

METODOLOGIA DE ANÁLISE FUNCIONAL POR MACRO-PROCESSOS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE TERRESTRE

Diógenes Eustáquio Rezende Correia, MSc.

Carla Celicina David Sampaio, MSc.

Pastor Willy Gonzales-Taco, Dr.

Erika Cristine Kneib, MSc.

Marianne Trindade Câmara, Eng.

Daniel Rodrigues Aldigueri, MSc.

George Lavour Teixeira, MSc.

Yaeko Yamashita, PhD

Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes – CEFTRU
Universidade de Brasília – UnB

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma proposta metodológica a ser utilizada como instrumento de Gestão Estratégica para regulação do setor de transportes. Tal metodologia é constituída de instrumentos que permitem um diagnóstico da Instituição, sua representação através de suas funções *versus* mercados atuantes, a identificação e definição dos seus macro-processos e a identificação de situações críticas relacionadas à existência de regulamentação e de processos da instituição. A metodologia é aplicada a uma instituição específica ainda em processo de implantação dos seus marcos regulatórios. Sua implementação permite a extração de experiências de Gestão Estratégica que podem contribuir para o aperfeiçoamento e fortalecimento da atuação institucional, com conseqüente melhoria da eficiência da regulação do setor.

ABSTRACT

This paper presents a method proposal to be a strategic management tool to support the Regulatory Transportation. The method allows a organization diagnostic through matrix with functions *versus* regulatory market, the definition of the macro-processes and the identification of critical situations related. In this work it was applied in institution that no has strategic plans finished. The application shows results that can be contributed to improvement the efficient Regulatory Transportation.

1. INTRODUÇÃO

O artigo apresenta uma proposta metodológica, a ser utilizada como instrumento de Gestão Estratégica para regulação do setor de transportes, constituída de instrumentos que permitem o diagnóstico da Instituição, a sua representação através de suas funções *versus* mercados atuantes, a identificação e definição dos seus macro-processos e a identificação de situações críticas relacionadas à existência de regulamentação e de processos existentes na instituição. Tais instrumentos podem auxiliar no gerenciamento das Agências Reguladoras de Transportes implantadas pelos Governos Federal e Estaduais, com conseqüente melhoria do processo de regulação. Com isso, a aplicabilidade da metodologia adquire importância perante a reformulação e fortalecimento da função do Estado brasileiro como ente regulador dos serviços relacionados a transportes e promotor do desenvolvimento econômico.

A proposta metodológica foi desenvolvida com base em um arcabouço conceitual referente à institucionalização das Agências Reguladoras, gestão estratégica, planejamento estratégico e ferramentas de modelagem funcional. Nesses alicerces, a metodologia promove a identificação e reorientação das competências estratégicas funcionais, como passo primordial para a melhoria da gestão organizacional, da qualidade dos produtos ou serviços oferecidos e das atividades realizadas pela Instituição.

Como estudo de caso, apresenta-se a aplicação específica da metodologia à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização, regulação e regulamentação do Transporte Terrestre no Brasil. A escolha da Agência é justificada pelo fato de ter sido recentemente criada e estar em fase de consolidação e processo de maturação. Agregado a isso, o setor de transporte terrestre vem passando por um processo de reforma com o surgimento de novos paradigmas na regulação de transportes, no tocante às suas competências legais e ao exercício das suas funções.

Assim, perante os resultados da aplicação da proposta metodológica na ANTT, são discutidas as suas Funções *versus* os seus principais Mercados de ação e identificadas situações críticas que identificam a necessidade de existência de regulamentação, ou a existência de macro-processos não regulamentados. Comprova-se que, para a concretização das funções, é necessária uma regulamentação que permita que o planejamento estratégico institucional seja implementado. Na ausência da regulamentação, as diretrizes estabelecidas não podem ser cumpridas, uma vez que não são instituídos os mecanismos através dos quais o planejamento da Instituição possa ser implementado ou concretizado efetivamente. Com isso, o artigo extrai experiências de Gestão Estratégica que podem ser utilizadas por Instituições ligadas ao setor de transportes, que estão em processo de implantação dos seus marcos regulatórios, contribuindo para o seu aperfeiçoamento, fortalecimento, atuação, com conseqüente melhoria da eficiência da regulação do setor.

2. AGÊNCIAS REGULADORAS

Para definição da proposta metodológica, a seguir são apresentados os aspectos relacionados com as Agências Reguladoras e questões da regulação no setor.

2.1 Contexto Geral

O processo de reforma que vem atravessando o Estado brasileiro abriu o mercado de provisão de infra-estruturas e serviços à iniciativa privada, exigindo do governo a regulação dessas atividades para que fossem providas de maneira eficiente à sociedade. Nesse cenário econômico nacional foram criadas as agências reguladoras, caracterizadas por três aspectos centrais: *i*) são órgãos públicos dotados de autoridade; *ii*) estão voltadas ao exercício da função de regulação e, *iii*) são caracterizados pela sua independência (ABAR, 2005).

Contudo, a implementação acelerada das mudanças econômicas fez com que fossem invertidos os passos lógicos a serem seguidos. Deste modo, no Brasil, as reformas começaram pelo processo de desestatização para posteriormente ser elaborado o marco regulatório e criadas as agências reguladoras – com exceção do setor de telecomunicações (Nascimento, 2005). Contrariando as experiências internacionais, em que o processo de reforma iniciou-se com o desenvolvimento do marco regulatório, passando em seguida para a criação das agências reguladoras e, a implementação do processo de desestatização. Essa inversão tornou o processo mais frágil e suscetível a falhas, principalmente por que não houve tempo de preparação dos entes reguladores para atender as novas necessidades e exigências dos mercados e da sociedade, tampouco para um delineamento claro das suas funções e do exercício das suas atribuições (Santana 2002 *apud* Nascimento 2005).

Portanto, as agências reguladoras brasileiras, tanto federais como estaduais, precisam de instrumentos de acompanhamento de suas ações, que dêem suporte ao processo de maturação

e rearranjo interno pelos quais vem passando, conduzindo assim a uma atuação mais eficiente, e, conseqüentemente, voltada para a minimização de resultados não satisfatórios. Esse processo de amadurecimento deve incorporar uma revisão da estratégia de atuação adotada pelas Agências, para que possam exercer com coerência as atribuições legais que lhes foram conferidas, evitando conflitos ou interferências de função. Para isso, além de mecanismos de reorganização interna, se faz importante a definição de marcos regulatórios, que detalhem as relações entre os diversos atores envolvidos no processo, tais como usuário, o Poder Concedente, a agência reguladora e os entes regulados.

2.2 Regulação do Setor de Transportes

A regulação dos transportes em âmbito Federal é exercida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. A criação dessas agências se deu pela Lei 10.233 de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes terrestre e aquaviário e criação da ANTT e da ANTAQ. Além dessas, podem ser destacadas ainda 10 agências estaduais, que regulam serviços públicos, dentre os quais incluem-se serviços de transporte; uma agência estadual reguladora específica de serviços delegados de transporte; e, 1 agência municipal, que regula serviços públicos, dentre os quais incluem-se os de transporte (ABAR, 2005).

Neste contexto, é importante diferenciar limites entre os termos regulação e regulamentação, utilizados neste trabalho. Estes termos são normalmente adotados como sinônimos, porém, possuem significados diferenciados. Enquanto a regulação corresponde ao ato de intervenção do estado na economia, a regulamentação corresponde, consoante Marques Neto (2005) à atividade normativa do Executivo, consistindo assim em um instrumento de aplicação da regulação.

Dessa forma, a adoção de ferramentas de gestão estratégica que dêem suporte à relação contínua entre as funções exercidas pela entidade reguladora e os mercados nos quais estas atuam, torna-se necessária. Conforme afirma Santana (2002) *apud* Nascimento (2005) o processo de criação de agências reguladoras atendeu a demandas internas do governo, sem uma análise sistêmica do setor e definição dos seus macro-processos. Haja vista que são os macro-processos que efetivam o cumprimento das funções exercidas pela entidade reguladora nos mercados atuantes. A falta de coerências nas ações do ente regulador termina por fragilizar a estrutura de regulação dos mercados, reduzindo a qualidade dos serviços prestados, como destaque neste caso para os serviços de transporte; reduzindo a credibilidade do setor e minimizando a atratividade deste aos olhos dos investidores. A seguir, complementando o referencial teórico deste trabalho, são apresentadas abordagens referentes à gestão estratégica, planejamento estratégico organizacional e modelos de análise funcional, que serão utilizados para o desenvolvimento da metodologia foco deste trabalho.

3. GESTÃO ESTRATÉGICA

O Brasil é um país que tem uma larga tradição de criação e extinção de organismos de gestão pública. Esse aspecto tem impedido significativamente a continuidade de políticas e dos processos de gestão governamental. Além disso, as instituições do Estado não têm escapado das transformações tecnológicas e organizacionais, e nem das crises das finanças públicas. Tanto interna como externamente, elas vêm sendo testadas a responder com rapidez e eficiência as necessidades da sociedade em geral, do contrário ficam fragilizadas nas suas competências estratégicas.

As competências estratégicas, quando identificadas e desenvolvidas, brindam maturidade estratégica à Instituição. Para isso, surge a Gestão Estratégica (GE) como processo contínuo e sistemático de avaliação da Instituição diante de desafios, sejam estas oportunidades ou ameaças. A GE permite ainda dimensionar a Instituição e reavaliar os seus objetivos.

Independentemente de a Instituição ser pública ou privada, a GE deve estar sob responsabilidade da alta administração e ser compartilhada com outros níveis de gerência buscando o envolvimento e comprometimento institucional para planejar, gerenciar, executar, acompanhar e corrigir rumos quando necessário. Filho e Machado (1982) complementam que essa responsabilidade deve ser enfrentada em termos de aumentar o conhecimento sobre os fatores externos e internos que afetam a Instituição e estabelecer uma meta para suas áreas de atuação. Oliveira (2004) afirma ser necessária uma análise desses ambientes com o intuito de estabelecer um conjunto de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos da Instituição. Conforme Chiavenato e Sapiro (2003), a compreensão das influências ambientais permitem às instituições redefinir seus procedimentos e prever ações perante eventos futuros.

Desta maneira, entende-se que, para as Instituições continuarem existindo, elas devem se adaptar ao meio ambiente e articular-se para estabelecer uma formulação estratégica que indicará o melhor caminho para se chegar ao seu objetivo. Por isto, a habilidade dos gestores para reconhecerem, interpretarem ou implementarem constantemente os requisitos necessários para seus produtos, processos e modos organizacionais, é vista como crucial para a sobrevivência organizacional diante das constantes mudanças e desafios das instituições (Child e Smith, 1987). Considerando que essas estratégias necessitam ser planejadas para serem bem sucedidas, o Planejamento Estratégico (PE) se apresenta como uma metodologia gerencial que permite atender a essas necessidades, uma vez que estabelece a direção a ser seguida pela Instituição, visando um maior grau de interação com o ambiente (Alday, 2000).

4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL

Toda instituição precisa estar estruturada e organizada de acordo com os princípios aplicáveis às funções básicas que a compõem, para melhor realizar os seus planos e alcançar os objetivos que constituem a razão da sua existência (Rech, 2003). Ou ainda, como indicam Chiavenato e Sapiro (2003), as instituições devem ter meios de controle organizacional, tais como o Planejamento Estratégico (PE), o qual pode ser definido como um processo de formulação de estratégias organizacionais no qual se busca a inserção da organização e de sua missão no ambiente em que ela está atuando. Para Kerzner (2001), Planejamento Estratégico é o processo de formulação e implementação de decisões em relação ao direcionamento futuro da organização.

O processo de PE envolve várias atividades, dentro das quais pode-se destacar o diagnóstico interno, o qual possibilita determinar a situação da organização diante das dinâmicas ambientais e suas principais funções, relacionando as forças e fraquezas e criando as condições para a formulação de estratégias que representam o melhor ajustamento da organização no ambiente em que atua. Para orientar os planos e processos de melhoria e caracterizar uma instituição, o processo de planejamento deve começar com a definição da Missão da Instituição, uma vez que esta deve direcionar a tomada de decisão, e determinação

de seus objetivos. A função da Missão é tornar claro o que faz a organização, ajustar o foco para facilitar o caminho e agilizar o processo de realização desses objetivos. Serve como guia que conduz objetivos, estratégias, políticas e planos.

As tentativas de identificar quais são as variáveis-chave dos processos de formulação do PE e que relações possuem com a adaptação da organização no seu meio vêm se configurando como desafio contemporâneo dos gestores (Orssatto, 1995). Dentre as alternativas existentes, o Diagnóstico Organizacional surge como uma proposta de solução, pois corresponde ao estabelecimento da situação da organização diante das dinâmicas ambientais, relacionando suas forças e fraquezas, bem como a importância de seu papel no mercado. Segundo Oliveira (2004) o diagnóstico corresponde a uma análise estratégica e apresenta algumas premissas, tais como: considerar o ambiente e suas variáveis relevantes; o aproveitamento das oportunidades e a evasão das ameaças; o pleno conhecimento dos pontos fortes e fracos; e a necessidade de um processo de análise interno e externo integrado, contínuo e sistêmico. Assim, desenvolver um plano ou um processo de melhoria ordenado e sistemático é a grande saída que a Instituição tem para demonstrar que pode além de superar suas deficiências, encarar melhor suas fraquezas aproveitando aquilo que tem de bom, para progredir e chegar cada vez mais longe.

4. MODELOS DE ANÁLISE FUNCIONAL (ORGANIZACIONAL)

O aprimoramento das funções das Agências necessita do subsídio de ferramentas e mecanismos que possibilitem uma gestão estratégica que garanta sucesso nas diretrizes adotadas. Tais mecanismos devem subsidiar a instituição com uma estrutura funcional para uma adequada regulamentação, preparando a instituição para que responda de forma rápida e profícua às dinâmicas do mercado, conforme definido nos itens anteriores.

O desenvolvimento de ferramentas e a identificação de mecanismos requerem o exame funcional da situação organizacional da Instituição, o que gera a necessidade de instrumentos de prospecção e análise. Na literatura especializada, existem vários enfoques para análise organizacional, umas analisam a situação presente frente aos fatores ambientais; outras são direcionadas à análise do entorno; à tecnologia adotada; à estrutura; aos macro-processos; aos comportamentos; e, aos objetivos. Embora no âmbito das instituições privadas sejam conhecidas e aplicadas várias técnicas, no setor público, foco deste trabalho, essas são quase inexistentes. A fim de verificar a possibilidade de aplicação das possíveis técnicas a serem utilizadas e seguindo o enfoque de macro-processos, serão apresentados, a seguir, os conceitos de Fluxos de Valor, Cadeia de Valor e a metodologia Six Sigma.

4.1 Fluxos de Valor

A representação de uma empresa como um conjunto de fluxos de valor é uma forma útil de compreendê-la e o redesenho desses fluxos pode ser aplicado para melhorar a sua competitividade. Esse redesenho preocupa-se com a identificação dos processos capazes de satisfazer as necessidades do cliente, da forma mais eficaz possível. O fluxo de valor compreende um conjunto de atividades que funcionam coletivamente do início ao fim do fluxo, criando um determinado resultado para o cliente, com a meta de satisfazê-lo. Esse cliente pode ser o cliente final ou um usuário final do fluxo de valor. Sua perspectiva baseia-se em fluxos de atividades de trabalho fornecendo um determinado resultado para um tipo específico de cliente (Martin, 1996).

4.2 Cadeia de Valor

A cadeia de valor corresponde a uma técnica de modelagem de atividades aplicada principalmente em empresas de manufatura, que considera que uma empresa é constituída por uma série de processos inter-relacionados denominados Cadeia de Valor (Porter, 1986). Deste modo, para se compreender a empresa, é necessário compreender as relações entre os processos que a compõem, e também reconhecer que uma empresa deve ser vista dentro do contexto de uma cadeia global de atividades, gerando-se o “valor”. Estruturalmente, a Cadeia de Valor de uma unidade empresarial, ou setor, é composta por atividades estratégicas que são exercidas por seus respectivos componentes funcionais, incluindo desde os fornecedores das matérias-primas básicas, até os consumidores finais. Dessa forma, a compreensão das atividades estratégicas, dentro da Cadeia, leva à compreensão dos custos e à fonte de diferenciação dos produtos para comparações competitivas (Shank e Govindarajan, 1997).

4.3 Six Sigma

A metodologia Six Sigma é uma abordagem focalizada em projetos e se concentra na diminuição ou eliminação da incidência de erros, defeitos e falhas em um processo, visa também reduzir a variabilidade do processo. Ela pode ser aplicada na maioria dos setores da atividade econômica. A metodologia associa um rigoroso enfoque estatístico a um conjunto de ferramentas que são empregadas com o objetivo de caracterizar as fontes da variabilidade para demonstrar como esse conhecimento pode controlar e aperfeiçoar os resultados do processo (Watson, 2001). As ferramentas do Six Sigma utilizam procedimentos sistemáticos de forma a atingir padrões de qualidade com a melhoria dos processos da empresa, enfatizando a medida e análise quantitativa. Sua implantação passa por cinco etapas: i) definir; ii) medir; iii) analisar; iv) melhorar; e, v) controlar (Cole, 2001).

O *Supply Input Process Output Customer* – SIPOC, é uma das ferramentas do Six Sigma. Esta é utilizada para descrever melhor o processo e suas interfaces com fornecedores e clientes. Os elementos do SIPOC podem ser assim descritos:

S – Supply (Fornecedor): Quem ou o que realiza a ação que proporciona o insumo ao processo. São aqueles que fornecem insumos (documentos, informações, materiais, etc.).

I – Inputs (Insumos): São as informações, os documentos, os serviços, os pedidos, enfim, tudo que é fornecido ao processo.

P – Process (Etapas do processo): É a combinação de pessoas, máquinas, equipamentos, materiais, métodos e recursos utilizados para gerar um produto ou um serviço.

O – Output (Resultados): Resultados das ações que foram tomadas.

C – Customer (Cliente): São aqueles que recebem os resultados gerados pelo processo.

O SIPOC delimita o processo identificando os fornecedores, insumos, processo em si, resultados e clientes, ressaltando onde o processo inicia e onde termina. Proporciona o foco nos insumos e variáveis que possam afetar o resultado do processo. Considerando a abordagem de macro-processos, o SIPOC é a ferramenta de representação que mais se aproxima das necessidades na análise funcional da proposta metodológica.

5. PROPOSTA METODOLÓGICA

A metodologia desenvolvida está composta por elementos do PE e elementos dos Modelos de Análise Funcional. Esta se potencializa com a Gestão Estratégica, que vem a gerenciar a aplicação dos resultados obtidos nas decisões dos gestores ou entes reguladores do setor de

transportes. A aplicação da metodologia viabiliza a identificação das áreas em que a regulação deve agir, para alcançar maior eficiência do processo regulatório, com a participação dos agentes envolvidos: Poder Concedente; Regulador; Permissionários ou Concessionários; e usuários. Tais resultados podem ser transformados em diretrizes de curto, médio ou longo prazo para a instituição e para o setor.

Dessa forma, a metodologia desenvolvida para analisar funcionalmente os processos organizacionais da instituição reguladora do setor de transportes deve permitir: *i)* analisar a estrutura organizacional da Instituição; *ii)* analisar os resultados obtidos pela Instituição; *iii)* gerar subsídios que permitam a proposição de uma estrutura organizacional orientada para resultados. E considerando que as funções exercidas pelas instituições reguladoras são efetivadas através dos macro-processos, e que a sua modelagem permite subsidiar informações a respeito das ações realizadas, gerando com isso um instrumento de gestão estratégica para os gestores, segue a descrição da proposta metodológica, a qual é melhor detalhada no item 6, quando da aplicação da metodologia em um estudo de caso.

A) Análise da Legislação Referente à Instituição

Nesta etapa deve ser identificada e analisada a Legislação referente à Instituição, de forma a identificar suas atribuições; os setores e os procedimentos previstos para atendê-las. Devem ser analisados tanto instrumentos da regulação, quanto os da regulamentação, como normas e resoluções. Informações complementares devem ser levantadas junto aos responsáveis e chefes de cada setor em nível estratégico da Instituição.

B) Levantamento da Missão e Objetivos da Instituição e suas Funções *versus* Mercados de atuação

Devem ser levantadas a missão e objetivos da Instituição, juntamente com suas funções e áreas de atuação ou mercados. Os dados de funções e mercados são colocados em uma matriz que é preenchida com os produtos gerados para atender uma função da Instituição em relação a um determinado mercado. Este primeiro levantamento deve ser feito com a equipe estratégica da Instituição tendo como objetivo complementar a verificação das primeiras necessidades de desenvolvimento de produto.

C) Levantamento dos Macro-processos Estratégicos

Nesta etapa devem ser levantados os macro-processos de âmbito estratégico junto às equipes táticas das Instituições responsáveis por colocar em prática as regulamentações. Isso se torna possível por meio da representação da estrutura organizacional existente na Instituição a partir dos macro-processos realizados e impactos gerados. Esta representação pode se dar de diferentes maneiras dependendo dos objetivos do estudo, que ditará o nível de agregação a ser utilizado na modelagem. A metodologia propõe três níveis de agregação, conforme mostrado na Figura 1, onde, através das atividades e processos, são realizadas as ações que atingem as funções dos macro-processos.

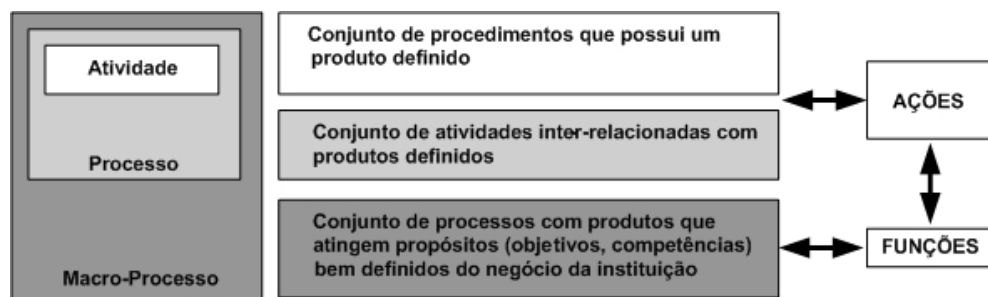


Figura 1: Níveis de agregação de representação de processos

Para o levantamento das informações necessárias que permitam distinguir os fornecedores, insumos, o macro-processo, seus produtos e clientes, devem ser aplicados questionários em todos os setores de nível estratégico da Instituição. Após o levantamento, as informações devem ser validadas.

D) Modelagem dos Macro-processos Estratégicos

Uma vez que a metodologia apresenta um enfoque estratégico, a opção mais apropriada de representação do negócio é a de macro-processo. Para esta representação, foi adotada a metodologia SIPOC, já apresentada anteriormente. A partir desta podem ser realizadas análises independentes da unidade administrativa que realiza o macro-processo, assim como os processos que compõem o macro-processo. Essa característica é interessante, uma vez que o setor responsável por um determinado macro-processo pode, por ventura, deixar de realizá-lo por uma decisão superior. Isso acontece em instituições que não possuem uma estrutura organizacional consolidada. Entretanto, análises setoriais são importantes para a verificação de inconsistências setoriais. Uma avaliação de negócio pode ser feita a partir dos processos dentro de um macro-processo. Ao aplicar o SIPOC, dentro do macro-processo, devem ser listados os processos que o compõem, conforme Figura 2. Os macro-processos levantados dentro da Instituição devem ser alocados na matriz de Função *versus* Mercados.

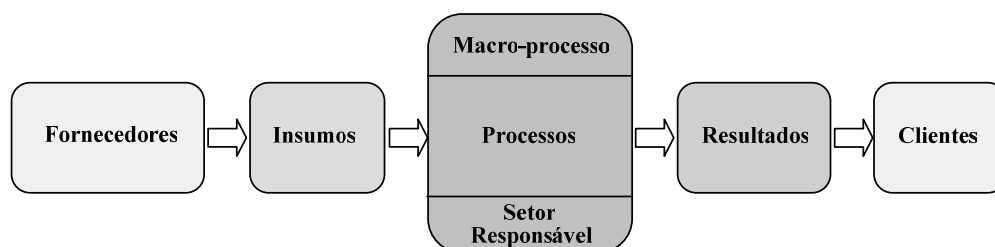


Figura 2: Modelagem de Macro-processo.

E) Análise e Proposta de Diretrizes

Esta etapa consiste na análise da legislação referente à Instituição como um todo, e sua alocação dentro da matriz de análise de Funções *versus* Mercados. Uma vez feito isso, é possível iniciar a análise sobre quais legislações referentes ao mercado estão sendo atendidas pelos macro-processos. Devem ser identificadas a legislação e os macro-processos para cada célula, determinando uma Função para um determinado Mercado. Devem ser identificadas situações críticas e sobreposições indicando a necessidade do estabelecimento de regulamentações para prever macro-processos ou para formalizar o que já vinha sendo efetuado.

6. ESTUDO DE CASO

A metodologia desenvolvida foi aplicada na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, com enfoque na regulação do setor de transportes terrestre. O objetivo do estudo é realizar uma análise funcional por macro-processos, através do diagnóstico do processo regulatório do setor, da caracterização dos mercados atendidos e atribuições legais à eles especificados.

Com a criação da Lei nº 10.233 em 2001, a função de regulação do setor de transportes terrestres foi conferida à ANTT (absorveu da idéia de que a agência já existia antes da 10.233). Dentre as competências legais atribuídas à Agência destacam-se: *i)* normatizar, regular e fiscalizar os serviços contratados; *ii)* realizar estudos de demanda dos serviços; *iii)* definição de tarifas; *iv)* proposição de planos de outorgas ao Ministério dos Transportes; e, *v)* Habilitação de novas empresas, entre outros. A ANTT é uma autarquia especial, vinculada ao Estado, que possui autonomia política, financeira, normativa e de gestão para exercer suas atividades. De acordo com o processo de Planejamento Estratégico (PE) a missão da ANTT é assegurar à sociedade marcos estáveis para os serviços de transportes terrestres pelo constante aprimoramento da regulação e fiscalização.

Como organização, a Agência apresenta uma estrutura funcional dividida em 9 (nove) Superintendências, das quais, 6 (seis) estão relacionadas aos diferentes mercados de transportes, denominadas áreas fins, 3 (três) são de atividades administrativas, denominadas áreas meio ou de suporte e 7 (sete) órgãos de assessoramento e apoio. De modo geral, estes setores são responsáveis pelo processo de administração e desenvolvimento das atividades da Agência. Para a modelagem dos Macro-Processos Estratégicos, foram necessárias entrevistas com os superintendentes e responsáveis de cada setor. Desta maneira foram levantadas as informações necessárias à modelagem SIPOC e definidos os macro-processos estratégicos de cada setor. Paralelamente a esta atividade foram realizadas pesquisas na legislação vigente para os diferentes mercados e, principalmente, no regimento interno da Agência, permitindo assim, a caracterização das atribuições legais da mesma.

A ANTT, atualmente esta passando por um processo de Planejamento Estratégico (PE), através do qual, em uma de suas fases, foi definida uma matriz de Funções *versus* Mercado que subsidiou a aplicação da metodologia. As células da matriz foram preenchidas com seus respectivos macro-processos e atribuições legais, definidos no PE. No Quadro 1 são apresentadas as funções e mercados utilizados para a área finalística da Agência.

Quadro 1: Funções e Mercados das áreas finalística da ANTT.

	FUNÇÕES	MERCADOS
ÁREA FINALÍSTICA	<ul style="list-style-type: none">- Propor planos de outorgas- Editar atos de outorga e de extinção de direitos- Habilitar empresas- Regular/ Regulamentar- Rever e reajustar- Fiscalizar- Estudos	<ul style="list-style-type: none">- Transporte ferroviário- Transporte multimodal de cargas- Transporte rodoviário nacional de cargas- Rodovias federais concedidas- Transporte internacional de cargas- Transporte público rodoviário interestadual e internacional de passageiros- Transporte rodoviário de passageiros sob o regime de fretamento- Transporte ferroviário não regular de passageiros com finalidade turística- Transporte de produtos perigosos- Transporte de cargas especiais- Transporte dutoviário

7. ANÁLISE DE RESULTADOS

De acordo com o levantamento realizado, entende-se que, desde sua criação, a Agência tem focado sua atenção no desenvolvimento de atividades voltadas às rotinas da regulação do transporte terrestre. Neste aspecto, a ANTT vem tentando consolidar um planejamento estratégico com o intuito de se organizar e traçar diretrizes que a permitam atuar, de forma mais eficiente, nos seus mercados de atuação.

De acordo com a matriz Funções *versus* Mercado foram identificadas situações críticas referentes a alguns mercados. Essas situações críticas podem ser vistas na Figura 3, e são consideradas o principal objeto a ser analisado neste artigo. Na Figura 3, apresenta-se, como exemplo, uma das células da matriz, na qual é possível identificar a função “Fiscalizar” e o mercado *Transporte Ferroviário*. Na primeira coluna são descritas as atribuições legais, de acordo com a Resolução 001 ANTT, descrevendo o setor que deve realizar a função, o artigo e o respectivo inciso que concretizam essa atribuição. Já na segunda coluna, identifica-se os macro-processos que cumprem as atribuições legais especificadas, assim como a superintendência que de fato os realiza. Ressalta-se que a medida que permite-se a comparação entre o setor cuja atribuição é definida legalmente e o setor que efetivamente a executa, é possível identificar a sobreposição de esforços.

Fiscalizar	
SUREF-26-III	46 - SUREF
SUREF-26-VI	46 - SUREF
SUREF-26-VII	46 - SUREF
SUREF-26-XII	46 - SUREF
SUPAS-36-I	
SUPAS-36-IV	13 - SUCAR
	14 - SUCAR
SUCAR-41-I	
SUCAR-41-III	13 - SUCAR
	14 - SUCAR
SUCAR-41-IV	13 - SUCAR
	14 - SUCAR
SUCAR-41-X	13 - SUCAR
	14 - SUCAR
SUCAR-41-XI	14 - SUCAR
SUINF-51-III	
SUINF-51-IV	14 - SUCAR
SUINF-51-V	

Figura 3: Matriz Funções *versus* Mercado em detalhe

Para possibilitar uma visão mais estratégica, a partir da matriz Funções *versus* Mercado foi elaborada a Matriz Finalística Funções *versus* Mercado, conforme apresentado na Figura 4. Essa matriz facilita a análise, uma vez que as situações críticas são facilmente identificadas, o que possibilita ao gestor, em nível estratégico, direcionar suas decisões de modo a propor soluções para resolver os problemas identificados na Matriz.

Dentre os principais problemas que podem ser identificados na Matriz, destacam-se: identificar as atribuições legais de cada mercado, visualizadas pelas células preenchidas em cinza (é atribuição legal) ou branco (não é atribuição legal); o grau de cumprimento das atribuições legais, aqui representado pela porcentagem do não cumprimento, observadas através da presença de quadrados brancos nas células cinzas, e quanto mais quadrados brancos, menor o cumprimento das atribuições legais; identificam-se ainda, por meio das

células brancas com triângulo cinza, quais são os macro-processos realizados sem a devida regulamentação.

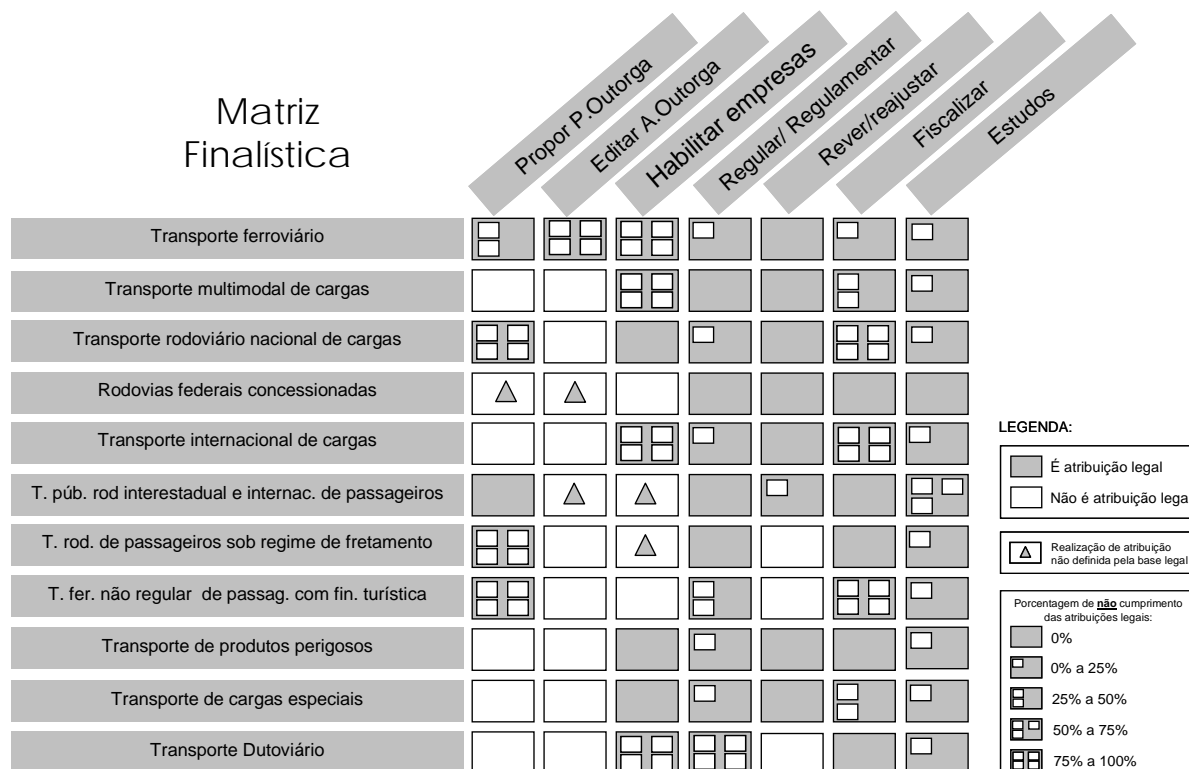


Figura 4: Matriz Finalística Funções *versus* Mercados

Para análise, toma-se como exemplo a linha 4, do mercado Rodovias Federais Concedidas. Verifica-se que a função *Habilitar Empresas*, não constitui atribuição do referido mercado. Para as funções *Propor Atos de Outorga* e *Editar Atos de Outorga*, foram identificados macro-processos não previstos como atribuição legal, o que pode indicar a necessidade de uma regulamentação para efetivar tal macro-processo. No que concerne às funções *Regular/Regulamentar*; *Rever/reajustar*; *Fiscalizar* e *Estudos*, verifica-se o total cumprimento das atribuições especificadas na Resolução.

8. ASPECTOS FINAIS

O setor de transporte terrestre, neste novo cenário em que atua, no qual o poder concedente delega a uma entidade o papel de regular o setor, necessita estabelecer, com mais precisão, os papéis de cada instituição responsável. Por meio do estudo da legislação referente, fica clara a necessidade de regulamentações de macro-processos relevantes para uma regulação eficiente. Da mesma forma, é imperioso estabelecer macro-processos para atender regulamentações existentes.

Neste contexto, a metodologia aqui apresentada constitui uma potencial ferramenta para a análise das situações críticas do setor e as sobreposições de esforços. Pelas características do setor de transportes, são raros os trabalhos com objetivos semelhantes, tendo como dificultadores os dados necessários e a ausência de ferramentas que possibilitam a sistematização das informações necessárias para uma análise do setor. Neste sentido, a

metodologia aplicada possui caráter inovador e se mostra válida para a análise do ambiente de transportes como um instrumento de gestão estratégica para a regulação do setor.

No que tange às análises realizadas, pode-se perceber que, mesmo sendo recente, a ANTT vem se planejando para estabelecer de forma eficaz o seu papel de regulador dentro do setor de transporte terrestre. Muitas das situações críticas identificadas na análise das matrizes são esperadas, uma vez que nem todo o mercado de transporte terrestre é regulamentado. Entretanto, a identificação das funções dos mercados, nos quais ainda não existe regulamentação, fomentam discussões sobre qual seria o papel do Estado no setor e quais providências devem ser tomadas. Com relação ainda aos produtos desenvolvidos pela Agência, existem conceitos a serem definidos entre a ANTT e o Poder Concedente, de forma a identificar atribuições.

Como sugestões para futuros trabalhos propõe-se a aplicação desta metodologia nas demais instituições ligadas à regulação do setor de transportes, incluindo o poder concedente e agências, o que permitiria identificar as atribuições inerentes a cada um desses agentes, evitando a realização de funções por instituições não aptas para tal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAR – Associação Brasileira das Agências Reguladoras (2005). Agências Associadas. Disponível em www.abar.org.br. Acesso em 1 de julho de 2004.
- Alday, H.E.C.O. (2000). Planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. Revista FAE, v. 3, n.2. Curitiba.
- Chiavenato, I.; Sapiro, A. (2003). Planejamento Estratégico: Fundamentos e Aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Child, J.; Smith, C. (1987). *The context and process of organizational transformation. Cadbury Limited in its sector*. In: Journal of Management Studies, v.24, n.6, 1987.
- Cole, V. (2001). Accelerating Your Six Sigma Efforts. Six Sigma and ProActivity. Profitability through Business Process Knowledge. ProActivity, Inc.
- Filho, P.V.; Machado, A.M.V. (1982). *Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle*. Rio de Janeiro: LTC-Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.
- Kerzner, H. (2001). Strategic planning for project management using a project management maturity model. John Wiley & Sons. Canada
- Marques Neto, F. de A. (2005) A Nova Regulamentação dos Serviços Públicos. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº. 1, Salvador. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 08 de junho de 2005
- Martin, J. (1996). A Grande Transição. São Paulo. Futura.
- Nascimento, R.L.P. (2005). O processo de privatização e regulação como instrumento da reforma do estado brasileiro. Anais do IV Congresso Brasileiro de Regulação – ABAR, 15-18 maio, Manaus, Amazonas, Brasil.
- Oliveira, D.P.R. (2004). Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas, 20 ed. – São Paulo: Atlas.
- Orssatto, C.H. (1995). *Mudança estratégica organizacional: um caso na agroindústria catarinense*. Florianópolis. Dissertação de mestrado – UFSC.
- Porter, M.E. (1986). *Estratégia Competitiva: Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Rech, R.R. (2003). Controle Interno na Administração Pública. Porto Alegre.
- Shank, J.K.; Govindarajan, V. (1997) *A Revolução dos Custos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Watson, G.H. (2001). Cycles of learning: observations of Jack Welch. ASQ Publication.

Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes – Universidade de Brasília (CEFTRU / UnB)
Campus Universitário Darcy Ribeiro / CEP: 70919-970 / Brasília DF / FAX: 61-3072062 Ramal 212
CAIXA POSTAL 04516

E-mail dos Autores: diógenesrez@gmail.com ; carlacelicina@yahoo.com.br; pwgtaco@hotmail.com; erikakneib@terra.com.br; marianne@unb.br; dra@ceftru.unb.br; george@ceftru.unb.br; yaeko@unb.br;