



**UNIFACS**  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**DAISY LIMA DE SOUZA SANTOS**

**FATORES QUE POTENCIALIZAM OU LIMITAM O ALCANCE DOS RESULTADOS  
ACORDADOS ENTRE CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS E AGÊNCIA  
REGULADORA: UM ESTUDO NA CONCESSIONÁRIA VIABAHIA**

Salvador  
2018

**DAISY LIMA DE SOUZA SANTOS**

**FATORES QUE POTENCIALIZAM OU LIMITAM O ALCANCE DOS RESULTADOS  
ACORDADOS ENTRE CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS E AGÊNCIA  
REGULADORA: UM ESTUDO NA CONCESSIONÁRIA VIABAHIA**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Élvia Mirian Cavalcanti Fadul.

Salvador  
2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Santos, Daisy Lima de Souza

Fatores que potencializam ou limitam o alcance dos resultados acordados entre concessionária de rodovias e agência reguladora: um estudo na Concessionária Viabahia./ Daisy Lima de Souza Santos. – Salvador, 2018.

107 f.: il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul.

1. Rodovias - concessão de serviços - Bahia. 2. Sistema de gestão rodoviária. I. Fadul, Élvia Mirian Cavalcanti, orient. II. Título.

CDD: 388.198142

DAISY LIMA DE SOUZA SANTOS

FATORES QUE POTENCIALIZAM OU LIMITAM O ALCANCE DOS RESULTADOS  
ACORDADOS ENTRE CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS E AGÊNCIA  
REGULADORA: UM ESTUDO NA CONCESSIONÁRIA VIABAHIA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities pela seguinte banca examinadora:

Elvia Mirian Cavalcanti Fadul \_\_\_\_\_

Doutora em Urbanismo pela Université Paris-Est Créteil Val de Marne, UPEC  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Lindomar Pinto da Silva \_\_\_\_\_

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Antônio Sergio Araújo Fernandes \_\_\_\_\_

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, 26 de março de 2018.

Deus, única razão por ter chegado até aqui, a  
Ele devo minha gratidão, adoração e vida.  
Aos meus pais pelo apoio e amor.  
A minha filha Elizabeth que faz os meus dias  
mais coloridos e cheios de vida.  
Aos meus irmãos que tanto amo.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus porque tudo é dEle e por Ele! “Não compreendo os Teus caminhos, mas Te darei a minha canção, doces palavras Te darei... e ao redor de cada esquina, em cima de cada montanha, eu não procuro por coroas ou pelas águas das fontes, desesperado eu Te busco, frenético acredito, que a visão da Tua Face é tudo que eu preciso! Eu Te direi: Senhor Valeu a pena”!

A minha família pela paciência e compreensão durante esses dois anos, minha filha Elizabeth e meu marido Ricardo.

Aos meus pais e meus (Maria Lima e Dericio de Souza) por ser meu refúgio e aconchego em todas as horas.

Aos meus irmãos que sempre me impulsionaram a seguir sempre em frente e além.

A minha linda e excepcional orientadora Élvia Fadul com a qual fui presenteada. Sou apaixonada pelo seu conhecimento e humanidade, é um exemplo de profissional e pesquisadora que quero me tornar. Gratidão!

Aos meus colegas do mestrado e aos amigos que fiz nesses dois anos de convivência:

Aos professores do mestrado que tanto me ajudaram nessa caminhada, em especial: Lindomar Silva (que atuou de forma contundente no desenvolvimento da dissertação), Miguel Rivera, Jair Santos, Sergio Maravilhas, Marta Cardoso, Augusto Monteiro e Vanessa Brasil.

As secretarias do mestrado Iracema (quando entrei) e Dannyelly (atual) pelo atendimento e cordialidade.

A CAPES pelo apoio financeiro durante os últimos 12 meses de mestrado.

A Viabahia, na pessoa do Paulo André (durante a pesquisa era o CEO) por ter aberto as portas e pelo apoio financeiro durante os primeiros 12 meses do mestrado.

Muito obrigada!

## RESUMO

O presente estudo teve o objetivo de avaliar os fatores que potencializam ou limitam o alcance dos resultados acordados entre uma concessionária de serviços públicos e governo, tomando como base as dimensões de análise organizacional: estrutura, estratégia, ambiente organizacional e dimensão financeira de Bastos e Loiola (2004). Os dados foram coletados através de entrevista, questionário e análise documental. As entrevistas foram aplicadas aos diretores e gestores da concessionária de rodovias Viabahia, os questionários foram aplicados aos usuários da rodovia, enquanto que a análise documental foi realizada no contrato de concessão e documentos da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT). Os dados foram coletados entre os meses de agosto e dezembro de 2017. Foi realizada análise de conteúdo de forma qualitativa (BARDIN, 2011), utilizando as dimensões de análise organizacional como categorias a priori. A pesquisa caracteriza-se como explicativa. Para avaliar o cumprimento do contrato entre concessionária e governo, foram utilizados os padrões de desempenho trabalhos iniciais, recuperação, monitoração, conservação, duplicação, implantação de passarelas de pedestres, outras melhorias, gestão ambiental do sistema rodoviário, sistemas de atendimento aos usuários e nível de satisfação dos clientes. Em primeiro lugar, destaca-se que dos padrões de desempenho analisados, apenas a Recuperação, duplicação e outras melhorias na rodovia além do melhor nível de satisfação do usuário não foram cumpridos pela concessionária. No que se refere aos fatores que limitam o cumprimento do acordo, destacam-se: na dimensão estratégia, a falta de um modelo formal; na dimensão financeira, falta de liberação de financiamentos, baixo valor da tarifa e falta da revisão quinquenal; na dimensão ambiental, a relação com o BNDES e a falta de capacidade técnica da ANTT; na dimensão estrutura, a falta de um modelo formal de gestão e a competência dos funcionários focada nos aspectos comportamentais. Por outro lado, os fatores que potencializam o cumprimento dos acordos destacam-se: na dimensão estratégia, a administração por objetivos; na dimensão financeira, a divisão de orçamento entre os setores; na dimensão ambiente organizacional, a relação com acionistas e demais *stakeholders*; na dimensão estrutura, a descentralização e autonomia para tomada de decisão dos gestores. A principal contribuição desse trabalho é identificar os fatores que colocam em risco a continuidade da concessão e conseqüentemente da prestação de um serviço público. Com isso, alertar o poder público de modo a atentar para maior fiscalização da capacidade de gestão da concessionária e ao mesmo tempo, agir sobre os órgãos estatais (BNDES e ANTT) no sentido de atuarem de acordo com o contrato para não inviabilizar a concessão. Outra contribuição é identificar pontos falhos que podem ser úteis na melhoria do próprio desempenho da concessionária. Como contribuição para academia tem-se a aplicação de uma pesquisa sobre as dimensões de análise organizacional aplicadas a uma concessionária de rodovias. Recomenda-se para futuras pesquisas ouvir a ANTT e o BNDES. Recomenda-se também, analisar capacidade de investimento das concessionárias, tipo do contrato, período em que foi concedida a rodovia e região geográfica.

**Palavras-chave:** Concessão. Rodovias. Dimensões organizacionais.

## ABSTRACT

The present study had the objective of evaluating the factors that potentiate or limit the achievement of the agreed results between a utility and government concessionaire, based on the organizational analysis dimensions: structure, strategy, organizational environment and financial dimension of Bastos and Loiola (2004). Data were collected through interview, questionnaire and documentary analysis. The interviews were applied to the directors and managers of the Viabahia highway concessionaire, the questionnaires were applied to highway users, while the documentary analysis was carried out in the concession contract and documents of the National Land Transport Agency (ANTT). Data were collected between August and December 2017. Content analysis was carried out in a qualitative way (BARDIN, 2011), using the organizational analysis dimensions as a priori categories. The research is characterized as explanatory. In order to evaluate the performance of the contract between the concessionaire and the government, the initial work performance standards, recovery, monitoring, conservation, duplication, implementation of pedestrian walkways, other improvements, environmental management of the road system, of customer satisfaction. In the first place, it is highlighted that of the performance standards analyzed, only the Recovery, duplication and other improvements in the highway beyond the best level of user satisfaction were not fulfilled by the concessionaire. Regarding the factors that limit compliance with the agreement, the following stand out: in the strategic dimension, the lack of a formal model; in the financial dimension, lack of funding release, low tariff value and lack of the five-year review; in the environmental dimension, the relationship with the BNDES and the lack of technical capacity of ANTT; in the structure dimension, the lack of a formal management model and the competence of the employees focused on the behavioral aspects. On the other hand, the factors that potentiate the fulfillment of the agreements stand out: in the strategic dimension, the administration by objectives; in the financial dimension, the division of budget among sectors; in the organizational environment dimension, the relationship with shareholders and other stakeholder; in the structure dimension, the decentralization and autonomy for the decision-making of the managers. The main contribution of this work is to identify the factors that jeopardize the continuity of the concession and consequently the provision of a public service. With this, to alert the public power in order to attempt to better control the management capacity of the concessionaire and at the same time, act on the state organs (BNDES and ANTT) in order to act according to the contract in order not to make the concession unfeasible. Another contribution is to identify flaws that may be useful in improving the utility's own performance. As a contribution to the academy we have applied a research on the dimensions of organizational analysis applied to a highway concessionaire. It is recommended for future surveys to listen to ANTT and BNDES. It is also recommended to analyze the investment capacity of the concessionaires, the type of contract, the period in which the highway and geographic region were granted.

**Key-words:** Concession. Highways. Organizational dimensions.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Triângulo regulatório .....	42
Figura 2 - Organização e seus stakeholders .....	54
Figura 3 - Mapa detalhado concessão Viabahia .....	63
Figura 4 - Organograma Viabahia .....	65

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Instrumentos de regulação .....	28
Quadro 2 - Modalidades de Concessão no Brasil .....	38
Quadro 3 - Criação das Agências Reguladoras .....	44
Quadro 4 - mecanismos de coordenação x elementos chave .....	47
Quadro 5 - Modelo de Análise .....	59
Quadro 6 - Status dos parâmetros contratuais .....	66
Quadro 7 - Resumo Dimensão Estrutura (fatores potencializadores/limitadores) .....	79
Quadro 8 - Resumo Dimensão Estratégia (fatores potencializadores/limitadores) .....	82
Quadro 9 - Resumo Dimensão Ambiente organizacional (fatores potencializadores/limitadores) .....	88
Quadro 10 - Resumo Dimensão Financeira (fatores potencializadores/limitadores) .....	91
Quadro 11 - Síntese dos fatores potencializadores/limitadores .....	92

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - TRO/Elementos 2016 .....	71
Gráfico 2 - Autos de Infração/Elementos.....	72
Gráfico 3 - Média atributos Viabahia .....	77
Gráfico 4 - Ranking pesquisa satisfação ANTT 2014.....	77
Gráfico 5 - Principais stakeholders Viabahia .....	84

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Rodovias Concedidas na Primeira Etapa do PROCROFE.....	22
Tabela 2 - Rodovias concedidas na Segunda Etapa – Fase um e dois .....	23
Tabela 3 - Rodovias concedidas na Terceira Etapa – Fase um, dois e três .....	25
Tabela 4 - Pesquisa usuários x elementos desempenho .....	67
Tabela 5 - Atividades de fiscalização ANTT 2016 .....	73
Tabela 6 - Níveis de satisfação dos usuários .....	86

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCR	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AI	Auto de Infração
ANTT	Agencia Nacional de Transporte Terrestre
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CND	Conselho Nacional de Desestatização
CNT	Confederação Nacional de Transporte
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
FONPLATA	Fundo Financeiro dos Países da Bacia do Prata
FRN	Fundo Rodoviário Nacional
ISS	Imposto Sobre Serviço
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
PAE	Plano de Ação de Emergência
PAS	Processos Administrativos Simplificados
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PER	Programa de Exploração Rodoviária
PGR	Plano de Gerenciamento de Risco
PROCROFE	Programa de Concessões de Rodovias Federais
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TAC	Termos de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TRO	Termo de Registro de Ocorrência

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO</b> .....	19
2.1 CONCESSÃO DE RODOVIAS.....	19
2.1.1 Programa Federal de Concessão de Rodovias - PROCROFE .....	20
2.2.2 Agencia Nacional de Transporte Terrestre – ANTT.....	25
2.1.3 Instrumentos de regulação.....	27
2.1.4 Fiscalização de cumprimento dos parâmetros de desempenho .....	31
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	34
3.1 SERVIÇO PÚBLICO – ASPECTOS GERAIS.....	34
3.1.2 Concessão de Serviço Público .....	36
3.1.2 Regulação .....	39
3.1.3 Agências Reguladoras.....	43
3.1.4 Contrato de concessão .....	44
3.2 DIMENSÕES DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL.....	46
3.2.1 Estrutura organizacional .....	46
3.2.2 Estratégia Organizacional .....	52
3.2.3 Ambiente organizacional .....	53
3.2.4 Financeira e orçamentária .....	56
<b>4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	58
<b>5 ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	62
5.1 CARACTERIZAÇÃO DA EMPRESA OBJETO DO ESTUDO – VIABAHIA.....	62
5.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO COM OS USUÁRIOS .....	66
5.3 DIMENSÃO PARÂMETROS DE DESEMPENHO ANTT.....	68
5.4 DIMENSÃO FISCALIZAÇÃO .....	70
5.5 DIMENSÃO ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NA VIABAHIA .....	74
5.6 DIMENSÃO ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL NA VIABAHIA .....	79
5.7 DIMENSÃO AMBIENTE ORGANIZACIONAL NA VIABAHIA.....	82
5.8 DIMENSÃO FINANCEIRA NA VIABAHIA .....	88
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	93
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	97
<b>APENDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA A SER APLICADA AO PRESIDENTE, DIRETOR FINANCEIRO E SUPERINTENDENTE DE OPERAÇÕES DA VIABAHIA</b> .....	103
<b>APENDICE B - QUESTIONÁRIO PARA SER APLICADO AOS USUÁRIOS</b> .....	105

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata de avaliar os fatores que potencializam ou limitam o alcance dos resultados acordados entre uma concessionária de serviços públicos e o governo. Procura-se com esta pesquisa verificar quais fatores têm contribuído ou dificultado para que a concessionária alcance os objetivos previamente estabelecidos no contrato de concessão, de modo a tornar mais efetivos tanto os contratos vigentes, quanto aqueles que porventura possam ser celebrados no futuro.

Durante muitos anos, foi papel do Estado, com seu poder soberano, administrar e controlar todos os setores de serviços públicos. Na medida em que os anos foram passando, em função da ampliação das demandas da sociedade e do discurso que o Estado sozinho não conseguia mais dar conta de suas atividades, iniciou-se um processo de transferência das atividades, antes realizadas pelo poder público, para o setor privado. Dessa forma, serviços antes considerados monopólios do Estado, como transporte, educação, infraestrutura, segurança, rodovias, saúde, entre outros, começaram a ter a sua realização efetuada por entidades do setor privado. E esse processo de transferência se intensifica a partir da reforma do Estado, quando se propõe uma redefinição do seu papel, em que apenas algumas poucas áreas deveriam ficar sob a responsabilidade do setor público. Assim, os demais serviços deveriam e poderiam ser transferidos através dos instrumentos de privatização, concessão, publicização, etc (PDRAE, 1995).

Entretanto, é possível perceber esse movimento de transferência da realização de atividades pelo Estado antes mesmo da reforma gerencial de 1995. No decreto-Lei nº 200/1967, já se iniciava o processo tanto de transferência de atividades do setor público para órgãos da administração indireta e unidades da federação, quanto para a iniciativa privada mediante contrato de concessão, permissão ou autorização. Contudo, a partir de 1995 é que ganha importância maior a transferência tanto da realização de atividades pelos entes privados, quanto a própria privatização de empresas públicas.

Desde 1995, o processo de transferência de atividades e empresas para o setor privado ganhou velocidade, impulsionada pelas ideias de reforma do Estado que, segundo se definia, o Estado deveria concentrar-se nas atividades exclusivas, transferindo as demais atividades através de uma das modalidades constantes no

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). A partir desse contexto, grandes empresas brasileiras foram privatizadas, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce, Telebrás, Eletropaulo, entre outras. Da mesma forma, ampliou-se fortemente o processo de concessão de serviços públicos. Entre estes destacam-se as concessões de energia elétrica, telefonia, ferrovias e rodovias.

A necessidade de viabilizar e investir na construção, recuperação, conservação, manutenção e todas as formas de melhorias da infraestrutura, assim também como tornar mais eficiente a prestação de serviços chamados essenciais para sociedade, cada vez mais tem tornado a concessão uma prática constante. A concessão de serviço público tradicional possui características essenciais, entre elas: a exploração do serviço por conta e risco do concessionário e a remuneração do concessionário por meio da cobrança de tarifas (SCHWIND, 2010).

Dentre os serviços que são objeto de concessão, interessa a este trabalho, as concessões de rodovias. No que tange a concessão de rodovias, a questão ainda é mais peculiar, pois as rodovias são bens inalienáveis pertencentes ao poder público e, em virtude disso, voltam para o Estado no momento que o prazo da concessão estabelecido termina (ABREU; SILVA, 2009).

No Brasil, a exploração das rodovias pela iniciativa privada está relacionada à cobrança de pedágio, tendo, por outro lado, a concessionária, que realiza investimentos para manutenção, reparação e melhorias diversas na rodovia. Entretanto, ainda carece de análises a situação atual dos processos de concessão das rodovias pela própria importância que esse tipo de modal tem para o Brasil. Por vários anos o modal rodoviário é a principal alternativa para movimentar as pessoas e bens. No Brasil, representa 61% da matriz de transporte de cargas, seguido do modal ferroviário 20,7%, aquaviário 13,6%, dutoviário 4,2 e aéreo 0,4%. No que tange a passageiros, o modal rodoviário domina com 95%. É o principal responsável pela integração de todo o sistema de transporte, contribuindo de forma significativa com o desenvolvimento socioeconômico do Brasil (CNT, 2016).

Desde o início do programa de concessão de rodovias em 1995, foram investidos mais de R\$ 50 bilhões em obras e mais de R\$ 45 bilhões em manutenção das rodovias (ABCR, 2015). Números expressivos que demonstram a relevância do programa de concessão de rodovias implantados no Brasil e o seu desempenho ao longo desses 21 anos. Entretanto, apesar desses números, é possível que existam dificuldades

enfrentadas tanto pelo concedente quanto pelo concessionário no cumprimento das metas previamente estabelecidas.

Mesmo diante de um cenário promissor, as concessionárias podem apresentar dificuldades que interfiram na sua capacidade de desempenho e alcance dos resultados. Fatores que podem estar associados à sua estrutura organizacional, à estratégia utilizada pela empresa, ao ambiente em que está inserida e a fatores financeiros e orçamentários.

No que concerne à estrutura organizacional, um dos fatores que podem limitar o alcance do resultado é o excesso de burocracia, assim como em relação à estratégia da empresa é a falta de articulação para tomada de decisões e finalização dos projetos executados. Ao se tratar da relação com o ambiente, a organização deve estar atenta às mudanças que ocorrem no ambiente externo, e, assim, tornar o processo interno mais eficiente. Quando se fala de fatores financeiros e orçamentários, refere-se à forma como a concessionária capta recursos e os administra.

Com vistas a entender e analisar a exploração da infraestrutura rodoviária, por meio de concessão à esfera privada promovida pelo governo federal, na qual a concessionária, direciona suas ações e atividades, é que foi escolhido o tema para essa pesquisa. Em face ao contrato de exploração da rodovia, a concessionária adota estratégias para atender e responder a todas as partes interessadas, inclusive aos resultados esperados pelo poder concedente, o poder público. **Diante dessa conjuntura, foi estabelecida a seguinte pergunta: Quais os fatores que potencializam ou limitam o alcance dos resultados acordados entre concessionária e Agência Reguladora no período de 2009 a 2017?**

Como alcance de resultados, entende-se o cumprimento das cláusulas contratuais firmadas no contrato de concessão.

Como objetivo geral, esta pesquisa visa identificar e analisar os fatores que potencializam ou limitam o alcance dos resultados acordados entre concessionária e Agência Reguladora no período de 2009 a 2017. Como objetivos específicos, têm-se:

- a) identificar e descrever os principais acordos entre concessionária e agência reguladora e seu respectivo cumprimento por parte da concessionária;
- b) analisar os fatores de potencialização de alcance dos resultados; e
- c) analisar fatores de limitação do alcance dos resultados.

No caso dos principais acordos, estão sendo retirados do Programa de Exploração Rodoviária (PER) específico do contrato de concessão da Viabahia. E para fins específicos deste trabalho, utilizaremos os indicadores: recuperação, monitoração, conservação, fiscalização, sistema de atendimento ao usuário e sistemas ambientais. Apesar de serem 10 indicadores relacionados no PER, destacamos para uso nesta pesquisa, os indicadores acima, pois são os únicos que conseguimos obter acesso mais aprofundado para análise. O PER é o documento que especifica as condições para a execução do contrato de concessão da rodovia. Os itens do PER são definidos em termos de escopo dos serviços (o que fazer), procedimentos executivos (como fazer), cronograma de execução (quando fazer) e parâmetros de desempenho (avaliação).

Por considerar que as rodovias são os principais meios de transporte para o deslocamento tanto de pessoas quanto de mercadorias, é necessário que suas condições de tráfego estejam adequadas a esse fim. Por outro lado, a maioria das rodovias federais, que ligam os principais pontos do Brasil, funcionam sob regime de concessão. Nesse aspecto, a execução e cumprimento dos contratos celebrados entre concessionária e governo, na figura da agência reguladora, tornam-se relevantes nesse processo. Por isso, identificar se as concessionárias cumprem os contratos, e, se não, quais os motivos que levam a esse não cumprimento, é relevante para a garantia da continuidade de trafegabilidade das rodovias. Logo, ao identificar os motivos que levam as concessionárias a não executarem os acordos, pode ser relevante para orientar tanto as concessionárias quanto o governo para que os motivos sejam avaliados tanto nas concessões existentes quanto nas que possam ser realizadas no futuro e os problemas identificados sejam minimizados ou eliminados.

Por outro lado, estudos dessa natureza são escassos. Os que têm sido realizados têm focado muito mais na satisfação dos usuários ou na capacidade financeira do que em um conjunto de fatores que interferem no funcionamento adequado do sistema de concessão de rodovias.

Esta dissertação está estruturada da seguinte forma: além desta introdução, que apresenta a contextualização, o problema de estudo e os objetivos da pesquisa, o segundo capítulo contém a contextualização versando sobre a concessão de rodovias, o programa federal de concessão de rodovias e os instrumentos de regulação e a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT). O terceiro capítulo

contém o referencial teórico, abordando o serviço público, a concessão de serviço público, o contrato de concessão, a regulação, as agências reguladoras e as dimensões de análise organizacional. O quarto capítulo aborda a metodologia adotada, instrumentos de coleta de dados e as dimensões de análise da pesquisa. Por fim, apresentam-se as análises de dados e as considerações finais.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Neste capítulo os tópicos discutidos são: a) Concessão de rodovias; b) Programa Federal de Concessão de Rodovias; c) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e seus Parâmetros de desempenho.

### 2.1 CONCESSÃO DE RODOVIAS

Oliveira et al. (2004) retrata que, antes da década de 1940, a infraestrutura das rodovias brasileiras estava carente de modernização e manutenção. O Brasil chegou por volta de 1945 com 423 km da estrutura rodoviária pavimentada, tanto federal quanto estadual.

Em setembro de 1945, foi criado o Decreto-Lei 8.463 que reorganizou e deu autonomia técnica e financeira ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Tal decreto ficou conhecido como a Lei Joppert, pois foi criado também pelo então Ministro da Viação e Obras Públicas Maurício Joppert da Silva. Essa Lei criou o Fundo Rodoviário Nacional (FRN) que era composto de impostos provenientes de combustíveis e lubrificantes. Tais impostos serviam para financiar as obras da infraestrutura rodoviária brasileira. Em consequência da Lei Joppert, na década de 1950, a malha rodoviária dobrou o número de estradas pavimentadas, e, também, na década de 1960, com exceção de Manaus e Belém, todas as capitais já estavam interligadas pelas estradas federais (DNIT, 2016).

Durante a década de 1970, o DNER continuou realizando obras nas rodovias federais, a fim de continuar a integração em todo o Brasil. Dessa integração, foram criadas diversas rodovias, entre elas podemos citar a rodovia Transamazônica, a chamada Belém-Brasília e também a construção da Ponte Presidente Costa e Silva, conhecida como Ponte Rio-Niterói (DNIT, 2016).

Em decorrência de duas crises do petróleo, ainda na década de 70, que teve como consequência o aumento da taxa de juros internacionais, o Brasil passou a enfrentar problemas fiscais não mensurados. Esses problemas acentuaram-se na década de 1980, com a economia brasileira enfraquecida e a diminuição da arrecadação de tributos (OLIVEIRA et al., 2004).

Ainda na década de 1980, as rodovias federais pavimentadas chegavam a 47 mil km. Entretanto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Fundo Rodoviário Nacional foi extinto, deixando de ser investido recursos financeiros no setor rodoviário. Com isso, os recursos foram escassos e novas alternativas para resolver o problema da infraestrutura rodoviária foram colocadas em prática. Dessas alternativas, podemos citar o Programa de Concessão de Rodoviárias, o Programa de Descentralização e o Programa Crema, de restauração e manutenção rodoviária (DNIT, 2016).

Na década de 90, com o início do processo de reforma do Estado, tendo como seu principal objetivo a efetivação da eficiência em suas funções, e com isso, criar condições econômicas favoráveis para o Brasil (OLIVEIRA et al., 2004).

Nesse contexto, alguns serviços públicos foram transferidos a execução para o setor privado, tendo como objetivo principal melhorar sua qualidade. Com essa transferência, maiores investimentos foram realizados (OLIVEIRA et al., 2004).

Uma das principais marcas do processo de concessões de serviço público foi a Lei nº 8.987/95. Essa Lei estabeleceu que, através de contratos, as empresas privadas podem prestar serviço público à sociedade em nome do Estado. A concessão de rodovias foi adotada com o intuito de atrair novos recursos e investimentos para a infraestrutura rodoviária (OLIVEIRA et al., 2004).

De acordo com Abreu e Silva (2009), o processo de concessão das rodovias federais iniciou com a necessidade de redução dos gastos públicos que eram destinados à manutenção e à melhoria das rodovias.

### **2.1.1 Programa Federal de Concessão de Rodovias - PROCROFE**

O programa federal de concessão de rodovias foi estabelecido com o intuito de resolver e solucionar as necessidades das rodovias no que tange à manutenção e conservação, para isso, foi concedido a empresas privadas o direito de exploração, mediante a cobrança de tarifa reajustável, o pedágio (GONZE, 2014).

O Programa de Concessões de Rodovias Federais começou a ser implantado em 1993 com a licitação dos cinco trechos que haviam sido pedagiados diretamente pelo Ministério dos Transportes, numa extensão total de 858,6 km, enquanto estudos eram realizados para identificar outros segmentos considerados técnica e economicamente

viáveis para inclusão no Programa. Inicialmente, foram analisados 18.059,1 km de rodovias, dos quais 11.191,1 foram considerados viáveis para concessão e 6.868 km viáveis somente para a concessão dos serviços de manutenção (OLIVEIRA et al., 2004).

Em 1997/1998, esse estudo foi revisto, mediante empréstimos externos ou dotações orçamentárias do DNER, incluindo-se no Programa trechos que estavam em obras de duplicação (BR-381/MG/SP entre Belo Horizonte e São Paulo, bem como todo o Corredor da BR-116/SP/PR, BR-376/PR e BR-101/SC, entre São Paulo, Curitiba e Florianópolis), e excluindo outros trechos, que eram objeto de programas de restauração e ampliação de capacidade (ANTT, 2016).

A promulgação da Lei n.º 9.277, de maio de 1996 (denominada Lei das Delegações), criou a possibilidade de Estados, Municípios e o Distrito Federal solicitarem a delegação de trechos de rodovias federais para incluí-los em seus Programas de Concessão de Rodovias. A Portaria n.º 368/96, do Ministério dos Transportes, estabeleceu os procedimentos para a delegação de rodovias federais aos Estados dentre outras definições (ANTT, 2016; OLIVEIRA et al., 2004).

Entre 1996 e 1998, foram assinados Convênios de Delegação com os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais. O Estado de Mato Grosso do Sul, ainda em 1997, assinou Convênio de Delegação visando a construção de uma Ponte sobre o Rio Paraguai na BR-262/MS. Essa ponte foi financiada com recursos do Fundo Financeiro dos Países da Bacia do Prata (FONPLATA), e está sendo explorada mediante a cobrança de pedágio para amortização do financiamento (ANTT, 2016).

Trechos de rodovias federais dos Estados de Goiás e do Pará foram incluídos no Programa, para serem delegados e concedidos. Os estudos, porém, demonstraram que os trechos, tal como apresentados, não tinham viabilidade para concessão e por isso foram retirados do Programa (ANTT, 2016).

Em virtude de algumas dificuldades para implementação dos programas estaduais, através da Resolução nº 8, de 5 de abril de 2000, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) recomendou que fosse revisado o Programa de Delegação de Rodovias Federais, de que trata a Lei n.º 9.277/96, e autorizou o Ministério dos

Transportes que fossem tomadas medidas necessárias à unificação da política de concessões rodoviárias (ANTT, 2016).

O Programa de Concessão de Rodovias Federais abrange 11.191,1 quilômetros de rodovias, desdobrado em concessões promovidas pelo Ministério dos Transportes, pelos governos estaduais, mediante delegações com base na Lei n.º 9.277/96, e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

O PROCROFE está dividido em três etapas. A primeira etapa compreende os cinco primeiros contratos de concessão de rodovias transferidos pelo Governo Federal para a gestão privada entre 1995 e 1997, além do Polo Rodoviário de Pelotas concedido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e cuja gestão do contrato foi posteriormente elevada para a União (GONZE, 2014). A caracterização da primeira etapa está resumida na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 - Rodovias Concedidas na Primeira Etapa do PROCROFE

Rodovia	Trecho	Extensão km	Prazo de concessão (anos)	Concessionária	Assinatura do contrato/Início da Concessão
<b>BR 101/RJ - Ponte Presidente Costa e Silva</b>	Entre as cidades do Rio de Janeiro/RJ e Niterói/RJ	13,2	20	Concessionária PONTE Rio - Niterói S/A	28/12/1994
					01/06/1995
<b>BR 116/RJ/SP</b>	Entre as cidades do Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP	402,1	25	NOVADUTRA - Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A	31/10/1995
					01/03/1996
<b>BR 040/RJ/MG</b>	Entre as cidades do Rio de Janeiro/RJ e Juiz de Fora/MG	180,4	25	CONCER – Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio S.A.	31/10/1995
					01/03/1996
<b>BR 116/RJ</b>	Entre a BR 040/RJ e a cidade de Sapucaia/RJ	142,5	25	CRT - Concessionária Rio - Teresópolis S/A	22/11/1995
					22/03/1996
<b>BR 290/RS</b>	Entre as cidades Guaíba/RS e Osório/RS	121	20	CONCEPA - Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A	04/03/1997
					04/07/1997
<b>BR 116/RS, 392/RS e 293/RS</b>	Polo Rodoviário Pelotas/RS	623,8	25	Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S/A – ECOSUL	18/07/1998
					24/07/1998

Fonte: Gonze (2014).

A primeira etapa do PROCROFE estabeleceu o primeiro modelo de contrato de concessão. Nesse modelo, foi destacado que o valor do pedágio será resguardado pelas regras de reajuste e revisão previstas no contrato. Esse primeiro modelo, estabeleceu que a tarifa de pedágio deve ser revista no intuito de restabelecer e manter o equilíbrio econômico-financeiro do início do contrato de concessão (ANTT, 2016).

A segunda etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais contemplou sete trechos localizados nas regiões Sul e Sudeste do Brasil (GONZE, 2014; ANTT, 2016). As características principais desses trechos estão resumidas na Tabela 2.

Tabela 2 - Rodovias concedidas na Segunda Etapa – Fase um e dois

Rodovia	Trecho	Extensão	Prazo de concessão (anos)	Concessionária	Assinatura do contrato/Início da Concessão
BR 381/MG/SP	Entre as cidades de Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP	562,1	25	Autopista FERNÃO DIAS S.A.	14/02/2008
					15/02/2008
BR 101/RJ	Entre a Ponte Rio-Niterói e a Divisa RJ/ES	320,1	25	Autopista FLUMINENSE S.A.	14/02/2008
					15/02/2008
BR 376/PR e BR 101/SC	Entre as cidades de Curitiba/PR e Florianópolis/SC	382,33	25	Autopista LITORAL SUL S.A.	14/02/2008
					15/02/2008
BR 116/PR/SC	Entre a cidade de Curitiba/PR e a Divisa SC/RS	412,7	25	Autopista PLANALTO SUL S.A.	14/02/2008
					15/02/2008
BR 116/SP/PR	Entre as cidades de São Paulo/SP e Curitiba/PR	401,6	25	Autopista RÉGIS BITTENCOURT S.A.	14/02/2008
					15/02/2008
BR 153/SP	Entre a Divisa MG/SP e a Divisa SP/PR	321,6	25	TRANSBRASILIANA Concessionária de Rodovia S/A	14/02/2008
					15/02/2008
BR 393/RJ	Entre a divisa MG/RJ e o entroncamento com a BR 116/RJ (Via Dutra)	200,4	25	ACCIONA Concessões Rodovia do Aço S.A	26/03/2008
					27/03/2008
BR 116 e 324/BA e BA 526/528	Entre a cidade de Salvador/BA e a divisa BA/MG e a ligação com o Porto de Aratu/BA	680,6	25	VIABAHIA Concessionária de Rodovias S/A	03/09/2009
					20/10/2009

Fonte: Gonze (2014).

Passados doze anos da assinatura dos primeiros contratos, a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) licitou sete novos projetos de concessão de rodovias,

formando, assim, a primeira fase da segunda etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE). O critério de escolha do concessionário foi a menor tarifa básica de pedágio ofertada a partir de um modelo de concessão e de um Programa de Exploração da Rodovia (PER), previamente definidos (ANTT, 2016; GONZE, 2014).

A segunda fase da segunda etapa contemplou somente um projeto de concessão. Esse projeto abrange trechos de duas rodovias federais e duas estaduais. O primeiro trecho, a BR 324, une as duas principais cidades do estado da Bahia: Salvador e Feira de Santana. A BR 116/BA é uma das principais rodovias do país na interligação Norte-Sul. As rodovias estaduais fazem a interligação da BR 324 com o Porto de Aratu (ANTT, 2016; GONZE, 2014). A vencedora da licitação desse projeto foi a Viabahia Concessionária de Rodovias S/A, empresa que será objeto de análise desse projeto

O contrato assinado na segunda fase da segunda etapa do PROCROFE pela concessionária Viabahia, visa que a tarifa de pedágio pode sofrer redução mediante as condições de manutenção da infraestrutura e da evolução das obras de melhorias da rodovia (ANTT, 2016; GONZE, 2014).

A terceira etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais apresentou similaridade com o modelo de contrato adotado na segunda fase da segunda etapa, no qual, foi incorporado que além das obras de ampliação de capacidade que eram previstas para acontecerem nos primeiros anos de concessão, o contrato prevê atualmente que a infraestrutura ideal deverá ser alcançada na etapa de Trabalhos Iniciais (ANTT, 2016; GONZE, 2014). As características principais destes trechos estão resumidas na Tabela 3.

Tabela 3 - Rodovias concedidas na Terceira Etapa – Fase um, dois e três

Rodovia	Trecho	Extensão km	Prazo de concessão (anos)	Concessionária / Proponente Vencedor	Assinatura do contrato / início da concessão
BR 050/GO/MG	Entroncamento com a BR 040 (Cristalina/GO) – Divisa MG/SP	436,6	30	MGO Rodovias – Concessionária de Rodovias Minas Gerais Goiás S.A.	05/12/2013 08/01/2014
BR 163/MT	Divisa MT/MS até no km 855,0, no entroncamento com a rodovia MT 220	850,9	30	CRO - Concessionária Rota do Oeste	12/03/2014 21/03/2014
BR 060/153/262/DF/GO/MG	BR 060 e BR 153 do DF até a divisa MG/SP e BR 262, da BR 153/MG à BR 381/MG	1.176,50	30	CONCEBRA – Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A.	31/01/2014 05/03/2014
BR 163/MS	Divisa MT/MS até a divisa MT/PR	847,2	30	MS VIA – Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A.	12/03/2014 11/04/2014
BR 040/DF/GO/MG	Trecho Brasília/DF – Juiz de Fora/MG	936,8	30	BR 040 – Concessionária BR 040 S.A.	12/03/2014 22/04/2014

Fonte: Gonze (2014).

### 2.2.2 Agencia Nacional de Transporte Terrestre – ANTT

A ANTT foi criada pela Lei nº 10.233/2001. É uma autarquia sob regime especial, que tem sede e foro no Distrito Federal e está presente em todo o território nacional por meio das Unidades Regionais e Postos de Fiscalização. Tem por finalidade regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens, harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público, arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica (ANTT, 2016).

A ANTT administra atualmente 21 concessões de rodovias, totalizando 9.969,6 km, sendo quatro concessões contratadas pelo Ministério dos Transportes, entre 1994 e

1997, uma pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 1998, com posterior Convênio de Delegação das Rodovias denunciado e o contrato sub-rogado à União em 2000, oito concessões referentes à segunda etapa - fases I (2008) e II (2009), uma concessão referente à terceira etapa da fase II (2013), seis concessões que são partes integrantes do Programa de Investimentos em Logística, pertencente à terceira etapa – fase III (2013 e 2014) e, por fim, a Ponte Rio-Niterói, cuja nova concessão teve início em 2015 (ANTT, 2016).

As competências da ANTT são: (1) **CONCESSÃO**: ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração da infraestrutura; (2) **PERMISSÃO**: transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviário e ferroviário não associados à exploração da infraestrutura e; (3) **AUTORIZAÇÃO**: transporte de passageiros por empresa de turismo e sob regime de fretamento, transporte internacional de cargas, transporte multimodal e terminais. Quanto as áreas de atuação da ANTT:

a) Transporte Ferroviário

- exploração da infraestrutura ferroviária;
- prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas;
- prestação do serviço público de transporte ferroviário de passageiros.

b) Transporte Rodoviário

- exploração da infraestrutura rodoviária;
- prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros;
- prestação do serviço de transporte rodoviário de cargas.

c) Transporte Dutoviário

- cadastro de dutovias.

d) Transporte Multimodal

- habilitação do Operador de Transportes Multimodal.

e) Terminais e Vias

- exploração.

A fiscalização dos Contratos de Concessão das Rodovias Federais sob responsabilidade da ANTT é realizada em função dos parâmetros de desempenho especificados nos respectivos Contratos de Concessão e em conformidade com os planejamentos anuais apresentados pelas concessionárias, nos quais constam as

programações de obras e serviços a serem executados ao longo de cada mês (ANTT, 2016).

Fadul (2004) reflete que em relação com aos usuários dos serviços, a agência reguladora deve proteger os direitos dos consumidores, afim de reduzir os efeitos das informações assimétricas entre usuários e concessionária.

Nesse contexto, para atender ao objetivo dessa pesquisa, foram escolhidos instrumentos de regulação utilizados pela Agência reguladora, com o intuito de medir o desempenho da concessionária no que tange ao alcance dos resultados acordados.

### **2.1.3 Instrumentos de regulação**

Os instrumentos de regulação são definidos pela Agência reguladora e inseridos no Programa de Exploração da Rodovia (PER), nos contratos de concessão. O PER é o documento que especifica as condições para a execução do contrato de concessão da rodovia. Os itens do PER são definidos em termos de escopo dos serviços (o que fazer), procedimentos executivos (como fazer), cronograma de execução (quando fazer) e parâmetros de desempenho (avaliação). Caracteriza todos os serviços e obras previstos para realização pela concessionária ao longo do prazo da concessão, bem como diretrizes técnicas, normas e, principalmente, os parâmetros de desempenho e cronogramas de execução que devem ser observados para todas as obras e serviços previstos.

O Quadro 1 mostra a relação dos instrumentos de regulação descritos no PER do contrato de concessão da concessionária Viabahia.

Quadro 1 - Instrumentos de regulação

INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO	DESCRIÇÃO
<b>TRABALHOS INICIAIS</b>	Os Trabalhos Iniciais compreendem as obras e serviços que a Concessionária deverá executar imediatamente após a Data da Assunção até o 6º (sexto) mês do Prazo da Concessão.
<b>RECUPERAÇÃO</b>	São definidos como trabalhos de Recuperação as obras e serviços que têm por objetivo o restabelecimento das características originalmente existentes nos diversos elementos do Sistema Rodoviário.
<b>MANUTENÇÃO</b>	A Manutenção compreende o conjunto de intervenções físicas programadas que a Concessionária deverá realizar com o objetivo de recompor e aprimorar as características técnicas e operacionais das estruturas físicas do Sistema Rodoviário dentro de padrões estabelecidos, ou, ainda, prevenir que sejam alcançados níveis indesejados, podendo envolver ações de reabilitação ou restauração de partes da rodovia.
<b>CONSERVAÇÃO</b>	A atividade de Conservação compreende o conjunto de operações rotineiras e de emergência realizadas com o objetivo de preservar as características técnicas e físico operacionais do Sistema Rodoviário e das instalações da Concessionária, obedecendo aos Padrões de Desempenho estabelecidos.
<b>MONITORAÇÃO</b>	A Monitoração é o processo sistemático e continuado de acompanhamento do desempenho, de avaliação prospectiva, do estabelecimento de padrões, de controle e mobilização de intervenções para ações preventivas e corretivas voltadas a dois elementos fundamentais: (i) gestão da funcionalidade dos elementos físicos; e (ii) gestão da operação e ações de gerenciamento do Sistema Rodoviário.
<b>OBRAS DE AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE E OUTRAS MELHORIAS</b>	Toda e qualquer obra de ampliação de capacidade e de melhorias físicas e operacionais no Sistema Rodoviário deverá ser precedida da elaboração do respectivo projeto executivo por equipe de profissionais especializados.
<b>GESTÃO AMBIENTAL DO SISTEMA RODOVIÁRIO</b>	A Concessionária deverá observar e cumprir, às suas expensas, a legislação ambiental vigente, incluindo eventuais providências exigidas pelos órgãos ambientais competentes, nos níveis federal, estadual e municipal.
<b>SISTEMAS DE OPERAÇÃO</b>	A Concessionária deverá implantar até o 6º ano13 do Prazo da Concessão, os Sistemas de Operação necessários à gestão do Sistema Rodoviário.
<b>SISTEMA DE ARRECADÇÃO DE PEDÁGIO</b>	Os serviços relativos à implantação e instalação do Sistema de Arrecadação de Pedágio, inclusive a implantação das praças de pedágio e outras edificações de apoio, de modo à operação plena do Sistema, deverão se dar até a conclusão dos Trabalhos Iniciais.
<b>SISTEMA DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO</b>	A Concessionária deverá disponibilizar aos usuários do Sistema Rodoviário, a partir da conclusão dos Trabalhos Iniciais a até a Extinção do Prazo da Concessão, no mínimo: Sistemas de Atendimento Emergencial; Sistema de Informações aos Usuários; Sistema de Reclamações e Sugestões dos Usuários.

Fonte: Adaptado do PER Viabahia (2009).

Os instrumentos de regulação escolhidos para essa pesquisa foram retirados do Programa de Exploração Rodoviária (PER). As dimensões que serão analisadas são: a) Parâmetros de desempenho, e b) Fiscalização.

Utilizaremos como parâmetros os seguintes indicadores: Recuperação, Monitoração, Conservação, Gestão ambiental do sistema rodoviário e Sistemas de atendimento ao usuário.

### **Recuperação**

São definidos como trabalhos de Recuperação as obras e serviços que têm por objetivo o restabelecimento das características originalmente existentes nos diversos elementos do Sistema Rodoviário.

Ao término dos trabalhos correspondentes a cada obra ou serviço, a Concessionária deverá apresentar à ANTT relatório detalhado, com registros fotográficos, consolidando todos os serviços efetivamente executados. Após análise desses relatórios e constatação da qualidade e suficiência dos trabalhos executados, a ANTT os aceitará e atestará sua conclusão.

### **Monitoração**

A Monitoração é o processo sistemático e continuado de acompanhamento do desempenho, de avaliação prospectiva, do estabelecimento de padrões, de controle e mobilização de intervenções para ações preventivas e corretivas voltadas a dois elementos fundamentais: a) gestão da funcionalidade dos elementos físicos; e b) gestão da operação e ações de gerenciamento do Sistema Rodoviário.

A primeira visa resguardar a integridade do patrimônio e a funcionalidade das estruturas físicas do Sistema Rodoviário. A segunda visa aprimorar o nível de serviço, com fundamentação em dados e informações advindas do Sistema Rodoviário, tanto no que se refere ao aspecto operacional, como ao aspecto administrativo da Concessionária.

Nesse contexto, a Monitoração do Sistema Rodoviário atuará em nível gerencial, especialmente sobre as atividades de Manutenção de seus elementos físicos e as ações de gerenciamento operacional e administrativo, permitindo a definição de programação das intervenções necessárias, de modo a manter as condições do Sistema Rodoviário dentro dos padrões estabelecidos.

### **Conservação**

A atividade de Conservação compreende o conjunto de operações rotineiras e de emergência realizadas com o objetivo de preservar as características técnicas e físico-

operacionais do Sistema Rodoviário e das instalações da Concessionária, obedecendo aos Padrões de Desempenho estabelecidos.

As atividades de Conservação deverão abranger:

- a) Conservação corretiva rotineira:** conjunto de operações de conservação, realizadas de forma permanente, com programação regular e rotineira, para corrigir um defeito ou inconformidade;
- b) Conservação preventiva periódica:** conjunto de operações de conservação realizadas de forma periódica, para evitar o surgimento ou agravamento de defeitos, e;
- c) Conservação de emergência:** conjunto de operações de conservação destinadas a reparar, a repor, a reconstruir ou a restaurar elementos obstruídos ou danificados do Sistema Rodoviário, corrigindo defeitos de surgimento repentino, provocado por eventos extraordinários e imprevisíveis.

#### **Gestão ambiental do sistema rodoviário**

A Concessionária é responsável pela recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental relacionado ao Sistema Rodoviário.

A Concessionária deverá implantar, até o final do 2º (segundo) ano do Prazo da Concessão, um Sistema de Gestão Ambiental, com base na Norma NBR ISO 14001, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

O Sistema de Gestão Ambiental deverá conter um Plano de Gerenciamento de Risco (PGR) e um Plano de Ação de Emergência (PAE) para o transporte de produtos perigosos, que deverão ser elaborados sob a orientação dos Órgãos Ambientais Federal, Estaduais e Municipais com jurisdição sobre o trecho concedido, e deverão ser apresentados à ANTT para aceitação.

O Relatório de Acompanhamento Ambiental deverá ser elaborado pela Concessionária de acordo com modelo da ANTT e deverá abranger os meios físico, biótico e socioeconômico, para os serviços relevantes executados no Sistema Rodoviário, especialmente os referentes às obras de recuperação e de ampliação de capacidade.

**Sistemas de atendimento ao usuário:** A Concessionária deverá disponibilizar aos usuários do Sistema Rodoviário, no mínimo:

- a) Sistemas de Atendimento Emergencial;
- b) Sistema de Informações aos Usuários;
- c) Sistema de Reclamações e Sugestões dos Usuários.

### **Sistemas de Atendimento Emergencial**

A Concessionária deverá disponibilizar, diretamente ou por meio de terceiros, os serviços de atendimento médico e socorro mecânico de emergência.

### **Sistemas de Informações aos Usuários**

A Concessionária deverá produzir e editar Boletim periódico, permanentemente atualizado, a ser disponibilizado gratuitamente aos usuários, especialmente nas Praças de Pedágio, divulgando os aspectos importantes da concessão, valores das Tarifas de Pedágio, pesos máximos permitidos, locais de acessos e saídas, atrações turísticas ao longo do Sistema Rodoviário, mapa linear com a localização de postos de serviços, restaurantes e áreas de descanso e lazer, notícias sobre o progresso das obras e os serviços em implantação, além de matérias sobre assuntos diversos ligados ao Sistema Rodoviário.

### **Sistemas de Reclamações e Sugestões**

Esses serviços abrangerão as reclamações e sugestões dos usuários, tendo como objetivo o recebimento, a análise, a tomada de decisão e a emissão de resposta em relação às reclamações e às sugestões emitidas espontaneamente pelos usuários, consistindo nas seguintes atividades:

- a) Recebimento rotineiro de reclamações e sugestões dos usuários;
- b) Avaliação das reclamações pela Concessionária;
- c) Encaminhamento de propostas de intervenção nas áreas pertinentes da Concessionária;
- d) Emissão de respostas e comunicações em geral aos usuários e à ANTT.

#### **2.1.4 Fiscalização de cumprimento dos parâmetros de desempenho**

De acordo com o Manual de Fiscalização de Rodovias Concedidas da ANTT, através da Resolução ANTT nº 5.083/2016, constituem instrumentos da fiscalização o Termo de Registro de Ocorrência (TRO) e Auto de Infração (AI).

O Termo de Registro de Ocorrência (TRO) é o instrumento a ser utilizado pelo agente de fiscalização, no momento da identificação de inconformidade, que possua prazo definido para correção previsto no Contrato de Concessão ou em regulamentação específica. Desse modo, o TRO visa comunicar à concessionária o prazo de correção de determinada irregularidade verificada pela fiscalização da ANTT.

O Auto de Infração (AI), por sua vez, deverá ser lavrado pelo agente de fiscalização na hipótese de verificação de irregularidade não corrigida no prazo estabelecido pelo TRO ou não corrigida de acordo com padrões definidos em norma, regulamentação ou Contrato; ou, ainda, no momento de constatação de infração, ou seja, irregularidade em que não há prazo definido para correção em regulamentação específica ou no Contrato.

A ANTT, em 2014, mediante a Deliberação nº 261, aprovou o chamado Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) para Concessionárias de Rodovias Federais, com vistas à adoção de medidas de compensação em decorrência de irregularidades verificadas no âmbito de Processos Administrativos Simplificados (PAS) em trâmite, o qual permitiu a conversão de processos de multa em obras ou serviços voltados à melhoria da rodovia (ANTT, 2017).

Por meio do TAC, em contrapartida à suspensão dos PAS e à concessão de desconto sobre os valores exigíveis de multas, caso os respectivos processos fossem finalizados, a Concessionária se comprometeria a aplicar esses valores na realização de novas obras de melhoria da rodovia não previstas no Contrato de Concessão, mediante análise e aprovação da ANTT (2017).

Com isso, os usuários da rodovia são diretamente beneficiados por meio da execução de novas obras de melhoria não previstas nos Contratos de Concessão, sem incorrer em aumento das tarifas de pedágio, explicitando-se o interesse público envolvido na celebração do TAC (ANTT, 2017).

Com a assinatura do TAC, a Concessionária deverá apresentar uma lista de novas obras de melhoria a serem realizadas com o valor previsto no Termo, as quais, caso aprovadas pela ANTT, deverão ser concluídas no prazo de até quatro anos (ANTT, 2017).

O TAC somente será considerado cumprido com a execução total das obras, dentro do prazo previsto, hipótese em que serão arquivados os processos de penalidade

elencados no Termo. Todavia, em caso de descumprimento, os processos de penalidade voltarão a tramitar, dando ensejo ao valor integral da multa, persistindo ainda a obrigação de conclusão das novas obras (ANTT, 2017).

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, apresentam-se as principais referências que apoiam teoricamente esta pesquisa. Os temas abordados são: Serviço público; Concessão de serviço público; Regulação; Contrato de concessão e Dimensões de análise organizacional.

#### 3.1 SERVIÇO PÚBLICO – ASPECTOS GERAIS

Para muitos autores, o conceito de serviço público vem sendo discutido e aperfeiçoado por muitos anos, pois envolve diferentes interpretações. Historicamente, o surgimento do primeiro conceito de serviço público foi na França, com a Escola Francesa de Serviço Público ou Escola de Bordeaux, sendo um conceito bastante amplo. Liderada por Leon Duguit, a Escola Francesa de Serviço Público, trouxe o conceito de serviço público como forma de revolucionar o Direito Público e o Direito Administrativo, querendo substituir a ideia de poder relacionado ao Estado, pela ideia de serviço prestado aos administrados. Tal conceito influenciou o pensamento jurídico, superando o campo do Direito e dando atenção a outras áreas, como a Sociologia e a Ciência Política (BEZERRA, 2008).

Por ter sua origem na Escola Francesa de Serviço Público, o conceito de serviço público no Brasil sofreu várias influências, porém alguns autores defendem que, no Brasil, o conceito adotado é mais restrito do que o conceito amplo estabelecido na França (RENTROIA, 2012).

Cabe aqui definir os conceitos de sentido amplo e de sentido restrito em relação ao conceito de serviço público. O conceito amplo de serviço público pode ser definido como “toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins.” (MASAGÃO, 1968 apud DI PIETRO, 2014, p.103). Nesse segmento teórico, pode-se citar os autores Meirelles (2016) e Medauar (2016).

O conceito restrito de serviço público refere-se àquele que limita o serviço público entre as atividades exercidas pela Administração Pública, com exclusão das funções legislativa e jurídica (DI PIETRO, 2014). Nessa corrente restrita, pode-se citar os autores Justen Filho (2014) e Mello (2013).

Mello (2013, p.687) apresenta uma definição de serviço público voltada para o conceito restrito com características do sentido amplo.

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2013, p.687).

O autor também afirma que, por meio desse regime, é que se pretende assegurar a prestação do serviço pelos meios jurídicos à satisfação do interesse público.

Paludo (2015) destaca que o serviço público tem definições amplas e restritas, sendo essas definições chamadas de subjetivo e objetivo respectivamente. Em se tratando do sentido subjetivo do serviço público, o autor se refere ao conjunto de órgãos ou entidades que desenvolvem atividades administrativas, ou seja, toda parte administrativa do Estado. Em relação ao sentido objetivo do serviço público, refere-se a atividades realizadas pelos órgãos ou por qualquer pessoa da administração pública.

Para Meirelles (2016, p.387), “serviço público é todo aquele prestado pela administração pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples convivências do Estado”. O autor sugere que a conceituação de serviço público pode variar de acordo com as necessidades políticas, econômicas, sociais e culturais de cada sociedade em momentos históricos diferentes.

Marinela (2016, p.732) define serviço público como “toda atividade de oferecimento de utilidade e comodidade material, destinada à satisfação da coletividade, mas que pode ser utilizada singularmente pelos administrados”.

Di Pietro (2017) afirma que não se pode definir o sentido amplo ou restrito de serviço público como um mais certo que o outro, porém pode-se analisar cada um de forma cautelosa sobre as atividades desenvolvidas pelo Estado, envolvendo as atividades de legislação, jurisdição e execução, assim também como os que só consideram as atividades administrativas, que exclui jurisdição e legislação, e os que distinguem serviço público das três atividades: legislativa, jurisdição e execução. A autora define serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer

concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.” (DI PIETRO, 2017, p.144). Nesse sentido, percebe-se a combinação dos três elementos clássicos (subjetivo, material e formal) de forma atualizada em relação às suas origens.

O Estado brasileiro utilizou a crise financeira internacional do crédito no início da década de 80 para justificar a sua diminuição na atuação como operador direto. Partiu então para uma atuação maior como organizador, regulador e fiscalizador. Diante disso, iniciou o processo de delegação da execução das atividades comerciais e industriais à iniciativa privada, por meio de contratos de concessão de serviços públicos e, posteriormente, por meio de pessoas jurídicas de direito privado que foram essencialmente criadas para essa finalidade, como as empresas públicas e sociedade de economia mista, que passaram a executar sob regime privado.

### **3.1.2 Concessão de Serviço Público**

Antes de discorrer sobre concessão de serviço público, faz-se necessário entendermos o significado da palavra concessão. De acordo com o *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, concessão é o ato de conceder, permitir ou consentir o seu direito em favor de outrem (FERREIRA, 2004).

A concessão de serviço público é uma forma de delegação da prestação de serviço pelo poder público, mediante licitação, à pessoa jurídica ou a consórcios de empresas que atendam a todos os requisitos determinados em Edital. A concessão se dá por meio de contrato, tendo prazo fixo estabelecido. É compreendida como um contrato administrativo pelo qual o poder concedente, que é a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, delega a execução dos serviços à esfera privada (concessionária).

É importante frisar que a concessão implica apenas a delegação da execução do serviço público, mas não a titularidade, que permanece com o Estado. Em razão da titularidade do serviço público, o Estado possui direitos e poder de controle em relação ao contrato de concessão, sendo possível, até mesmo, a sua extinção antes do começo do contrato ou durante o andamento do contrato por razões de interesse público.

Em 1995, no Brasil, entrou em vigor a Lei nº 8.987, denominada Lei das concessões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1995).

Grotti (2007) afirma sobre evolução da concessão de serviço público e sua origem na França como berço dos contratos administrativos, tendo influenciado sua formulação no Brasil. A seguir algumas modalidades dessa evolução:

- a) *concession de service public*: é a modalidade clássica de delegação, definida como contrato pelo qual uma pessoa pública transfere a prestação do serviço público para outra pessoa, que se compromete a prestá-lo, normalmente, mediante remuneração, oriunda dos preços pagos pelos usuários. Existem concessões, no entanto, sem encargos (redevances) dos usuários. O concessionário se obriga a realizar investimentos, instituindo a infraestrutura necessária à prestação adequada do serviço;
- b) *Affermage de service public*: é uma convenção pela qual a pessoa pública transfere ao concessionário a execução do serviço público, mediante remuneração dos usuários. O concessionário, aqui, não recebe a incumbência de realizar investimentos ou criar infraestrutura, já que tais obrigações continuam sob responsabilidade do poder público;
- c) *Régie intéressée*: o serviço público é executado pelo concessionário, mediante remuneração paga diretamente pelo Estado, variável em função da qualidade do serviço e da quantidade de usuários; e
- d) *Gérance*: a gestão do serviço público é atribuída ao concessionário, mas os riscos relativos aos déficits e aos lucros permanecem com o poder público.

No Brasil, ao lado da concessão pura e simples de serviços públicos, podem ser inseridas outras modalidades, reguladas normalmente pela Lei n.º 8.987/1995: concessão de serviços públicos precedidas de obras públicas, concessão para exploração de obra pública a ser edificada e concessão da exploração de obras já existentes, concessão administrativa e concessão patrocinada, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Modalidades de Concessão no Brasil

FORMAS DE CONCESSÃO	
MODALIDADE	CONCEITO
Concessão de Serviço Público	Em sua forma tradicional, disciplinada pela Lei nº 8.987 /95; a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço.
Concessão Patrocinada	Constitui modalidade de concessão de serviço público, instituída pela Lei nº 11 .079/04, como forma de parceria público-privada; nela se conjugam a tarifa paga pelos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente (parceiro público) ao concessionário (parceiro privado).
Concessão Administrativa	Tem por objeto a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, podendo envolver a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens; está disciplinada também pela Lei nº 11 .079/04; nessa modalidade, a remuneração básica é constituída por contraprestação feita pelo parceiro público ao parceiro privado.
Concessão de Obra Pública	Nas modalidades disciplinadas pela Lei nº 8.987 /95 ou pela Lei nº 11 .079/04. Contrato administrativo pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de uma obra pública, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona.
Concessão de Uso de Bem Público	É o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta a terceiros a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. Com ou sem exploração do bem, disciplinada por legislação esparsa.

Fonte: Di Pietro (2014).

Entretanto, em muitos contratos de concessão, podem-se unir diferentes modalidades, em que uma compõe o objeto principal e, a outra, o adicional. Como exemplo, tem-se a concessão de rodovias, em que o objeto é a construção, ampliação ou reforma de obra pública, acompanhada da exploração para fins comerciais da obra para remuneração do concessionário; mas o mesmo contrato envolve, via de regra, a utilização de bens do patrimônio público (DI PIETRO, 2014).

No âmbito da concessão, pode-se verificar a autonomia formal que se estabelece entre Administração Pública e concessionária (JUSTEN FILHO, 2014). Por serem sujeitos de direitos múltiplos, sendo regidos por critérios legais distintos, a concessionária sujeita-se a um controle e a uma fiscalização por parte do poder público.

Ainda de acordo com o Justen Filho (2014), a concessionária atua em nome próprio, porém no interesse público. Perante os usuários, a concessionária se relaciona como se fosse o próprio Estado. A concessão está subordinada a padrões estabelecidos em

contrato, sob pena de término do vínculo caso não seja cumprido. Assim sendo, o Estado obriga a concessionária a ter condutas necessárias para o bom desempenho da concessão.

### 3.1.2 Regulação

O termo Regulação tem sido utilizado de formas diversas, com uma variedade de significados e, por isso mesmo, não é um termo fácil de ser conceituado. Suas origens datam do século XV “onde o termo expressava, muito mais, a ideia de dominação”. (LEMOIGNE, 1988, p. 6 apud FADUL, 2002, p.3).

Segundo Fadul (2002)

A regulação é um termo difícil de conceituar e a dificuldade em conceituá-lo reside na própria complexidade que ele encerra em si mesmo. O fato de constituir-se num conjunto de dispositivos que se interligam e determinam uma pluralidade de atos diversos e sucessivos sobre um objeto ou um fenômeno com vistas ao seu ajustamento, faz da regulação uma idéia fluida, oscilante, quase utópica, pois na realidade ela é, apenas, **um estado de um sistema em um determinado momento**. (FADUL, 2002, p.3).

Os dicionários atualmente traduzem o termo regulação como ato ou efeito de regular e regular como sujeitar a regras; dirigir, regerar. A regulação pode ser, assim, encontrada nas diversas áreas do conhecimento humano, e em várias disciplinas como administração, automação, cibernética, direito, economia, educação, engenharias, teoria de sistemas, entre outras. De modo geral busca alcançar a estabilidade de um sistema fazendo com que o mesmo se sujeite a um comportamento previamente definido e esperado.

Souto (1999) destaca que os autores ainda não conseguiram achar um consenso sobre o conceito de regulação. Segundo o autor, alguns teóricos fazem referência somente à regulação da economia, outros dizem que é o controle público administrativo da atividade privada. Existe um grupo de teóricos que defende a regulação como sendo a imposição de regras pelo Estado de forma a dirigir e restringir pessoas e empresas.

Souto (1999) apresenta três concepções de regulação: a) em sentido amplo, é toda a forma de intervenção do Estado na economia, independentemente dos seus instrumentos e fins; b) em um sentido menos abrangente, é a intervenção estatal na economia por outras formas que não a participação direta na atividade económica,

equivalendo, portanto, ao condicionamento, a coordenação e a disciplina da atividade econômica privada; e c) em um sentido restrito, é somente o condicionamento normativo da atividade econômica privada.

Medauar (2002) chama atenção para a interpretação da palavra no vocabulário inglês *regulation*. Ao ser traduzido para o francês e o português, nota-se que adquiriu conotações variadas, em virtude da diferença dos verbos *réguler/réglementer*, do lado francês, e *regular/regulamentar* do lado português. Para alguns teóricos, regulamentar significa só explicitar a lei. Entretanto, regulamentar teria sentido mais restrito que regular (MEDAUAR, 2002).

Cabe aqui distinguir os termos regulação e regulamentação. Regulação como sendo diretrizes e metas de caráter estratégico que controlam os objetivos, mas permite maior liberdade quanto à forma de realizar os serviços, ou seja, o seu processo. Regulamentação como sendo a emissão de normas e regulamentos de caráter administrativo que promovem intervenção sobre a forma de realização dos serviços, ou seja, o seu processo.

A regulação das atividades econômicas é tão antiga quanto a existência das antigas civilizações e de sociedades organizadas em Estados, vista como normas e leis das sociedades produzidas para ordenar a atividade econômica de modo a garantir a prosperidade geral.

No entanto, é com a reforma do Estado iniciada a partir de 1995 com o Plano Diretor de Reforma do aparelho do Estado (PDRAE) e com as privatizações de bens e serviços públicos, que redefiniram de relações contratuais entre tutela do Estado e os operadores de serviços, que foi construído esse novo desenho regulatório no Brasil, com a introdução da competição nos mercados e a criação de agências reguladoras.

A partir de então, a regulação tem sido usada em situações nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos como, por exemplo, transportes, energia, comunicações, água, saneamento básico, entre outros, que têm em comum algumas características que implicam na necessidade de alguma forma de intervenção pública.

De modo geral as razões para a regulação, conforme instituída no Brasil, podem ser traduzidas em algumas ações: promover e garantir a competitividade do respectivo mercado; estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas

prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas; garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários; buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários; garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos; dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos; prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Soares (2013) defende que em decorrência de uma crise financeira, o Estado não tinha mais condições de atender às demandas crescentes da sociedade. Foi a partir desse momento que surgiu o Estado Regulador, com o poder de passar a iniciativa privada a responsabilidade de determinados serviços públicos.

O Estado regulador, que assume essa característica no Brasil com o processo de reforma, é definido por Silva e Nelson (2015) como uma organização institucional que se relaciona com as concepções do Estado de direito, tendo o Estado como legalista. Os autores refletem que o Estado passou a exercer a regulação no que se refere à intervenção estatal, manifestando-se tanto por poderes, quanto por ações, que têm objetivos econômicos e que resultam em efeitos econômicos que não podem ser evitados.

O Estado passou a usar mecanismos de intervenção para garantir que os direitos da coletividade fossem assegurados de forma correta pela iniciativa privada, evitando que a sociedade seja lesada, na medida em que a função de prestação de serviços públicos tenha sido delegada pelo Estado à esfera particular (SILVA; NELSON, 2015). A partir dessa forma de regulação, o Estado continuou dominando economicamente, porém, de forma indireta, pois se buscou a realização dos resultados através da utilização de instrumentos políticos que influenciariam os particulares a atingirem esses resultados.

Pereira (2011) já possuía essa compreensão quando sugeriu que o conceito de regulação, embora contestável, é o único a delimitar a intervenção do Estado junto a setores privados, impondo dessa forma normas de conduta que visem a obrigá-los a atingir o bem-estar da comunidade.

Para Marques Neto (2002), falar em regulação de serviços públicos é um desafio, pois envolve a relação entre duas esferas jurídicas que historicamente passam por

expressivas transformações nas últimas décadas. De um lado, o conceito de regulação do Estado que se relaciona com as mudanças entre Estado e Sociedade. E, do outro lado, as mudanças no conceito de serviço público.

Nessa perspectiva do Estado Regulador, Silveira Neto e Mendonça (2011) trazem o conceito de triângulo regulatório, que para os autores simboliza o ambiente em que se desenvolve o processo de regulação, conforme demonstração da Figura 1, a seguir:

Figura 1 - Triângulo regulatório



Fonte: Silveira Neto e Mendonça (2011).

A agência reguladora no centro do triângulo representa a mediação das relações entre as partes envolvidas. O consumidor por sua vez busca serviço de qualidade. As empresas buscando a remuneração dos serviços e a segurança dos contratos. E o Governo procura o equilíbrio econômico eficiente dos serviços que foram delegados (SILVEIRA NETO; MENDONÇA, 2011).

Para Gonze (2014), regulação é a integração dos processos políticos e econômicos na análise da intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, o Estado controla e se faz presente em toda parte que envolve a sociedade, atuando de forma ativa, tanto na economia quanto nas relações contratuais entre fornecedores e consumidores. A partir daí é que a regulação faz o seu papel, atuando para equilibrar essas relações, com o intuito de que os acordos firmados sejam cumpridos e se sustentem até o prazo determinado.

### 3.1.3 Agências Reguladoras

As primeiras agências reguladoras tiveram início na Inglaterra, a partir de 1834, e nos Estados Unidos a partir de 1887. Entretanto, foi em 1985 que foi desenhado o modelo que continua até os dias atuais. Um modelo regulatório independente, porém, com o controle externo adequado que possa garantir essa independência (GROTTI, 2006).

No Brasil, as agências reguladoras surgem no meio do processo de privatização dos serviços públicos (BERED, 2009). Teve como objetivo criar um ambiente competitivo, proteger os investimentos realizados pela iniciativa privada e resguardar os interesses dos usuários.

Em 1995 com a Lei nº 8.987, no artigo 29, já se falava sobre a regulamentação e fiscalização do serviço concedido e sobre aplicar penalidades regulamentares e contratuais:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

- I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;
- II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;
- III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;
- IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;
- V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;
- VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
- VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;
- VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
- IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
- X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;
- XI - incentivar a competitividade; e
- XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço. (BRASIL, 1995).

A partir de 1996, por uma recomendação do Conselho de Reforma do Estado, criado pelo Decreto nº 1.738/1996, como órgão vinculado ao Ministério da Administração e Reforma do Estado, é que foram abordados os aspectos regulatórios no Brasil com a

criação da primeira agência reguladora, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Quadro 3 - Criação das Agências Reguladoras

<b>Criação das Agências Reguladoras</b>	
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Lei 9.427/1996
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Lei 9.472/1997
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	Lei 9.478/1997
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Lei 9.782/1999
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei 9.961/2000
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei 9.984/2000
Agência Nacional de Transportes Aquáticos (ANTAQ)	Lei 10.233/2001
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Lei 10.233/2001
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Lei 2.228-1/2001

Fonte: Bered (2009).

As Agências Reguladoras brasileiras são autarquias de regime especial, possuindo autonomia em relação ao Poder Público, “exercem função de ordenação dos mercados por elas regulados, tendo competências normativas, fiscalizatórias e sancionadoras.” (GUERRA; SAMPAIO, 2015).

### **3.1.4 Contrato de concessão**

O contrato de concessão é o contrato pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou obra, ou lhe cede o uso de um bem público, para que explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições contratuais. Os contratos de concessão são caracterizados pelo envolvimento da empresa concessionária em todos os aspectos ligados à operação e à manutenção de infraestrutura assim como à provisão de um determinado serviço público. Nesse sentido, a concessionária também assume um risco, uma vez que sua receita é proporcional à quantidade de serviço prestada. Adicionalmente, na maioria dos contratos de concessão, a concessionária é responsável pela cobrança de uma tarifa ao usuário, essa tarifa que deve financiar, parcialmente ou totalmente, os custos da concessionária.

Os contratos constituem-se no principal documento de regulação em um processo de concessão. Nele, devem estar descritos os objetivos e quais procedimentos ou ferramentas estão disponíveis para alcançá-los. Devem prever também a definição dos riscos para concessão e a forma como podem ser minimizados (GONZE, 2014).

Os tipos de contrato de concessão que trata a Lei nº 8.987/1995 são: a) Contrato de concessão de uso de bem público; b) Contrato de concessão de serviço público comum e; c) Contrato de concessão de serviço público precedido da execução de obra pública. Com a promulgação da Lei nº 11.079/04, foram instituídos mais dois tipos de contratos de concessão na modalidade de parcerias público-privadas, d) o contrato de concessão patrocinada e; e) contrato de concessão administrativa.

Os contratos de concessão rodoviária, na esfera federal, foram divididos em fases, sendo essas fases modeladas com quatro linhas de ação paralelas, ao longo do período de concessão. Essas fases do contrato tem a necessidade de intervir de forma prevista, em determinado momento, nos trechos estabelecidos pela concessão.

A primeira fase constituiu no estabelecimento da concessão e de uma recuperação em caráter de emergência, tem um prazo que varia entre 6 e 12 meses, seguida da segunda fase que é a conservação geral. A terceira fase é a execução das obras de melhorias e ampliação. A quarta fase é a implantação e execução dos sistemas de operação rodoviária.

Ainda de acordo com Gonze (2014), os contratos de concessão rodoviária também se referem aos sistemas ou elementos que estruturam a rodovia. Nesse sentido, considera as características específicas de cada um a partir disso são estabelecidos os procedimentos e os resultados esperados em cada fase da concessão. Os contratos em vigor, atualmente, estabelecem as seguintes estruturas/elementos:

- a) Pavimentos;
- b) Sistemas de sinalização e dispositivos de segurança;
- c) Obras-de-Arte correntes;
- d) Obras-de-Arte Especiais;
- e) Faixa de domínio e canteiro central;
- f) Terraplenos;
- g) Sistemas de iluminação;
- h) Edificações; e
- i) Sistemas operacionais e de atendimento ao usuário.

A junção desses elementos demonstra como a concessionária deve operacionalizar a concessão, pois, no contrato de concessão estão descritos os objetivos a serem

alcançados. Para cada elemento existe uma linha de ação prevista, na qual são encontradas as especificações para atingir o que foi acordado (GONZE, 2014).

### 3.2 DIMENSÕES DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL

Para compreender os fatores que potencializam ou limitam o alcance dos resultados entre concessionária e poder público, trabalharemos com as dimensões de análise organizacional: estrutura, estratégia, ambiente organizacional e dimensão financeira. As dimensões de análise serão estruturadas de acordo com os objetivos traçados pela pesquisa. Loiola et al. (2004) sugerem que as dimensões básicas de análise organizacional são cruciais para caracterizar e compreender a dinâmica dos processos organizacionais.

#### 3.2.1 Estrutura organizacional

Mintzberg (1979) defende que para entender a estrutura de uma organização é necessário primeiro saber como ela funciona, entender cada componente, suas funções e como cada função é realizada. O autor defende a importância de saber como funciona a forma de trabalho, como é composta a autoridade e como são tomadas as decisões na organização. Por outro lado, Hall (2004) afirma que a estrutura organizacional está diretamente ligada à divisão do trabalho e ressalta a importância da interação das pessoas no ambiente de trabalho.

Hall (2004, p. 47) afirma que as estruturas executam três funções básicas: “a) produzir resultados e atingir metas; b) controlar a adaptação das pessoas na organização; e c) o exercício do poder para tomada de decisões”. Por outro lado, Machado (2002, p.57) traz o entendimento de que estrutura envolve diversos fatores como: “deveres, responsabilidades, divisão do trabalho, sistemas de autoridade, de coordenação e de comunicação”.

Loiola et al. (2004) consideram que estrutura organizacional têm um desenho de um processo com distribuição de cargos e atividades especializadas. Nesse processo, prevalece a ligação entre o trabalho e as pessoas. Para os autores, a estrutura organizacional está diretamente ligada ao organograma da empresa. Existem alguns

mecanismos que fazem parte do processo da estruturação da organização que Loiola et al. (2004, p.93) chamam-no de mecanismos de divisão e coordenação.

No que tange à divisão de trabalho, Loiola et al. (2004) trazem os conceitos de especialização e departamentalização. O conceito de especialização, segundo os autores, é a individualização da divisão das tarefas e dos cargos. Com isso, o trabalho passa ser agrupado conforme a especialização de cada empregado. A partir desse agrupamento é que se pode exercer o controle, formando grupos de trabalho que possam realizar as tarefas de forma eficiente.

Loiola et al. (2004) definem dois tipos de especialização: a vertical e a horizontal. No modo tradicional, a especialização vertical obedece a um nível hierárquico, no qual é exigido um grau de controle elevado. Quanto maior o nível de especialização maior o nível de hierarquia e autoridade dentro da organização. A especialização horizontal é organizada em departamentos, são mais flexíveis e o trabalho é agrupado por equipe.

Com a divisão do trabalho e tarefas, especializações, departamentos, surge a necessidade de elementos para coordenar toda estrutura organizacional. Quando Loiola et al. (2004) falam do mecanismo coordenação, outros três conceitos permeiam esse mecanismo: hierarquia, centralização e amplitude de controle. Esses elementos interagem entre si, formando parte da estrutura organizacional. A coordenação integra os objetivos e os departamentos da organização. Abaixo, veremos os conceitos que permeiam o mecanismo coordenação:

Quadro 4 - mecanismos de coordenação x elementos chave

<b>Mecanismos de coordenação</b>	<b>Elementos chave</b>
Hierarquia	Representada pelo organograma; define o nível de hierarquia.
Centralização	Localização da autoridade para tomada de decisão
Amplitude de controle	Número de subordinados que um gestor pode coordenar

Fonte: Adaptado de Loiola et al. (2004).

Essa integração de elementos e conceitos relacionados aos mecanismos de divisão e coordenação que formam a estrutura organizacional tem sido amplamente estudada possibilitando a construção de algumas tipologias. Segundo Loiola et al. (2004) dentre essas tipologias, três são destacadas pelos autores: as estruturas pré-burocráticas, as burocráticas e as pós-burocráticas.

As estruturas pré-burocráticas caracterizadas por serem de estrutura simples, pouco complexas, de baixa especialização e a autoridade é concentrada. A estrutura burocrática é caracterizada pela padronização e pela formalização do trabalho, na especialização, na departamentalização, maior nível hierárquico e na divisão do trabalho (SOUZA, 2007).

As estruturas pós-burocráticas, segundo Nonaka e Takeuchi (1997 apud SOUZA, 2007) apresentam as seguintes características: estruturas horizontalizadas, descentralizadas, tendo como fundamento básico o empoderamento das pessoas e a valorização das competências organizacionais.

Entre os diversos elementos que compõem a estrutura, destacam-se os seguintes: modelos de gestão e competência dos empregados, hierarquia, centralização, especialização vertical, especialização horizontal, entre outros. Entretanto, apesar de todos comporem a estrutura, este trabalho se ocupará de discutir apenas os conceitos de modelo de gestão e competência dos empregados.

Um dos indicadores associados à estrutura organizacional é o modelo de gestão. Este compreende o conjunto de práticas de gestão que servem para dirigir as ações dos membros da organização. Na visão de Chanlat (2002), modelo de gestão é o conjunto de práticas administrativas voltadas para atingir os objetivos da empresa. Essa definição associa-se à definição de Fischer (2002, p.12), que o considera como “a maneira pela qual uma empresa se organiza para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho”. Na visão de Chanlat (2002),

Método de gestão compreende o estabelecimento das condições de trabalho, a organização do trabalho, a natureza das relações hierárquicas, o tipo de estruturas organizacionais, os sistemas de avaliação e controle dos resultados, as políticas em matéria de gestão do pessoal, e os objetivos, os valores e a filosofia da gestão que o inspiram. (CHANLAT, 2002, p. 2).

Dessa definição, percebe-se que um modelo de gestão constitui-se no instrumento principal de gestão da organização, envolvendo todas as dimensões organizacionais.

Chanlat (2002) ressalta, também, que todo modelo de gestão é influenciado tanto por fatores externos do ambiente em que a empresa está inserida (cenários político, econômico, legislativo, cultural, social e tecnológico), como por fatores internos à organização (estratégia, pessoal, recursos, tecnologia, entre outros). Por outro lado, Fischer (2002) acrescenta, além dos fatores internos descritos por Chanlat (2002), o produto ou serviço oferecido, cultura organizacional e estrutura. Dentre os fatores

externos destacados por Fischer (2002), não citados por Chanlat (2002) são: legislação trabalhista e papel do Estado.

Existe uma diversidade de tipos de modelo de gestão entre os quais destacam-se: modelo de gestão tayloriano e neotayloriano; tecnoburocrático; modelo de gestão baseado em excelência e modelo de gestão participativo (CHANLAT, 2002; FURTADO; CARRIERI; BRETAS, 2011; MOTA; NASSIF, 2014); pré-burocrática; burocrático e pós-burocrático (LOIOLA et al., 2004); colaborativo (SOARES; FERREIRA, 2015).

O modelo tayloriano é caracterizado pela divisão do trabalho, rigidez de horários, sistema de controle, hierarquia, entre outros. O homem é visto como uma máquina e é movido por recursos financeiros (CHANLAT, 2002). Esse modelo assemelha-se ao definido por Loiola et al. (2004) como burocrático (centralizado) que tem como características a padronização, o excesso de controle, a especialização, a linha de comando vertical e os seus organogramas são em forma de pirâmide.

O modelo de gestão tecnoburocrático assemelha-se ao tayloriano no que se refere à divisão do trabalho, tem em sua característica a especialidade técnica como fator principal. O poder é centralizado, mas existe uma relativa e pequena autonomia na tomada de decisão. Entretanto, apesar de encarar a empresa como máquina, não o encara como um ser mecânico, mas como um ser racional.

O modelo de gestão por excelência é caracterizado por relações hierárquicas horizontais, maior autonomia dos empregados na tomada de decisão, exige um comprometimento maior dos empregados para superar desafios (CHANLAT, 2002). Em consonância com o modelo de gestão por excelência, Loiola et al. (2004), designando como modelo de gestão pós-burocrático, caracteriza-o como horizontalizado, descentralizado, favorece ao empoderamento das pessoas, tem natureza dinâmica da estrutura organizacional, enfatiza a importância das competências organizacionais e reconhece o conhecimento como um ativo intangível para o alcance do resultado.

O modelo de gestão participativo defende que o homem é um ser responsável e deve ter autonomia necessária para realizar as tarefas e integrá-la na gestão estratégica da empresa (CHANLAT, 2002). Por outro lado, Furtado, Carrieri e Bretas (2011) entendem por modelo de gestão participativo o aumento do envolvimento dos

trabalhadores na gestão, em qualquer nível da organização. O trabalho em equipe é o fator principal do modelo de gestão participativo. Assim, também, Mota e Nassif (2014) entendem que a principal característica do modelo de gestão participativo é o envolvimento dos empregados no processo de tomada de decisão e na resolução de problemas.

Um outro modelo de gestão, o colaborativo, é para Soares e Ferreira (2015) uma troca de saberes, sendo assim, proporciona um espaço entre a troca e a construção de novos conhecimentos, oriundos de experiências, erros e acertos dos atores envolvidos. Os autores discutem que através das ações colaborativas, surgem novas formas de realizar as tarefas com inovações em processos, criatividade para solução de problemas e diferentes métodos e ferramentas utilizadas.

De forma geral, o ambiente organizacional é constituído principalmente por pessoas, de modo que dessas pessoas, denominadas de recursos humanos, são exigidas competências que estejam alinhadas com o objetivo estratégico da organização. Tais competências individuais são exploradas pelas organizações a fim de melhorar a competitividade no cenário em que está inserida. São essas competências individuais, criadas na mente dos indivíduos, que em seguida são transportadas para a coletividade e constituídas em competências essenciais.

Competências essenciais na perspectiva de Nobre, Tobias e Walker (2011) se constituem em um conjunto de conhecimentos tácito e coletivo que em essência são desenvolvidos no processo de aprendizagem, constituindo fonte de criação de valor, inovação e no desenvolver da vantagem competitiva para organização. Essa percepção associa-se à concepção de Prahalad e Hamel (1990) que consideram a competência como um conjunto de saberes difíceis de imitar, permite entrar em novos mercados e gera valor ao cliente.

Nesse sentido, é possível pensar que cada organização e cada estratégia organizacional devem exigir um conjunto de saberes que permitam alcançar seus objetivos. No contexto atual, por exemplo, flexibilidade e autonomia têm-se revelado como essenciais para que as organizações tenham sucesso no mercado no qual atuam (BENEDICTO; LAMES; BITTENCOURT, 2015; DUTRA, 2004; SOUSA; VALADÃO JUNIOR, 2013).

Outras habilidade e competências têm sido requeridas das organizações na atualidade, o que ocorreu, especialmente, a partir da década de 90. Participação, comprometimento e criatividade são considerados por Hall (1980) como o tripé da competência. Motomura (1998) complementa Hall (1980) ressaltando o que chama de competências duráveis, quais sejam: pensar estrategicamente; pensar sistematicamente; enxergar o todo; inovar; criar; fazer acontecer; comunicar; relacionar-se; entre outras.

Le Boterf (2003) discute que o mercado de trabalho requer competências profissionais que utilizam recursos de sua personalidade. O autor elenca alguns saberes que a esses profissionais são exigidos: saber agir; saber mobilizar; saber integrar; saber transpor; saber aprender; e saber envolver-se. Além do que foi posto por Le Boterf (2003), Fleury e Fleury (2004) acrescentam entre os saberes profissionais exigidos pelo mercado: ter visão estratégica e assumir responsabilidades. Por outro lado, Zarifian (2001) configura algumas competências individuais requeridas do empregado: competência sobre processo; competência técnica; competência de serviço; e competências sociais.

Além disso, recentemente, tem-se revelado como competência para o sucesso competências tais como: Análise e Solução de Problemas; Autodesenvolvimento; Compartilhar conhecimentos; Comprometimento; Comunicação; Flexibilidade; Iniciativa; Inovação; Liderança; Negociação; Organização; Orientação para Resultados; Persistência; Planejamento; Responsabilidade Social; Tomada de Decisões; Trabalho em Equipe; e Visão Sistêmica (COSTA et al., 2016).

A partir dos diversos elementos que caracterizam a estrutura organizacional, especialmente no que diz respeito ao modelo de gestão e a competência dos empregados, este trabalho procurará associar o desempenho da organização no que se refere ao cumprimento dos parâmetros de desempenho constantes no PER e no contrato, aos resultados obtidos pela concessionária, a cada um desses fatores. Assim, buscar-se-á verificar como o desempenho obtido pela concessionária estaria associado a esses fatores que caracterizam a estrutura organizacional.

### 3.2.2 Estratégia Organizacional

Para Mintzberg (1979), estratégia é um fator que integra a missão e a visão da organização, estabelecendo os caminhos para o seu alcance. Nesse sentido, esses novos caminhos podem ser estabelecidos através do plano de ação, projetos, programas, entre outros. A estratégia é encarregada de garantir que a organização atenda à sua missão de forma eficaz e também que atenda às necessidades dos *stakeholders*.

Cochia e Silva (2004, p. 16) definem estratégia “como a maneira pela qual uma organização responde às demandas do ambiente”. Os autores consideram que desse ambiente emergem pressões que influenciam na cognição dos membros organizacionais. Assemelhando-se ao que Cochia e Silva (2004) definiram, Miles e Snow (1978) concluíram que as organizações eficazes são as que criam e mantêm um mercado viável para seus produtos ou serviços. Essas organizações também modificam e aprimoram, invariavelmente, as estruturas pelas quais alcançam seus propósitos.

Para Vasconcelos e Cyrino (2000) a estratégia empresarial é parte fundamental para que o objetivo a longo prazo seja cumprido. Em longo prazo, essas ações estratégicas passam a ter características dinâmicas que serão inter-relacionadas e contribuirão no processo de tomada de decisões.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), afirmam que toda a estratégia deve envolver aspectos intelectuais e sociais, as exigências do ambiente, a energia dos líderes, os dados de conhecimento sobre o ambiente, as estruturas de poder, os processos e as estruturas de aprendizagem. Por outro lado, Hartmann et al. (2011) concluíram que a estratégia define os objetivos futuros para desenvolvimento de planos, políticas, programas e ações, por meio dos quais precisam atingir as metas estabelecidas. Diante disso, a estratégia incorpora e integra os departamentos e os recursos alocados, de acordo com padrões de decisões estabelecidos, contemplando o ambiente em volta da organização, criando vantagem competitiva.

Com conceitos mais contemporâneos, Silva et al. (2017) entendem que é a estratégia que determina o caminho para o alcance dos objetivos estabelecidos. Para os autores, o método como a estratégica é formada é essencial para que a organização alcance

sucesso. Nesse contexto, pode-se sugerir que os planos, projetos e programas precisam estar alinhados com os objetivos estratégicos da organização. Por outro lado, Zica, Martins e Gonçalves (2017) concluíram que a abordagem organizacional dá ênfase nas práticas estratégicas que decorrem dos procedimentos e escolhas internas da organização. A organização possui internamente recursos humanos e materiais que contribuem para o alcance do objetivo estratégico da empresa. Nesse sentido, Amorim, Silva e Castro (2017) entendem estratégia como um fluxo de práticas relacionadas às atividades organizacionais. Essas práticas são descritas pelos autores como atividades emergentes no cotidiano da empresa.

A partir desse contexto de estratégia, buscou-se com a pesquisa identificar os programas, os projetos e as ações que foram implementados para o alcance das metas estabelecidas e de que forma esses indicadores impactam positiva ou negativamente no cumprimento do que foi estabelecido em contrato com a ANTT.

### **3.2.3 Ambiente organizacional**

Ambiente organizacional constitui o local onde estão presentes os atores que se relacionam com a organização e que estão fora dos seus limites, a exemplo de: poder público, cliente, fornecedor, bancos, prestadores de serviço, entre outros. Compreender o ambiente organizacional é importante, pois a sobrevivência organizacional depende da relação que a empresa estabelece com essas partes interessadas.

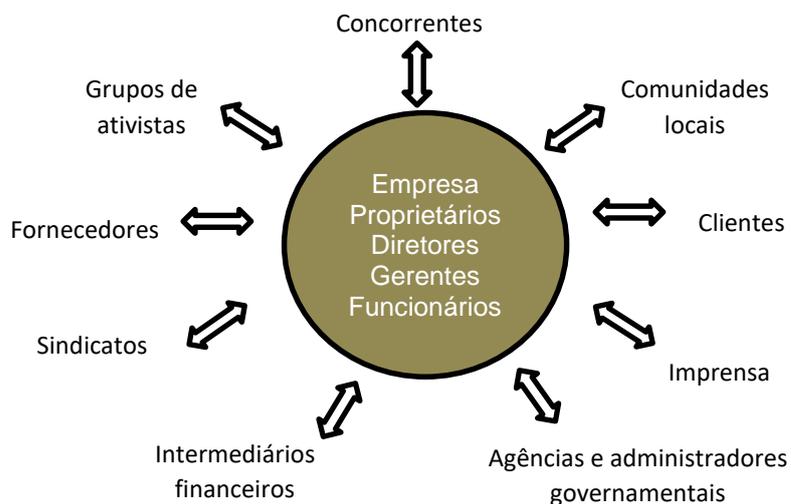
Para Almeida (2002, p. 24), “ambiente organizacional corresponde ao conjunto de elementos e condições que prevalecem ao redor da empresa e que, de alguma forma, afetam a orientação estratégica por ela seguida e os seus resultados”.

Por ser considerada um organismo vivo (MORGAN, 2006), as organizações possuem necessidades que só podem ser satisfeitas no seu ambiente externo. Por isso, ela é vista como um sistema aberto, no qual se faz necessário compreender sua relação com o ambiente, para entender a dinâmica e estrutura organizacional (LOIOLA et al., 2004).

De acordo com Loiola et al. (2004, p. 119), existem dois modelos para analisar as relações entre os elementos que definem o ambiente de uma organização e ela em si. O modelo acionista e o modelo chamado de interessados e/ou *stakeholders*. O modelo acionista que remete ao modelo tradicional foi utilizado de forma restrita ao ambiente técnico da organização.

O modelo referente aos interessados e/ou *stakeholders* teve início com a teoria dos *stakeholders* desenvolvida por Edward Freeman nos anos de 1980. Tem como seu ponto principal atender ao interesse de todas as partes interessadas, equilibrando o interesse de todos os *stakeholders* com o interesse da empresa (SILVEIRA, 2015). *Stakeholders* são todas as partes interessadas, podendo ser grupos ou pessoas que de alguma forma afetam e são afetados pelas ações da empresa (ROCHA; GOLDSCHMIDT, 2010), conforme descrito na Figura 2.

Figura 2 - Organização e seus stakeholders



Fonte: Rocha e Goldschmidt (2010).

Faz-se necessário identificar, classificar e operacionalizar o interesse de cada público, de forma que a troca de informações e prestação de contas sejam significativas para cada um deles.

Nem sempre é tarefa fácil identificar de forma assertiva todas as partes interessadas e satisfazer seus interesses. Freeman (1984 apud ZANDONADE et al., 2013) avaliou que a organização deve satisfazer o interesse do público de interesse e considerar seu impacto e influência na empresa, porém é necessário traçar os objetivos de cada interessado (ZANDONADE et al., 2013).

A despeito disso, Zandonade et al. (2013) destacam a importância para as organizações de se manter uma boa comunicação com os *stakeholders*, atrelado ao desenvolvimento e cumprimento de metas para atendimento das suas necessidades, garantindo a sobrevivência da empresa de forma estratégica. Reconhecer suas necessidades e conseguir atender de forma a evitar conflitos de interesse, otimiza tempo, desempenho e impacta nos resultados esperados.

Na teoria dos *stakeholders* existem três linhas principais, (SILVEIRA, 2015): planejamento estratégico, teoria de sistemas organizacionais e responsabilidade social empresarial. O planejamento estratégico visa à integração de todas as partes interessadas de maneira equitativa e efetiva. A teoria de sistemas organizacionais se preocupa com o todo no que diz respeito a longo prazo e defende a elaboração de planos que contribuam para atender e otimizar o sistema como um todo. Em relação à responsabilidade social empresarial, o seu foco central é a confiabilidade das relações com o público externo e de manter uma boa reputação para o seu sucesso (SILVEIRA, 2015, p. 78).

Nessa dimensão de análise, após a identificação do desempenho da concessionária em relação ao cumprimento dos acordos com a agência reguladora, procurar-se-á identificar os diversos *stakeholders* da concessionária. Nesse sentido, os públicos interessados que se relacionam com a concessionária, a exemplo dos municípios em torno da rodovia, aos quais a concessionária são repassados tributos, a exemplo do Imposto Sobre Serviço (ISS); os usuários da rodovia onde a concessionária objeto do estudo atua; os governos estadual e federal, com regulações, tributação, controles etc.; os acionistas, os sindicatos de trabalhadores da concessionária, entre outros interessados serão identificados.

Após isso, a partir tanto das entrevistas quanto da análise documental, buscou-se verificar se aquele desempenho aparece associado a cada um desses *stakeholders*. Em regra geral, cada um dos *stakeholders* tem um papel importante no sucesso ou insucesso da organização. Assim, espera-se que a atuação desses *stakeholders* possa ser identificada, analisada e vinculada ao nível de cumprimento dos acordos entre a concessionária e a agência reguladora.

### **3.2.4 Financeira e orçamentária**

Para Silva e Dolci (2016), a capacidade financeira da organização implica em uma gestão sólida que tem como objetivo estabelecer metas financeiramente plausíveis. Ainda para os autores, na organização é necessário existir o controle financeiro de forma efetiva, pois esse controle vai fornecer as informações necessárias para uma administração financeira eficaz.

Silva e Dolci (2016) classificam a capacidade financeira de uma organização em quatro categorias intermediárias: planejamento, controle financeiro, administração de ativos e administração de passivos. No que se refere ao planejamento financeiro, os autores definem como a necessidade de expansão e prevenção dos desajustes futuros. Em relação ao controle recursos financeiros, a organização deve acompanhar e avaliar o desempenho financeiro da empresa. No que tange à administração de ativos, a empresa deve encontrar uma melhor estrutura em termos de risco e retorno para os investimentos. Em relação à administração de passivos, a organização deve adquirir e gerenciar os fundos de financiamento.

De um modo geral, as organizações obtêm recursos financeiros de várias fontes: venda de produtos e serviços (receita própria das operações da empresa); financiamentos (bancos públicos ou privados); aporte dos acionistas (investimento); e comercialização de ações no mercado financeiro. Entre as fontes de recursos citadas, a saúde financeira e a sua capacidade de investimentos decorrem especialmente da geração de recursos através de suas atividades operacionais sem a necessidade de recorrer a fontes de financiamentos ou à venda de ações no mercado financeiro. Por outro lado, a falta de capacidade de geração de receitas próprias, obriga as organizações a recorrer a financiamentos ou a colocação de ações no mercado como forma de captação de recursos.

Em relação à concessão de rodovias, o contrato de concessão deve ter um equilíbrio econômico financeiro, no sentido de a concessionária cumprir o que está previsto em contrato. Por sua vez, a remuneração da concessionária se dá pelo pagamento do pedágio pelos usuários. Diante disso, os fatores de desequilíbrio podem se dar não só pela variação dos encargos, como também pela modificação das receitas, defasagem da tarifa cobrada aos usuários, mudança na exploração da rodovia, taxa de retorno, percentual do lucro, fluxo de caixa, entre outros (MARQUES NETO, 2002).

#### 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de responder à questão central definida para essa pesquisa, optou-se por realizar uma pesquisa do tipo explicativa, pois se torna mais adequado para o objeto desse estudo. A pesquisa explicativa descreve e identifica características principais de uma determinada realidade, e, também, estabelece interações entre essas características. A preocupação da pesquisa explicativa é a contribuição para ocorrência de fenômenos, aprofundando o conhecimento e explicando o porquê de determinadas coisas. De acordo com Gil (2008, p. 28), “o conhecimento científico está assentado nos resultados oferecidos pelos estudos explicativos”.

Esta pesquisa pretende identificar e explicar os fatores que afetam o cumprimento do contrato celebrado entre o governo e uma concessionária de rodovias. Pretende-se verificar os fatores tanto organizacionais, quanto da agência reguladora que podem fazer com que os objetivos definidos entre concessionária e Agência Reguladora sejam ou não alcançados, por isso, esta pesquisa pode ser classificada como explicativa.

Para análise do fenômeno descrito anteriormente, este estudo usou como *locus* da pesquisa a concessionária de rodovias VIABAHIA que opera as concessões das BR 324/BA e 116/BA, que ligam as cidades de Salvador às cidades de Simões Filho, Amélia Rodrigues, Feira de Santana, Santo Estevão, Rafael Jambeiro, Milagres, Nova Itarana, Jequié, Vitória da Conquista, Cândido Sales, entre outras no estado da Bahia.

Para alcance dos resultados esperados, foi elaborado um modelo de análise com variáveis que pretendem levantar e descrever os fatores que potencializam ou limitam o alcance dos resultados acordados entre concessionário e Agência reguladora, destacando-se os aspectos técnicos (estrutura organizacional), fator ambiente (relação com ambiente), fator estratégico (estratégia organizacional) e fator financeiro (financeiro e orçamentário).

Quadro 5 - Modelo de Análise

Conceito	Foco de análise	Dimensões	Indicadores	Fonte de dados	Coleta de dados	Análise de dados				
Concessão de Serviço Público	Concessionária de Rodovias	Estrutura organizacional	Modelo de Gestão Competência dos empregados	Presidente da Viabahia Gestor do contrato Diretor Adm/Financeiro PER Contrato de concessão	Entrevista Pesquisa documental	Análise de conteúdo				
		Estratégia	Projetos Ações Programas							
			Ambiente organizacional				Relação com o poder público Atuação dos <i>stakeholders</i>			
			Financeira				Recursos captados Recursos transferidos pelo poder público Outras fontes de financiamento			
	Agência Reguladora	Parâmetros de desempenho	Recuperação Monitoração Conservação Gestão ambiental do sistema rodoviário Sistemas de Atendimento aos Usuários				PER Manual de Fiscalização Contrato de concessão	Pesquisa documental	Análise de conteúdo	
			Usuários							Questionário
			Fiscalização					Auto de Infração (AI) - Multa Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) Termo de Registro de Ocorrência (TRO)	Pesquisa documental	Análise de conteúdo

Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação (2018).

Em consonância com o método da pesquisa utilizado, a fim de captar a complexidade dos fenômenos envolvidos na concessionária de rodovias, foram utilizados três tipos de instrumentos de coleta de dados: a análise documental, o questionário e a

entrevista semiestruturada. A análise documental foi realizada nos documentos da Agência reguladora, os relatórios de fiscalização e o acompanhamento do cumprimento das metas pela concessionária.

O questionário foi aplicado aos usuários da rodovia BR 324/BA sob responsabilidade da concessionária objeto deste estudo. O questionário foi aplicado na praça de pedágio que fica localizada nas intermediações da cidade de Amélia Rodrigues/BA, entre os dias 01 a 30 de novembro de 2017. A amostra dos usuários foi não probabilística composta pelos usuários que se dispuseram a responder o questionário.

O questionário é composto de duas partes principais. A primeira parte foi destinada a identificação dos usuários da rodovia do estudo onde se solicita seis informações principais: sexo, idade, escolaridade, ocupação, motivo da viagem e frequência da viagem. Na segunda parte do questionário, exploraram-se as questões fechadas, onde se solicitou que o respondente identificasse seu grau de concordância em relação a um conjunto de afirmações. O grau de concordância foi medido por meio de uma escala do tipo Likert que variava de um (concordo totalmente) até cinco (discordo totalmente). As afirmativas, por sua vez, buscaram identificar a percepção dos usuários em relação ao que se determina no contrato de concessão e seus parâmetros de desempenho (recuperação, sinalização, monitoração, atendimento, forma de pagamento e estrutura).

A entrevista foi estruturada com base em 21 questões por meio das quais se buscou identificar características próprias das quatro dimensões analisadas no estudo (estrutura, estratégia, relação com ambiente e sistema político) definidas no modelo de análise. A caracterização das dimensões básicas de análise organizacional, corresponde aos itens que compuseram a entrevista. A entrevista foi aplicada ao presidente, ao diretor financeiro e ao superintendente de operações da concessionária, aos supervisores e aos gerentes da Viabahia. Eles foram identificados nas análises pelas letras E1, E2... E8. Foram realizadas no período de agosto a novembro/2017 e duraram em média 50 minutos.

Assim, os conteúdos obtidos por meio das entrevistas gravadas foram, primeiramente, transcritos na íntegra. Em seguida, procedeu-se com a leitura de todo o material. Após a leitura, separaram-se os conteúdos evocados que respondiam de forma mais direta as perguntas dos instrumentos de pesquisa.

As entrevistas e os documentos da agência reguladora foram analisados através da técnica de análise de conteúdo, na perspectiva de Bardin (2016). Nesse caso, foram definidas categorias a priori utilizando as dimensões de análise organizacional. As unidades de análise utilizadas foram frases e palavras. As dimensões estrutura organizacional, estratégia e ambiente organizacional são descritas por Loiola et al. (2004), Mintzberg (1995), Morgan (2006) e Souza (2007) e a dimensão financeira foi discutida por Silva e Dolci (2016). As dimensões anteriores foram utilizadas para a análise dos fatores associados à concessionária. Para a análise das informações associadas à agência reguladora, foi utilizada, também, a análise de conteúdo de Bardin (2016), utilizando como foco as dimensões parâmetro de desempenho, fiscalização e sanções. Para cada dimensão, foram utilizadas frases e palavras que remetessem aos indicadores conforme modelo de análise no quadro 5.

A concessionária pesquisada é a Viabahia Concessionária de Rodovias S/A, que opera as concessões das BR 324/BA e 116/BA, essas BR's ligam as cidades de Salvador às cidades de Simões Filho, Amélia Rodrigues, Feira de Santana, Santo Estevão, Rafael Jambeiro, Milagres, Nova Itarana, Jequié, Vitória da Conquista, Cândido Sales, entre outras no estado da Bahia.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, serão apresentadas as análises dos dados coletados conforme descrito no tópico procedimentos metodológicos. As análises foram pautadas nas dimensões de análise organizacional apresentadas no modelo de análise, quais sejam: estrutura, estratégia, ambiente organizacional e dimensão financeira. Além disso, foram analisados os documentos referentes à agência reguladora que constam no Programa de Exploração Rodoviária (PER) contrato de concessão, manual de fiscalização da ANTT e relatório anual de rodovias federais concedidas pautadas nas dimensões de análise: parâmetros de desempenho e fiscalização.

### 5.1 CARACTERIZAÇÃO DA EMPRESA OBJETO DO ESTUDO – VIABAHIA

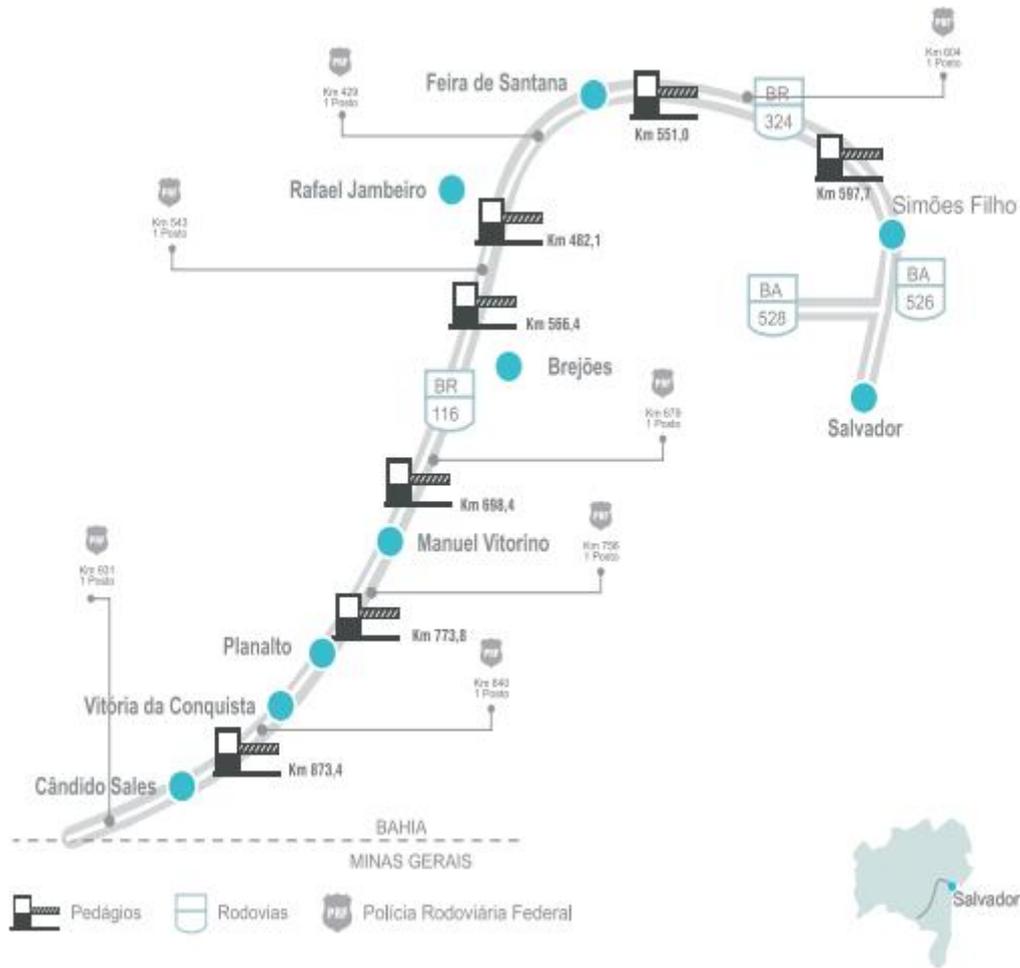
A concessão de 680.6 km pertencentes à BR-324/BA e BR-116/BA foi realizada em 2009 no âmbito da Fase 2 da segunda etapa de concessões de rodovias federais.

A Viabahia Concessionária de Rodovias S/A ganhou a concessão para administrar por 25 anos os trechos concedidos. Integralmente inserida no estado da Bahia, a extensão concedida cruza 26 municípios, incluindo a capital Salvador, os municípios de Feira de Santana e Vitória da Conquista, além do Porto de Aratu. Os trechos concedidos são os seguintes:

- a) BR-116 (Feira de Santana – Divisa BA/MG) – 554.1 quilômetros
- b) BR-324 (Salvador – Feira de Santana) – 113.2 quilômetros
- c) BA-526 (Entrada BR-324 – Entrada BA-528) – 9.3 quilômetros
- d) BA-528 (Entrada BA-526 – Acesso à Base Naval de Aratu) – 4.0 quilômetros

A BR-324 é uma importante interligação estadual que atravessa uma região de alta densidade demográfica. Salvador e Feira de Santana são fortes polos de atração de turistas que viajam utilizando veículos de passeio. O trecho concedido tem pista dupla com duas faixas por sentido. Diariamente utilizam essa rodovia entre 28.000 e 39.000 veículos. A Figura 3 demonstra com mais detalhe o mapa dos trechos contemplados no contrato de concessão da Viabahia.

Figura 3 - Mapa detalhado concessão Viabahia



Fonte: ANTT (2017).

A BR-116 caracteriza-se pelo intenso tráfego de veículos comerciais, exercendo um papel de eixo de integração Norte-Sul do país, interligando a região Nordeste às regiões Sul e Sudeste. Dependendo do trecho, o tráfego diário abrange a faixa de 7.000 até 10.000 veículos, representando os veículos comerciais aproximadamente dois terços do tráfego total.

O contrato foi assinado em setembro de 2009 e a cobrança de pedágio começou em seis das sete praças previstas em dezembro de 2010, iniciando-se a cobrança na última praça em julho de 2011.

Como requisito à celebração do contrato, foi criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), que se denominou de Viabahia. O método de financiamento utilizado foi o denominado *project finance*, que, dentro outros aspectos, visa à utilização das receitas projetadas do empreendimento como garantia aos financiadores (direitos creditórios). Nesse sentido, houve utilização do método de

*project finance* no financiamento de longo prazo concedido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à concessionária. A garantia foi compartilhada entre o BNDES, o Banco Votorantim S.A., o BES Investimento do Brasil S.A. e o Banco ABC Brasil S.A.

A concessão Via Bahia tem sete praças de pedágio. Duas delas na BR-324/BA e as restantes na BR-116/BA. A tarifa de pedágio teve o seu primeiro reajuste contratual na data do início da cobrança de pedágio (7/12/2010). A data base para os reajustes seguintes é a data do primeiro reajuste, de forma que todos os anos os reajustes da tarifa são realizados sempre no mesmo dia e mês (7 de dezembro).

O valor da tarifa básica de pedágio é aquele resultante das revisões estabelecidas no contrato, com a dedução do desconto de reequilíbrio para o respectivo ano nos termos do contrato. O contrato considera três revisões da tarifa básica de pedágio:

#### Revisão ordinária

É a revisão anual, realizada pela ANTT previamente ao ajuste, com o objetivo de incorporar a parcela das Receitas Extraordinárias auferidas no ano anterior.

#### Revisão quinquenal

É a revisão realizada pela ANTT a cada 5 anos, com intuito de reavaliar a Concessão em relação a sua compatibilidade com as reais necessidades advindas do Sistema Rodoviário e do cenário econômico, preservando-se a alocação de riscos e as regras para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro originalmente estabelecidas no Contrato.

#### Revisão extraordinária

É a revisão da tarifa básica de pedágio decorrente da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, cujas hipóteses, procedimentos, critérios e princípios estão estabelecidos no Contrato.

O Programa de Exploração Rodoviária (PER) estabelece as obras e os serviços de caráter obrigatório, não obrigatório e as obras condicionadas. Todas as obras e os serviços realizados pela concessionária deverão atender aos parâmetros de desempenho e às especificações técnicas mínimas estabelecidas no PER. Entre as obras e os serviços de caráter obrigatório se encontram as obras de ampliação de

capacidade, melhorias físicas e operacionais, bem como os sistemas de operação e o sistema de arrecadação de pedágio.

A estrutura de funcionamento da concessionária Viabahia é desenhada na Figura 4, onde sua estrutura em divisão de áreas, departamentos e setores são delineados com um design descentralizado. A Viabahia tem em seu quadro funcional 586 empregados, sendo que 312 são do gênero masculino e 274 do gênero feminino.

Figura 4 - Organograma Viabahia



Fonte: Viabahia (2017).

Em relação à estrutura da organização, a concessionária tem três diretores estatutários e dois superintendentes, sendo eles: o CEO, diretor de relações institucionais, diretor financeiro, superintendente de operações e superintendente de engenharia.

Os departamentos e setores são divididos da seguinte forma: operação, tráfego, conservação, manutenção de estrutura existente, exploração do pedágio, assistência de apoio ao usuário, qualidade, segurança, meio ambiente, análise de riscos e medicina ocupacional, projetos, planejamento, comunicação e *marketing*, *compliance*, orçamento, gestão do contrato, administrativa, suprimentos, financeira, contabilidade, recursos humanos, *Business Intelligence*, jurídico e tecnologia da informação.

Programa de Exploração rodoviária (PER), determina quais e como os parâmetros de desempenho serão fiscalizados. Dentre as cláusulas acordadas no contrato da Viabahia, foram retirados do PER, alguns parâmetros que estão sendo utilizados nessa pesquisa, a fim de identificar o que até os dias atuais foi cumprido ou não pela Viabahia.

O Quadro 6 resume os parâmetros utilizados para análise nessa pesquisa e o seu cumprimento ou não de acordo com o contrato de concessão. Esse conhecimento faz-se necessário para se ter uma melhor compreensão tanto dos parâmetros, quanto do seu prazo de realização e a efetivação ou não do seu cumprimento.

Quadro 6 - Status dos parâmetros contratuais

<b>Parâmetros</b>	<b>Prazo</b>	<b>Cumprimento</b>
Trabalhos Iniciais	Até o 6º ano da concessão	SIM
Recuperação	Até o 5º ano da concessão	NÃO
Conservação	Até o final da concessão	SIM
Monitoração	Até o final da concessão	SIM
Obras de caráter obrigatório: Duplicação	Até o 7º ano da concessão	NÃO
Implantação de passarelas de pedestres	Até o 9º ano da concessão	SIM
Outras melhorias	Até o 7º ano da concessão	NÃO
Sistema de Gestão Ambiental	Até o 2º ano da concessão	SIM
Sistemas de Atendimento aos Usuários	Até o final da concessão	SIM
Usuários	Contínuo	Em parte

Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação (2018).

## 5.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO COM OS USUÁRIOS

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, sentiu-se a necessidade de ouvir os usuários, no sentido de verificar como estes recebem esses serviços e seu grau de satisfação. Foi realizada uma pesquisa com 128 usuários. Nessa pesquisa, foram abordados os elementos referentes aos parâmetros de desempenho definidos no contrato de concessão da Viabahia. O perfil dos usuários se deu pelos seguintes dados: a predominância é de 94% do sexo masculino, enquanto somente 6% é do sexo feminino. A escolaridade está distribuída da seguinte forma: 46% possuem o nível médio completo, 27% superior completo, 8% (médio incompleto, superior incompleto e fundamental completo) e 3% fundamental incompleto. A idade dos usuários respondentes entre 26 a 35 predomina com 32%, seguido de 22% pelos que

têm idade de 46 a 55 anos e 21% para os que têm 36 a 45 anos. Os que possuem idade de 18 a 25 anos formam 11%, de 56 a 65 anos 8% e 6% acima de 65 anos. Para 55% dos pesquisados o motivo da viagem é trabalho, 16% utiliza a rodovia para visitar parentes e familiares, 13% por questões de saúde e os demais utilizam para compras, lazer, estudos, entre outros.

Traçado o perfil dos usuários, a Tabela 4 apresenta o índice de satisfação encontrado na pesquisa com os usuários realizada em 2017. A Tabela 4 apresenta os elementos que constam no contrato de concessão relacionados nos parâmetros de desempenho, a quantidade de concordância.

Tabela 4 - Pesquisa usuários x elementos desempenho

<b>Elementos</b>	<b>Quantidade de concordância</b>	<b>Total</b>	<b>Concordância %</b>
Recuperação	83	128	64,84
Sinalização	95	128	74,22
Monitoração	115	128	89,84
Conservação	115	128	89,84
Atendimento	117	128	91,41
Pagamento	46	128	35,94
Estrutura de apoio	65	128	50,78

Fonte: Elaborada pela autora desta dissertação (2018).

Uma inferência que pode ser feita analisando a Tabela 4 e o Quadro 6 é que dos itens que não foram cumpridos pela concessionária, recuperação, duplicação e outras melhorias, é possível que a falta desses elementos acabe por influenciar em parte os resultados obtidos na pesquisa de satisfação dos usuários, uma vez que as notas mais baixas dos itens pesquisados parecem estar ligados a esses parâmetros de desempenho, que foram os casos da recuperação com 64,84% e estrutura de apoio que também está ligada a estruturas das rodovias e aos recursos de apoio disponíveis aos usuários. Por outro lado, apesar de instalados todos os equipamentos previstos no contrato no que se refere aos usuários, a forma de pagamento do pedágio constitui-se ainda na maior fonte de insatisfação dos usuários, apresentando nível de satisfação de apenas 35,94%.

### 5.3 DIMENSÃO PARÂMETROS DE DESEMPENHO ANTT

Nesta dimensão serão analisados os indicadores: recuperação, monitoração, conservação, gestão ambiental do sistema viário, sistemas de atendimento aos usuários e usuários da rodovia. Foram utilizadas para análise dessa dimensão a análise documental do contrato de concessão, o Programa de exploração Rodoviária (PER), o relatório anual de rodovias federais concedidas pela ANTT, o manual de fiscalização da ANTT e as entrevistas.

O cumprimento das obrigações contratuais é importante para a manutenção da concessão. O entendimento das obrigações fica claro quando os entrevistados falam:

Então a gente tem parâmetros de desempenho para cumprir, se a gente não cumpre recebe desconto de tarifa e para conseguir cumprir a gente tem que ter aporte financeiro. Se a gente não tem dinheiro para investir consequentemente a gente não vai conseguir fazer, o relatório de monitoração no caso que é onde a gente é onde a ANTT nos fiscaliza e ver se a gente cumpriu ou se não cumpriu, vai contar para ela que a gente não conseguiu cumprir os parâmetros. Nós vamos ter um desconto de tarifas, vamos receber menos e consegui investir menos, então é sempre um ciclo (E5).

O fato é que a gente está tendo dificuldades pra cumprir os indicadores por conta dessa falta de parcerias dos stakeholders principais (E2).

Monitoração nós temos cumprido integralmente com o contrato, monitorar é fácil é observar e reportar aquilo que está no terreno. Conservação não estamos, estamos a conservar o mínimo dos mínimos, eu diria o mínimo residual e recuperação não estamos a fazer nenhuma recuperação, não existe nenhuma capacidade financeira que nos permite a fazer recuperação (E1).

Conservação ela vem sendo atendida é... plenamente. Nós não temos, inclusive nem muitas penalidades com relação à conservação, a monitoração a gente faz constantemente. Recuperar, é você recuperar o tempo de vida do asfalto, é uma coisa viva (E7).

As monitorações estão todas cumpridas, mas os cronogramas das obras como é natural umas tem atraso outras não tem (E6).

Monitoração Ok 100%, a Viabahia não tem problema com isso. Conservação também não há um cronograma, é uma atividade fixa. A recuperação ela deveria estar concluída até o 5º ano mas por essa série de problemas que ocorreram no contrato de concessão, a inabilidade da própria agencia de não entender os nossos pleitos e os atrasos que são culpa da companhia também, fez com que esse processo de recuperação de conclusão das recuperação não sei se é o período correto. Então há esse descumprimento que a Viabahia está trabalhando agora na revisão quinquenal junto com a ANTT pra poder equilibrar o contrato novamente (E3).

Foi percebido que em relação à monitoração e à conservação da rodovia, as atividades vêm sendo realizadas de forma a contemplar o que está previsto no contrato de concessão, em relação à recuperação da rodovia que necessita, segundo

os entrevistados, de um investimento que no caso da concessionária Viabahia vem do BNDES e do acionista, está em atraso por conta do banco não estar financiando a concessão conforme contrato há mais ou menos dois anos.

Essa falta de recursos financeiros foi relatada na dimensão financeira dessa pesquisa, na qual os entrevistados afirmaram que para honrar as obras de investimento tratado nesse trabalho de recuperação, faz-se necessário a revisão quinquenal para equilibrar o contrato financeiramente.

O contrato de concessão determina que a concessionária é responsável pelo gerenciamento dos impactos ambientais das rodovias. No que tange à: intervenção nos impactos ambientais produzidos pela obra de construção, à reforma e à ampliação da rodovia, aos desmatamentos, aos incêndios e aos acidentes rodoviários envolvendo cargas perigosas. Foi percebida a importância desse parâmetro de desempenho na fala dos entrevistados, conforme abaixo:

No caso do meio ambiente é uma atividade que nós continuamos a cumprir 100%, portanto é uma operação em conjunto com a área do meio ambiente, tem vindo a manter todos os preceitos relativamente a conservação ambiental, os nossos programas todos continuam ativos a área de qualidade, segurança e meio ambiente continuam a desenvolver os programas (E1).

Então, a principal coisa é manter o licenciamento ambiental e seguir as regras do licenciamento ambiental de maneira a mitigar esses impactos (E2).

Há uma fiscalização diária e perene que identifica todos esses causadores esses fatos que podem, potenciais que causam potenciais riscos aos usuários e ao meio ambiente da rodovia, tanto ambiental, quanto de segurança do usuário (E3).

Ela se enquadra, em todas as exigências ambientais a via Bahia teve que se enquadrar nas licenças (E4).

Há aqui duas coisas: uma é um plano de intervenção para sinistros e acidentes que é o que são transportados pela rodovia cargas rodoviárias perigosas. Outra coisa é o cumprimento da legislação ambiental prevista no contrato de concessão e obriga a nossa licença da operação nós temos que cumprir e minimizar todos os impactos ambientais que existam na nossa rodovia (E6).

O contrato de concessão também determina obrigações em relação aos procedimentos de atendimento ao usuário. Alguns sistemas tem obrigatoriedade de serem implantados desde os trabalhos iniciais até o final do contrato da concessão, esses sistemas são: Sistemas de Atendimento Emergencial; Sistema de Informações aos Usuários; e Sistema de Reclamações e Sugestões dos Usuários.

De acordo com os entrevistados, todos os sistemas relacionados ao atendimento ao usuário foram implantados integralmente. Em concordância com o Quadro 6 no qual o status desse elemento está como cumprido.

#### 5.4 DIMENSÃO FISCALIZAÇÃO

Nesta dimensão serão analisados os indicadores: Auto de Infração (AI), Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e Termo de Registro de Ocorrência (TRO). Foram utilizadas para análise dessa dimensão a análise documental do contrato de concessão, o Programa de exploração Rodoviária (PER), o relatório anual de rodovias federais concedidas pela ANTT e o manual de fiscalização da ANTT. Procurou-se identificar com essa dimensão o que foi requerido no contrato com a Viabahia e o que não foi concluído até a construção dessa pesquisa.

A Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) é a agência que regula e fiscaliza as concessões relacionadas às rodovias. Essa fiscalização se concretiza com a aplicação de notificações e multas baseadas no não cumprimento dos parâmetros de desempenho designados no Programa de Exploração Rodoviária (PER) específico de cada concessão.

O PER é o documento que especifica as condições para a execução do contrato de concessão da rodovia. Os itens do PER são definidos em termos de escopo dos serviços (o que fazer), procedimentos executivos (como fazer), cronograma de execução (quando fazer) e parâmetros de desempenho (avaliação).

A concessionária tem a obrigação de atender aos parâmetros conforme contrato. Uma vez que essas obrigações não são cumpridas, a ANTT emite os Termos de Registro de Ocorrência (TRO), para que a concessionária se adeque e faça cumprir o que está determinado. O não atendimento ao TRO, inúmeras vezes gera as multas que são os Autos de Infração (AI).

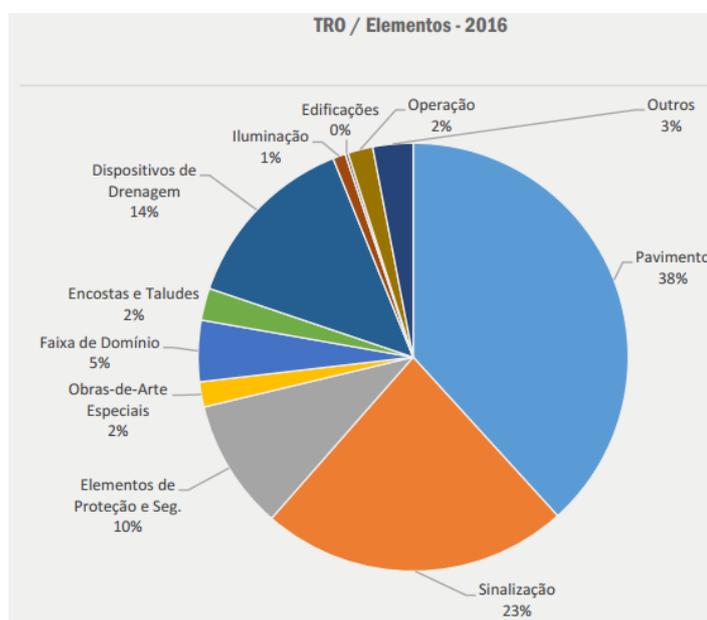
Em se tratando do papel da agência reguladora, retorna-se a Fadul (2004) quando fala que a agência reguladora deve ter como prioridade a defesa do direito dos usuários dos serviços, reduzindo os efeitos das informações assimétricas entre usuários e concessionária. Ao proceder a fiscalização das ações da concessionária, emitir termos de registro de ocorrências e o auto de infração, a ANTT cumpre um dos

seus papéis que é a fiscalização de modo a garantir que haja qualidade no serviço prestado, conforme descrevem Guerra e Sampaio (2015).

É interessante notar também que parte do monitoramento por parte da ANTT sobre a concessionária, além da fiscalização a partir dos relatórios que a empresa apresenta, é realizada através de pesquisa junto ao próprio usuário. Isto ocorre como forma de obter a informação sobre os pontos que envolvem os parâmetros de desempenho, que ao final vai aferir uma nota sobre a satisfação geral do usuário. De qualquer modo, esta atuação representa uma forma de monitoramento sobre os serviços prestados pela concessionária, o que está de acordo com o papel de assegurar que o serviço prestado está dentro da expectativa da agência e do consumidor (GUERRA; SAMPAIO, 2015; SILVA; NELSON, 2015; SILVEIRA NETO; MENDONÇA, 2011).

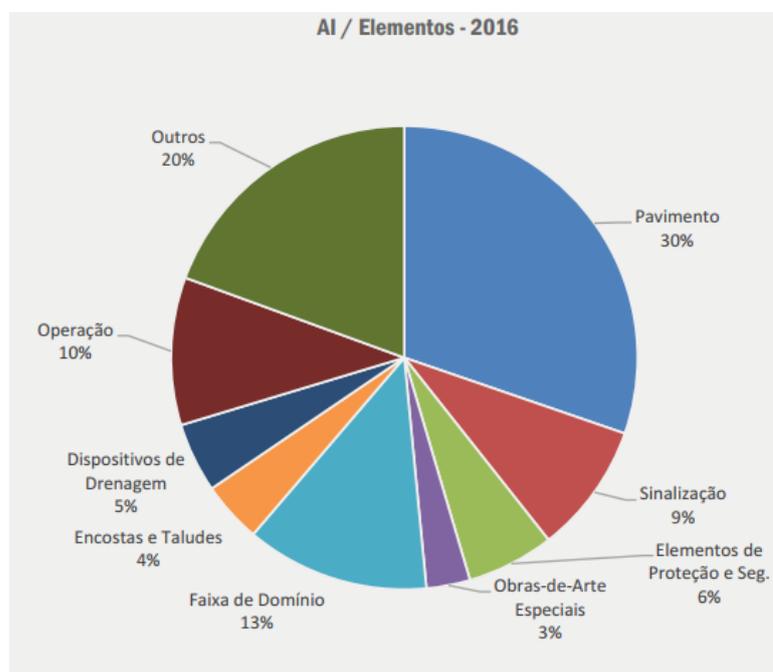
No relatório de fiscalização da ANTT, em 2016, estão relacionados os percentuais dos elementos fiscalizados e multados das concessionárias federais em todo Brasil, conforme Gráficos 1 e 2 abaixo:

Gráfico 1 - TRO/Elementos 2016



Fonte: ANTT (2016).

Gráfico 2 - Autos de Infração/Elementos



Fonte: ANTT (2016)

Os percentuais de TRO e Multas, conforme Gráficos 1 e 2, são dados, em maior percentual, nas concessionárias no Brasil, no parâmetro pavimentação, que envolve aqueles parâmetros nos quais a Viabahia não cumpriu ainda o acordo no contrato de concessão: duplicação, recuperação, satisfação dos usuários e outras melhorias. Por exemplo, a pavimentação tem taxa de 38% dos Termos de Registro de Ocorrência e 30% dos autos de infração. Isso pode indicar que é um problema não só da Viabahia, mas também das demais concessionárias federais concedidas, sugerindo que análises mais aprofundadas deveriam ser realizadas com objetivo de identificar as causas que originam tais autuações.

A Viabahia, de acordo com quadro de fiscalização da ANTT, em 2016, recebeu 281 Termos de Ocorrência e 16 Autos de Infração, passando a ser uma das concessionárias que mais recebeu autos de infração em 2016. Foi solicitado à ANTT e à Viabahia o quantitativo de multas por elemento especificado no contrato de concessão e no Programa de Exploração Rodoviária (PER), mas a informação obtida é de que esses dados são confidenciais.

Em um panorama geral, a Tabela 5 descreve por quantidade e por quilômetro os Termos de Ocorrência e os Autos de Infração que as concessionárias receberam no ano de 2016, segundo relatório anual da ANTT.

Tabela 5 - Atividades de fiscalização ANTT 2016

CONCESSIONÁRIA	Termos de Registro de Ocorrência TRO - 2016	RO/km 2016	Autos de Infração AI - 2016	AI/km 2016
ECOPONTE	2	0,15	0	0
CONCER	410	2,27	13	0,07
CRT	98	0,69	5	0,04
CONCEPA	44	0,36	2	0,02
NOVA DUTRA	401	1	3	0,01
RODOVIA DO AÇO	221	1,1	13	0,06
ECOSUL	246	0,54	2	0
AUTOPOSTA FLUMINENSE	278	0,87	8	0,02
VIABAHIA	281	0,41	16	0,02
TRANSBASILIANA	475	1,48	11	0,03
AUTO PISTA LITORAL SUL	965	2,38	8	0,02
AUTO PISTA FERNÃO DIAS	1344	2,39	19	0,03
AUTO PISTA REGIS BITTENCOURT	1572	3,91	15	0,04
AUTOPISTA PLANALTO SUL	673	1,63	8	0,02
ECO 101	438	0,92	16	0,03
MGO	105	0,24	2	0
CONCEBRA	197	0,17	3	0
VIA 040	320	0,34	9	0,01
MSVIA	303	0,36	1	0
ROTA DO OESTE	380	0,45	11	0,01
GALVÃO	*	*	*	*
<b>TOTAL</b>	<b>8753</b>	<b>21,66</b>	<b>165</b>	<b>0,43</b>

Fonte: ANTT (2016).

Não houve um consenso em relação às respostas dos entrevistados no que diz respeito à área da Viabahia mais responsável pelo recebimento de uma multa, conforme descritos nos trechos abaixo:

A operação obviamente que é o investimento por causa ou atrasa o investimento ou relações com a aprovação do projeto (E1).

Gestão do contrato, pela própria natureza de frente com a ANTT, por ser a mediadora da relação com ANTT, por ser a que recebe as informações e que tem que garantir a qualidade da informação que é repassada acaba sendo o setor com maior responsabilidade e acaba portando tanto para a multa, tanto para o sucesso quanto para o insucesso (E2).

Acredito que é a área de pavimento, o serviço de pavimento que são os mais, que são visíveis aos fiscais e talvez o não cumprimento de algumas de alguma obrigação do contrato faz com que tenha uma multa, alguma quebra de performance da companhia (E3).

Hoje eu acho que a conservação, até pela questão do pavimento (E5).

Não existe uma área as autuações e termos de ocorrência incidem de acordo com o contrato de concessão naquilo que é os parâmetros de desempenho da rodovia por isso o único que recebe termos de ocorrência é a área de operações que tem a ver com estado da rodovia (E6).

É obra de engenharia, pelo descumprimento de contrato, de investimento (E7).

A ANTT atua como órgão regulador emitindo Termos de Registro de Ocorrência e Autos de Infração para a concessionária em função do não cumprimento dos parâmetros de desempenho acordados em contrato. O papel da agência reguladora é fiscalizar e intermediar os interesses dos envolvidos (SILVEIRA NETO; MENDONÇA, 2011). Essa fiscalização é discutida por Gonze (2014) como um meio de equilibrar essas relações, com o intuito de que os acordos firmados sejam cumpridos e se sustentem até o prazo determinado.

## 5.5 DIMENSÃO ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NA VIABAHIA

Nesta dimensão serão analisados os indicadores: modelo de gestão e competência dos empregados. Foram utilizadas, para análise dessa dimensão, as entrevistas aplicadas na Viabahia. Procurou-se identificar, nessa dimensão, o que facilita ou dificulta, dentro da estrutura da Viabahia, o cumprimento das cláusulas determinadas em contrato.

Trata-se de estrutura organizacional a divisão de setores, departamentos, cargos, modelo de gestão, entre outros. Pode ser entendida também como a forma pela qual as organizações coordenam e organizam suas atividades.

Conforme apresentado no organograma (Figura 4), a estrutura assemelha-se a uma estrutura horizontalizada, visto que possui 4 níveis hierárquicos conforme E1 ao dizer: “Porque nós reduzimos muito os níveis hierárquicos e a forma como a linha de comando está montada”. “Existe, digamos, uma diretoria propriamente dita, e essa diretoria, propriamente dita, é composta por três diretores estatutários”.

Esse modelo de estrutura, para os entrevistados, caracteriza-se e tem as vantagens identificadas abaixo percebidas nos trechos das entrevistas conforme a seguir:

A estrutura funcional hoje ela está dimensionada para uma relação mais fluida (E1).

Alguns grupos de trabalhos específicos que tentam atuar de maneira perpendicular, perpassando várias áreas da companhia de maneira de maneira horizontal. Então a gente tem uma coisa meio mista, a gente tem as caixinhas, mista eu acho que seria um exagero, tem as caixinhas estabelecidas com responsabilidades bem definidas e você tem tentativas ali isoladas de tentar fazer uma gestão matricial para determinar os assuntos que são mais complexos. Eu acho que o desenho que está estabelecido hoje ele facilita bastante o cumprimento do contrato. (E2).

Hoje ela detém de uma estrutura que engloba a todos os aspectos da gestão empresarial de uma empresa moderna de uma empresa focada em objetivos (E3)

As decisões elas não estão vinculadas só a diretoria, a diretoria busca quem está abaixo dela para poder emitir opiniões, participar de informações que possam ser decisórias no momento necessário, o que digamos que na pratica, é o mais adequado (E4).

Uma estrutura mais horizontal (E5).

Está dividida de uma forma tradicional hierárquica por departamentos mas numa forma matricial, isto é, tudo que é o departamento do suporte à atividade existem para suportar a atividade dos coordenadores de lote. É a organização que achamos que melhor cumpre aquilo que a fase do projeto em que encontramos (E6).

Tem condição de atender tudo isso, ele tem uma coisa que é a parte financeira, uma outra parte é o contrato, mas hoje o modelo foi criado justamente para atender isso. A estrutura foi redesenhada (E7).

Hoje estamos com a estrutura de pessoas bem enxuta. Não é a estrutura, mas as pessoas que dificultam (E8).

Na perspectiva de Hall (2004), a estrutura tem entre as suas atribuições produzir resultados e atingir metas. Essa percepção é clara na visão dos entrevistados quando relatam que ela é: “focada em objetivos” (E3), “o modelo foi criado justamente para atender isso” (E7) e “melhor cumpre aquilo que a fase do projeto em que encontramos” (E6).

Das entrevistas transcritas, percebe-se entre as vantagens dessa estrutura características como: fluidez, facilidade em cumprir o contrato, flexibilidade, moderna, participativa e enxuta. As vantagens encontradas na fala dos entrevistados convergem para aquelas descritas por Nonaka e Takeuchi (1997 apud SOUZA, 2007) quando descrevem as características dos modelos de estrutura horizontalizada.

Conforme relatado pelos entrevistados, o modelo de gestão caracterizado na Viabahia é o descentralizado. Esse modelo de gestão foi caracterizado pelos entrevistados com vantagens identificadas abaixo, percebidas nos trechos das entrevistas conforme a seguir:

Eu diria que hoje é modelo de decisão descentralizado. Ele é predominantemente descentralizado e participativo. A organização começa a dar sintomas de ser um sistema colaborativo que no fundo é aquele que eu particularmente idealizo como o mais ajustável (E1).

A gestão acaba sendo de maneira interligada (E2)

Eu acho que é descentralizado. Eu vejo que é um grande diferencial aqui nessa nova gestão da companhia (E3).

Gestão delegada e autônoma para os seus liderados, mas eu digo que como um todo e o que eu consigo ver é que a Viabahia dá mais autonomia para os seus colaboradores (E4).

Horizontal em que as pessoas se falem, que a comunicação seja livre eu acho que esse é o futuro assim, não só para uma concessionária, ou para uma empresa voltada para esse ramo, mas nos termos de gestão de empresas mesmo é o futuro (E5).

É um modelo muito descentralizado. Ela é descentralizada na gestão, cada um tem autonomia para gerir seu próprio orçamento (E6).

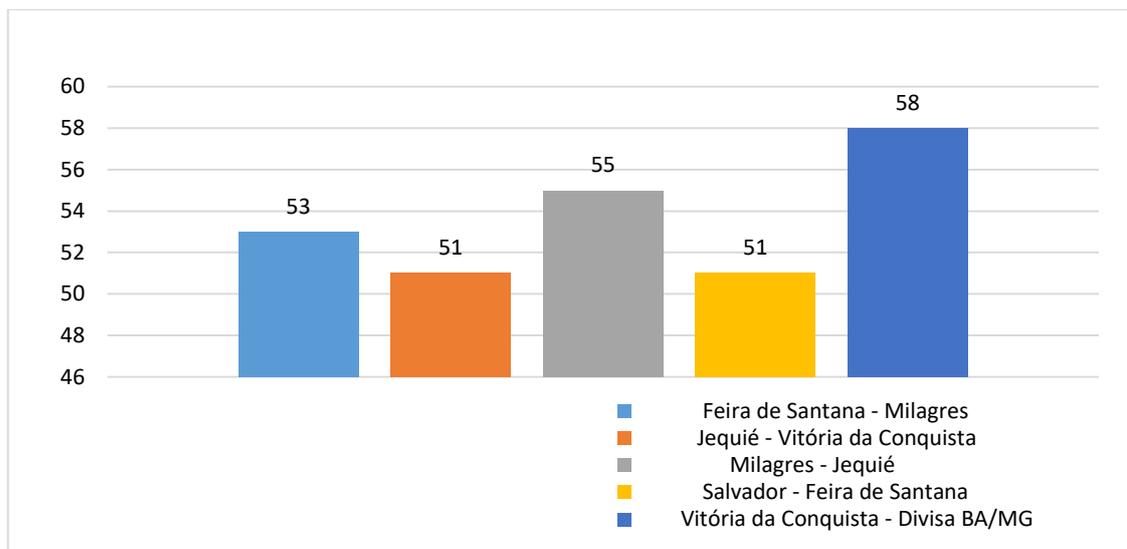
O modelo é mais integrado, as áreas estão mais integradas (E7).

Na perspectiva de Loiola et al. (2004) o modelo de gestão descentralizado é caracterizado pelo empoderamento das pessoas e pela importância das competências organizacionais. Essa percepção é clara na visão dos entrevistados quando relatam: “eu particularmente idealizo como o mais ajustável” (E1), “a gestão acaba sendo interligada” (E2), “Eu vejo que é um grande diferencial” (E3), “dá mais autonomia para os seus colaboradores” (E4), “comunicação livre” (E5) e “Ela é descentralizada na gestão, cada um tem autonomia para gerir seu próprio orçamento” (E6).

Das entrevistas transcritas, percebe-se, entre as características do modelo de gestão utilizado na Viabahia, características tais como: descentralizado, colaborativo, integrado, delegado, horizontal e comunicação livre.

Apesar de os dados da pesquisa caracterizarem um modelo de gestão presente na Viabahia, não foi identificada a formalização de nenhum modelo existente. Isso pode ser observado na diversidade de característica que cada entrevistado apresentou sobre o modelo. Por outro lado, essa falta de formalização do modelo pode impactar negativamente as ações da empresa e o cumprimento dos objetivos estabelecidos, especialmente aquelas ações ligadas diretamente à atuação dos empregados em relação aos usuários da rodovia. Isso pode ser refletido no baixo índice de satisfação dos usuários conforme pesquisa da ANTT em 2014, sendo essa pesquisa a mais atual até a data de realização desse estudo.

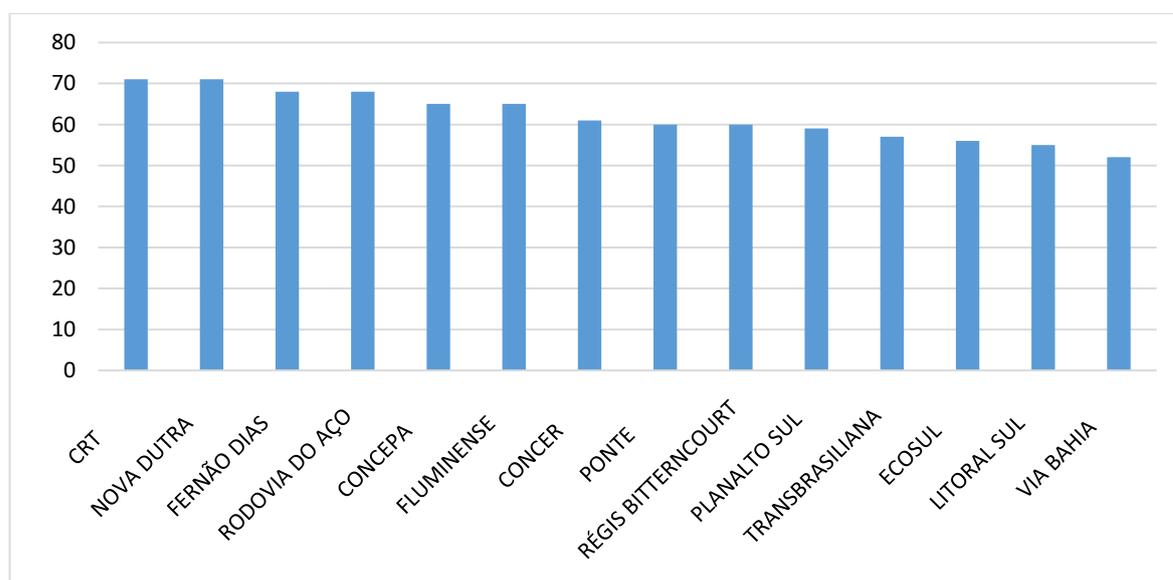
Gráfico 3 - Média atributos Viabahia



Fonte: ANTT (2014).

A média da Viabahia, no Índice Geral de Satisfação, da pesquisa realizada pela ANTT em 2014, é de 52,17% em relação aos atributos relacionados na pesquisa, quais sejam: fluidez, limpeza, segurança, sinalização, serviços, fiscalização, pista e pedágio. Quando comparada à média geral da Viabahia com o média nacional de rodovias federais concedidas, a pesquisa de 2014 mostra que a Viabahia encontrava-se em último lugar no Índice Geral de Satisfação dos Usuários, como mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4 - Ranking pesquisa satisfação ANTT 2014



Fonte: ANTT (2014).

Em relação à competência dos empregados, conforme relatado pelos entrevistados, aquela que mais apareceu foi a comportamental. Essas competências foram percebidas nos trechos das entrevistas conforme a seguir:

Pessoas que sejam capazes de sair fora da sua fronteira, que tenham uma liderança, no caso os líderes, que tenham uma liderança democrática e flexibilizada. As pessoas começam a trafegar, transitar, mover-se transversalmente não é vertical é transversalmente consegue se mover e encontrar uma sinergia (E1).

Conhecimento técnico da área em que a pessoa atua, no nosso caso engenharia, economia e legal. Então acho que esse tipo de competência é o tipo de competência que favorece ao encontro dos objetivos. E as características que principalmente eu acho que contribuem é: uma capacidade de se autodeterminar, ser gregário e interagir com outras áreas (E2).

Pro-atividade, agilidade, atendimento aos objetivos que são os objetivos principais. Assumir aquilo que é importante para a companhia, daquilo que está nas diretrizes do planejamento estratégico. Então, quando a gente consegue fazer isso seguir, essa liderança, essas diretrizes a gente consegue atender todos os atendimentos, todos os objetivos externos a Viabahia (E3).

Senso de urgência, ou seja, não que tudo tem que ser para ontem, mas que dê a devida importância e que resolva, dado o devido tempo adequado de acordo com as situações (E4).

Comunicação assertiva, tentar sempre ser assertivo, o mais objetivo possível (E5).

Primeira característica é a resiliência, é preciso ser resiliente e ter muita capacidade diplomática e de diálogo (E6).

Tem que ser um perfil de pessoas que gostam de ajudar as pessoas, ele tem que ter esse perfil, o perfil da pessoa solidária (E7).

Tudo parte do conhecimento do contrato, se ele tem conhecimento da nossa missão, das nossas obrigações com o contrato, com o que a gente acordou, eu acho que isso é o primeiro passo. Conhecer o contrato direito para prestar melhor o serviço (E8).

As competências comportamentais identificadas na pesquisa, na perspectiva de Le Boterf (2003), resumem-se ao que o autor define por saberes profissionais: saber agir; saber mobilizar; saber integrar; saber transpor; saber aprender; e saber envolver-se. Na mesma perspectiva, Zarifian (2001) define tais competências como competências sociais. Por outro lado, Costa et al. (2016) discutem que as competências que levam ao sucesso do indivíduo na organização são: análise e solução de problemas; autodesenvolvimento; comprometimento; comunicação; flexibilidade; iniciativa; inovação; liderança; negociação; orientação para resultados; persistência; planejamento; tomada de decisões; trabalho em equipe; e visão sistêmica. Essa percepção fica clara na visão dos entrevistados quando relatam: “autodeterminar”, “flexibilidade”, “ser gregário”, “pro-atividade”, “agilidade”, “comunicação assertiva”,

“senso de urgência”, “mover-se transversalmente”, “sair fora da sua fronteira”, “liderança”, “resiliência” e “diplomacia”.

No Quadro 7 é apresentado em linhas gerais o que foi encontrado na pesquisa em relação aos fatores potencializadores e limitadores concernentes à dimensão de análise organizacional Estrutura.

Quadro 7 - Resumo Dimensão Estrutura (fatores potencializadores/limitadores)

Dimensão	Indicador	Potencializador	Limitador
Estrutura	Modelo de Gestão	Maior autonomia na tomada de decisão Estrutura descentralizada	Falta de uma formalização de um modelo de gestão
	Competência dos empregados	Capacidade comportamental: resiliência, flexibilidade e diplomacia	Falta de atenção quanto a capacidade técnica dos empregados

Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação (2018).

A falta de um modelo de gestão formalizado, assim também como a falta de uma formalização do perfil de competências técnicas dos empregados, pode limitar a concessionária no que diz respeito ao cumprimento das cláusulas contratuais, pois os setores e os departamentos são influenciados pelos seus gestores e conseqüentemente pelo modelo de gestão. A elaboração de um projeto, a fiscalização e o acompanhamento de uma obra, a contratação de empresas especializadas e a forma de conduzir as atividades são fundamentais para o alcance dos objetivos. Dessa forma, os itens listados no Quadro 6 como não cumpridos, especialmente a ocorrência de devolução dos projetos que são encaminhados para avaliação da ANTT e que são devolvidos para adequações, podem ter relação com essa falta de formalização de um modelo de gestão e de competências técnicas.

## 5.6 DIMENSÃO ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL NA VIABAHIA

Nesta dimensão são analisados os indicadores: programas, projetos e ações. Foram utilizadas para análise dessa dimensão as entrevistas aplicadas na Viabahia. Procurou-se identificar nessa dimensão o que facilita ou dificulta dentro da estratégia da Viabahia o cumprimento das cláusulas determinadas em contrato.

Trata-se de estratégia organizacional o conjunto de práticas empresariais que utilizam os recursos disponíveis para o alcance dos objetivos estabelecidos.

No relato dos entrevistados, foram destacados aspectos relacionados às práticas estratégicas da organização, assim também como as atividades que são desenvolvidas para que essas atividades se concretizem.

Internamente a organização está praticamente 100% moldada a esse objetivo. Em termos de peso, em termos de consultoria externa, em termos de apoio de advogados internos e externos uma gama de contratos de apoio jurídico para poder fazer frente a este processo. (E1).

A gente teve um projeto de mini empresas, ele estava destinado, o objetivo era várias frentes, mas o principal objetivo era atender as obrigações contratuais (E2).

A Viabahia dividiu a empresa em comitês, em grandes comitês especializados, onde a diretoria se reúne com muitas pessoas, esses comitês debatem, discutem e acompanham os problemas que é relacionado a concessão ou aquele objetivo específico a ser atingido. E o outro ponto que é verificado é em relação a administração por objetivos que foi implantado aqui o sistema de administração por objetivos. Isso tem levado a empresa pra frente (E3).

De forma muito estratégica que o que está se fazendo é a revisão quinquenal, algumas áreas estão envolvidas. Então, eu sei que isso está sendo exigindo de uma energia muito grande dos nossos funcionários, principalmente das áreas envolvidas, a gente precisa que todos participem com as suas obrigações, com as suas responsabilidades, para que gente possa alcançar (E4).

A questão do planejamento estratégico (E5)

Foram definidas várias ações para complementar a estratégia que tem a ver com conhecimento rigoroso e aprofundado daquilo que é o contrato da concessão, um conhecimento rigoroso e aprofundado daquilo que era a situação inicial, de como recebemos a rodovia e o conhecimento rigoroso e aprofundado daquilo que é a nossa situação atual, cruzando estes 3 conseguimos identificar claramente os gaps que existem, em função desses gaps identificados tem um plano de ação para atuar e mais rapidamente para gerir esses gaps, quer seja nossa responsabilidade, quer seja responsabilidade da agencia (E6)

A gente está usando métodos para as áreas, criando procedimentos para que quando um processo entre numa área tenha determinado tempo para acontecer, com isso você vai aumentando o seu desempenho. Nós montamos já toda a revisão quinquenal que se entende que é o que prejudica o contrato hoje (E7).

Um dos programas é o de avaliação de desempenho e competências, programa ideia cheque e programa ser voluntário (E8).

Na perspectiva de Mintzberg (1979), a estratégia integra a missão e a visão da organização, sendo encarregada de alcançar de forma eficaz o alcance dos objetivos traçados. Essa percepção fica clara quando aparece na fala dos entrevistados: “Internamente a organização está praticamente 100% moldada a esse objetivo” (E1).

Por outro lado, Cochia e Silva (2004) defendem que estratégia é a forma pela qual a organização se comunica e responde às demandas do ambiente em que está inserida. Essa definição se assemelha a Miles e Snow (1978) quando concluíram que as organizações eficazes são as que criam e mantêm um ambiente viável para seus serviços, modificando suas estruturas para o alcance dos resultados. Essas definições ficam claras nas falas dos entrevistados: “A gente teve um projeto de mini empresas” (E2); “A Viabahia dividiu a empresa em grandes comitês especializados e administração por objetivos” (E3); “planejamento estratégico” (E5); “plano de ação para atuar e mais rapidamente para gerir esses gaps” (E6); “usando métodos para as áreas, criando procedimentos” (E7) e “avaliação de desempenho e competências, programa ideia cheque e programa ser voluntário” (E8).

As vantagens de se definir práticas estratégicas podem se dar pela capacidade da empresa de se antecipar a atividades emergentes do cotidiano da organização (AMORIM; SILVA; CASTRO, 2017). A pesquisa revelou que em relação à estratégia da Viabahia, são utilizados métodos, e a estrutura das atividades são alinhados de forma a atender o que se pede no contrato de concessão. Além das práticas estratégicas internas, foi revelado que, de forma estratégica, também tem pleiteado a revisão quinquenal, tal revisão é requerida a cada cinco anos de concessão para que a concessionária tenha um reequilíbrio econômico e financeiro.

Contudo, não apareceu no discurso dos entrevistados estratégia para cumprimento do contrato em sua essência, no que tange às práticas adotadas formalmente para cada setor e/ou departamento. Não foram mencionadas quais as metas e prazos para cumprimento das tais. Outra constatação é que cada entrevistado enfatiza uma atividade, ação, plano e programa diferente.

Quadro 8 - Resumo Dimensão Estratégia (fatores potencializadores/limitadores)

Dimensão	Indicador	Potencializador	Limitador
Estratégia	Planos		Falta de planejamento estratégico com prazos para cumprir as cláusulas contratuais
	Programas	Administração por objetivos Mini empresas especializadas	Falta de planejamento estratégico com prazos para cumprir as cláusulas contratuais
	Ações	Administração por objetivos Mini empresas especializadas	Falta de planejamento estratégico com prazos para cumprir as cláusulas contratuais

Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação (2018).

Sem um alinhamento das estratégias traçadas, dificilmente a organização terá sucesso no que se propôs a realizar. Percebeu-se que não havia até cerca de três anos uma formalização do planejamento estratégico e não existiam práticas alinhadas com seus objetivos e metas a serem alcançadas. Isso foi observado tanto nos trechos mencionados anteriormente, que reforçam a ideia de um divisor temporal, a partir do qual passou-se a ter práticas estratégicas, quanto na fala do entrevistado E6 quando ele diz:

Identificar claramente os gaps que existem entre o estado inicial da rodovia, aquilo que é pedido no nosso contrato de concessão e aquilo que é a situação que estamos hoje... tem um plano de ação para atuar e mais rapidamente para gerir esses gaps, quer seja nossa responsabilidade, quer seja responsabilidade da agencia.

É possível que essa ausência da estratégia leve ao não cumprimento integral do cronograma de realização das obras firmado com a ANTT, especialmente no que diz respeito aos parâmetros: recuperação, obras de caráter obrigatório e outras melhorias, conforme Quadro 6.

## 5.7 DIMENSÃO AMBIENTE ORGANIZACIONAL NA VIABAHIA

No ambiente organizacional estão as pessoas que de alguma forma afetam externa ou internamente as atividades da empresa. Nesta dimensão são analisados os indicadores: relação com o poder público, representada nessa pesquisa pela ANTT, e

os seus *stakeholders*. Foram utilizadas para análise dessa dimensão as entrevistas aplicadas na Viabahia. Procurou-se identificar nessa dimensão o que facilita ou dificulta dentro do ambiente organizacional da Viabahia o cumprimento das cláusulas determinadas em contrato.

A relação com poder público foi exemplificada na fala dos entrevistados da seguinte forma:

O que dificulta a comunicação, a comunicação ela infelizmente conseguiu se estabelecer no mais alto nível. Continuamos a pesar de termos uma boa comunicação e diálogo no plano operacional e técnico. Acontece uma reatividade a mudança, sendo que se essa mudança não acontecer não existe viabilidade do contrato (E1).

É uma relação difícil, a ANTT é uma agencia que não tem estrutura suficiente pra acompanhar as necessidades da concessionaria (E2).

Há também uma mudança na agencia de corpo técnico, de pessoas que possam ter capacidade técnica de avaliar nossos pleitos (E3).

Já foi muito conflituosa, só que nesse momento eu acho que com as mudanças que já aconteceu e que estão acontecendo na viabahia eles estão tendo um olhar diferenciado para gente, está mudando para melhor (E4).

Melhorou bastante, talvez porque tenha mudado a gestão deles também porque houve mudança então acho que isso ficou meio claro nesse sentido (E5).

A relação é boa. Como em qualquer atividade em uma relação política aquilo que mais facilita é sempre a proximidade que conseguimos criar entre as pessoas e os diversos órgãos públicos e as pessoas que se constituem nesses órgãos públicos é mais fácil falarmos e resolvermos assuntos quando a proximidade é grande (E6).

O relacionamento com o órgão é claro que é um relacionamento bom, as divergências que acontecem são as divergências contratuais (E7).

O que mais facilita é a verdade e o que mais dificulta é a mentira. Assim, agente errou muito com a ANTT, porque a gente ficava escondendo aqui, escondendo ali (E8).

Percebe-se no discurso dos entrevistados que a relação com o poder público, especificamente na figura da ANTT, não é consensual. Por um lado, alguns dos entrevistados afirmaram que é uma relação difícil e de reatividade à mudança por parte do órgão público, percebidos nas falas: “reatividade a mudança” (E1); “É uma relação difícil” (E2); “pessoas que possam ter capacidade técnica de avaliar nossos pleitos” (E3).

Por outro lado, há um discurso que a ANTT está em fase de mudança na postura e consideram a comunicação boa e fluente. Essa percepção se dá de forma clara nos trechos a seguir: “Já foi muito conflituosa” (E4); “Melhorou bastante” (E5); “A relação

é boa” (E6); “as divergências que acontecem são as divergências contratuais” (E7) e “agente errou muito com a ANTT” (E8).

De acordo com discurso dos entrevistados, a agência reguladora precisa ter em seu quadro técnico uma equipe que avalie os pleitos requeridos pela concessionária, a fim de não retardar o cronograma de obrigações definidas, uma vez que a morosidade nessa avaliação foi relatada pelos entrevistados como fator que limita o desempenho, causando assim dificuldades na realização e concretização do mesmo.

Em relação aos *stakeholders*, os entrevistados relacionaram os principais na opinião de cada um, conforme trechos das entrevistas transcritas abaixo:

O acionista, ANTT, BNDES e o poder judiciário (E1).

ANTT, BNDES e o acionista (E2).

O acionista, o Estado, o Ministério Público, a ANTT, os órgãos de controle, o Ministério dos Transportes e a Controladoria (E3).

O acionista, as empresas prestadoras de serviços e os colaboradores (E4).

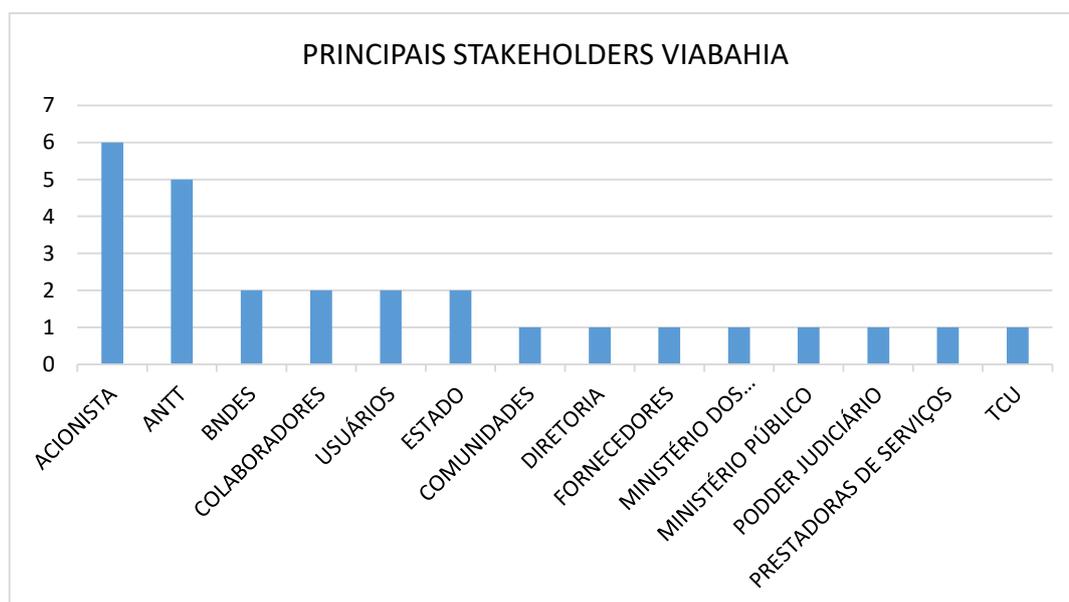
O usuário, o acionista, os colaboradores, fornecedores, ANTT, Governo, TCU e comunidades (E6).

O acionista (E7).

ANTT e usuários (E8).

Após cada entrevistado relatar os principais *stakeholders*, foi criado um gráfico para demonstrar a ordem que cada um apareceu na pesquisa. O Gráfico 5 elenca os principais *stakeholders* listados pelos entrevistados da viabahia

Gráfico 5 - Principais stakeholders Viabahia



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação (2018).

Procurou-se entender como as ações desses *stakeholders* interferem ao ponto de facilitar ou dificultar o desempenho da concessionária. Percebeu-se na fala dos entrevistados o seguinte:

O BNDES continua a ser um obstáculo, sendo um *stakeholder* chave no projeto *finance* com as características de uma concessão como é uma concessão rodoviária, o BNDES é um *stakeholder* fundamental e que tem vindo a revelar-se como um obstáculo ao desenvolvimento do projeto. O poder judiciário opta por uma atitude punitiva, atitude punitiva que só vai com certeza agravar a situação como um todo. Sem reequilíbrio quinquenal, sem a discussão da revisão quinquenal do contrato tal como previsto junto a ANTT, nada acontece (E1).

A ANTT dificulta em vários aspectos, a gente precisa da autorização deles para tomar determinadas ações em vários aspectos, a gente precisa do reconhecimento deles, e riscos que não eram imputados passaram a ser assumidos pela gente que é o famoso reequilíbrio financeiro, e eles dificultam o reconhecimento desses riscos e que acabam onerando ainda mais o contrato. O acionista é o *stakeholder*, o principal *stakeholder* e a interferência direta porque o negócio é dele, o dinheiro que está colocado pra o empreendimento é dele, e a dificuldade é convencê-lo da viabilidade do negócio em si, dados os preços muito baixos que foram assumidos na licitação. E por último eu falei do BNDES que é um outro stakeholder qualificado e que a maior dificuldade é que a gente acaba ficando sujeito das variações de animus do BNDES, quer dizer, se ele breca o financiamento, como o projeto depende muito do financiamento, na verdade como é um projeto desenhado como outras concessões do país, ele é desenhado para se apoiar na estrutura do financiamento (E2).

Muda o poder público a cada 4 anos, a cada mudança de governo, a cada mudança de diretor de um órgão (E3).

BNDES que é um órgão também que a gente... de forma estratégica, a gente necessita muito, né?! Dos financiamentos, na nossa atividade, das obras em si, dos valores que a gente necessita para poder continuar trabalhando, mas aí é uma relação mais de diretoria em si, então... é de muita importância (E4).

A diretoria precisa falar a mesma língua (E5).

Usuário, como neste caso sendo Rodovia, é o principal elemento fiscalização, porque? por que paga exige e tem direito a um serviço. Temos o acionista que investe o dinheiro na companhia, tem expectativa sobre o retorno da companhia e procura ter o retorno esperado. O Estado e os diversos órgãos públicos que rege o contrato de concessão e esperam que todas as obrigações que estão previstas neste contrato de concessão estejam concretizado. Nossos colaboradores, portanto tem uma expectativa em desenvolvimento por sinal de carreira e etc (E6).

O investidor, ele não vai investir em nada, se não for para ganhar dinheiro (E7).

O usuário, ele é participativo, se o negócio ta bom ele liga, fala que ta bom, se o negócio ta ruim ele fala também e denuncia também, facilita, faz a gente conhecer os nossos próprios erros, isso é bom, faz parte da correção. Eu acho que é bom e importante (E8).

De acordo com o discurso dos entrevistados, o *stakeholder* que mais interfere com suas ações é Banco Nacional do Desenvolvimento Sustentável (BNDES). Isso fica mais perceptível quando os entrevistados destacam: "O BNDES continua a ser um

obstáculo” (E1), “a maior dificuldade é que a gente acaba ficando sujeito às variações de animus do BNDES” (E2) e “O BNDES é um órgão também que a gente de forma estratégica, a gente necessita muito” (E4).

Logo após, aparece a figura da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) nos seguintes relatos: “Sem reequilíbrio quinquenal, sem a discussão da revisão quinquenal do contrato tal como previsto junto a ANTT, nada acontece” (E1) e “A ANTT dificulta em vários aspectos” (E2).

Os usuários aparecem no discurso dos entrevistados como: “o principal elemento de fiscalização, porque paga, exige e tem direito a um serviço” (E6) e “ele é participativo, se o negócio ta bom ele liga, fala que ta bom, se o negócio ta ruim ele fala também e denuncia também, facilita” (E8). Mesmo com o discurso de que o usuário é parte fundamental para o desenvolvimento do projeto da concessão, isso não é confirmado na pesquisa aplicada pela ANTT conforme Gráficos 3 e 4, na qual o índice de satisfação é relativamente baixo e a Viabahia aparece em último lugar no ranking das concessionárias federais do Brasil. Uma das causas desse índice de insatisfação pode ser a falta de cumprimento do contrato em relação aos parâmetros: recuperação, duplicação e melhorias da rodovia conforme Quadro 6.

Além disso, os dados da pesquisa realizada com os usuários por esta pesquisadora, também reforçam em parte a insatisfação. Os itens que se referem mais diretamente aos parâmetros de desempenhos ligados à rodovia, tiveram as médias de satisfação mais baixas, conforme pode ser visto na Tabela 6:

Tabela 6 - Níveis de satisfação dos usuários

Elementos/parâmetros	Média de satisfação
1 Considero que a rodovia tem sido sistematicamente recuperada sempre que problemas aparecem, tais como buracos, valas, asfalto deformado etc.	64,84%
6 Considero que a forma de pagamento é adequada ao nosso dia a dia.	50,78%

Fonte: Elaborada pela autora desta dissertação (2018).

É possível que o reflexo do não cumprimento por parte da empresa dos itens associados à recuperação da rodovia (recuperação, duplicação e melhorias da rodovia), tenha um impacto direto na satisfação desses usuários. Se é verdade o que

os respondentes trazem, sugerindo serem os usuários a parte mais relevante do processo, a falta de cumprimento dos acordos não parece confirmar tais discursos. As pesquisas têm sinalizado baixa satisfação dos usuários, ainda que, na comparação com a pesquisa da ANTT de 2014 seja possível verificar que o índice de satisfação geral aumentou, passando de cerca de 52%, para 68,60% nessa pesquisa atual realizada pela pesquisadora.

Por outro lado, aparece o investidor/acionista que investe e espera o retorno do seu investimento. Isso fica claro na fala dos entrevistados: “a dificuldade é convencê-lo da viabilidade do negócio em si, dados os preços muito baixos que foram assumidos na licitação” (E2), “tem expectativa sobre o retorno da companhia e procura ter o retorno esperado” (E6) e “O investidor, ele não vai investir em nada, se não for para ganhar dinheiro” (E7).

A mudança de governo a cada quatro anos, de acordo com os entrevistados, também interfere no desempenho da organização: “a cada mudança de governo, a cada mudança de diretor de um órgão” (E3). De acordo com a concessionária, essa mudança impacta em alguns de forma negativa, pois se faz necessário estabelecer um novo relacionamento com os servidores que irão analisar os pleitos e gerenciar o cumprimento do contrato, causando, então, mais limitação no cumprimento em tempo hábil das cláusulas contratuais.

O Ministério Público (MP) aparece como um *stakeholder* limitador na perspectiva da Viabahia. Essa limitação se dá por Ações Cíveis Públicas que o MP ajuíza contra a concessionária a fim de obrigá-la a cumprir o que, de acordo com o contrato de concessão, está atrasado. A exemplo disso, podemos citar a condenação pela Justiça Federal, em dezembro de 2017, por descumprimento de prazos de instalação de diversos serviços na BR-324, como os sistemas de controle de tráfego, de pesagem, de comunicação e de atendimento ao usuário. De acordo como Ministério Público Federal (MPF), a Viabahia também pagará multa em valor ainda a ser definido. Outra ação do MPF contra a Viabahia é uma liminar requerida em novembro 2017 para que a concessionária apresente a ANTT os projetos e os licenciamentos necessários à duplicação dos subtrechos da BR-116, em até 90 dias. Segundo a ação civil, a Viabahia deve executar as obras de ampliação da rodovia em até 180 dias da aprovação da ANTT. A liminar do MPF requer também: a suspensão da cobrança de pedágio nos subtrechos em questão e a determinação de multa diária no valor de R\$

100.000,00, caso a Via Bahia não apresente os projetos e as obras nos prazos previstos na ação; o bloqueio de bens no valor da garantia prevista para execução contratual entre o 5º ao 10º anos de contrato, cujo valor é R\$ 80.000.000,00, a condenação da ANTT para que, efetivamente, fiscalize o contrato de concessão da BR-116, em especial as obras de duplicação condicionada; e a condenação da Via Bahia ao pagamento de danos morais coletivos no valor de R\$ 80.000.000,00.

Quadro 9 - Resumo Dimensão Ambiente organizacional (fatores potencializadores/limitadores)

Dimensão	Indicador	Potencializador	Limitador
Ambiente Organizacional	Relação com poder público	Comunicação assertiva com a ANTT	Mudança de governo
	<i>Stakeholders</i>	BNDES, ANTT e Acionista	BNDES, ANTT e MPF

Fonte: Elaborada pela autora desta dissertação (2018).

No ambiente organizacional da Viabahia em relação aos *stakeholders*, os mais citados foram o BNDES e a ANTT. Destaca-se que os mais citados são considerados tanto limitadores, quanto potencializadores por causa do grau de importância e interferência que cada um exerce sobre a concessionária. Nesse sentido, Almeida (2002), trata o ambiente organizacional como o conjunto de elementos e condições que de alguma forma afetam os resultados da organização. Por outro lado, Morgan (2006) considera que as organizações são organismos vivos e possuem necessidade que só podem ser satisfeitas no seu ambiente externo. Assemelhando-se ao entendimento de Morgan (2006), Loiola et al. (2004) veem a organização como um sistema aberto, sendo necessário compreender a sua relação com o ambiente, para entender a dinâmica e a estrutura organizacional.

## 5.8 DIMENSÃO FINANCEIRA NA VIABAHIA

Nesta dimensão são analisados os indicadores: recursos captados, recursos transferidos pelo poder público e outras fontes de investimento. Foram utilizadas para análise dessa dimensão as entrevistas aplicadas na Viabahia. Procurou-se identificar,

nessa dimensão, o que facilita ou dificulta dentro da estrutura financeira da Viabahia o cumprimento das cláusulas determinadas em contrato.

Trata-se de dimensão financeira a gestão, planejamento, controle financeiro e análise das atividades financeiras, sejam elas recursos próprios, financiados e outras fontes de investimento.

A dimensão financeira constitui-se em um importante fator de cumprimento das metas organizacionais e dos acordos com a ANTT, por parte da Viabahia. Conforme relatado pelos entrevistados, o cumprimento das principais obras estabelecidas em contrato requer a participação de diversas fontes de recursos financeiros. Isso fica claro na fala dos entrevistados, a seguir:

Um projeto com estas características é sempre um projeto *finance*, um projeto *finance* é uma montagem financeira onde um banco de desenvolvimento de um país como é o caso do BNDES participem em conjunto como uma entidade privada na participação do *équite* que é necessário aportar, o *équite* por parte do acionista e o financiamento, o pacote de financiamento por parte do sindicato ou repassadores ou banco de desenvolvimento que entra com uma porcentagem normalmente mais importante neste processo. Só que por um lado não existe financiamento, não existe, há dois anos que está parado por parte do BNDES, sem financiamento não existe projeto, sem reequilíbrio quinquenal, sem a discussão da revisão quinquenal do contrato tal como previsto junto a ANTT, nada acontece (E1).

BNDES e acionista (E2).

No contrato de concessão da Via Bahia presume que a Viabahia deve-se, nasci de uma parceria com próprio, com o órgão de fomento que é o BNDES (E3).

É necessário o banco BNDES e o investimento dos nossos acionistas. Os acionistas colocam dinheiro na via Bahia, por que hoje a via Bahia apenas na cobrança das tarifas, ela não se paga, não se paga no sentido de manter todas as obras que são solicitadas, que estão no nosso contrato, a gente precisa tanto do banco financeiro em si, dos financiamentos, quanto dos acionistas (E4).

É necessário de outras fontes, acionista, BNDES, precisamos sim de aporte financeiro externo (E5).

No caso da Viabahia nós temos um contrato de financiamento de sinal com o BNDES e mais três bancos repassam o aporte durante o período da concessão e neste momento é aquilo que existe para financiar as atividades da Viabahia. As fontes de financiamento para que os investimentos sejam feitos é um acionista e são os bancos o pedágio serve para quê pedágio serve para pagar os custos da operação e manutenção da rodovia e para devolver aos bancos e o acionista a parte dos juros e remuneração do Capital do valor investido, agora o investimento é feito pelo banco e pelo acionista. Sem esse investimento seria difícil pôr a rodovia a cumprir determinados parâmetros técnicos na velocidade que seria esperado (E6).

No nosso caso, é do governo que é o BNDES, ele pode vir das instituições de banco particular (E7).

O que mais aparece no relato dos entrevistados é a figura do banco público, o BNDES. Inclusive, foi relatado que, sem esse aporte, seria impossível cumprir os acordos, conforme trecho a seguir: “Sem esse investimento seria difícil pôr a concessionária a cumprir determinados parâmetros técnicos na velocidade que seria esperado” (E6). Contudo, isso diverge do propósito da concessão, quando a Lei nº 9.857/95 das concessões traz entre suas determinações que a concessão deve ocorrer por conta e risco do concessionário.

Outra constatação é a ausência nos discursos dos entrevistados da fonte “recurso próprio” gerado pela operação da empresa na cobrança do pedágio, sinalizando como único responsável facilitador ou dificultador do cumprimento dos acordos determinados em contrato com o poder público. Isso se reforça na fala dos entrevistados quando dizem: “mas falta ainda o apoio dos bancos de fomento” (E3) e “Há uma série de fatores exógenos que não dependem da minha atividade direta que podem atrasar ou condicionar o meu insucesso, uma delas obviamente é o financiamento sem financiamento também não consigo executar as obras” (E6). De fato, conforme relatório da Viabahia enviado mensalmente a ANTT, as obras de recuperação e duplicação encontram-se paralisadas (VIABAHIA, 2018) por falta de recursos financeiros.

Foi constatado, também, a partir das entrevistas, que a carência de recurso financeiro decorre também do baixo valor da tarifa de pedágio em função da falta da revisão denominada revisão quinquenal. Tal revisão deve ser realizada a cada cinco anos de acordo com o contrato de concessão, com o intuito de reavaliar a concessão em relação a sua compatibilidade com as reais necessidades do cenário econômico, preservando-se a alocação de riscos e as regras para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro originalmente estabelecidas no contrato (VIABAHIA, 2017).

O que se observou nas entrevistas da Viabahia converge para o que Marques Neto (2002) considera como um dos fatores de desequilíbrio financeiro: a defasagem da tarifa cobrada aos usuários. Por outro lado, diferente do que Marques Neto (2002) pontua, foi identificado na pesquisa que o fator mais relevante para o não cumprimento de parte dos acordos é falta de aporte de recursos financeiros pelo banco público BNDES. A falta da revisão quinquenal e a falta de aporte do BNDES limitam a capacidade financeira da organização e, conseqüentemente, o alcance das suas metas, o que convergem com as ideias de Silva e Dolci (2016).

Quadro 10 - Resumo Dimensão Financeira (fatores potencializadores/limitadores)

Dimensão	Indicador	Potencializador	Limitador
Financeiro	Receita Própria	Tarifa de pedágio	A não Revisão quinquenal está causando o desequilíbrio econômico financeiro da concessão
	Recursos Financiados	Não dispõe já que depende do BNDES	A empresa não tem autonomia financeira. O pedágio cobre os custos de operação mas não os de investimento; Sem o aporte do BNDES o projeto da concessão está fadado ao insucesso
	Outras fontes de Investimentos	O investimento do acionista é parte importante para o equilíbrio financeiro	A falta de aporte por incerteza no negócio decorrente da falta de apoio financeiro do BNDES

Fonte: Elaborada pela autora desta dissertação (2018).

Em síntese, o que mais apareceu no discurso dos entrevistados em relação à dimensão financeira foi a revisão quinquenal como fator fundamental para o reequilíbrio econômico financeiro. Tal revisão apresentou tanto como potencializador como limitador, uma vez que, com ela, o projeto terá condições de realizar as atividades que atualmente estão paradas, em contrapartida, caso a revisão não ocorra, o discurso é que com os preços praticados atualmente, o projeto não terá viabilidade. Outro fator potencializador e limitador é o financiamento por parte do BNDES, que também, de acordo com os entrevistados, constitui-se peça fundamental para saúde da concessionária.

### **Resumo dos fatores potencializadores e limitadores Viabahia**

Diante dos dados encontrados, foi criado um quadro resumo (Quadro 11) dos fatores potencializadores e/ou limitadores em relação às dimensões e aos indicadores utilizados para análise dessa pesquisa.

Quadro 11 - Síntese dos fatores potencializadores/limitadores

<b>Dimensões</b>	<b>Potencializador</b>	<b>Limitador</b>
<b>Estrutura</b>	Estrutura descentralizada; Maior autonomia na tomada de decisão; Capacidade comportamental dos empregados: resiliência, flexibilidade e diplomacia	Falta de formalização de um modelo de gestão; Falta de atenção quanto a capacidade técnica dos empregados
<b>Estratégia</b>	Administração por objetivos Mini empresas especializadas	Falta de planejamento estratégico com prazos para cumprir as cláusulas contratuais
<b>Ambiente organizacional</b>	Comunicação assertiva com a ANTT; BNDES, ANTT e Acionista	Mudança de governo; BNDES, ANTT e MPF
<b>Financeira</b>	Tarifa de pedágio; Concretização da Revisão quinquenal para reequilibrar o contrato; Aporte do BNDES; Investimento do acionista	A não Revisão quinquenal está causando o desequilíbrio econômico financeiro da concessão; A empresa não tem autonomia financeira com o que é captado na arrecadação do pedágio; Sem o aporte do BNDES o projeto da concessão está fadado ao insucesso; A falta de aporte por incerteza no negócio decorrente da falta de apoio financeiro do BNDES.
<b>Fiscalização</b>	Monitoramento, pesquisa de satisfação com os usuários, planejamento de fiscalização, acompanhamento de relatórios	Auto de Infração, TRO.

Fonte: Elaborada pela autora desta dissertação (2018).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escopo do trabalho buscou entender e analisar quais fatores potencializam ou limitam o alcance dos resultados determinados em contrato de concessão, entre concessionária e poder público na figura da ANTT. Para cumprir este objetivo, utilizou-se a análise de conteúdo, tendo como categorias de análise, as dimensões de análise organizacional. O estudo permitiu algumas conclusões acerca do tema, sem, contudo, pretender esgotá-lo, tanto pelas limitações impostas pelo recorte dado a fim de tornar a pesquisa exequível, como pelo tipo de análise proposta pelo estudo. Portanto, esta pesquisa mantém o seu caráter explicativo, estando sujeita a futuros aprofundamentos gerados a partir de reflexões, explorações e discussões adicionais.

Para avaliar o cumprimento do contrato entre concessionária e governo, foram utilizados os padrões de desempenho constantes no contrato de concessão trabalhos iniciais, recuperação, monitoração, conservação, duplicação, implantação de passarelas de pedestres, outras melhorias, gestão ambiental do sistema rodoviário, sistemas de atendimento aos usuários e nível de satisfação dos clientes. Em primeiro lugar, destaca-se que dos padrões de desempenho analisados, apenas a Recuperação, duplicação e outras melhorias na rodovia, além do melhor nível de satisfação do usuário, não foram cumpridos pela concessionária.

Do ponto de vista das dimensões de análise organizacional, a estrutura organizacional da concessionária, objeto desse estudo, apresenta-se, por um lado, como um fator potencializador e, por outro, limitador. Como potencializador, destaca-se o modelo de gestão, ainda que informal, verbalizado pelos entrevistados e a competência dos empregados. Sendo uma estrutura descentralizada, se reforça pelo perfil comportamental exigido dos empregados. Por outro lado, percebeu-se que a falta de formalização de um modelo de gestão limita as atividades, dificultando o alcance das metas e objetivos estabelecidos. Foi evidenciado que, mesmo se tratando de uma concessão de obras de infraestrutura rodoviária, o conhecimento técnico não aparece no discurso da concessionária como sendo o mais relevante, estabelecendo dessa forma que a competência comportamental é fundamental para lidar com as atividades do dia a dia da concessão. Capacidade de dialogar, agregar, resiliência, entre outros, foram citados pelos entrevistados como essenciais na organização.

Entretanto, por se tratar de uma concessão de obras de infraestrutura, o conhecimento técnico deveria se apresentar como um dos mais importantes, pois a capacidade técnica, principalmente dos engenheiros da obra, é fundamental para realização e conclusão das obras. Essa falta de reconhecimento da competência técnica, como fator preponderante para o sucesso, pode causar uma limitação no cumprimento das cláusulas contratuais, principalmente no elemento recuperação dos parâmetros de desempenho.

Em relação à estratégia, percebeu-se, igualmente, que possui elementos potencializadores e limitadores para o alcance dos resultados acordados com o poder público. Como potencializadores, destacam-se o método de administração por objetivos, a instituição de minipresas e a autonomia dada aos empregados na tomada de decisão. Do lado dos limitadores ficou evidenciado que a Viabahia não tem estabelecido um plano de estratégias formalizado com prazos e ações para o atendimento dos acordos determinados em contrato.

No que se refere ao ambiente organizacional, a relação se estabelece, sobretudo, com a ANTT, que se revela tanto como facilitador quanto dificultador. Facilitador por causa da relação que se estabelece entre agência e concessionária e, atualmente, a agência é uma figura essencial para o pleito que a concessionária está tentando junto à agência que é a revisão quinquenal. Revisão essa que, segundo dados da pesquisa, trará um reequilíbrio econômico-financeiro ao contrato. E dificultador, pelo sentimento punitivo e a falta de capacidade técnica para avaliar os pleitos da concessionária, o que tem dificultado bastante a relação entre concessionária e agência. Nesta mesma dimensão, destaca-se também a figura do BNDES, uma vez que a concessionária depende fortemente dele para avançar no cumprimento do contrato já que este banco é responsável pela concessão dos financiamentos que podem viabilizar a continuidade das operações. Ainda nesta dimensão, a relação com os stakeholders e os acionistas destaca-se como fatores potencializadores do alcance de resultados.

A dimensão financeira apareceu como o fator mais limitador, pois a empresa não tem autonomia financeira para operar. O pedágio cobre os custos de operação, mas não os de investimento. Ficou evidenciado que, sem o aporte do BNDES, o projeto de concessão está fadado ao insucesso. Por isso, o acionista também não tem interesse em investir. Um fator identificado como potencializador da dimensão financeira é relacionado aos processos administrativos no que diz respeito a divisão orçamentária

entre os setores, significando uma contribuição no planejamento financeiro da concessionária e conseqüentemente um maior controle orçamentário.

Em relação à dimensão fiscalização, que fica a cargo da ANTT, foi possível verificar que a atuação dela como órgão de regulação tem basicamente se concentrado no acompanhamento das obras, sem atentar para aspectos que dependem de terceiros para o cumprimento por parte da concessionária. Isto refere-se especialmente às multas referentes ao não cumprimento dos prazos estabelecidos no contrato que por sua vez depende de terceiros, como é o caso do BNDES. A fiscalização basicamente se materializa na lavratura dos autos de infração e termos de ocorrência. No caso da Viabahia, destaca-se que, apesar de não ser a maior das concessões, ela tem um percentual representativo dentro das autuações feitas pela ANTT.

Respondendo à questão da pesquisa, sobre quais fatores potencializam ou limitam o cumprimento do contrato celebrado entre concessionária e poder público, é possível dizer que no que se refere aos fatores que limitam o cumprimento do acordo, destacam-se: na dimensão estratégia, a falta de um modelo formal; na dimensão financeira, falta de liberação de financiamentos, baixo valor da tarifa e falta da revisão quinquenal; na dimensão ambiental, a relação com o BNDES e a falta de capacidade técnica da ANTT; na dimensão estrutura, a falta de um modelo formal de gestão e a competência dos funcionários focada nos aspectos comportamentais. Por outro lado, os fatores que potencializam o cumprimento dos acordos destacam-se: na dimensão estratégia, a administração por objetivos; na dimensão financeira, a divisão de orçamento entre os setores; na dimensão ambiente organizacional, a relação com acionistas e demais *stakeholders*; na dimensão estrutura, a descentralização e autonomia para tomada de decisão dos gestores.

A principal contribuição desse trabalho é identificar os fatores que colocam em risco a continuidade da concessão e conseqüentemente da prestação de um serviço público. Com isso, alertar o poder público de modo a atentar para maior fiscalização da capacidade de gestão da concessionária e ao mesmo tempo, agir sobre os órgãos estatais (BNDES e ANTT) para que estes atuem de acordo com o contrato para não inviabilizar a concessão. Outra contribuição é identificar pontos falhos que podem ser úteis na melhoria do próprio desempenho da concessionária. Como contribuição para academia tem-se a aplicação de uma pesquisa sobre as dimensões de análise

organizacional aplicadas a uma concessionária de rodovias, ampliando o campo do conhecimento científico, em uma área na qual não há muitas pesquisas realizadas.

Quanto às limitações, ao ouvir apenas os gestores, perde-se uma importante contribuição que poderia ser dada ao ouvir também parte dos funcionários. Também focar apenas no cumprimento das cláusulas contratuais limita a compreensão de outros aspectos da relação entre concessionária e poder público. Outra limitação foi não ouvir a ANTT como principal contraponto ao que foi apresentado pela concessionária Viabahia e a falta de acesso à relação de multas, pois isso poderia indicar pontos a serem melhorados pela concessionária e contribuir na identificação de outros fatores.

Recomenda-se, para futuras pesquisas, ouvir os demais funcionários da concessionária, a ANTT, os usuários em pesquisa qualitativa e o BNDES. Ampliando essa sugestão, recomenda-se analisar a capacidade de investimento das concessionárias, tipo do contrato, período em que foi concedida a rodovia e região geográfica. Ampliar o estudo para outras concessionárias de rodovias, utilizando as dimensões de análise organizacional, pode permitir construir uma base de dados que possa ser utilizada para análises mais amplas pelos órgãos de regulação.

## REFERÊNCIAS

ABCR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS. **Relatório Anual**. Brasília, 2015.

ABREU, Bruno V.; SILVA, Thiago C. Novos paradigmas para a administração pública: análise de processos de concessão e parceria público-privada em rodovias brasileiras. **Revista Administração Pública e Gestão Social – APGS**, Viçosa, v. 1, n.2, p. 175-197, abr./jun. 2009.

ALMEIDA, João J. S. **O impacto do ambiente sobre a estratégia e a performance de empresas industriais brasileiras**. 2002. Dissertação (Mestrado)- UFRGS. Porto Alegre, 2002.

AMORIM, Jason; SILVA, Lindomar P.; CASTRO, Miguel A. R. Morte e vida varejista: um estudo no varejo de pneus na Bahia à luz da ecologia populacional das organizações e da estratégia como prática. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO ENANPAD, 41., 2017, São Paulo. **Anais...**São Paulo: Anpad, 2017.

ANTT – AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE. **Concessões rodoviárias**. 2016. Disponível em: <[http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/5261/Concessoes\\_Rodoviaras.html](http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/5261/Concessoes_Rodoviaras.html)> Acesso em: 7 dez. 2016.

ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre. **Manual de fiscalização de rodovias concedidas**. Disponível em: <[http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/Manual\\_de\\_Fiscalizacao\\_de\\_Rodovias\\_Concedidas.pdf](http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/Manual_de_Fiscalizacao_de_Rodovias_Concedidas.pdf)> Acesso em: 10 out. 2017.

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE. **Viabahia**. Disponível em: <[http://www.antt.gov.br/rodovias/Via\\_Bahia/Index.html](http://www.antt.gov.br/rodovias/Via_Bahia/Index.html)> Acesso em: 10 ago. 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BENEDICTO, Samuel C. de; LAMES, Edilei R. de; BITTENCOURT, Josias J. As habilidades do administrador e seus reflexos sobre a prática estratégica nas organizações contemporâneas. **REUNA**, Belo Horizonte - MG, Brasil, v.20, n.4, p.115-138, out.– dez. 2015

BERED, Rafael. **Regulação econômica: a aplicação da teoria e os efeitos da prática nos setores de infraestrutura do Brasil**. 2009. Dissertação (Mestrado)- UFRGS. Porto Alegre, 2009.

BEZERRA, Helga Maria S. As transformações da noção de serviço público na União Européia: o serviço de interesse geral do Tratado de Lisboa. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro/RJ, n.32, p. 104-133, jan./jun. 2008.

BRASIL. Planalto do Governo. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos

previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2016.

BRASIL. Planalto do Governo. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995**, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2016.

BRASIL. Planalto do Governo. **Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**, que estabelece a Reforma Administrativa da Administração Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm)>. Acesso em: 25 set. 2016.

BRASIL. Planalto do Governo. **Decreto-Lei nº 8.463, de 27 de Dezembro de 1945**. Reorganiza o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, cria o Fundo Rodoviário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del8463.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8463.htm)> Acesso em: 20 ago. 2016.

BRASIL. Planalto do Governo. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm)> Acesso em: 20 ago. 2016.

CHANLAT, J. F. Modos de gestão, saúde e segurança no trabalho. In: DAVEL, E.; VASCONCELLOS, J. "**Recursos humanos**" e **subjetividade**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 118-128.

CNT - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE. **Pesquisa CNT de Rodovias: relatório gerencial**. 20. ed. Brasília: CNT: SEST: SENAT, 2016.

COCHIA, Camila B. R. ; SILVA, Clóvis L. M. da. Ambiente, interpretação e estratégia em organizações paranaenses dos setores de vestuário e alimentos. **RAC**, Edição Especial, p.11-35, 2004

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DUTRA, Joel S. **Competências**: conceitos e instrumentos para gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2004.

DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Histórico do Rodoviarismo**. Disponível em: <<http://www1.dnit.gov.br/historico/>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

FADUL, Élvia. M. C. Agências reguladoras multissetoriais: desafios organizacionais e dinâmicas de poder. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA

REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa, 2002. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0044307.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

FADUL, Élvia M. C. Regulação de serviços públicos num contexto de reforma do estado e privatização no Brasil: impactos no setor de energia elétrica. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, ano 5, n. 10, p. 48-62, jul./dez. 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3.ed Curitiba: Positivo, 2004.

FISCHER, André Luiz. Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In: Fleury, M.T.L. **As pessoas nas organizações**. São Paulo: Gente, 2002.

FURTADO, Raquel A.; CARRIERI, Alexandre de P.; BRETAS, Paula F. consequências não-antecipadas da gestão participativa e trabalho em equipe: análise de uma grande empresa siderúrgica. In: ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO - ENGPR, 3., 2011, João Pessoa. **Anais...**João Pessoa: Anpad, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GONZE, Nilson C. **Concessão em rodovias federais: uma análise da evolução dos modelos de regulação técnica**. 2014. Dissertação (Mestrado)- UFRJ. Rio de Janeiro, 2014.

GROTTI, Dinorá Adelaide M. As agências reguladoras. **Revista eletrônica de Direito Administrativo e Econômico**, Salvador/BA, n. 6, maio/jun. 2006.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 42, mar. 2007.

GUERRA, Sérgio; SAMPAIO, Patrícia. **Regulação e serviços públicos**. [S.l.]: FGV, 2015.

HALL, Richard. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. 8. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HALL, Jay. **The competence process: managing for commitment and creativity**. The Woodlands, Texas: Teleometrics, 1980.

HARTMANN, Alexandre et al. Análise da estratégia e da estrutura: um estudo de caso na indústria e comércio de embalagens Maxiplast Ltda. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 12, n. 2, p. 199-212, jul./dez. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014.

LE BOTERF, Guy. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2003.

LOIOLA ET AL., Elizabeth. Dimensões básicas de análise das organizações. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo ; BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MACHADO, Nelson S. **O relacionamento entre estrutura, poder e estratégia em organizações universitárias**: a criação da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)– Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC. Florianópolis, 2002.

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em:  
<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>  
Acesso em: 6 mar. 2017.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARQUES NETO, Floriano de A. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v.228, p.13-29, abr./jun. 2002.

MEDAUAR, Odete. Regulação e auto regulação. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p.123-128, abr./jun. 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016.

MELLO, Celso Antônio B. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MILES, R.; SNOW, C. C. **Organizational strategy, structure and process**. New York: McGrawHill, 1978.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. 2. ed. Porto Alegre: Brookman, 2010.

MINTZBERG, Henry. **The structuring of organizations**. Michigan: Universidade de Michigan; Prentice-Hall, 1979.

MINTZBERG, Henry. **Estrutura de dinâmica das organizações**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995.

MORGAN, Garreth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 2006

MOTA, Ana Lucia C.; NASSIF, Vânia Maria J. Gestão participativa e busca do consenso na resolução de conflitos: como alcançá-lo se todos nós temos bons argumentos? In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO ENANPAD, 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2014.

- MOTOMURA, Oscar. In: **Amana Key**. São Paulo: APG, 1998.
- NOBRE, F. S.; TOBIAS, A. M.; WALKER, D. S. Uma visão da empresa baseada em habilidades: contextos estratégicos e contingenciais. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 3, art. 3, p. 413-432, maio/jun. 2011.
- OLIVEIRA, Roberto G.; MICHEL, Fernando D.; CYDIS, Helena B. B. (Org.). **A experiência brasileira de concessões de rodovias**. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe-USP); Laboratório de Sistemas de Transportes (Lastran-UFRGS), 2004.
- PALUDO, Marcelo Alexandrino V. **Resumo de direito administrativo descomplicado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2015.
- PEREIRA, Paula S. As Concessões de Serviços Públicos e as Agências Reguladoras. In: FÓRUM BRASILEIRO SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS, 7., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.
- PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, v. 90, n. 3, p.79-91, may/jun. 1990.
- RENTROIA, Cláudia R.L. Diretrizes para um conceito de serviço público: necessidade brasileira ou enclausuramento de uma concepção? **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 1, p. 107-124, jan./abr. 2012.
- ROCHA, Thelma; GOLDSCHMIDT, Andrea. **Gestão dos stakeholders**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- SCHWIND, Rafael W. **Remuneração do particular nas concessões e parcerias público-privadas**. 2010. Dissertação (Mestrado)- USP. São Paulo, 2010.
- SILVA, Paulo G. da et al. O processo da estratégia sob a visão dos decisores. **Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCE)**, v. 15, n.3, jul.set. 2017.
- SILVA, Cristina A. da; NELSON, Rocco Antônio R. R. Uma análise do aspecto regulador do Estado brasileiro à luz do papel das agências reguladoras. **RDA- Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 268, p. 153-185, jan./abr. 2015
- SILVA, M. F.; DOLCI, P. C. A formação de capacidades (de inovação, financeiras e gerenciais) a partir do processo de incubação de empresas: o caso da ITEF/Feevale. In: ENCONTRO DA ANPAD, 40., 2016, Costa do Sauípe. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2016.
- SILVEIRA NETO, O. S. ; MENDONÇA, F. A. S. **O equilíbrio de Nash e seus reflexos na Teoria dos Mercados Regulados**. 2011. Disponível em: <<http://ufrn.emnuvens.com.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4347>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SOARES, Paulo F. Do Estado Liberal ao Estado Regulador: aspectos político-jurídicos. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 28 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.44127&seo=1>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SOARES, Ludmylla O.; FERREIRA, Marta A. T. O estímulo à prática colaborativa: o impacto da web 2.0 na gestão do conhecimento organizacional. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v.8, n.1, jan./jun. 2015.

SOUTO, Marcos J. V. Agências Reguladoras. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.216, p.125-162, abr./jun. 1999.

SOUZA, Antônio Ricardo. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na ANEEL e ANATEL**. Tese (Doutorado)- UFBA. Salvador, 2007.

SOUSA, Adriana de F.; VALADÃO JUNIOR, Valdir M. Competências gerenciais no Contexto internacional: possíveis contribuições de cursos superiores brasileiros De administração. **O&S**, Salvador, v.20 - n.66, p. 381-402, jul./set.2013.

VASCONCELOS, F. C.; CYRINO, A. B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. **RAE**. São Paulo, v.40, n.4, 2000.

ZANDONADE, Junia Maria F.; HOFFMANN, Valmir E.; GOMES, Ricardo C. A Influência dos *stakeholders* na implantação do planejamento estratégico em uma instituição pública de ensino superior. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO ENANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2013.

ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo competência: por uma nova lógica**. São Paulo: Atlas, 2001.

ZICA, Roberto M.; MARTINS, Henrique C. Formação da estratégia a partir das abordagens organizacional, econômica e ambidestria para o alcance do desempenho: um estudo com pequenas empresas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO ENANPAD, 41., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpad, 2017.

**APENDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA A SER APLICADA AO PRESIDENTE,  
DIRETOR FINANCEIRO E SUPERINTENDENTE DE OPERAÇÕES DA VIABAHIA  
PARTE I: DADOS DE IDENTIFICAÇÃO**

Data da entrevista \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Local da Entrevista\_\_\_\_\_

Sexo: Masculino ( ) Feminino ( ) Idade\_\_\_\_\_

Cargo\_\_\_\_\_

Tempo de atuação nesta empresa\_\_\_\_\_

Nível de formação: 2º grau ( ) Graduação ( ) Especialização ( ) Mestrado ( )  
Doutorado ( )

Formação básica\_\_\_\_\_

Superintendência\_\_\_\_\_Diretoria\_\_\_\_\_

Unidade de trabalho\_\_\_\_\_

**PARTE II: ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS DIRIGENTES E EXECUTIVOS DA VIABAHIA**

1. Como você descreve a atual estrutura de funcionamento (divisão em departamentos/áreas/setores, funções, cargos de direção e chefia) desta concessionária?
2. Como você caracteriza o modelo de gestão adotado pela Viabahia? Quais são as principais características do modelo de gestão?
3. A estrutura de funcionamento atual e o modelo de gestão desta concessionária facilitam ou dificultam o atendimento dos objetivos determinados no contrato com a ANTT?
4. Em sua opinião quais competências favorecem o alcance dos objetivos e quais as características dos empregados que podem facilitar ou dificultar o alcance?
5. Quais são as principais dificuldades/entraves existentes nesta concessionária para desenvolver plenamente as suas atividades? (na estrutura, no modelo de gestão, nas competências dos empregados)
6. Quais programas, projetos e ações foram elaborados para alcance da estratégia (resultados) adotada pela empresa? Eles foram plenamente implementados? O que facilitou ou dificultou a implementação destes projetos, planos e ações?
7. Como é a relação com o poder público na figura da ANTT? O que mais facilita ou dificulta nesta relação? Quais os maiores entraves ou facilitadores?
8. Quais são os principais *stakeholders* da concessionária? Como as ações que desses *stakeholders* facilitam ou dificultam o desempenho da VIABAHIA? Quais e que tipos de interferências a concessionária sofre dos *stakeholders*?
9. Em relação aos recursos financeiros, a concessionária tem autonomia financeira para desenvolver as obras ou é necessário aporte financeiro de outras fontes? De onde vem?

10. Como vem sendo cumprido o cronograma apresentado com relação a: monitoração, conservação e recuperação?
11. Qual área é responsável pelo recebimento de maior quantidade de autuações e Termos de ocorrência?
12. Quais ações a concessionária desenvolve para que o TAC e o TRO não se tornem em AI? Caso seja transformado em AI quais as ações para que isso não aconteça novamente?
13. Após o recebimento de uma multa a empresa costuma entrar com algum recurso? Caso seja impetrado o recurso, a concessionária tem tido êxito?
14. Quais setores da concessionária mais facilitam o cumprimento do que foi acordado com a ANTT?
15. Quais setores da concessionária tem mais dificuldades em cumprir o que foi acordado com a ANTT? Quais as principais situações que levam às autuações e termos de ocorrência?
16. De acordo com o contrato de concessão, a concessionária é responsável pelo gerenciamento dos impactos ambientais das rodovias. Quais ações a concessionária desenvolve para: intervir nos impactos ambientais produzidos pela obra de construção, reforma e ampliação da rodovia? Desmatamentos e incêndios? Acidentes rodoviários envolvendo cargas perigosas?
17. A concessionária realiza algum programa de educação ambiental com a comunidade? E nas escolas? Quais?
18. Quais os procedimentos para que o atendimento ao usuário seja realizado de acordo com as cláusulas contratuais? Como é a relação do usuário com a ouvidoria/reclamações? Quais as principais queixas dos usuários?
19. Quais desses sistemas foram implantados pela concessionária (Sistemas de Atendimento Emergencial; Sistema de Informações aos Usuários; Sistema de Reclamações e Sugestões dos Usuários)? Algum deles não foi? Poderia indicar as causas da não implantação?
20. Existe alguma dificuldade em relação à melhoria do atendimento ao usuário? Quais são?
21. Que ações da empresa **dificultam** o cumprimento integral dos acordos e resultam em multas/autos de infração? A falta de recursos financeiros compromete os resultados? Os coordenadores de área têm influência sobre esses resultados positiva ou negativamente?

Muito obrigada pela sua atenção!

**APENDICE B - QUESTIONÁRIO PARA SER APLICADO AOS USUÁRIOS****PERFIL DO USUÁRIO**

Data da entrevista \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Local da Entrevista \_\_\_\_\_

**SEXO** Masculino  Feminino**IDADE**

- De 18 a 25 anos
- De 26 a 35 anos
- De 36 a 45 anos
- De 46 a 55 anos
- De 56 a 65 anos
- Mais de 65 anos

**ESCOLARIDADE**

- Analfabeto
- Fundamental incompleto (1º grau)
- Fundamental (1º grau)
- Médio incompleto (2º grau)
- Médio (2º grau)
- Superior Incompleto
- Superior Completo
- Não sabe/Não respondeu

**OCUPAÇÃO**

- Autônomo (profissional de nível técnico)
- Profissional liberal
- Desempregado
- Estudante
- empregado de empresa privada
- Aposentado/pensionista
- Funcionário público
- Outro
- Não declarou

**MOTIVO DA VIAGEM**

- Trabalho/negócios
- Estudo
- Lazer/Turismo
- Compras
- Visitar parentes/amigos
- Saúde
- Outros
- Não sabe, não respondeu

**FREQUÊNCIA DA VIAGEM**

- Eventual  
 Diário  
 Mais de uma vez por semana  
 Semanal  
 Quinzenal  
 Mensal  
 Trimestral  
 Semestral  
 Anual  
 Não sabe, não declarou

**ATRIBUTOS DA RODOVIA CONCEDIDA**

**Afirmativa 1** - Considero que a rodovia tem sido sistematicamente recuperada sempre que problemas aparecem, tais como buracos, valas, asfalto deformado etc.

Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo plenamente
1	2	3	4	5

**Afirmativa 2** - Considero que a sinalização da rodovia é adequada e atende a minha necessidade.

Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo plenamente
1	2	3	4	5

**Afirmativa 3** - Considero que a rodovia é bem monitorada com câmeras e radares e isso me faz sentir em segurança.

Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo plenamente
1	2	3	4	5

**Afirmativa 4** - Percebo que a rodovia está sendo conservada de forma que a limpeza, organização e melhoramento da via é notório.

<b>Discordo totalmente</b>	<b>Discordo</b>	<b>Indiferente</b>	<b>Concordo</b>	<b>Concordo plenamente</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

**Afirmativa 5** - O atendimento nas praças de pedágio é cordial e satisfatório.

<b>Discordo totalmente</b>	<b>Discordo</b>	<b>Indiferente</b>	<b>Concordo</b>	<b>Concordo plenamente</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

**Afirmativa 6** - Considero que a forma de pagamento é adequada ao nosso dia a dia.

<b>Discordo totalmente</b>	<b>Discordo</b>	<b>Indiferente</b>	<b>Concordo</b>	<b>Concordo plenamente</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

**Afirmativa 7** – Considero que a estrutura de apoio (postos, restaurantes, borracharias) da rodovia é adequada ao seu porte.

<b>Discordo totalmente</b>	<b>Discordo</b>	<b>Indiferente</b>	<b>Concordo</b>	<b>Concordo plenamente</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>