zeithaml (1986); Hillman e Hitt (1999)
Informação	A “informação” como estratégia política visa a fornecer aos tomadores de decisões em políticas públicas ou questão pública elementos técnicos que suportem os objetivos almejados por uma empresa ou um grupo de empresas.	Hillman e Hitt (1999); Meckling (2015)
Incentivos financeiros	Trata-se de apoio financeiro direto aos políticos ou instituições públicas. Encaixam-se nesse tipo de estratégia política as doações de campanha e promessas de empregos futuros a funcionários de agências reguladoras, por exemplo.	Mahon e Murray (1981); Baysinger (1984); Schuler (1996); Hillman e Hitt (1999); Oliver e Holzinger (2008)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ressalte-se que as CPA tendem a focar o ator que apresente o maior poder de decisão, ou influência, na questão de interesse para a empresa. Assim, a empresa aumentará suas possibilidades de sucesso em determinado mercado político reduzindo o uso inapropriado de recursos e favorecendo o relacionamento com os atores que são críticos ou relevantes à atividade da empresa (BONARDI, HOLBURN e VANDEN BERGH, 2006).

METODOLOGIA

Esta pesquisa focou o SFB, especificamente em 4 concessionárias ferroviárias de carga que, em 2015, foram responsáveis por, aproximadamente, 99% de toda carga transportada pelas ferrovias brasileiras (ANTT, 2016). Essas 4 concessionárias foram objeto de investigação empírica, constituindo um estudo de casos múltiplos. As fontes de dados foram várias e a triangulação dos métodos de coleta de dados possibilitou análises relevantes. Segundo Yin (2015), estudos de caso se adequam melhor às pesquisas em que há pouco ou nenhum controle do fenômeno investigado, tratando-se de eventos contemporâneos em seu contexto real. Tal é o caso desta pesquisa.

Foram realizadas entrevistas com gestores das referidas empresas e houve acesso a documentos no que diz respeito à sua atuação em 3 processos de mudanças regulatórias, a saber:

1. O chamado “novo marco regulatório”, com a edição em 2011 das seguintes resoluções:
 - Resolução n. 3.694 – que versou sobre direitos dos usuários do transporte ferroviário de cargas;
 - Resolução n. 3.695 – que regulamentou questões relativas ao direito de passagem e tráfego mútuo das concessionárias; e
 - Resolução n. 3.696 – que definiu metas de produção e de segurança para as concessionárias;
2. A primeira revisão do teto tarifário, ocorrida em 2012; e
3. O processo de prorrogação dos contratos de concessão ferroviários, iniciado em meados de 2015, e ainda em processo de negociação com o órgão regulador. Até a data da elaboração deste artigo, nenhuma concessionária havia concretizado um novo contrato.

Além das ações das concessionárias, foram investigadas as atuações, nos referidos processos de mudança regulatória, de outros atores relevantes, a saber: o órgão regulador; associações de representações de interesses, tanto de usuários do transporte ferroviário de cargas quanto das concessionárias; e o poder legislativo. Com isso, o estudo contou com 33 entrevistas em profundidade, a partir de roteiro semiestruturado, com duração média de 90 minutos, por telefone, presencial ou via *Skype*®.

Os entrevistados foram os seguintes: 1 deputado federal com conhecimento e foco na legislação do setor; 1 gestor de órgão regulador; 9 colaboradores das concessionárias ferroviárias de cargas, dentre os quais diretores, gerentes e analistas (todos pertencentes às áreas de relações institucionais e de regulação de suas respectivas empresas); 5 colaboradores de associações (tanto de usuários quanto das concessionárias), dentre os quais executivos e gerentes; 5 especialistas em regulação na área de transporte ferroviário no Brasil, de universidades e uma fundação pública federal; 6 pesquisadores do setor de transporte de cargas brasileiro e de CPA, também de universidades; 3 consultores do SFB; 1 fornecedor de serviços ferroviários; e 2 integrantes de um centro de pesquisa.

Por questões de confidencialidade, os nomes das organizações e dos entrevistados não são expostos. As concessionárias ferroviárias de cargas receberam, aleatoriamente, uma codificação alfabética e os respondentes foram codificados de acordo com os prefixos apresentados no Quadro 4, seguindo-se um número correspondente àquele entrevistado na referida função.

Quadro 4
Critérios para codificação dos entrevistados

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	
Deputado Federal	DEP-FED	Universidade	UNI	
		Fornecedor de serviços	FOR	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ainda seguindo Yin (2015), também foram utilizados dados de fontes públicas, tais como: periódicos, livros, notícias da mídia de modo geral e *websites* das organizações envolvidas no setor, como, por exemplo, das 4 empresas concessionárias e do órgão regulador. A confrontação de diferentes fontes de dados (triangulação de métodos) é que possibilita tirar conclusões do estudo de casos e proporcionar conhecimento científico, ainda que essas conclusões não possam ser generalizadas (YIN, 2015).

As entrevistas foram submetidas a análise de conteúdo, a partir da narrativa dos entrevistados (FLICK, 2004; FRANCO, 2008; MUYLEAERT, SARUBBI JUNIOR, GALLO et al., 2014). Com o suporte do programa computacional para análise de dados qualitativos *ATLAS TI*[®], o conteúdo das entrevistas foi codificado de modo a refletir as seguintes perspectivas:

- As estratégias políticas empregadas pelas concessionárias ferroviárias de carga nos processos de mudanças regulatórias selecionados para o estudo; e
- A percepção dos entrevistados em relação ao ambiente regulatório e institucional que cerca o SFB de cargas.

Extratos das falas foram codificados em função de famílias, de modo a facilitar a análise: i) estratégias políticas, a partir das estratégias genéricas apresentadas no Quadro 3 (p. ex., formação de opinião); ii) processos regulatórios, indicando cada 1 dos 3 processos estudados (p. ex., revisão tarifária de 2012); e iii) ambiente institucional e regulatório, sem uma lista prévia de categorias, mas que foram se configurando com o decorrer das entrevistas (p. ex., maturidade do órgão regulador).

SETOR FERROVIÁRIO BRASILEIRO

O início do transporte ferroviário no Brasil ocorreu em meados do século XIX, com a instalação da primeira linha férrea no estado do Rio de Janeiro. O transporte ferroviário foi o principal meio de transporte de carga no Brasil até o início da década de 1950, quando investimentos no transporte rodoviário favoreceram cada vez menos o transporte ferroviário (RODRIGUEZ, 2004; GERODETTI e CORNEJO, 2005; BOITEUX, 2014).

A partir da década de 1990, o Governo Federal iniciou um processo de desestatização de diversos setores econômicos, um deles o transporte ferroviário de cargas, de modo que, atualmente, a malha ferroviária brasileira está concedida à iniciativa privada. Suas principais empresas e suas respectivas regiões de atuação são ilustradas no Quadro 5.

Quadro 5
Principais empresas ferroviárias e suas regiões de atuação

Empresa	Região de atuação
Rumo Logística	Sul, Centro-Oeste e São Paulo
MRS Logística	Sudeste
VLI	Nordeste e Sudeste
Vale	Norte e Nordeste
CSN	Nordeste

Fonte: Elaborado pelos autores.

As empresas citadas no Quadro 5 detêm o controle operacional de mais de 95% do total da malha ferroviária disponível no Brasil e são responsáveis por mais de 99% do total de carga transportada (ANTT, 2016). A principal carga transportada pelas ferrovias brasileiras é o minério de ferro, que, em 2016, foi responsável por mais de 70% do total de carga transportada no país, seguido pela soja e seus derivados, com aproximadamente 5% do total transportado (ANTT, 2016). No caso do minério de ferro, o volume total transportado está restrito a 4 concessionárias, que constituem objeto desta pesquisa e são denominadas A, B, C e D.

Destaque-se, ainda, que a concessionária A detém o controle acionário das concessionárias B e C, o que apresenta um grande grupo atuante no transporte ferroviário de cargas. Essa concentração do transporte ferroviário de cargas brasileiro é reforçada nas perspectivas dos entrevistados, como por exemplo:

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 sombreamento de poderes, né? Então, você tem a figura da própria ANTT quanto do Cade [Conselho Administrativo de Defesa Econômica]. Faça, 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).

O nível de concentração de uma indústria é considerado fator antecedente à atuação mais efetiva no mercado político, facilitando a defesa de interesses comuns (OLSON, 1971; LUX, CROOK e WOEHR, 2011). Essa atuação conjunta é assim destacada:

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).

Somadas ao nível de concentração da indústria, as mudanças regulatórias que ocorreram no início da década de 2010 proporcionaram uma nova postura de atuação das concessionárias junto ao poder concedente e à agência reguladora, como evidencia o tópico a seguir.

MERCADO POLÍTICO NO SETOR FERROVIÁRIO BRASILEIRO

Com a finalidade de facilitar o entendimento do mercado político no SFB, são apresentadas a seguir considerações sobre o ambiente institucional e o ambiente regulatório. Isso não significa que tais ambientes se bastem. Há contínua interação entre eles por meio de seus diversos atores.

Ambiente institucional

A diversidade de atores institucionais influencia o tipo de estratégia política empregada por uma empresa ou grupo de interesse (MECKLING, 2015). Sob esse aspecto, percebe-se que os atores institucionais, principalmente os públicos, estão bem estabelecidos no mercado político, como evidencia a seguinte reflexão:

Atores governamentais: Ministério dos Transportes, ANTT, DNIT [...]. Atores governamentais relacionados à intermodalidade aspectos econômicos: [...] BNDES (Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), 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).

De certo modo, as concessionárias direcionam seus esforços no mercado político para o Ministério dos Transportes e, em especial, para a ANTT, como se pode perceber em opiniões como:

Sem dúvida nenhuma a ANTT, sem dúvida alguma. Prioridade 01! Se estivesse do lado deles e se eu tivesse que escolher uma prioridade, para mim seria a agência (GES-ORG-08).

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 pra 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, a gente tenta seguir à risca o que é definido pela agência (ANA-CONC-14).

Diante das reflexões desses entrevistados, nota-se que o foco das interações das concessionárias é com o órgão regulador, o que se alinha com a perspectiva defendida por Holburn e Vanden Bergh (2004) e Kingsley, Vanden Bergh e Bonardi (2012), e

em um mercado político uma empresa ou grupo de interesse buscará maximizar seus recursos direcionando suas estratégias políticas para o mais relevante ator institucional.

Ambiente regulatório

O órgão regulador passou a ter uma atuação mais contundente no SFB de cargas a partir de 2010, quando, na visão de alguns entrevistados, a ANTT mudou sua postura de atuação, editando resoluções que ficaram conhecidas como o novo marco regulatório do setor. Essa nova postura do regulador proporcionou uma mudança de comportamento e das estruturas das concessionárias.

Todas as concessionárias analisadas neste estudo passaram a compor em sua estrutura uma área para lidar com o relacionamento institucional, que ficou responsável por equipes dedicadas à regulação. Essa resposta das concessionárias à mudança de postura do órgão regulador pode ser sintetizada pelas reflexões a seguir:

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).

Alguns entrevistados sinalizaram que, após a edição do novo marco regulatório, a agência reguladora passou a acompanhar mais de perto a execução do serviço público do transporte de carga ferroviária, seja por meio da edição de resoluções e outros dispositivos normativos, seja por meio de fiscalizações. Isso é evidenciado nas seguintes falas:

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 (EX-ASS-19).

Há um excesso de regulação (ANA-CONA-24).

Mas uma coisa que me surpreendeu muito é o tamanho da interferência da ANTT em nosso dia a dia. Eu não imaginava que era um negócio tão grande (GER-CONC-22).

Ela tenta colocar muita regra, muita coisa (GER-COND-23).

Aparentemente, esse “excesso de regulação” provoca uma alteração na estrutura e política de atuação das empresas em um setor regulado. Como afirmaram Hillman, Keim e Schuler (2004) e Lux, Crook e Woehr (2011), em um setor no qual o regulador é mais atuante, as empresas daquele setor tendem a se engajar mais ativamente em termos políticos, buscando mitigar o impacto das ações do regulador no dia a dia da empresa.

Contudo, alguns entrevistados apreendem que o órgão regulador está em processo de maturação em termos de regulação e, ao mesmo tempo, em responder aos anseios dos atores do setor, como expresso nas seguintes falas:

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).

Além de ser uma agência jovem, na percepção dos entrevistados, a ANTT sofreu nos últimos anos falta de independência política para gerir sua agenda e dificuldade orçamentária, falta de recursos, destacadas em extratos como:

Nós não temos agências que atuam com a autonomia e independência necessárias para cumprir seu papel com maior desenvoltura (PES-UNI-12).

A ANTT é uma das agências que mais teve vacância e diretores interinos (ESP-UNI-03).

A ANTT é uma das mais recentes. 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).

POSTURAS ESTRATÉGICAS

Este tópico apresenta evidências de como se deu a atuação das concessionárias, especificamente nos processos de mudança regulatória estudados, o que não implica afirmar que em outras situações possam ter sido executadas atividades com postura estratégica distinta.

Processo do novo marco regulatório

O chamado novo marco regulatório ocorreu em função da edição das 3 resoluções previamente mencionadas, estabelecendo um novo paradigma de atuação da ANTT. Pela primeira vez, a agência estabeleceu regras que visavam a salvaguardar os usuários e o tráfego de comboios entre concessionárias.

Como tais resoluções visavam a mudanças importantes no *status quo* das concessionárias, alguns entrevistados observaram que foi um período delicado para a agência dirimir os conflitos de interesses existentes entre usuários do transporte ferroviário de cargas e as concessionárias. Os extratos a seguir evidenciam esse posicionamento:

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. [...] 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).

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).

O ex-ministro do STF mencionado pelo entrevistado EX-ASS-05 era um dos advogados que defendiam os interesses das concessionárias. O argumento do ex-ministro do STF foi na linha de que as proposições contidas nas minutas das resoluções feriam as cláusulas contratuais vigentes e provocariam insegurança jurídica, como refletido no fragmento do trecho da ata da Audiência Pública 115 que debateu o tema:

Na sequência, passou a palavra para o senhor [ex-ministro do STF], representante da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários, o qual manifestou que as resoluções tratadas nesta Audiência apresentam óbices jurídicos relevantes. Mencionou, portanto, que há pontos juridicamente inadmissíveis em relação à concessão do serviço público, à exclusividade e às conseqüentes contravenções na garantia constitucional e legal do equilíbrio econômico-financeiro essenciais aos contratos de longa duração como são os de Concessão (ANTT, 2017).

O Quadro 6 sintetiza as percepções sobre as ações estratégicas políticas empregadas pelas concessionárias ferroviárias de cargas no processo de mudança do marco regulatório do setor. Para caracterizá-las foram utilizadas as estratégias genéricas obtidas na literatura, previamente ilustradas no Quadro 3.

Quadro 6
Estratégias genéricas percebidas adotadas pelas concessionárias no processo do novo marco regulatório

Estratégia genérica	Característica
Informação	Com base na descrição de alguns entrevistados e outras fontes, como jornais e revistas, que registraram os acontecimentos àquela época, as concessionárias embasaram suas posições, principalmente, por meio da ANTF, lançando mão de mecanismos técnicos, tanto do ponto de vista do impacto financeiro nas operações das concessionárias quanto do ponto de vista jurídico. Tal estratégia política de informação visou ao principal tomador de decisão política, que foi a ANTT, como ficou evidenciado pelas declarações de vários entrevistados, nos pareceres e nas manifestações orais dos participantes da audiência pública.
Defensivas	Também podem ser consideradas as ações das concessionárias como defensivas, uma vez que buscaram a manutenção de <i>status quo</i> . Tradicionalmente, usam-se recursos externos, como as associações e as consultorias jurídicas. Uma perspectiva das estratégias políticas defensivas, ou de proteção, é aquela apresentada por Meckling (2015), de que quando os custos percebidos por uma empresa em relação a alguma questão política justificam ações no mercado político. Nesse contexto, as concessionárias avaliaram que o novo marco regulatório visava a criar maior concorrência para o setor, o que, em última análise, poderia reduzir suas margens financeiras.
Construção de coalizões – associações	Como já fora mencionado, muitas das ações das concessionárias foram arquitetadas em conjunto e empregadas por meio da associação que as representava. De certo modo, como asseverou um gestor de uma das empresas, “as concessionárias ficam muito juntas” (GER-CONB-20), e no caso do processo que culminou no novo marco regulatório não foi diferente.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como se depreende dessas evidências, o novo marco regulatório, efetivamente, “*não gerou a competitividade esperada para o setor*” (EX-ASS-05). Contudo, foi um divisor de águas na atuação da ANTT, forçando uma reestruturação das concessionárias para conseguir responder ao novo perfil do órgão regulador.

Processo de revisão tarifária

Em 2012, há a mais de 10anos do início das atividades da ANTT, ocorreu o primeiro processo de revisão tarifária das concessionárias ferroviárias de cargas, 15 anos após a realização das concessões (POMPERMAYER, CAMPOS NETO e SOUSA, 2012). Segundo o ponto de vista de alguns entrevistados, havia a necessidade de rever as tarifas cobradas pelas concessionárias, para refletir a realidade do setor, como exemplificado a seguir:

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).

Em contrapartida, alguns entrevistados julgaram a intervenção da ANTT na revisão das tarifas como uma arbitrariedade, que feria o contrato de concessão:

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?! (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).

As estratégias políticas empregadas pelas concessionárias no processo de revisão tarifária de 2012, que foram percebidas pelos entrevistados nesta pesquisa, são resumidas no Quadro 7. Para caracterizá-las foram utilizadas as estratégias genéricas obtidas na literatura previamente mostrada no Quadro 3.

Quadro 7

Estratégias genéricas percebidas adotadas pelas concessionárias no processo de revisão tarifária de 2012

Estratégia genérica percebida	Característica
Informação	A exemplo do que ocorreu durante o processo que culminou na edição das resoluções do novo marco regulatório, as concessionárias buscaram durante as audiências públicas do processo de revisão tarifária de 2012 embasar suas expectativas, enviando contribuições individualmente e, também, por meio da ANTF, sobretudo arguindo o método seguido pela agência reguladora para revisar os valores das tarifas de referência.
Defensivas	Visando à manutenção de seu <i>status quo</i> , as concessionárias empregaram estratégias de proteção (defensivas) para manter suas margens no caso das tarifas teto.
Construção de coalizões – associações	As empresas se agruparam para defender sua posição, utilizando, principalmente, sua associação de classe, a ANTF.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota-se uma similaridade de CPA no caso da revisão tarifária em relação àquelas empregadas em função do novo marco regulatório. Contudo, no processo de revisão tarifária, uma concessionária acionou o poder judiciário objetivando a manutenção das tarifas de referência, como evidenciado na seguinte fala:

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 (GER-COND-23).

Processo de renovação das concessões

O contrato de concessão estabelecido entre o poder concedente e as empresas ferroviárias de cargas estabeleceu a possibilidade de renovação de tal contrato, não determinando um momento específico para que a renovação, ou prorrogação, fosse firmada. Desse modo, algumas concessionárias iniciaram em meados de 2015, aproximadamente, 10 anos da finalização dos contratos vigentes, negociações junto ao Ministério dos Transportes e a ANTT, visando à renovação dos contratos de concessão.

Na perspectiva de alguns entrevistados, no caso específico das negociações para renovação dos contratos, a postura das concessionárias é mais proativa, antecipando-se ao poder concedente:

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 a gente tomou a dianteira do processo, como pioneiro mesmo (GER-COND-23).

Isso resume o posicionamento das concessionárias na abordagem ao poder concedente, que é o de mostrar as vantagens de antecipar a renovação, baseando-se, sobretudo, no argumento de que ao prorrogar os contratos as concessionárias realizarão mais investimentos. Como expresso por DIR-CONC-15:

[...] 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.

O Quadro 8 sintetiza as estratégias políticas genéricas percebidas utilizadas pelas empresas ferroviárias de cargas no processo de renovação dos contratos de concessão. Para caracterizá-las foram utilizadas as estratégias genéricas obtidas na literatura previamente ilustrada no Quadro 3.

Quadro 8

Estratégias genéricas percebidas adotadas pelas concessionárias no processo de prorrogação dos contratos de concessão

Estratégia genérica percebida	Característica
Informação	As empresas do setor buscaram convencer o poder concedente (ministério e agência), por meio de análises técnicas e destaque das potenciais vantagens pela antecipação das renovações das concessões.
Antecipatória	As concessionárias agiram de modo proativo (antecipado) no pedido de renovação de seus contratos. Percepção do ambiente mais adequado para tomar essa decisão. <i>“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”</i> (ESP-FUN-13).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Diferentemente das abordagens estratégicas adotadas nos processos que culminaram no novo marco regulatório do setor, em 2011, e na revisão tarifária, em 2012, no caso das negociações para prorrogação dos contratos de concessão, as concessionárias atuaram individualmente:

Individual! Esse é o ponto que eu lhe falei que a associação atua muito pouco (DIR-CONC-15).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo avaliou as CPA das concessionárias ferroviárias de cargas brasileiras em 2 processos de mudança regulatória – o novo marco regulatório do setor, ocorrido em 2011, e a primeira revisão tarifária promovida pela agência regulatória, realizada em 2012 –, além das requisições pelas concessionárias para prorrogação dos contratos de concessão, iniciadas em meados de 2015.

A partir das entrevistas com atores atuantes no SFB de cargas e com a triangulação de outras fontes de dados, como, por exemplo, atas de audiências públicas, publicações de jornais que noticiaram os eventos ocorridos à época e dados públicos disponibilizados pelas próprias concessionárias, pôde-se identificar quais são as estratégias políticas empregadas pelas empresas, classificando-as de acordo com tipologias de estratégias genéricas encontradas na literatura, que tiveram como alvo o órgão regulador e outros atores do cenário institucional, legal e regulatório (mercado político).

Para os casos de mudanças regulatórias, tanto no processo que culminou no novo marco regulatório, em 2011, quanto no processo de revisão tarifária, em 2012, as concessionárias mostraram posturas reativas e defensivas. Buscaram influenciar a agência reguladora por meio de informações técnicas para defender suas posições e atuaram, notadamente, de modo coletivo, por meio da associação de representação de interesses e de classe.

É importante destacar que, nos períodos de mudanças regulatórias analisados, houve reconhecida alteração na postura de atuação da ANTT. Esse fato foi imperativo para que as empresas do setor se reestruturassem, visando a responder à presença mais atuante do órgão regulador.

Em 2015, com as primeiras ações de algumas concessionárias buscando a antecipação da renovação dos contratos de concessão, percebeu-se uma postura diferente no que tange às estratégias políticas. A iniciativa foi das empresas, percebendo um momento político favorável. Assim, agiram de modo proativo e antecipatório. Contudo, pode-se dizer que a estratégia política principal ainda foi a informação. Só que, nesse caso, não buscavam defender-se de uma ação do órgão regulador, mas, sim, influenciá-lo, argumentando que a renovação das concessões naquele momento traria benefícios econômicos para o setor.

Diante da análise das CPA adotadas pelas concessionárias ferroviárias de cargas brasileiras nas situações descritas, evidenciou-se a adoção parcial das estratégias genéricas encontradas em diversas tipologias descritas na literatura, com destaque para a alternância entre posturas reativas e proativas. No entanto, evidenciou-se que nenhuma das tipologias existentes é capaz de explicar a totalidade das ações das empresas em um ambiente em formação e com tal complexidade como no caso estudado

do SFB de cargas. Há questões políticas, legais, regulatórias, culturais, empresariais e até ideológicas envolvidas que não são captadas pelas estratégias expressas na literatura internacional no campo das CPA. Particularmente, na conjuntura econômica, política e institucional brasileira, em que a ética empresarial e a relação de agentes públicos e privados estão em xeque, tal discussão ganha relevância e mostra que há um grande caminho de conhecimento a percorrer.

Embora não tenha sido objeto desta pesquisa, cabe destacar que o campo da estratégia é pródigo em estudos que relacionam posturas estratégicas ao desempenho. Para isso, utiliza tipologias de estratégias genéricas e grupos estratégicos para avaliação das ditas estratégias vencedoras, *vis-à-vis* o desempenho das empresas. No entanto, indicadores que configurem o desempenho empresarial, no caso de concessões de serviços públicos e, particularmente, decorrente de decisões estratégicas de natureza política, são particularmente difíceis de delimitação. Esse é outro desafio que ficou evidenciado neste estudo. Embora claramente abordando ações estratégicas para os casos das mudanças regulatórias em estudo, não foi possível identificar indicadores de desempenho que, objetivamente, captem resultados positivos ou negativos delas.

Também é importante destacar o descompasso entre a farta literatura internacional e a escassa literatura nacional em relação ao tema abordado neste estudo. Causas para tal descompasso podem ser de diversas naturezas, como as já citadas anteriormente em relação à maturidade da conjuntura institucional e política nacional, mas também quanto à conotação deletéria desenvolvida no Brasil diante do *lobby*. Sim, porque, objetivamente, as CPA são, em realidade, atividades lobísticas, de defesa de interesses (*advocacy*), atividade esta que, além de não ser regulamentada no Brasil, traz consigo uma carga negativa de mau comportamento empresarial e busca de vantagens indevidas, nesse caso chocando-se com a ética empresarial. Essa é uma distorção que deve ser explorada em pesquisas futuras. Considera-se que, por si só, trazer à tona esse tema constitui uma contribuição desta pesquisa.

Como contribuição mais objetiva, esta pesquisa indica que, individualmente, tipologias genéricas de estratégias políticas são limitadas e um esforço de consolidação pode e deve ser enfrentado em pesquisas futuras. Também se evidenciou a valorização da transparência no relacionamento das empresas com os atores do ambiente institucional e político, o que é, de certo modo, contrário ao conhecimento estabelecido no campo da gestão estratégica para das CPA. Restou evidenciada como contribuição, ainda, que a maturidade do ambiente institucional e regulatório é determinante nas ações de seus atores e, conseqüentemente, nas posturas estratégicas das empresas que atuam em tais contextos, com destaque para setores com alto grau de regulação.

Além disso, destaquem-se as limitações que um estudo de casos múltiplos apresenta, sendo impossível fazer generalizações. Uma ampliação de estudos semelhantes a outros setores regulados poderá tanto reforçar os resultados deste estudo quanto acrescentar elementos novos ao tema estratégias políticas empresariais. Sugerem-se, também, estudos de natureza quantitativa que abordem a relação entre estratégia e desempenho.

Por fim, vale destacar que o tema CPA concerne não apenas a empresas concessionárias de serviços públicos, portanto altamente reguladas, mas empresas privadas em setores menos pressionados pelo ambiente institucional, legal e regulatório, ou seja, em situação de mercado tradicional. No entanto, em setores regulados, conhecimento teórico, com implicações práticas, reveste-se de uma importância ainda maior, como, por exemplo, nos setores de distribuição e transmissão de energia elétrica, na aviação comercial e em setores de transporte.

O caso do SFB de cargas, objeto deste estudo, assume importância ímpar dentre os modais brasileiros, dada a dependência do país no transporte rodoviário de passageiros e, principalmente, de cargas, *vide* as conseqüências para o país da paralisação desses serviços em maio de 2018. Desse modo, as discussões e os achados desta pesquisa almejam contribuir para uma discussão mais profunda do futuro modelo logístico do país, com uma distribuição de modais mais racional.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Anuário estatístico 2016**. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/ferrovias/arquivos/Anuario_Estatistico.html>. Acesso em: 21 out. 2016.
- AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Relatório da audiência pública nº 2017/2011**. 2011. Disponível em: <http://200.198.217.73/acpublicas/apublica2011-117/Relatorio_e_anexos_1_a_5.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018.
- 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, 2011.
- 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.; MACEDO-SOARES, T. D. L. V. Impacto estratégico dos fatores macro ambientais no desempenho de concessões de serviços públicos: a CEG e a CEG Rio na ótica relacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, p. 733-767, 2007.
- BASTOS, S. A. P.; MACEDO-SOARES, T. D. L. V. 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**, v. 4, n. 8, p. 152-167, 2015.
- 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.
- BONARDI, J.; 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília, DF: Líber Livro, 2008.
- GERODETTI, J. E.; CORNEJO, C. **As ferrovias do Brasil: nos cartões-postais e álbuns de lembranças**. São Paulo: Solaris, 2005.
- GETZ, K. A. Research in corporate political action. **Business & Society**, v. 36, n. 1, p. 32-72, 1997.
- GETZ, K. A. Public affairs and political strategy: theoretical foundations. **Journal of Public Affairs**, v. 1, n. 4, p. 305-329, 2001.
- HADANI, M.; BONARDI, J.-P.; DAHAN, N. M. Corporate political activity, public policy uncertainty and firm outcome: a meta-analysis. **Strategic Organization**, n. 15, v. 3, p. 1-29, 2016.
- 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.; SCHULER, D. Corporate political activity: a review and research agenda. **Journal of Management**, v. 30, n. 6, p. 837-857, 2004.
- HILMOLA, O. P.; 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.
- HOLBURN, G. L.; VANDEN BERGH, R. G. Influencing agencies through pivotal political institutions. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 20, n. 2, p. 458-483, 2004.
- 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.
- KUMAR, V.; THAKUR, M.; PANI, S. K. Corporate political activity: an integrated model. **Asian Social Science**, v. 11, n. 16, p. 128-136, 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 of 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.
- 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.
- MAHON, J. F.; MURRAY, E. A. Strategic planning for regulated companies. **Strategic Management Journal**, v. 2, n. 3, p. 251-262, 1981.
- 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.

- MELLAHI, K. et al. A review of the nonmarket strategy literature: toward a multi-theoretical integration. **Journal of Management**, v. 42, n. 1, p. 143-173, 2016.
- MUYLAERT, C. J. et al. Entrevistas narrativas: um importante recurso em pesquisa qualitativa. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 184-189, 2014.
- 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.
- 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.
- 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.
- OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. 2. ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- 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.
- PEARCE, J. L.; DE CASTRO, J. O.; GUILLÉN, M. F. Introduction to special topic forum influencing politics and political systems: political systems and corporate strategies. **Academy of Management Review**, v. 33, n. 2, p. 493-495, 2008.
- POMPERMAYER, F. M.; CAMPOS NETO, A. S.; SOUSA, R. A. F. **Considerações sobre os marcos regulatórios do setor ferroviário brasileiro: 1997-2012**. Nota técnica. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.
- 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.
- RUDY, B. C.; JOHNSON, A. F. Performance, aspirations, and market versus nonmarket investment. **Journal of Management**, v. 42, n. 4, p. 936-959, 2013.
- SAMPAIO, P. et al. Regulatory reform in the Brazilian railway sector: a preliminary assessment. **Network Industries Quarterly**, v. 17, n. 3, p. 14-16, 2015.
- 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.
- SHAPIRO, S. P. Agency theory. **Annual Review of Sociology**, v. 31, n. 1, p. 263-284, 2005.
- STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Rodrigo Oliveira da Silva

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7579-0041>

Doutor em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); Professor Adjunto 1 da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora – MG, Brasil. E-mail: oliveira.silva@ufjf.edu.br

Teresia Diana Lewe van Aduard de Macedo-Soares

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2154-2776>

PhD em Filosofia Econômica, Política e Social pela Université de Montréal; Professora Titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Administração de Empresas / IAG, Rio de Janeiro – RJ, Brasil. E-mail: tdiana.vanaduarmacedosoares@gmail.com

Sérgio Augusto Pereira Bastos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5697-3624>

Doutor em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); Professor Associado da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE Business School), Vitória – ES, Brasil. E-mail: sbastos@fucap.br