

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO**  
**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**LINHA DE PESQUISA ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, TRABALHO E PESSOAS**  
**ANDRÉ SANTIAGO LIMA**

**Concessões rodoviárias como estratégia de implementação da política de infraestrutura:  
o caso do estado de Minas Gerais.**

Belo Horizonte, MG

2022

ANDRÉ SANTIAGO LIMA

**Concessões rodoviárias como estratégia de implementação da política de infraestrutura:  
o caso do estado de Minas Gerais.**

Dissertação apresentada no curso de mestrado no Centro de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Professor Doutor Ivan Beck Ckagnazaroff

BELO HORIZONTE

2022

### Ficha catalográfica

L732c  
2022

Lima, André Santiago.  
Concessões rodoviárias como estratégia de implementação da política de infraestrutura [manuscrito]: o caso do estado de Minas Gerais /André Santiago Lima. – 2022.  
111 f.: il., tabs.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff .  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.  
Inclui bibliografia (f. 97-107).

1. Rodovias – manutenção e reparos – Teses. 2. Rodovias – construção – Teses. 3. Administração – Teses. I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 658

Elaborado por Rosilene Santos CRB6/2527  
Biblioteca da FACE/UFMG. – RSS76/2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO PROGRAMA  
DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

#### ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado em Administração do Senhor **ANDRE SANTIAGO LIMA**, REGISTRO Nº 748/2022. No dia 29 de junho de 2022, às 9:30 horas, reuniu-se remotamente, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós- Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 30 de maio de 2022, para julgar o trabalho final intitulado "CONCESSÕES RODOVIÁRIAS COMO ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE INFRAESTRUTURA: O CASO DO ESTADO DE MINAS GERAIS", requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais, Trabalho e Pessoas**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO

REPROVAÇÃO

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 29 de junho de 2022.

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

ORIENTADOR - CEPEAD/UFMG

Prof. Dr. Ricardo Silveira Martins

CEPEAD/UFMG

Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Escola de Governo/FJP



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Beck Ckagnazaroff, Professor do Magistério Superior**, em 30/06/2022, às 12:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Carneiro, Usuário Externo**, em 01/07/2022, às 08:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Silveira Martins, Professor do Magistério Superior**, em 05/07/2022, às 11:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1534095** e o código CRC **64BAC4CA**.

Referência: Processo nº 23072.235127/2022-13

SEI nº 1534095

## **AGRADECIMENTOS**

A elaboração deste trabalho tornou-se possível pelo apoio e amparo das pessoas queridas.

Em primeiro lugar, agradeço à minha família. Em especial à Mariana pelos conselhos e por me fazer querer ser uma pessoa melhor a cada dia.

Agradeço também ao meu orientador, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, por ter apoiado os caminhos propostos para a pesquisa buscando o aprimoramento do estudo, com profundidade e qualidade.

Aos professores, aos mestres e a toda a equipe envolvida do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, pelo conhecimento que partilharam e por seu papel fundamental na caminhada em busca de uma Administração sempre mais qualificada.

À equipe do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais, pelas lições no convívio profissional durante esta etapa e pelo companheirismo no dia a dia.

## RESUMO

Minas Gerais realiza a gestão para manutenção e conservação de cerca de 22 mil quilômetros de rodovias pavimentadas, e assim como outros entes, apresenta uma necessidade elevada de investimentos para suprir as demandas de melhorias na infraestrutura viária. Não há todavia, uma única estratégia para prestação desse serviço no estado, evidenciando a relevância de compreender quais são os instrumentos utilizados para a implementação de políticas de infraestrutura e logística. Neste cenário as concessões rodoviárias são um relevante objeto de estudo para a percepção de como as competências públicas e privadas se complementam nesse arranjo. Apesar da centralidade do ente público na coordenação, regulação e fiscalização do instrumento, é preciso destacar que a atuação deste ator sozinho, não mostrou-se suficiente para resolução dos gargalos até a presente data. Assim, o estudo proposto almeja compreender a utilização das concessões rodoviárias como um instrumento para a implementação da política de infraestrutura rodoviária no estado de Minas Gerais, a partir do ano de 1995 (ano em que ocorreu a promulgação da Lei Federal nº 8.987), identificando como o arranjo de governança criado coordena, regula e fiscaliza as concessões em Minas Gerais. A metodologia adotada foi o estudo de caso nos moldes propostos por Yin (2015), fundamentado na análise de conteúdo dos documentos e registros considerando o método proposto por Bardin (2016). O estado de Minas Gerais coordena, regula e fiscaliza apenas duas parcerias: a concessão da rodovia MG-050, com 372 km de extensão, e a concessão de trechos da BR-135, com 364 km de extensão; os quais podem ser relevantes estudos de caso para produção de conhecimento sobre o arranjo posto e a maneira como se estabelecem as relações nessa articulação entre ator privado e ente público.

**Palavras-chave:** Concessões Rodoviárias; Parcerias; Governança; Estratégias de Implementação; Desempenho; Coordenação; Regulação; Fiscalização.

## ABSTRACT

The State of Minas Gerais manages the maintenance and conservation of approximately 22,000 Km of paved roads; and as other public entities demand a huge sum of investments for improvements in road infrastructure. However, there is not only one strategy to provide this service in the State, evidencing the need to understand the instruments used for the implementation of infrastructure and logistics policies. In this scenario, highway concessions are a relevant object of study for the perception of how public and private competences complement each other in this arrangement. Despite the centrality in the coordination, regulation and control of the public entity, it is necessary to understand that the action of this actor alone was not sufficient to provide the improvements needed until the present data. Thus, this study aims to understand the use of highway concessions as an instrument for the implementation of the road infrastructure policy in the State of Minas Gerais, base line in 1995 (the year in which Federal Law nº 8.987 was enacted), identifying how the governance arrangement created coordinates, regulates and supervises highway concessions in Minas Gerais. The methodology adopted was the case study, as proposed by Yin (2015), based on the content analysis of documents and records, considering the method proposed by Bardin (2016). The State of Minas Gerais coordinates, regulates and supervises two partnerships: the concession of the MG-050 highway, with 372 km of extension, and the concession of the BR-135, with 364 km of extension; these are relevant studies, and production of knowledge about the arrangement put in place and how relations are established in this articulation between private actor and public entity

**Keywords: Highway Concessions; Partnerships; Governance; Implementation Strategies; Performance; Coordination; Regulation; Fiscalization.**

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1 Governança Pública e a Iniciativa Privada.....	13
2.1.1 Breve histórico.....	13
2.1.2 Capacidades de Estado: a coordenação, a regulação e a fiscalização .....	18
2.1.2.1 A coordenação .....	20
2.1.2.2 A Regulação .....	22
2.1.2.3 A Fiscalização .....	24
2.2 Implementação de Política Pública .....	26
2.3 As Concessões rodoviárias e a política de infraestrutura rodoviária no Brasil .....	30
2.3.1. Concessões rodoviárias “comuns” e as Parcerias Público-Privadas .....	30
2.3.2. Infraestrutura viária e as concessões de vias no Brasil e em Minas Gerais.....	39
2.3.3 A coordenação, a regulação e a fiscalização das concessões rodoviárias no Brasil e Minas Gerais, uma aproximação dos eixos teóricos.....	48
2.3.4 Quadro Analítico .....	53
3. METODOLOGIA.....	55
4. ESTUDO DE CASO .....	63
4.1 Descrição do caso .....	63
4.1.1 A PPP da MG-050 .....	69
4.1.2 A Concessão Comum da BR-135.....	80
4.2 Análise Comparativa .....	89
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	93
REFERÊNCIAS .....	96
APÊNDICES .....	107

## 1. INTRODUÇÃO

Desde um extenso período na história do Brasil, mas mais acentuadamente a partir dos anos 90, a utilização das parcerias com a iniciativa privada foi uma evidente alternativa para a prestação dos serviços públicos na área de infraestrutura rodoviária. Com o propósito de suprir a carência nos investimentos necessários para a manutenção e a conservação das vias, mas também para aumentar o volume dos recursos disponibilizados para promover a ampliação e as melhorias das rodovias brasileiras, a interação entre setor público e setor privado se consolidou (CAMPOS NETO *et. al.* 2010).

Nos anos 90, em um período notadamente marcado pela reforma do Estado brasileiro, em que Bresser Pereira (2017) delimita como o período da “reforma administrativa do Estado Moderno”, observou-se um aumento desta interação entre o setor público e o setor privado no campo das políticas públicas como um todo. Conforme destacado por este autor, nessa época houve a tentativa de incorporação dos princípios de gestão e eficiência, provenientes da iniciativa privada, com a justificativa que os preceitos da iniciativa privada promoveriam o aumento da produtividade, a melhoria na gestão fiscal, e o aprimoramento nas diversas áreas para a prestação de serviços públicos. (BRESSER PEREIRA, 2010)

As concessões rodoviárias se apresentaram nesse contexto, como uma dessas alternativas para garantir os investimentos e as melhorias na prestação dos serviços públicos na área de infraestrutura e logística. O modelo em questão trata-se resumidamente da presença do ator privado, no campo da prestação do serviço de infraestrutura viária não só como um agente contratado executor de obras, mas sim como um prestador de fato do serviço público. As concessões rodoviárias caracterizam-se desta feita pela cessão do serviço ao setor privado, mas também pela cobrança das tarifas dos usuários das vias, por meio de pedágios. Essas tarifas são os meios para se garantir os investimentos necessários nas rodovias cedidas, o retorno financeiro do agente privado parceiro, e a possível expansão e constante manutenção dos trechos cedidos. (CALDEIRA 2016).

Soares e Campos Neto (2006) destacam que as parcerias com a iniciativa privada para a área da infraestrutura rodoviária foram (e são) uma estratégia de transferência de um serviço público ao ente privado, mediante ações diversas de comando e controle desse processo pelo poder público (exemplificam o exposto com as etapas de licitação e a subsequente formalização do contrato de concessão, e a sua constante fiscalização). De acordo com os autores, essa

estratégia se forma sob a égide de uma relação contratual, em que constam ações e responsabilidades a serem implementadas pelo parceiro privado, e que envolvem sumariamente: a realização de investimentos com o intuito de recuperação e /ou ampliação da malha rodoviária, a operação da rodovia, e a prestação de outros serviços inerentes para a segurança dos cidadãos que utilizam o serviço. (SOARES E CAMPOS NETO,2006)

Campos Neto et al (2011) sublinham que, apesar de terem ocorrido tentativas anteriores à década de 90, um Programa Nacional de Concessão de Rodovias Federais no Brasil, foi iniciado somente no ano de 1995, com a concessão pioneira do trecho “Rio de Janeiro – Petrópolis – Juiz de Fora”. Nos anos seguintes, os autores frisam que muitos estados brasileiros também iniciaram seus programas, notadamente os estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. (CAMPOS NETO *et al.*, 2011). Como mostra Oliveira (2012), em 2012 o Brasil possuía mais de 14.000 quilômetros de rodovias concedidas, e desses, os que apresentavam maior concentração se tratavam justamente desses estados pioneiros: o Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo. Atualmente, segundo dados da Associação Brasileira de Concessões Rodoviárias (ABCR), há 68 concessões em operação, com aproximadamente 24 mil quilômetros de rodovias concedidas.<sup>1</sup> (ABCR, 2022)

Isso posto, salienta-se que apesar desta quilometragem no Brasil com valores absolutos relativamente elevados, e do fato de os marcos normativos pioneiros datarem de meados da década de 90, mas também do princípio de anos 2000, o Estado de Minas Gerais coordena, regula e fiscaliza apenas dois contratos: a concessão da rodovia MG-050, com 372 km de extensão, e a concessão de trechos da BR-135, com 364 km de extensão. Em vista a esse breve contexto apresentado, a questão que norteia este estudo é:

Quais as vantagens e desvantagens da adoção da estratégia de Concessões Rodoviárias do Estado de Minas Gerais, pós ano de 1995 (ano em que ocorreu a promulgação da Lei Federal nº 8.987), pela lente da governança pública, sob a luz das dimensões das capacidades de coordenação, regulação e fiscalização do instrumento?

A partir destes questionamentos busca-se alcançar o seguinte objetivo geral: Analisar a utilização das concessões rodoviárias como um instrumento para a implementação da política de infraestrutura rodoviária no estado de Minas Gerais, a partir do ano de 1995 (ano em que ocorreu a promulgação da Lei Federal nº 8.987), identificando como o arranjo de governança criado coordena, regula e fiscaliza as concessões em Minas Gerais.

Adicionalmente, apresentam-se como objetivos específicos:

---

<sup>1</sup> Dados de dezembro de 2020 – ABCR, Relatório anual de 2020.

- Descrever o histórico da utilização das concessões rodoviárias como um instrumento para a implementação da política de infraestrutura rodoviária no Brasil e em Minas Gerais, no período pós-1995.
- Apresentar como as capacidades estatais de coordenação, regulação e fiscalização se relacionam com a implementação das concessões.

As bases teóricas utilizadas para subsidiar os resultados foram a teoria de governança pública e a sua relação com o mercado, com enfoque nas ações de coordenação, regulação e fiscalização para as estratégias de implementação das políticas públicas de infraestrutura rodoviária; e alguns aspectos da teoria de implementação de políticas públicas, para a análise de alguns pontos sobre o desempenho das concessões rodoviárias em Minas Gerais.

Rocha e Vanalle (2003) salientam que, há um processo crescente de transformações nas relações entre o poder público e a iniciativa privada e que isso se configura como tema atual de análise (ROCHA E VANALLE, 2003). Pires e Gomide (2016, p.125) por sua vez, esclarecem que a literatura sobre “governança” aborda as relações entre governo, setor privado e organizações da sociedade civil a partir de três eixos: hierarquia, mercado e rede. Segundo eles:

“A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio de leis e de estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). Já a ideia de mercado sugere as interações entre os atores se baseiam em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade).”

Como destacado também por Barbosa (2016), nas sociedades democráticas modernas o surgimento de novas demandas sociais e o maior questionamento sobre o impacto das ações dos governos impulsionaram a análise de novas estratégias utilizadas para o provimento de serviços públicos. (BARBOSA,2016).

Para este estudo, pautar-se-á mais especificamente no modo de análise de coordenação do “mercado”, que implica uma abordagem que envolve uma relação de troca entre parceiro privado e setor público, e que não se prescinde do controle pelo agente Estatal, em especial, sob a perspectiva das dimensões da coordenação, da regulação e da fiscalização pelo estado de Minas Gerais.

Isso, de certa forma, está também relacionado a alguns princípios do modo “hierarquia” supramencionados. Justifica-se essa análise, pois a coordenação, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos são capacidades necessárias quando se tratam de iniciativas conjuntas entre setor público e o setor privado, dado que os fins a serem perseguidos são públicos e as entregas impactam a sociedade e o próprio mercado, e não somente grupos específicos. Estes eixos teóricos foram pontos importantes para compreensão deste trabalho, pois visou-se analisar em que extensão as concessões de rodovias auxiliaram na implementação da política de infraestrutura e logística no Brasil, e também como pode ser um indicativo das ações no estado de Minas Gerais. Na administração pública brasileira coexistem, hoje os instrumentos tradicionais como, a implementação por gestão direta e por uso de incentivos econômicos, outros instrumentos de participação popular; e também as novas iniciativas para a implementação de políticas públicas por gestão indireta, mediante convênios e contratos, concessões de uso, e transferências fundo a fundo. (COSTIN, 2005; SOUZA, 2001; TORRES, 2007).

Gomide (2016) aponta também que, os arranjos e instrumentos “não operam no vácuo”. Em um ambiente com diversos atores e interesses diferentes, há necessidade de análise das especificidades de uma estratégia pensada para a implementação de uma política pública. O autor aponta que, “nossa compreensão sobre os nexos causais do ambiente, no constrangimento da plenitude dos arranjos e instrumentos criados é ainda limitada”, sendo assim necessários novos estudos sobre as interações nas arenas públicas (GOMIDE, 2016, p.23).

Justifica-se esta abordagem visto que assim como frisam Frischtak e Noronha (2016) apontam, deve-se atentar para as capacidades administrativas dos estados. Os autores afirmam que, houveram grandes limitações para a implementação das políticas de infraestrutura e logística no Brasil no período recente e os problemas não foram tão somente orçamentários e fiscais, mas muito voltados para a ordem administrativa e institucional posta. (FRISCHTAK E NORONHA, 2016).

Desta feita, o presente estudo buscou ampliar o debate sobre como a estratégia das concessões rodoviárias, foi utilizada para a implementação das políticas públicas de infraestrutura e logística em Minas Gerais mais especificamente, e como se mostra essa alternativa no caso concreto, conforme sugerem Ollaik e Medeiros (2011, p.1963):

De forma mais objetiva, seria interessante desenvolver estudos que pretendam identificar e analisar pormenorizadamente os instrumentos utilizados por

determinadas políticas públicas para oferecer subsídios à reflexão sobre quais são os padrões da gestão da implementação de cada um desses instrumentos, ou de suas combinações, para contribuir tanto academicamente quanto para a prática governamental.

Para consolidação do trabalho desta forma, foi utilizada a metodologia qualitativa de estudo, com a pesquisa documental como foco e utilização de documentação pública diversa de forma a consolidar o *corpus* desta pesquisa. Foram buscados documentos primários das concessões em Minas Gerais, além dos dados secundários das concessões rodoviárias como um todo; e o método escolhido foi a análise de conteúdo, seguindo os preceitos de Bardin (2016). Houve extensa busca de documentação pública dos seguintes atores: a Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade do Estado de Minas Gerais (SEINFRA), tido aqui como o ator de coordenação, regulação e fiscalização do instrumento no Estado de Minas Gerais. Foram coletados também alguns dados do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER-MG, um outro ente fiscalizador das concessões em Minas Gerais.

Ademais, buscaram-se agendas e dados das audiências realizadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), em especial, da Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas, e foram também solicitados e buscados os dados do Tribunal de Contas do Estado (TCE MG), e que poderiam ser afetos ao escopo aqui em análise; esses dois entes considerados como os representantes do processo de fiscalização “externa” das concessões rodoviárias no estado de Minas Gerais. Adicionalmente, alguns dados públicos das empresas concessionárias envolvidas, bem como os relatórios da associação representativa dessas últimas, a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), foram também analisados para a consolidação do estudo aqui posto.

Dessa forma, esta dissertação está organizada em cinco seções. A primeira é esta introdução, que abrange a contextualização, a pergunta, os objetivos da pesquisa, e a justificativa do estudo. A segunda divisão contempla o referencial teórico em que são discutidas em profundidade as três bases do estudo proposto, sendo subdividida na análise da relação entre a governança pública e a iniciativa privada e os conceitos de implementação de políticas públicas. Há também a revisão e descrição do histórico das concessões rodoviárias no Brasil, bem como quais capacidades estatais foram relacionadas com a temática pela literatura. Em seguida, expõe-se a metodologia utilizada na construção do trabalho. Na quarta seção, apresentam-se os estudos de casos, que estão estruturados em, uma apresentação inicial das concessões sob a gestão do estado de Minas Gerais, seguida pela análise das capacidades

estatais para cada uma das concessões, mas também, por uma análise cruzada dos principais destaques. Já a sexta seção contempla as considerações finais do estudo.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Após a introdução da pesquisa, esta seção abrange a revisão da literatura com apresentação dos conceitos centrais para o estudo.

### 2.1 Governança Pública e a Iniciativa Privada

#### 2.1.1 Breve histórico

Para se analisar como o Estado e a iniciativa privada se relacionam no campo das políticas públicas no Brasil, retoma-se breve contexto da arena contemporânea da gestão pública do país. Como norte para este referencial, será priorizado o período mais recente, a partir da década de 1980 em diante. As considerações de Diniz (1997, p.29) sobre esse momento, especialmente sobre a Reforma do Estado Brasileiro, podem ser um marco inicial, cita-se:

O tema da reforma do Estado adquiriu centralidade crescente no debate sobre as condições para o enfrentamento da crise que se abateu sobre a economia brasileira dos anos 80. (...)deterioração do antigo modelo de Estado, ao lado do agravamento da dívida externa e do processo inflacionário, transformaram-se nos principais problemas que desafiariam a criatividade dos governos na Nova República.

A autora explicita que os problemas na organização, bem como a capacidade de financiamento dos estados, mostravam-se como questões centrais para a arena de discussão da gestão pública no Brasil. Em convergência ao apresentado, Carneiro e Menicucci (2011) ressaltam que, nesse período, o campo da Administração pública no Brasil como um todo foi marcado por um conjunto abrangente de iniciativas reformistas que, preconizavam a absorção dos preceitos da gestão da iniciativa privada para a melhoria da organização estatal, e para o aprimoramento da eficiência e da eficácia das políticas públicas.

Os autores destacam que no fim dos anos 80 a gestão pública brasileira se pautou em tentativas de adequação a um contexto fiscal adverso, e concomitantemente por um estreitamento das relações com a iniciativa privada, sob a prerrogativa central de que o mercado seria “mais capaz” de promover a gestão das políticas públicas. Para esse movimento convencionou-se denominar como a inserção do paradigma da *New Public Management*, ou a Nova Gestão Pública, (NPM) na administração pública (CARNEIRO E MENICUCCI, 2011).

Esse modelo, em resumo, partia do princípio que deveriam se utilizar das práticas gerenciais da iniciativa privada para o controle das atividades no setor público, com os

pressupostos de que essa adesão traria aumento de produtividade, e que seriam mais eficientes a prestação de alguns serviços públicos. Ademais, o papel dos outros atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, especificamente a Sociedade Civil e as demais Organizações Sociais, era considerado secundário naquele momento, relegando a todos estes entes o rótulo de “consumidores” dos serviços (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Abrucio (1997) destaca que, para o Brasil, apesar de uma primeira tentativa de implementação de uma reforma de cunho “gerencialista” (termo posto para o período da NPM) ter ocorrido ainda na década de 60, com a publicação do Decreto-Lei 200 de 1967<sup>2</sup>, não havia naquele momento as capacidades, tanto estatal, quanto do próprio mercado, para a adoção deste modelo. (ABRUCIO, 1997)

Bresser-Pereira (1998) pontua que, somente a partir da década de 90 após a ratificação da Constituição de 1988, que os meios para uma reforma com as premissas ora destacadas, foram estabelecidas. Houve, dessa forma, uma busca simultânea, tanto para fortalecer a competência da administração direta, e também para regular a transferência dos serviços públicos, quanto conferir uma maior autonomia à administração indireta, enquanto era incluída a iniciativa privada como um (ou o) ator relevante para a gestão e a implementação das políticas públicas. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Cabe pontuar que, de acordo com Tojal e Carvalho (1997), a transição de um modelo da administração pública burocrática para um modelo gerencial, não se estabeleceu como uma sobreposição completa de preceitos. Havia naquele período, como há atualmente, a manutenção de diversos aspectos da administração burocrática. Os autores salientam todavia que, a administração pública gerencial obteve como principais efeitos: o aumento da “autonomia” da administração indireta, a percepção do cidadão como um consumidor ou cliente dos serviços públicos, e a transferência de alguns serviços para a iniciativa privada (TOJAL; CARVALHO, 1997).

Diniz (1997) destaca que a reforma gerencial brasileira não resolveu adequadamente os problemas mais prementes do Estado, referentes a sua organização e a sua gestão financeira. Para a autora, a reforma na prática não se firmou como uma solução para os problemas

---

<sup>2</sup> Decreto esse que apresenta pressupostos de descentralização e delegação em seu texto normativo:

“Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I – Planejamento.

II – Coordenação.

III – Descentralização.

IV – Delegação de Competência.

V – Controle.”

(Decreto-Lei 200 de 1967)

enfrentados na administração pública, mas ao contrário, foram intensificadas algumas lacunas que também eram observadas no modelo da administração burocrática. A autora aponta que a NPM: “promoveu um estreitamento dos vínculos entre elites estatais e empresariais (...) que gerou situações de intrincado entrelaçamento de interesses e de subordinação do público ao privado”. (DINIZ,1997, p.40)

Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) reforçam as considerações de Diniz (1997), mas ponderam que, apesar das limitações do período, e de não se ter alcançado os resultados esperados de melhoria da eficácia e eficiência nas políticas públicas de fato, alguns benefícios devem ser considerados para esse período do campo da administração pública brasileira, a saber: a introdução de instrumentos e princípios de gestão por resultados, as estratégias descentralizadoras conferindo maior autonomia a diferentes níveis hierárquicos da cadeia de formulação e implementação de políticas públicas, as avaliações de desempenho para o corpo técnico burocrático, as preocupações com a avaliação e o monitoramento das políticas públicas, e um orçamento pautado por resultados (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

A reforma gerencial brasileira apresentou desta feita, diferentes visões sobre suas ações e sobre seus resultados. Este estudo considera que a reforma não obteve a plenitude do prometido progresso da reforma, e que também trouxe alguns agravantes para alguns problemas do período da administração “burocrática”, como apresentado por Diniz (1997); mas, por outro lado, reconhece que, algumas alterações foram de fato benéficas para a mudança de algumas premissas da administração pública brasileira, especialmente aqueles elementos trazidos por Cavalcante, Lotta e Yamada (2018).

Ressalta-se em sequência que, nos anos subsequentes ao período reformista, como enfatiza Rezende (2009), houve também o surgimento de uma pressão crescente por uma maior participação da sociedade civil nas ações públicas, e não somente como consumidores dos serviços, mas sim uma pressão que refletia uma preocupação dessas entidades com a democratização, e com a concreta participação dos diferentes atores nas ações públicas. Tanto para participação nas arenas de debate e consolidação da agenda, como para outras fases do ciclo de políticas públicas, a sociedade civil clamava por acesso e maior participação (REZENDE, 2009).

Novas reivindicações para maior transparência e para as possibilidades do exercício do controle social nas ações públicas foram colocadas em pauta neste período pós-consolidação da reforma gerencial brasileira (após os anos 2000, especialmente). Essas reivindicações ressaltaram a percepção do papel crucial do Estado para a promoção do desenvolvimento, do bem-estar social, mas também que havia a necessidade da participação de outros atores na arena

pública, especialmente da sociedade civil. Para esse movimento mais recente na administração pública, a literatura caracteriza como o período da inserção do “paradigma da governança na esfera pública” (REZENDE, 2009).

O termo governança deriva do vocábulo grego que se relaciona a “direção”, e genericamente é caracterizado como o “ato ou efeito de governar”. (PETERS, 2012) Pensando no campo da Administração pública e diante das variadas conceituações sobre o termo (e a própria abrangência da palavra de origem inglesa *governance*), Levi-Faur (2012, p. 28) apresenta a governança na gestão pública como: “ordem e desordem, eficiência e legitimidade, no contexto da hibridização de modos de controle que permitem a produção de ordem fragmentada e multidimensional”.(LEVI-FAUR,2012)

Ressalva a ser feita, a utilização do paradigma da governança não surgiu a partir das constatações das falhas no modelo gerencial da administração pública, pois já haviam manifestações de algumas premissas da governança pública na própria reforma gerencial brasileira, como nos recorda Menicucci e Gontijo (2016). Cabe destacar todavia que, no período da implementação dos preceitos da NPM, em um campo marcado pela centralização das ações públicas no Estado e no Mercado, acrescida da visão de que a atuação do Estado poderia ser uma “amarra” aos processos de provimento de serviços públicos; foram gerados impeditivos para a consolidação dos pressupostos da governança pública no campo da administração pública, especialmente questões de transparência das ações e participação efetiva da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. Um exemplo esclarecedor emerge de Souza (2018), que destaca que a regulação e a fiscalização dos serviços públicos eram observados como “entraves burocráticos” para os processos de implementação das políticas, e não como ferramentas efetivas de controle. (SOUZA, 2018)

Adicionalmente, e como também sugerido por Souza (2018), recentemente foram criados alguns meios para a incorporação dos preceitos da teoria de governança na arena da gestão pública, nessa seara a autora salienta: “Nas últimas décadas, foi incorporado o conceito da “governança” às políticas públicas.” (2018, p.8), o termo governança pública (...) “refere-se a qualquer modo de coordenação de atividades interdependentes e que se influenciam mutuamente para a consecução de objetivos públicos”. (JESSOP, 1998; SOUZA, 2018). Para o estudo aqui posto, considera-se então que o paradigma da governança já estava presente no período da NPM, mas sugere-se que somente a partir dos novos mecanismos de controle e também da participação da sociedade civil, que foi possível a consolidação do modelo na esfera pública.

Atualmente podem ser identificados três eixos principais de análise da governança na esfera pública: os modelos de “hierarquia”, “mercado” e “rede”. O modo “hierarquia” se configura como aquele em que há trocas auto interessadas e que se organizam em relações contratuais entre poder público e demais entes. Nesse modelo é importante o controle das etapas envolvidas para o processo de consolidação da ação pública, bem como a avaliação final dos resultados. (PIRES e GOMIDE, 2016). Niehaves e Plattfaut (2011) expõem que o modo hierarquia baseia-se na estrutura burocrática weberiana, com relações bem definidas, o estabelecimento de rotinas e a vinculação por subordinação. Nesta, pressupõe-se um ambiente estável, com regras, compromissos e procedimentos bem definidos (NIEHAVES e PLATTFAUT, 2011).

O modelo de governança pautado no “mercado”, por sua vez, remete à coordenação das ações a partir de ações de regulação prioritariamente, seja vinculada aos custos de transação, seja via previsões contratuais, seja por imposição de regulamentos de direitos. A interação entre as organizações ocorre por meio de ações que não criam vinculação permanente, como no caso do modelo hierárquico. Há uma maior flexibilidade e um menor comprometimento entre os parceiros, e que dependem essencialmente das capacidades envolvidas desses, e da relação entre a oferta e demanda por serviços (NIEHAVES e PLATTFAUT, 2011; GREANY e HIGHAM, 2018).

O formato de “rede” por fim, é descrito por Inojosa (1999) como uma parceria que agrega entes de diversas naturezas jurídicas, podendo ser de diferentes origens do setor público ou privado, e exibir variações em relação à competência, produto ou serviço. Niehaves e Plattfaut (2011), apresentam as redes como o modelo construído a partir de forças complementares e interesses comuns entre os parceiros independentes, com a coordenação baseada na comunicação, e no compartilhamento de conhecimento e confiança. (NIEHAVES e PLATTFAUT, 2011)

Pontua-se que este estudo não irá se aprofundar em questões afetas ao modo de governança em rede, a análise estará direcionada para o modo delimitado como “mercado” prioritariamente, mas também com algumas ponderações do modo “hierarquia”. Para o campo das políticas públicas da infraestrutura rodoviária em Minas Gerais, como será abordado na seção “As Concessões Rodoviárias e a Política de Infraestrutura Rodoviária no Brasil”, identificou-se que os desafios e oportunidades se encontram nas capacidades do estado para exercer o comando e o controle, com a efetiva participação dos atores envolvidos nesse processo por meio de regulamentos e imposições contratuais. Outrossim, analisou-se como essa

regulação, e essas relações contratuais se equacionam para gerar o comprometimento com os parceiros, além de como a fiscalização das ações públicas, se consolidou.

### **2.1.2 Capacidades de Estado: a coordenação, a regulação e a fiscalização**

Busca-se nesta subseção discorrer mais profundamente sobre as capacidades do Estado de modo a expor os conceitos presentes neste estudo, em específico as macro dimensões da coordenação, da regulação e da fiscalização.

No Brasil as capacidades estatais foram abordadas por diferentes autores, e como referências destaca-se aqui um resumo elaborado por Gomide (2016) e Souza (2017). Gomide (2016) realizou uma análise extensa das capacidades sob diferentes perspectivas, a saber: a capacidade coercitiva, a fiscal, a burocrática/administrativa, a relacional, a legal e a política. A perspectiva coercitiva diz respeito ao papel do Estado na manutenção da ordem pública e na defesa do território. A perspectiva fiscal refere-se ao poder do Estado na captação de recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos. A perspectiva burocrática/administrativa envolve por sua vez, a habilidade de controle e implementação de ações públicas. A perspectiva relacional remete às habilidades das burocracias estatais de se conectarem com os diversos grupos da sociedade.<sup>3</sup> A perspectiva legal ou regulatória concerne à capacidade para definir e garantir as regras que conformam as interações entre os atores, e está relacionada à garantia dos contratos, bem como à regulação da atividade econômica. Por último, a perspectiva política corresponde ao poder de agenda ou à capacidade dos governos eleitos de fazer valer suas prioridades. (GOMIDE, 2016)

Souza (2017), por sua vez, delimita que o conceito de capacidade estatal apresenta-se em quatro dimensões, três delas alinhadas ao apresentado por Gomide (2016), a política, a legal, a organizacional/administrativa e a de políticas públicas. Como aborda Souza (2017, p. 31), cita-se:

“O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes

<sup>3</sup> Dessa perspectiva adviria “a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações” (GOMIDE, 2016, p. 23).

ressalvas sobre a capacidade do Estado é sua desigualdade ou variedade entre áreas de políticas públicas.”

Há variados focos quando se pretende apresentar as capacidades do Estado. Para este trabalho, além do breve histórico da arena pública no país, discorrido anteriormente, houve o direcionamento para a compreensão de como a política de infraestrutura rodoviária foi influenciada por dimensões mais específicas, que são: a capacidade de coordenação, de regulação e de fiscalização das ações públicas.

Notório pontuar que este estudo também apresentou um breve enfoque sobre a perspectiva da capacidade burocrática, uma vez que esta se mostra atrelada às demais dimensões de comando e controle aqui em debate. Evans e Rauch (1999) delimitam que a habilidade de implementação das políticas públicas, exige uma burocracia profissional dotada de recursos e de instrumentos necessários para o alcance de objetivos planejados. Ademais, para execução da regulação e da fiscalização, deve-se atentar também para o *corpus* de servidores e como suas ações são executadas, assim como para a estrutura da organização burocrática instituída.

Cabe ressaltar, que como sugerem Aguiar e Lima (2019, p.22) “a maior parte das pesquisas sobre capacidades desenvolvidas teve sob foco de análise apenas a burocracia, sem levar em consideração os recursos e instrumentos de que esta dispunha para desempenhar suas funções. A principal lacuna identificada pelos autores foi, a necessidade de expansão de estudos envolvendo os recursos e os instrumentos dos quais a burocracia dispõe para a implementação das políticas públicas, visto que a profissionalização da burocracia já foi amplamente explorada pela literatura. Desta feita, buscou-se ampliar a discussão sobre os instrumentos em si, mais especificamente em como concessões rodoviárias foram e são coordenadas, reguladas e fiscalizadas pelo Estado, sem se desvincular porém de alguns aspectos da análise sobre as atividades do corpo burocrático. (AGUIAR; LIMA, 2019).

Justifica-se a escolha, pois, como será exposto na seção “Metodologia”, na análise da documentação, na leitura flutuante dos dados primários, e até mesmo em alguns dados secundários, observou-se que essas dimensões se manifestaram de forma expressiva na implementação da estratégia aqui em análise. Para subsidiar o trabalho aqui posto, retomam-se, então, alguns estudos que já se pautaram em tais dimensões e podem ser um apoio para a compreensão do contexto aqui exposto.

### 2.1.2.1 A Coordenação

Para este estudo apresenta-se inicialmente a coordenação com as seguintes características: um processo extremamente complexo e que se caracteriza pela presença de uma diversidade de atores envolvidos na consecução das ações, e que podem se apoiar mutuamente, ou mesmo discordar, mas que prioritariamente, devem se complementar para o atingimento dos objetivos pactuados. Esses atores devem assim estar envolvidos e atrelados a uma finalidade comum e com um propósito claro, mas também, apresentar conflitos e discordâncias. (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Através da coordenação busca-se alinhar atividades, com o intuito de reduzir sobreposições e duplicações, garantindo que os objetivos de uma ação planejada sejam atingidos (BAKVIS; JUILLET, 2004). No que se refere especificamente à capacidade de coordenação das políticas públicas, adotar-se-á neste estudo o que pontuam Pelkonen et al., (2009), os quais apontam que o ato de coordenar apresenta-se, genericamente, como uma dimensão capaz de “ordenar prioridades, dirimir conflitos, e estabelecer parâmetros para a promoção de um serviço público com eficiência” (PELKONEN *et al.*, 2009).

No presente trabalho, adotou-se prioritariamente o apontamento de Diniz (1995), que conceitua a coordenação no âmbito do setor público brasileiro como, “submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de compatibilizar as diferentes visões sobre uma ação pública. Não se trata, pois, de eliminar o conflito, mas de administrá-lo de forma eficiente, vale dizer, de forma compatível com a racionalidade governativa, que é definida em função de um projeto coletivo.” (DINIZ, 1995, p. 62). Para a autora, a capacidade de coordenação das ações estatais se apresenta atrelada à capacidade de integração entre diferentes áreas de um governo e demais atores envolvidos, bem como à forma de se garantir coerência e consistência das políticas governamentais em prol de um objetivo comum pactuado. Para a infraestrutura rodoviária, será perceptível na seção “Estudo de Caso” que, além da escolha e a seleção dos atores partícipes, a coerência e a consistência também são características necessárias para a plena consecução dos objetivos propostos (DINIZ, 1995).

Aguiar e Lima (2019) por exemplo, citam que Santana (2016), realizou estudos das políticas de infraestrutura energética em que foram analisadas a coordenação (entre o governo central e as esferas de poder subnacionais, e entre o governo central e o empresariado), e a regulação (criação de normas específicas). Os autores citam também um estudo de Fonseca (2016) que analisou a adoção de procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil, na Índia

e na China na área de construção de barragens e na geração de infraestrutura hidrelétrica, sob as mesmas perspectivas, e também pelas dimensões do controle e das ações de fiscalização.

Aprofundando-se nos estudos de Santana (2016), foi premente observar que houve direcionamento para a análise das condições da infraestrutura física, das condições de financiamento e da estrutura burocrática nos BRICs<sup>4</sup> na área de infraestrutura energética. O autor apresentou hipóteses sobre o papel da gestão e do financiamento na área, e procurou demonstrar as vantagens de um sistema coordenado pelos estados, para o suporte das ações, via créditos de bancos públicos e destacar que estes foram instrumentos essenciais para a superação das defasagens tecnológicas no regime produtivo nesta grande área. Dois tipos de capacidades foram analisados neste estudo de Santana (2016), a de coordenação (entre o governo central e as esferas de poder subnacionais, e entre o governo central e o empresariado) e a de regulação (criação de normas específicas). Em síntese, o autor concluiu que foram essenciais as ações estatais de coordenação e da regulação para que se estabelecessem novos polos e para que novas tecnologias fossem implementadas. (SANTANA 2016 *apud* AGUIAR e LIMA, 2019)

Fonseca (2016) por sua vez, investigou a adoção de procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil, na Índia e na China na área de construção de barragens e geração de infraestrutura hidrelétrica. Para isso, analisou a capacidade de coordenação, exercida pelas agências governamentais, e o controle e a fiscalização exercidos pelo Estado e pela sociedade civil. O autor sustenta que a coordenação das relações contratuais com a iniciativa privada e as relações intergovernamentais exercidas de modo claro e objetivo, foram estritamente necessárias para a concretização das políticas promotoras de desenvolvimento ambiental sustentável. Igualmente defende que as ações de regulamentação e fiscalização foram executadas com maior eficiência, de acordo com os indicadores e objetivos pactuados. (FONSECA 2016 *apud* AGUIAR e LIMA, 2019)

Cabe destacar que, como também salientam Aguiar e Lima (2019, p.6), esses estudos podem ser nortes de percepção de que estas ações em infraestrutura, com grande volume de investimentos, necessitam de um planejamento claro de longo prazo, bem como de políticas de comando bem claras, para que os investimentos do ator privado não se tornem ineficazes. Os autores enfatizam o que se segue:

“Esses tipos de políticas exigiriam maior grau coordenação, uma vez que normalmente são planejadas para o longo prazo, pois, além de demandar um elevado investimento inicial, não trazem retorno imediato, estando sujeitas às flutuações dos

---

<sup>4</sup> “O BRICS é o agrupamento formado por cinco grandes países emergentes - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.” (Fonte: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/sobre-o-brics/o-que-e-o-brics>, acesso em 20 de Junho de 2021)

ciclos políticos. (...)Logo, a capacidade de coordenação conformaria um instrumento para superar essas barreiras e, conjuntamente com as capacidades burocrática e relacional, oportunizaria a continuidade da formulação e da implementação de políticas nessas áreas.

Para a análise no presente estudo, tais considerações foram um indicativo, pois assim como as políticas de infraestrutura energética e da construção de barragens; a formulação e a implementação da política de infraestrutura rodoviária apresenta como premissas: uma grande necessidade de investimentos, a necessidade de coordenação do ator estatal com clareza, e um planejamento de longo prazo para o controle efetivo das ações. (BEMERGUY,2004)

### **2.1.2.2 A Regulação**

Como frisa Barroso (2005), além da coordenação das ações é também necessário o esclarecimento das “regras do jogo”, ou a “regulação das ações”, para a implementação das estratégias pensadas. Sob essa ótica, conceitua-se a regulação como um processo ativo que compreende não só a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também que promovem o seu ajustamento, provocado pela diversidade dos vários atores em um campo. (BARROSO, 2005)

Barroso (2005, p.32), destaca que a regulação é uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social) e está associada “(...)aos processos de retroação (positiva ou negativa). É ela que permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores.” (BARROSO, 2005)

Para Motta (2003) por sua vez, a regulação é na verdade a dimensão que objetiva dar funcionalidade e racionalidade à atuação de um outro ator nas ações públicas, o Mercado. O autor cita: “quando direcionada à atividade privada, estabelece um regime de sujeição geral e impõe deveres aos agentes do mercado. Ao revés, quando endereçada aos serviços públicos, constitui um regime de especial sujeição e impõe obrigações aos prestadores e cidadãos-usuários.” (MOTTA, 2003).

Sob outra perspectiva, da Teoria Econômica da Regulação, Fiani (2004) introduz alguns questionamentos quando apresenta as características da regulação, a saber: “Por que regular? (Ou quais fatores que justificam a intervenção, como a existência de falhas de mercado e as ineficiências econômicas criadas pelo mercado); Como regular? (Ou a definição se vai regular

preço, quantidade, qualidade, abrangência, taxa de retorno, taxa de investimento); Quem arca com os custos da regulação? (Acerca tanto dos custos da ineficiência econômica eventual que uma intervenção econômica pode trazer, quanto dos custos administrativos, já que o Estado, para regular, deverá constituir uma agência reguladora, com pessoal qualificado e um aparato fiscalizador e monitorador); e uma pergunta auxiliar, Para quem regular? (Isto é, quais são os estratos da sociedade que serão eventualmente beneficiados em decorrência de uma regulação e se o benefício é legítimo, justo, com a sociedade disposta a arcar com esta regulação)” (FIANI,2004).

Tendo como norte as concessões rodoviárias, este estudo será direcionado para o primeiro e o último questionamento ora ressaltados por Fiani (2004), a saber: (...)“Por que regular? (Ou quais fatores que justificam a intervenção, como a existência de falhas de mercado e as ineficiências econômicas criadas pelo mercado)”; mas também (...) “Para quem regular? (Isto é, quais são os estratos da sociedade que serão eventualmente beneficiados decorrente de uma regulação e se o benefício é legítimo, justo, com a sociedade disposta a arcar com esta regulação)”. A primeira questão será esclarecedora para apresentar a consolidação da estratégia em si, visto que há necessidade de o Estado expor as causas da cessão de um serviço e tentar se manter afastado das influências não interessantes ao poder público pelo ator “Mercado”; e a segunda questão, direcionada à análise do desempenho e do controle do serviço público cedido.

Como aponta Fiani (2004) citando Stigler (1971), o processo de regulação não eficiente pode acarretar em dois resultados desinteressantes para o poder público. O primeiro é a captura do Estado pelas firmas reguladas, e o segundo é a própria ineficiência do Estado como instrumento de alocação e controle de recursos. Esses resultados podem ser indutores, por sua vez, de ineficácia no serviço prestado, na medida em que incorporam ao processo de decisão agentes insuficientemente informados e que não possuem interesse direto na ação pública, mas tão somente a lucratividade das mesmas (FIANI 2004).

Fiani (2016) argumenta também que nos contratos de concessões diversas que foram por ele estudados, a economia de custos proporcionada pelas parcerias não levou em conta aspectos gerenciais envolvidos para a viabilização destes empreendimentos. De acordo com o autor, os arranjos foram caracterizados pela presença de: “i) diversos agentes, os quais muitas vezes são competidores entre si, e em relações de longa duração; ii) investimentos conjuntos em ativos específicos; e iii) contratos incompletos”. Assim, para os arranjos de governança dessas parcerias haveria, segundo o autor, a propensão a diversos tipos de conflitos, resultando em elevados custos de transação no seu desenvolvimento, e/ou no seu mau funcionamento. Em uma perspectiva apenas pela perspectiva econômica, poderia se concluir que havia

“autossustentabilidade” naqueles empreendimentos, mas o autor aponta que seria necessária uma análise das outras dimensões envolvidas nos processos de consolidação dessas concessões, para de fato averiguar os benefícios e malefícios da cessão ao ente privado. (FIANI,2016)

Cuéllar (2001) destaca que no Brasil cabe ao Poder Legislativo e às agências reguladoras (e aos demais órgãos do executivo - as Secretarias e Autarquias - quando inexisterem agências independentes) o poder de regular. A autora apresenta que “a Constituição Federal de 1988 admite a participação de outros poderes, em caráter secundário, no processo de elaboração das leis, assim como a possibilidade de exercício da função normativa autônoma por parte do Poder Executivo por meio de regulamentos e de medidas provisórias” CUÉLLAR (2001, p. 108).

### **2.1.2.3 A Fiscalização**

Além de esclarecer devidamente as regras do jogo, pelo fato de se tratarem de ações públicas, o controle do arranjo posto e das atividades para consecução dos objetivos devem ser também esclarecidas. Conforme Gomes et al (2000, p.3), controle se trata de “um conjunto de medidas exercidas sobre determinadas ações e processos de um sistema, para que não se desviem das normas preestabelecidas.” Chiavenato (2003) por sua vez especifica que o controle é a função administrativa que busca aferir o desempenho para que os objetivos organizacionais e os planos estabelecidos sejam realizados.

Rocha (2003) sugere que na administração pública o “controle” apresenta diversas lentes de análise (quanto à sua extensão – externa ou interna, quanto ao momento, se preventivo ou coercitivo, e quanto a sua natureza, a legalidade e a eficiência). Para esse estudo o conceito de controle será afeto às perspectivas que se relacionam aos processos de fiscalização das concessões. No âmbito público, “controlar” refere-se às atividades do Estado que objetivam confirmar que os princípios administrativos postos (exemplos: a legalidade, a eficiência, a publicidade) foram obedecidos. Ademais, essa dimensão apresenta também uma lente para analisar se os contratos estabelecidos pela administração pública e o uso do patrimônio estatal não estão sendo utilizados de forma indevida. (LOUREIRO, et al. 2015)

Dois eixos foram trabalhados neste estudo: o “controle interno”, realizado pela administração direta, em que se apresentam uma série de normas necessárias ao bom desempenho das atividades da gestão pública para a execução da fiscalização preventiva, impedindo erros que ocorram involuntariamente, ou mesmo ações reativas e punitivas, evitando os desperdícios futuros na gestão dos ativos do Estado. E o “controle externo”, aquele exercido

por órgãos não integrantes da administração direta, pertencentes aos Poderes Legislativo ou Judiciário por exemplo, e que se referem a ações regulamentadas também podendo ser preventiva ou reativa, dos demais atores para a fiscalização de uma atividade pública. (ROCHA, 2003).

O controle interno pode ser conceituado como aquele “exercido dentro de um mesmo poder, seja o exercido no âmbito hierárquico, seja o exercido por meio de órgãos especializados, sem relação hierárquica com órgão controlador, ou ainda o controle que a administração direta exerce sobre a administração indireta de um mesmo poder.” (ALEXANDRINO E PAULO, 2012, p. 813). O controle externo por sua vez, como delimita Jacoby Fernandes (2003), é “o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando à fiscalização, à verificação e à correção de atos”. (FERNANDES 2003, p. 50). Mais especificamente sobre a “fiscalização”, resume-se aqui como, uma atividade que pode ser executada em variados níveis, tanto no controle interno, quanto pelo controle externo, e que busca comprovar se as normas em vigor foram devidamente observadas, e se as ações fiscalizatórias estão sendo executadas com eficiência e eficácia (LOUREIRO, *et al.* 2015).

Na área de infraestrutura rodoviária, como destaca Olivieri (2016), em específico para as concessões, a fiscalização é exercida mais comumente por meio das ações dos órgãos internos, com medidas preventivas, de monitoramento, inspeção, advertência, podendo ser punitivas e/ou corretivas. Por meio do controle externo, a fiscalização ocorre de maneira similar, mas que pode acarretar na possibilidade de aplicação de sanções mais graves como, a responsabilização de agentes públicos e também maiores sanções ao agente privado envolvido. (OLIVIERI,2016)

No Brasil, o controle interno para a área de infraestrutura rodoviária é comumente exercido pelas Agências Reguladoras, ou por demais órgãos do Executivo (Secretarias de Estado e Autarquias), já o controle externo é exercido pelo Congresso e pelos Tribunais de Contas (CARVALHO FILHO, 2012). Para as ações de controle externo, a Constituição Federal de 1988 determina que as competências são adstritas ao Congresso com apoio e operacionalização exercidas pelos Tribunais de Contas, segundo se verifica na sequência:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. [...]

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. (BRASIL, 1988).

## 2.2 Implementação de Política Pública

Busca-se nesta subseção destacar que além das capacidades ora destacadas, deve-se atentar para questões afetas à implementação das políticas públicas. Desta feita, é válido apontar também o que a literatura conceitua como o que se delimita como a fase da implementação de políticas públicas, e em específico, a fase de escolha das estratégias utilizadas para o atingimento dos objetivos pactuados.

Souza (2003) assinala que “as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação”. Esse ciclo, por sua vez, não é estreitamente ligado à realidade, mas é um relevante instrumento analítico para a compreensão do processo de construção e execução das políticas públicas (SOUZA, 2003). No que se refere à fase de “implementação”, interesse desta pesquisa, Barbosa (2016, p. 1) aponta que, dentro do ciclo de políticas públicas, esta etapa consiste no desafio de “transformar intenções gerais em ações e resultados”, processo este afetado pela complexidade derivada da multiplicidade dos temas envolvidos, e pelos diferentes atores partícipes. A implementação, segundo Barbosa (2016), é uma fase crucial pois trata-se da etapa em que há a materialização das propostas, através da atuação dos agentes “implementadores”, presentes nas mais diversas instâncias e atuando em prol do alcance dos resultados esperados. (BARBOSA,2016)

Dadas as variadas formas de conceituar a temática, para este trabalho será adotada a definição de Lotta (2019), que é convergente com aquilo trazido por Barbosa (2016). Lotta (2019) define a implementação de políticas públicas como a “fase em que se materializam as ações pensadas em momento da formulação das políticas públicas”, e que por sua vez, envolve a interação de múltiplos atores para a consecução de um objetivo pensado. Nessa fase busca-se “compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado, e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas”. (LOTTA,2019, p. 14).

Silva e Melo (2000) ressaltam que a implementação ocorre em um ambiente de incerteza caracterizado por: “(i) Limitações cognitivas dos especialistas e estudiosos, em função da complexidade dos fenômenos e dos contornos do conhecimento científico; (ii) Ausência de controle sobre as possíveis contingências, as quais relacionam-se a externalidades e ao cenário futuro que não pode ser previsto plenamente; (iii) Impossibilidade de abranger todas as decisões decorrentes da formulação, decorrente do espaço discricionário dos próprios implementadores; (iv) Possibilidade de divergência entre as preferências dos formuladores e da coletividade, uma

vez que há certa carga de subjetividade inerente ao elemento humano, além de certa centralização no processo de formulação”(SILVA E MELO, 2000).

Para este estudo duas dessas considerações, a “(ii) Ausência de controle sobre as possíveis contingências, as quais relacionam-se a externalidades e ao cenário futuro que não pode ser previsto plenamente”; e a “(iii) Impossibilidade de abranger todas as decisões decorrentes da formulação, decorrente do espaço discricionário dos próprios implementadores”, serão melhor trabalhadas, já que quando se analisam estratégias de implementação de políticas públicas para a área de infraestrutura, as temáticas “controle” e “processo decisório” são elementos essenciais.

Silva e Melo (2000) apontam que a fase de implementação, já foi apresentada como um tema sensível nas discussões sobre a eficiência e/ou eficácia da ação governamental. Os autores destacam que nesta fase é bastante provável que surgirão obstáculos e contingências, as quais, podem levar à descontinuidade ou a não efetivação das decisões formalizadas caso, não sejam solucionadas. Além disso, a capacidade decisória dos atores envolvidos, para lidar com essas contingências, pode ser crucial para a implementação da política de fato.

Diniz (1996) destaca também que a capacidade governativa do Estado envolve de maneira direta a ação estatal na execução e consecução das metas coletivas, a partir da combinação de capacidades de comando e coordenação, bem como a de implementação de políticas públicas (DINIZ,1996). Essa capacidade de implementação das ações públicas, por sua vez, envolve a necessidade da seleção das “ferramentas adequadas para sua materialização”, como nos esclarecem Ollaik e Medeiros (2011).

Barrett (2004) salienta que a década de 1980 foi marcada por estudos e novas discussões sobre a fase de implementação das políticas públicas, com destaque para as disputas em torno da sua própria conceituação, mas também para as estratégias utilizadas. Por outro lado, os anos de 1990 representaram uma redução do enfoque de tratamento teórico sobre este ponto, em função da centralidade da discussão sobre a Nova Gestão Pública e dos cenários mais voltados para a participação do mercado nas ações públicas.

Os autores Howlett e Ramesh (2013), ao analisarem a implementação das políticas públicas e suas estratégias, afirmam que as opções por uma determinada ação está atrelada à “extensão com que elas propõem soluções aos problemas enfrentados pelo *status quo* da sociedade” (HOWLETT E RAMESH, 2013). Oliveira e Couto (2019) citando Hall (1993) sublinham: “Peter Hall (1993) identificou três tipos distintos de ação: as de “primeira ordem”, baseadas em ajustes pontuais em parâmetros de implementação da política; as de “segunda ordem”, que são mudanças em um conjunto de instrumentos relacionados à consecução dos

objetivos da política; e as de “terceira ordem”, significando mudanças nos próprios objetivos da política.” (HALL, 1993 *apud* OLIVEIRA e COUTO, 2019).

Partindo das premissas de Hall (1993), citadas por Oliveira e Couto (2019), este estudo busca aprofundar-se tanto nas questões da implementação da política efetivamente, quanto de alguns aspectos de “primeira ordem”, mais especificamente na análise da estratégia de concessões rodoviárias para a consecução de políticas públicas de mobilidade e infraestrutura, e nas suas alterações pontuais da estratégia ao longo dos anos.

Como apontou Silvestre (2019, p. 14), com a inserção dos novos atores na arena pública e de modo a implementar uma ação com eficácia, o poder público pode utilizar de ferramentas diversas para execução e controle das ações públicas, e a área de infraestrutura e logística não se furtou de tal condicionante. O autor destaca: “Para que fosse cumprida, foram utilizadas várias ferramentas por parte dos entes públicos, a saber: contratos, subsídios, subvenções, vouchers, entre muitos outros. Esse tipo de arranjo baseado em contratos permitiria, em tese, a contratação de sujeitos vários por parte do Estado, sem que este tivesse a necessidade de alargar, ainda mais, a própria estrutura e desenho. Pese esse fato, o ente público mantinha a obrigação de providenciar o serviço, sem que detivesse a responsabilidade de o prestar. Contudo, a não responsabilidade de o prestar, não isenta o ente público, totalmente, de o controlar.” O autor ainda complementa que “a missão do Estado tem vindo a ser cumprida por vários agentes e agências, podendo estas ser públicas (incluindo-se os vários níveis de governo), privadas e/ou da sociedade. Hoje, e para que a missão pública possa ser cumprida, é demandada uma maior coordenação e colaboração entre figurantes”. (SILVESTRE, 2019, p. 14),

Cabe destacar todavia que Ollaik e Medeiros (2011) apontam que a implementação das políticas públicas e as estratégias para sua consecução se distanciam conceitualmente, pois a estratégia se trata do momento dentro do processo de implementação em que os instrumentos pensados são na verdade as ferramentas, ou mesmo as ações de fato dos governos para a implementação das políticas públicas. O instrumento governamental é, desta forma, “um método identificável pelo qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público”. (OLLAIK E MEDEIROS, 2011).

Utilizando-se de conceitos da teoria institucional, os autores salientam ainda que os instrumentos para a consolidação das políticas públicas são os componentes para a “estruturação” das políticas públicas. Para Ollaik e Medeiros (2011) é no momento de instrumentalização das políticas públicas que há a determinação de quais recursos serão utilizados, bem como quais atores serão os determinantes para a seleção de uma determinada estratégia. Reforçam também sobre a necessidade de se estudar novas abordagens para as

políticas públicas e que esses estudos apresentem uma visão mais atualizada do conceito, incluindo, por sua vez, paradigmas da governança pública e suas implicações, e a própria análise sobre a capacidade dos governos para utilizarem determinada estratégia de implementação.

Barrett (2004) argumenta que é fundamental o desenvolvimento de novos trabalhos sobre a fase de implementação para a compreensão da “tensão contínua, entre as expectativas normativas do controle gerencial do processo de implementação de políticas e a realidade vivida das micropolíticas inter e intra-organizacionais na relação política-ação” (BARRETT, 2004). A implementação de políticas públicas não se apresenta assim, como um processo estanque, tampouco se mostra a partir de um conceito único e com apenas um direcionamento para sua análise ou mesmo com estratégias pré fabricadas.

Ollaik e Medeiros (2011), esclarecem também que os novos instrumentos decorrentes das novas premissas na administração pública, especialmente sob a lente da “governança pública”, podem ser o “rompimento com o passado”. Apresentar novas perspectivas sobre temáticas anteriormente debatidas no campo das políticas públicas, assim como o objeto desta pesquisa – as concessões rodoviárias – podem ser uma expansão para a análise do tema. (OLLAIK E MEDEIROS, 2011).

Adotou-se assim, de modo parcial, algumas concepções de como a implementação das políticas públicas são afetadas ao que propõe Garcia (2001, p. 40). O autor analisa a etapa de implementação, sob a perspectiva do “desempenho”, e sugere que a realização das obrigações e dos objetivos definidos, bem como das metas pactuadas em função destes, tem como referência a busca dos princípios da eficácia e da eficiência (GARCIA, 2001).

Para Secchi (2013) a eficácia trata-se “do nível de alcance das metas ou objetivos previamente estabelecidos”. Este conceito está também alinhado ao apresentado por Garcia (2001, p. 42), que apresenta a eficácia como “o grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra”. (SECCHI,2013)

O segundo conceito, a eficiência, pode ser compreendido como “a relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução” (GARCIA, 2001, p. 43). Cabe aqui também destacar o conceito da efetividade, que por sua vez, refere-se às mudanças e os impactos na população-alvo, decorrentes diretamente das medidas implementadas, ou seja, o alcance dos resultados e os impactos almejados a médio e longo prazo. (GARCIA, 2001)

Desta feita, para o objeto aqui posto, será exposto nos estudos de caso como as capacidades estatais se relacionam com a eficácia das concessões (SILVA E MELO,2000). É importante destacar que, considerando a disponibilidade de dados e o tempo para realização do estudo, a análise das concessões em Minas Gerais englobou apenas a dimensão da eficácia.

A eficiência não foi um objeto de análise factível, visto que não foram analisados os parâmetros econômico-financeiros para a implementação da política de infraestrutura do estado de Minas Gerais. A eficácia da estratégia envolveu, por sua vez, uma análise dos resultados das concessões utilizadas na implementação da política pública de infraestrutura. Foi uma alternativa, pois as duas concessões existentes em Minas Gerais foram um indicativo de uma potencial ferramenta para a implementação da política de infraestrutura no estado. Por fim, a efetividade, por sua vez, por incorporar a dimensão da qualidade e do impacto, apresentaria um viés subjetivo, o que poderia estabelecer um escopo inalcançável para este estudo.

Pondera-se aqui que, apesar do recorte, reconhece-se também a importância da análise dos dados econômicos das concessões para implementação das ações públicas de infraestrutura e logística; além disso também reconhece-se a relevância dos demais estudos sobre os impactos das ações públicas para a sociedade, sendo estas sugestões para trabalhos futuros.

## **2.3 As Concessões rodoviárias e a política de infraestrutura rodoviária no Brasil**

Esta seção se subdivide em quatro eixos, sendo que a primeira busca expor uma breve conceituação das modalidades concessão “comum” e parcerias público privadas “(PPP)”. A segunda visa delimitar aspectos gerais das concessões no Brasil e em Minas Gerais, com a exposição de um breve histórico e das características gerais das concessões rodoviárias. A terceira apresenta sinteticamente como as capacidades estatais podem estar atreladas ao objeto de análise deste estudo. E por fim se estabelece um quadro-resumo analítico das dimensões a serem trabalhadas nos resultados encontrados.

### **2.3.1. Concessões rodoviárias “comuns” e as Parcerias Público-Privadas**

Para esse trabalho será estabelecido um norte que propicie a análise da utilização das concessões rodoviárias sob a lente das capacidades estatais e os preceitos de governança pública, contudo válido estabelecer definições de o que a literatura considera como concessões

“comuns” de rodovias e o que se caracteriza também como o modelo de “parceria público-privada “(PPP)”.

É válido enfatizar preliminarmente que para as concessões de rodovias foi trabalhado o conceito de concessão de serviço público estritamente, visto que, há estudos diversos e conceitos distintos sobre o tópico (de se tratar ou não de serviço público)<sup>5</sup>. Para este estudo adotar-se-á o conceito delimitado por Oliveira (2016), que determina que a exploração do “bem rodovias” mostra-se como um serviço de interesse público: “É certo que a exploração de rodovias inclui as atividades de conservação, manutenção, apoio ao usuário e a própria utilização da via trafegável, perfazendo um só negócio cuja finalidade precípua é o tráfego rodoviário, mas este é sim de relevante interesse público e não do particular, que visa seu próprio lucro.” (p. 172).

Bandeira de Mello (2001, p. 622) destaca também que a concessão de serviço público se trata de:

Concessão de serviço público é o instrumento através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

Depiné (2010), salienta que a concessão de serviço público é o “contrato pelo qual a Administração Pública outorga a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração de serviço” (DEPINÉ, 2010, p. 44). Medauar, (2009, p.329-330) referencia que há entendimento pacífico de que, na concessão de serviço público, a titularidade é do Estado, a execução do serviço deve ser exercida por conta e risco do concessionário, e a remuneração deste será vinculada direta ou indiretamente às tarifas pagas pelo usuário. A autora apresenta, dessa forma, as principais características da concessão de serviço público como:

- 1) Há um poder público concedente – a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e outros ente estatais, em cuja competência se encontra o serviço;
- 2) A concessionária é a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que executa possua conta e risco, por prazo determinado. Tratando-se de empresas privadas, não se transformam, pela concessão, em órgãos da Administração, nem a integram. Mas alguns preceitos do direito público se aplicam a suas atividades, por exemplo, o mesmo regime de responsabilidade civil para os entes administrativos (art. 37, § 6º da CF/1988) e os princípios diretores do serviço público. [...]

---

<sup>5</sup> Marques Neto (2001), por exemplo, argumenta que para as concessões de rodovias não existe uma necessidade pública ou utilidade coletiva, que caracterizaria esse tipo de cessão como de “serviço público”.

- 3) A concessionária, de regra, recebe remuneração diretamente do usuário do serviço, pagando este uma tarifa.
- 4) O concedente fixa as normas de realização dos serviços, fiscaliza seu cumprimento e impõe sanções aos concessionários; além do mais, reajusta tarifas.
- 5) A concessão formaliza-se por instrumento contratual, sendo, portanto, um tipo de contrato administrativo, precedido de concorrência.

A concessão de serviço público no Brasil, de acordo com os preceitos de Lei Federal 8987/95, caracteriza-se então como um contrato administrativo em que o Poder Público é denominado o “Poder Concedente”, e o agente privado é denominado “concessionário”. Tal instrumento normativo dispõe genericamente sobre o regime de concessão e permissão de serviço público, previsto no art. 175 da Constituição Federal de 1998, e em outras leis esparsas.<sup>6</sup>(MEDAUAR, 2009)

No Brasil, as concessões de serviços públicos podem assumir duas naturezas distintas, sendo, as “concessões gratuitas” ou as “concessões onerosas” (LEE, 1996; SENNA *et al.*, 1998). Na modalidade de concessão gratuita, não há contrapartidas do Poder Concedente à concessionária e tampouco da concessionária ao Poder Concedente. Nestes casos, há apenas a delegação do direito de exploração do bem público a um agente privado, assim a remuneração advém exclusivamente da exploração comercial deste empreendimento. Na modalidade onerosa, todavia, a rentabilidade prevista derivada da exploração do empreendimento concedido, é possivelmente tão alta, que o saldo superavitário deve ser compartilhado com o concedente, em proporção definida em contrato entre a concessionária e o Poder Concedente (SANDIM, 2014).

Para o objeto aqui posto, as concessões de rodovias, Pereira (1998, p. 111) delimita alguns outros condicionantes básicos que devem ser obedecidos para a efetiva delegação do serviço, a saber:

- “· A iniciativa privada estará assumindo uma função de natureza nitidamente de interesse público;
- O Poder Concedente sempre será a União, os estados e municípios;
- A seleção do concessionário deverá ser feita com base em licitação pública;
- Na concessão de serviços não existe qualquer alienação de bens públicos.”

Cabe destacar também que, neste trabalho, a concessão de serviço público de rodovias, regulamentada pela Lei 8987/1995, foi trabalhada como “concessão comum”. Depiné (2010) salienta que é crucial trazer tal conceituação, pois em 2004, a legislação 11.079/04, apresentou

---

<sup>6</sup> As outras leis citadas por Medauar (2009) remetem à regulação de setores específicos, tais como os de transporte coletivo de passageiros e o caso aqui posto de concessão de rodovias.

uma nova modalidade de parceria, caracterizada como modelo de “parceria – público privada” ou mais especificamente modelo “PPP”.

Na ciência do direito público brasileiro, conforme explicita a autora, esse novo instrumento jurídico acarretou preocupação com a denominação de “concessão comum”, para aquela prevista no regulamento de 1995. Apesar de a expressão “concessão” se tratar de uso correto do termo tanto para modalidade PPP quanto para a “concessão comum”, a autora demonstra cautela ao referenciar ambos os nomes, visto que a concessão comum e o modelo PPP, apresentam distinções em sua estrutura e utilização.<sup>7</sup> (DEPINÉ,2010)

O modelo PPP, por sua vez, apresenta como um dos países precursores a Inglaterra, que, na década de 80 e 90, utilizou-se do denominado *Private Finance Initiative* (PFI) para financiamento das ações públicas de infraestrutura e logística. Segundo Broadbent e Laughlin (2002), a PFI foi uma alternativa para o desenvolvimento da infraestrutura naquele país, apresentando as mesmas características dos modelos PPP atuais. Esse novo arranjo diferenciava-se da forma tradicional na medida em que o estado não era mais o único gestor de todas as etapas de um projeto na área (concepção, design, financiamento, operação e manutenção, entre outros). Igualmente, havia diferenças quanto compartilhamento dos riscos dos empreendimentos.

Para o modelo PPP, utilizar-se-á neste trabalho a definição do HM Treasury (1998), presente em estudo de Roehrich *et al.* (2014), que aponta a PPP como “um arranjo entre duas ou mais entidades que permite o trabalho cooperativo entre elas em direção de objetivos comuns sobre os quais existem algum grau de autoridade e responsabilidade compartilhada, investimento conjunto de recursos, compartilhamento de riscos e benefícios mútuos”. Cabe pontuar de modo complementar que as próprias definições de PPP atualmente também apresentam conceituações variadas, e podem ser analisadas sob dimensões distintas, conforme síntese no quadro 1 abaixo:

---

<sup>7</sup> De forma a não estabelecer alusão incorreta à expressão “parceria”, Depine (2010) utiliza de notas de rodapé para delimitar que quando se refere à concessão como uma “parceria”, o termo está: “Na acepção lata, sem referência a “PPP”.

Quadro 1 - Definições de PPP's

Definição	Dimensão	Autor
Uma relação que envolve o compartilhamento de poder, trabalho, apoio e informações com outros para o cumprimento de metas conjuntas e obtenção de benefícios mútuos	Relação inter-organizacional Cooperação Compartilhamento de poder e informação Objetivos compartilhados Investimentos conjuntos Compartilhamento de riscos	Kernaghan, 1993
Um arranjo entre duas ou mais entidades que permite o trabalho cooperativo entre elas em direção de objetivos comuns sobre os quais existem algum grau de autoridade e responsabilidade compartilhada, investimento conjunto de recursos, compartilhamento de riscos e benefícios mútuos	Relação inter-organizacional; Cooperação Objetivos compartilhados; Investimentos conjuntos; Compartilhamento de riscos	HM Treasury, 1998
Parcerias que incluem disposições contratuais, alianças, acordos cooperativos, atividades colaborativas utilizadas para o desenvolvimento de políticas, programas de apoio e entrega de programas e serviços do governo	Governança contratual; Relação inter-organizacional	Osborne, 2000
Uma relação que consiste de objetivos comuns e/ou compatíveis e de uma distribuição reconhecida de papéis e responsabilidades específicas entre os participantes, que pode ser formal ou informal, contratual ou voluntária, entre duas ou mais partes. A implicação é que há um investimento cooperativo de recursos e compartilhamento de risco, compartilhamento de autoridade e benefícios para todos os parceiros	Relação inter-organizacional Compartilhamento de riscos Investimentos mútuos Compartilhamento de riscos Compartilhamento de benefícios	Lewis, 2002

Definição	Dimensão	Autor
Um contrato juridicamente vinculativo entre governo e empresas para o fornecimento de bens e prestação de serviços que atribui responsabilidades e riscos de negócios entre as partes	Governança contratual; Alocação de riscos	Partnerships British Columbia, 2003
A principal característica de uma PPP, em comparação com a abordagem tradicional para o fornecimento de infraestrutura, é que ele agrupa investimento e prestação de serviços em um único contrato de longo prazo. Durante este período, que pode ser de vinte ou trinta anos, a concessionária irá gerir e controlar os ativos, geralmente em troca de uma remuneração, que é a sua compensação pelo investimento e outros custos	Agrupamento de etapas; Prestação de serviços; Contrato de longo prazo	Engel et al., 2008
Parcerias público privadas são acordos entre governo e organizações do sector privado no qual o ente privado participa da tomada de decisão e da produção de um bem ou serviço que tem sido tradicionalmente prestado pelo setor público, sendo os risco de produção são compartilhados por ambos	Compartilhamento de riscos Relação inter- organizacional	Forrer et al., 2010

Fonte: Adaptado de Roehrich et al. (2014)

A definição de HM Treasury (1998) presente em estudo de Roehrich et al. (2014) é relevante para o objeto aqui posto pois em arranjos para as PPP's rodoviárias mostra-se relevante analisar não só os objetos contratuais, mas também a relação inter-organizacional dos entes partícipes, bem como a cooperação para os objetivos compartilhados, e o compartilhamento dos riscos. A análise dos investimentos também relevante, não foi objeto deste estudo por abordar questões de eficiência.

Retomando, e de acordo com as considerações de Kwak et. al. (2009) a modalidade PPP é, então, “uma parceria entre os setores público e privado, na qual estes trabalham cooperativamente, compartilhando os riscos e as responsabilidades entre si, para o alcance de

objetivos em comum” (KWAK *et. al*, 2009). Como esclarecem os autores, é tamanha a complexidade das relações contratuais entre as partes envolvidas que o modelo PPP distingue-se tanto da modalidade concessão “comum” quanto de outras alternativas de implementação (exemplos: execução direta, convênios). De modo geral, podem-se elencar três eixos principais que diferenciam a “PPP” do modal “Concessão Comum”: a maior possibilidade de diferentes arranjos entre os partícipes; a distribuição dos riscos e responsabilidades no empreendimento; e a possibilidade de diversificação da fonte de remuneração. (KWAK *et. al*, 2009).

Ribeiro (2017), destaca por sua vez que no Brasil, na concessão “comum” tem-se a ausência do compartilhamento de riscos e responsabilidades, e o parceiro privado arca com a completude dos riscos, bem como com as responsabilidades inerentes aos serviços previstos em contrato. Enquanto isso, na modalidade PPP, há na verdade o compartilhamento de riscos, podendo se tratar de riscos financeiros e administrativos. Além disso, as responsabilidades de cada ente envolvido devem ser devidamente destacadas em contrato.

Adicionalmente, Depiné (2010) sugere que o modelo PPP brasileiro tem por escopo de ação, aqueles empreendimentos que não apresentam autossustentabilidade financeira, ou seja, aqueles empreendimentos não apresentam capacidade financeira de se sustentar com as tarifas cobradas, ou que não são passíveis de tarifação, e que necessitam de aporte do setor público para sua plena viabilidade (exemplos: segurança pública e serviços de saúde).

No Brasil há duas modalidades principais: a modalidade patrocinada, e a modalidade administrativa. A patrocinada se refere à concessão de serviços públicos ou de obras públicas (de que também trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), e que envolve a tarifação dos usuários e a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (Lei 11.079/04, art. 2º, §1º). Nas concessões patrocinadas a remuneração do parceiro privado se dá por meio de tarifa cobrada dos usuários, complementada por contraprestação pública, a qual exerce a função de subsídio para o empreendimento. A modalidade administrativa, por sua vez, define-se como o “contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.”(Lei 11.079/04, art. 2º, §2º). Neste último a remuneração do parceiro privado se dá por meio da contraprestação pública exclusivamente, sem a cobrança de tarifas dos usuários. (OLIVEIRA E FILHO,2013)

Ademais, conforme reforça Depiné (2010) citando Sundfeld (2007), no Brasil a Lei Federal 11.079/2004 “normatizou” o modelo; e assim como a Lei Federal 8987/95, das concessões comuns, houve a necessidade de criação de algumas amarras para que a sua utilização não fosse executada de modo indiscriminado: “a lei das PPPs acabou por proibir que

a Administração Pública se comprometa contratualmente a pagar adicional de tarifa em certas concessões de serviço público: aquelas em que o investimento a cargo do concessionário não chegue a atingir R\$ 20 milhões (art. 2º, 4º,I) e quando seu prazo for inferior a 5 ou superior a 35 anos, incluída a prorrogação ( art. 2º, 4º, II,c/c o artº, I) (DEPINÉ, 2010 apud SUNFELD, 2007)

A Lei Federal 11.079/04 apresenta como características básicas das PPPs: o valor do contrato deve ser igual ou superior a R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais); com período de prestação de serviço igual ou superior a 5 (cinco) anos e limitado a 35 (trinta e cinco) anos; e a existência de contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (Lei 11.079/04, art. 2º, §3º). (RIBEIRO, 2017). Quanto ao último ponto, a contraprestação e a fonte de remuneração do parceiro privado, tem-se que, na concessão comum o fluxo de receitas do empreendimento também difere; pressupõe-se que para as concessões comuns as receitas das tarifas de pedágio cobradas dos usuários das rodovias concedidas são suficientes para garantir toda a remuneração do parceiro privado. Por outro lado, para o modelo PPP a remuneração é repassada parcial ou integralmente pelo Poder Público ao parceiro privado, a depender de modalidade escolhida, e de condicionantes previstos em contrato (valor de contraprestação e receitas). (RIBEIRO, 2017)

Nos modelos PPP há também a exigência para que o parceiro privado crie uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), como aponta o artigo 9º da Lei 11.079/2004. Em resumo, essa é uma estratégia para garantir que todos os recursos investidos naquela determinada parceria (pois há viabilidade de uma empresa ou um grupo de empresas assumir o empreendimento) não se confundam com recursos advindos de outros negócios desses atores privados. Segundo Vasquez (2009) “a SPE proporciona uma maior transparência em relação aos recursos que transitam por seu caixa, já que não haverá possibilidade confusão entre o fluxo de capital da controladora ou de seus sócios e o da SPE criada para uma atividade específica. A técnica viabiliza a separação de ativos da sociedade controladora daqueles pertencentes à SPE, em razão do negócio explorado.” (VASQUEZ, 2009. p.19)

O modal PPP também se diferencia quanto a seu arranjo, alguns exemplos que Oliveira e Filho (2013, p.5) apresentam como possíveis desenhos de modalidades das PPP's:

- DBFO (Design-Build-Finance-Operate), DBO (Design-Build-Operate): O privado é responsável pela concepção dos projetos de arquitetura e engenharia, construção, financiamento e prestação de serviços relacionados à PPP (por exemplo, a construção de um hospital com a prestação de serviços clínicos à população);
- DBFM (Design-Build-Finance-Maintenance): Delegação ao privado das funções de concepção dos projetos de arquitetura e engenharia, construção, financiamento e

prestação de serviços relacionados à manutenção da infraestrutura, conservação, vigilância, limpeza, alimentação (chamados pelos ingleses de “soft services”);

- EPC (Engineering, Procurement, Construction): Projetos nos quais o privado tem a responsabilidade de desenvolver o planejamento e o projeto, assim como gerenciar a construção do projeto e instalação de equipamentos necessários. Também chamado de “Turn Key”, que significa que o contratado deve entregar o objeto totalmente pronto para o contratante poder apenas “virar a chave” para o usar o empreendimento;
- DBOT (Design-Build-Operate-Transfer): O privado desenha, constrói, opera e transfere a infraestrutura ao final para o poder concedente;
- BOT (Build-Operate-Transfer) ou BOOT (Build-Own-Operate-Transfer). Esta nomenclatura é utilizada quando é relevante identificar a propriedade dos ativos construídos. As siglas BOT e BOOT são utilizadas muitas vezes como sinônimas. A principal diferença entre os projetos BOT e BOOT se refere ao momento de transferência ao poder público da propriedade dos ativos vinculados à concessão (“bens reversíveis”). Nos projetos BOOT, a transferência dos ativos se dá ao término do contrato, a propriedade da infraestrutura é do privado. Nos projetos BOT, a transferência se dá logo após a conclusão da construção, a propriedade da infraestrutura é da Administração;
- BOO (Build-Own-Operate): Após construir e operar a infraestrutura, o privado não a transfere para o poder público”

Como especifica Ribeiro (2017) cabe ao setor público então, diante dessas distintas configurações, e das diferentes demandas por investimentos analisar cada caso separadamente, buscando identificar o perfil operacional de cada empreendimento sob sua competência, e decidir se é conveniente delegá-lo à gestão da iniciativa privada, e adicionalmente, qual a modalidade e formato a ser utilizado.

A título de exemplo, a modalidade mais comumente empregada no Brasil, são os “DBFO”. São os contratos que permitem que o parceiro privado financie, construa e opere um ativo em troca do direito de auferir as receitas associadas a esse ativo durante um prazo estabelecido em contrato. Nessa abordagem, a propriedade de todos os ativos, novos ou já existentes, ainda continua com o setor público, no entanto, é de responsabilidade do parceiro privado assegurar que os ativos sejam adequados e mantidos de forma apropriada durante o período de concessão e que sejam devolvidos em bom estado quando a concessão terminar. (RIBEIRO, 2017)

Para o caso de concessões rodoviárias premente pontuar que adicionalmente, e de um ponto de vista jurídico, como explicita Justen filho (2003), “deve-se analisar os riscos envolvidos que não estão atrelados à execução da prestação do serviço em si, mas sim ao inadimplemento contratual e a possíveis alterações unilaterais que incorram em impacto do equilíbrio econômico financeiro do instrumento.” (JUSTEN FILHO, 2003). Como o foco deste trabalho está atrelado ao modelo de governança para a implementação das concessões rodoviárias, bem como quais as capacidades do Estado para a utilização dessa estratégia, foi *mister* analisar então, como se configurou esse arranjo, sob as dimensões da coordenação, da

regulação e da fiscalização, além da identificação de quais os reflexos dessas dimensões para assegurar o ingresso de investimentos privados e expansão das redes de infraestrutura rodoviária.

### **2.3.2. Infraestrutura viária e as concessões de vias no Brasil e em Minas Gerais**

Nas primeiras décadas do século XX, as estradas brasileiras apresentavam-se em condições ruins de trafegabilidade, o que se mostrava uma fragilidade do setor de infraestrutura e logística do país. A partir do fim da década de 1930 e meados da década 1940, todavia, o país apresentou ações que garantiram, naquele momento, investimentos necessários para o setor. Em um primeiro momento, a criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) em 1937 e sua posterior reformulação em 1945 (garantidor da autonomia administrativa do órgão); e a criação do Fundo Rodoviário Nacional (FRN), por meio do decreto-lei n. 8.463, de 27 de dezembro de 1945, este financiado pelo Imposto Único Federal sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos (IULCLG), foram os nortes daquele período para a política de coordenação e financiamento da infraestrutura rodoviária nacional. (MUCCI, 2011).

Lourenço Filho(1961), por sua vez, destaca o seguinte:

“É com o Decreto-lei n.º 8.463, de 27 de dezembro de 1945, que a criação de recursos especiais para investimentos rodoviários e o regime de coordenação do sistema rodoviário nacional se consolidam e, em seus princípios gerais, é o vigente atualmente. A chamada Lei Joppert - em homenagem ao engenheiro Maurício Joppert, então Ministro da Viação e Obras Públicas do Governo José Linhares, que propugnou pela adoção das medidas integrantes do decreto-lei - introduz as seguintes e principais inovações:

- a) criou o Fundo Rodoviário Nacional, em substituição ao Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios;
- b) reorganizou o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER.), como órgão autárquico, atribuindo-lhe como receita a cota da União no imposto único sobre combustíveis e lubrificantes;
- c) criou o Conselho Rodoviário, como órgão superior, para coordenação da política rodoviária do país, com poder de ação sobre os Estados;
- d) a cota-parte destinada aos Estados e Municípios foi elevada de 25% para 60%;
- e) o método para a distribuição, anteriormente à base do consumo, passou a compreender 36%, proporcional ao consumo; 12% proporcional à população; e 12% proporcional à superfície;
- f) os municípios foram privados da participação.” (LOURENÇO FILHO, 1961:62)

Neves (2006) ressalta que durante um extenso período esse tipo de financiamento e organização foram de fato as bases para que a malha viária apresentasse uma expansão

relevante. Entre os anos 1960 e 1980, por exemplo, a malha federal pavimentada passou de 8.675 km em 1960 para 47.487 km em 1980. Notadamente contudo, no período pós-crise do setor petrolífero mundial ainda iniciado na década de 1970, e com a consequente extinção da taxa exclusiva destinada ao setor de investimentos em transportes em 1982<sup>8</sup>, os recursos para o investimento no setor foram progressivamente reduzidos, e isso acarretou em uma expansão e manutenção da malha aquém do necessário para a grande demanda de serviços logísticos.

Nesse contexto, Neves (2006) destaca que, do princípio dos anos 1990 até o início dos anos 2000, houve uma expansão bem menos expressiva da malha rodoviária pavimentada federal, com uma estimativa de 56.097 km de trechos pavimentados em 2001. Atualmente, segundo dados da ABCR Brasil apresenta uma extensa malha viária com aproximadamente 1.720.700 km de estradas e rodovias, o que representa a quarta maior malha rodoviária do mundo, porém destas, apenas 105. 814 km pavimentados. Além dessa situação, de haver aproximadamente apenas 6% de malha viária pavimentada, e a necessidade de ampliação das melhorias no restante da malha não pavimentada, com a implantação de estrutura adequada, há outro agravante que perdura na atualidade: “a manutenção dos trechos pavimentados também não dispõe de bom volume de recursos disponíveis para sua conservação” (NEVES, 2006).

Cabe pontuar, dessa forma, que, apesar da retomada dos investimentos no setor rodoviário federal ter ocorrido a partir do princípio da década de 2000 (aproximadamente entre anos de 2003 até 2006), com a priorização da conservação da malha existente, ao invés de uma expansão das ações de implantação e pavimentação, conforme apresentado pelo governo federal (2022), o país já havia adquirido um passivo considerável de malha viária com estado de conservação inadequado ao longo dos anos anteriores.

De forma a exemplificar o discorrido, Campos Neto *et al.* (2011) salientam que, no início da década de 2010, havia um passivo para adequação das vias federais existentes que totalizava a necessidade de mais de R\$180 bilhões, tanto para obras emergenciais para a implementação de novos trechos rodoviários, bem como para a manutenção e conservação dos trechos rodoviários existentes (CAMPOS NETO *et al.* 2011).

Isso se mostra como um problema, pois segundo os estudos da Confederação Nacional dos Transportes – CNT (2019), o transporte rodoviário no Brasil é o responsável por 61% da movimentação de mercadorias e 95% do trânsito de passageiros, o que representa uma ampla capilaridade, e uma dependência da economia nacional desse tipo de modal (CNT, 2019). Nessa

---

<sup>8</sup> Os recursos da arrecadação do imposto sobre combustíveis foram progressivamente transferidos para o FND e, em 1982, a sua vinculação ao setor rodoviário foi extinta. (Campos Neto *et al.* 2011)

mesma pesquisa, é válido afirmar que foram atualizados os valores que Campos Neto ressaltou em 2011, e para o ano de 2019 por exemplo, estima-se que eram necessários investimentos no valor de R\$ 496 bilhões, e a execução de 981 projetos imediatos (incluindo intervenções de construção, pavimentação, duplicação, recuperação e demais adequações) para que a infraestrutura rodoviária no país se adequasse aos padrões mínimos exigidos para boa trafegabilidade e segurança de cargas e pessoas.

A pesquisa CNT de 2019 sugere ainda que, não há fontes de financiamento claras para tanto, e: “Considerando a baixa capacidade de investimento público ao longo dos anos, uma das alternativas delimitadas pelos governos federais e estaduais tem sido a transferência da operação, manutenção e adequação da capacidade das rodovias para o setor privado, por meio das concessões rodoviárias” (CNT, 2019).

Em observância a essa lacuna de investimentos, bem como o crescente problema de precarização da malha viária, Campos Neto *et al.*, (2011) apontam que desde a década de 1990, foram apresentadas três eixos de atuação do Governo Federal para a manutenção e expansão das rodovias federais pavimentadas:

- Restabelecer as fontes de recursos para o setor rodoviário.
- Conceder rodovias para operadoras privadas.
- Delegar aos estados a administração e a exploração de trechos de rodovias.

Os autores reforçam que o restabelecimento e aumento das fontes de financiamento por meio de recursos próprios da União (citam o selo-pedágio em 1988 e Taxa de Conservação Rodoviária, em 1990<sup>9</sup>) não foram efetivos, visto que, estas estratégias não foram capazes de fomentar as melhorias nos investimentos das vias para a manutenção, a segurança e a ampliação da capacidade, bem como garantir a ampliação da quantidade de rodovias pavimentadas.

Assim, com a necessidade crescente dos investimentos para a manutenção das vias, bem como as melhorias diversas na malha rodoviária não pavimentada, duas outras estratégias foram mais discutidas no período: a possibilidade da distribuição das competências, com a

---

<sup>9</sup> O selo-pedágio implicava na aquisição de um selo pelos usuários que trafegavam em rodovias federais, tinha validade de um mês e daria o direito de ir e vir quantas vezes fosse necessário. A taxa de conservação, criada pela Lei no 8.155/1990, consistia em um valor anual parcelado em quotas, conforme o combustível utilizado e o rendimento médio do veículo. Porém, em função de resultados inexpressivos com as receitas obtidas pelo selo-pedágio, este foi extinto por meio da Lei no 8.075, de 16 de agosto de 1990 e a taxa foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 1993 (NEVES, 2006, p. 23)

delegação dos trechos rodoviários federais para os demais entes, e também a cessão e a captação de novos investimentos com a iniciativa privada (CAMPOS NETO *et al.*, 2011).

Os autores expõem que, para este último ponto, um plano de estudos para a exploração e concessão de rodovias para a iniciativa privada teve início no ano de 1993, com a Portaria Ministerial nº 10/93, e que criou um grupo de trabalho para estudar a possibilidade de concessão para a exploração de cerca de 30% dos 52.000 km de rodovias federais pavimentadas naquele período. Em 1995, após consolidação desses estudos e percepção de que a estimativa apresentava-se muito elevada, além da ratificação de marco regulatório próprio, a lei 8987/1995; houve a implementação do projeto-piloto de concessões rodoviárias com a cessão de quatro trechos de rodovias federais e também da Ponte Rio-Niterói. (CAMPOS NETO *et al.*, 2011).

Em sequência, com a promulgação da Lei nº 9.277/96 (denominada Lei das Delegações), criou-se também a possibilidade de estados, municípios e o Distrito Federal solicitarem a delegação de trechos de rodovias federais para incluí-los em seus respectivos programas de concessão de rodovias. Isso era observado como uma delegação de competências e uma forma de a União diminuir a necessidade de investimentos em manutenção e conservação desses trechos. Dessa forma, a título de exemplo, entre 1996 e 1998, foram assinados Convênios de Delegação com os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, os quais também iniciaram os seus planos para exploração das vias. (CAMPOS NETO *et al.*, 2011).

No Paraná, por exemplo, o Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PR) esclarece o que se segue: “o Programa de Concessões de Rodovias foi implementado em novembro de 1997 com a outorga de concessão à iniciativa privada para a exploração de rodovias, mediante a cobrança de pedágio e a prestação de serviços de recuperação, melhoramentos, conservação, manutenção e aumento de capacidade, bem como, prestação de serviços aos usuários de rodovias. Atualmente estão concedidos à iniciativa privada 2.505,2 km de rodovias.” Em São Paulo, por sua vez, o Programa de Concessões Rodoviárias foi instituído no mês março de 1998, e o estado conta atualmente com aproximados 11.200 km cedidos, configurando-se como a unidade da federação com a maior malha cedida no Brasil.

Na pesquisa documental, bem como o que referencia Rocha e Vanalle (2003), foi perceptível que “a sequência do processo decisório para concessão de rodovias, caracterizou-se por um planejamento voltado para a necessidade de investimentos nos quais os projetos seriam avaliados e selecionados em função da estrutura de financiamento apenas”. Os autores esclareceram que a decisão pela concessão de trechos no Brasil se pautou inicialmente em

características econômicas dos projetos, e tão somente pela capacidade de financiamento do agente privado para a execução das obras necessárias (*Project Financing*)<sup>10</sup>. Não foram, naquele período, considerados os aspectos das dimensões destacadas neste estudo, especialmente quanto às capacidades estatais, mas também sobre o papel da sociedade civil nas concessões de vias (ROCHA E VANALLE, 2003).

As concessões federais foram assim iniciadas em 1995, com uma proposta de partida de concessão de 30% da malha federal pavimentada aos atores privados, todavia cabe destacar que, naquele momento não se apresentava nem mesmo uma estrutura clara de quais as capacidades do estado seriam necessárias para o comando e controle dos trechos cedidos, tampouco como e quais seriam as ferramentas e a organização própria, a serem utilizadas para promover a maior eficiência dessa estratégia. Desta feita, como premissa inicial para a escolha das empresas vencedoras, o critério para conceder as vias federais foi resumidamente de: a empresa que apresentasse a menor tarifa de pedágio para a exploração dos trechos.

Souza Júnior (2007) sugere que, em observância a essas ponderações, e após a percepção de que a segurança do instrumento estava com algumas falhas, e que havia a necessidade de um melhor entendimento dessa estratégia, o processo de utilização das concessões rodoviárias no Brasil se reorganizou em etapas, as quais seriam também periodicamente revistas, de forma a garantir a sua sustentabilidade, mas também um controle estatal mais efetivo. (SOUZA JÚNIOR, 2007).

A primeira etapa dessa forma, iniciada entre os anos 1995 e 1996, foi marcada não por 30% de cessão ao mercado privado, mas por apenas cinco contratos, os quais totalizaram 858,6 km concedidos. Adicionalmente a essa primeira etapa a literatura apresenta que, o polo rodoviário do município de Pelotas, que havia sido delegado e concedido pelo estado do Rio Grande do Sul em julho de 1998, retornou para a gestão do governo federal, em maio de 2000, e agregou mais 623,8 km a essa primeira fase das concessões nacionais, totalizando uma cessão à administração privada de 1.482 km aproximadamente.

A segunda etapa do programa federal, por sua vez, só teve sua continuidade nos anos de 2008 e 2009. Esse lapso temporal entre a primeira e a segunda etapa é explicado por Souza Júnior (2007), que delimita que: foram executadas revisões, bem como uma adequação da agenda política para se responder os seguintes questionamentos: “quais os demais indicadores

---

<sup>10</sup> Project Financing é uma expressão que, talvez por não encontrar tradução adequada para a língua portuguesa, consagrou-se no meio bancário e empresarial como a metodologia segundo a qual se analisa um projeto de investimento em que a capacidade de geração de retorno e a oferta de garantias se vinculam exclusivamente ao seu fluxo de caixa, não se considerando nenhum estoque patrimonial ou fluxo de recursos dos empreendedores. (ROCHA E VANALLE, 2003)

seriam utilizados para a concessão do serviço? Como seria a fiscalização das ações? E qual aparato estatal para efetiva coordenação?” Após uma revisão destes, até mesmo com a formalização de uma agencia autônoma para fiscalização dos contratos, foram então concedidos oito novos trechos, perfazendo 3.281,4 km repassados à iniciativa privada (SOUZA JÚNIOR, 2007)

A terceira etapa, por sua vez, ocorreu entre os anos de 2013 e 2014, e foram firmados nesse período oito contratos adicionais, em que foram concedidos 4.723 Km de rodovias. (CAMPOS NETO *et. al.* 2018). Cabe ressaltar que o Governo Federal encontra-se em sua 4ª Etapa do programa de concessões rodoviárias, e apresentava até 2019, um total de 10.336 quilômetros de rodovias federais concedidas, todas pela modalidade de concessão “comum”. (ABCR, 2019). Em 2021, segundo dados do governo federal e de acordo com quadro 2 abaixo, “Empresas Concessionárias por Unidade da Federação e extensão (Km)”, há por volta de 11.429 Km cedidos de rodovias federais.

São 23 empresas concessionárias, com destaque para uma grande extensão sob gestão da empresa “CONCEBRA”, a qual apresenta contrato com direito sobre a exploração de mais de 1000 km de extensão das rodovias federais, nos estados do Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais.

Quadro 2 - Empresas Concessionárias por Unidade da Federação de atuação e extensão (km)

Empresa(Unidade da Federação de atuação)	Extensão (km)
Autopista Fernão Dias (MG, SP)	562,1
Autopista Fluminense (RJ)	320,1
Autopista Litoral Sul (PR, SC)	405,9
Autopista Planalto Sul (PR, SC)	412,7
Autopista Régis Bittencourt (SP, PR)	401,6
CCR Rio/SP (SP, RJ)	625,8
CCR ViaCosteira (SC)	220,42
CONCEBRA (DF, GO, MG)	1176,5
CONCER (RJ, MG)	179,9
CRT (RJ)	142,5

Empresa(Unidade da Federação de atuação)	Extensão (km)
ECO050 (GO, MG)	436,6
ECO101 (ES, BA)	475,9
ECOPONTE (RJ)	13,2
ECOSUL (RS)	457,3
Ecovias Araguaia (TO, GO)	850,7
Ecovias do Cerrado (MG, GO)	437
MS VIA (MS)	847,2
Rodovia do Aço (RJ)	200,4
Rota do Oeste (MT)	850,9
Transbrasiliana (SP, MG)	321,6
Via 040 (DF, GO, MG)	936,8
Via Bahia (BA)	680,6
ViaSul (RS)	473,4
Total	11429,12

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ABCR (2022)

Em sequência e diferentemente da União, no princípio dos anos 90, nos estados da federação não havia grande quantidade de trechos pavimentados com “boa” capacidade de exploração (volume de tráfego elevado bem como adequadas condições de trafegabilidade já estabelecidas), para gerar a atratividade dos investimentos do setor privado.<sup>11</sup> Nesse mesmo período, a União estabeleceu, por meio da Lei nº 9.277/96 (denominada Lei das Delegações), a possibilidade de estados, municípios e o Distrito Federal solicitarem a delegação de trechos das rodovias federais para serem concedidos, esses últimos que poderiam ser até mais atrativos para iniciativa privada.

Campos Neto e Soares (2007) apontam que, entre 1996 e 1998, foram assinados “Convênios de Delegação” com alguns estados interessados na concessão de trechos

<sup>11</sup> O estado de São Paulo é exceção ao ressaltado e apresentou modelo semelhante ao utilizado pela União, pois como aponta Ribeiro(2017) esta unidade da federação apresentava, desde princípio dos anos 90, boa capacidade de financiamento para conservação dos trechos da malha e também atratividade das vias ( volume elevado de tráfego especialmente), bem como agenda política propícia para tanto.

rodoviários. Os autores citam que os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais solicitaram 9.644 quilômetros de trechos de rodovias federais (CAMPOS NETO E SOARES, 2007).

Cumprir destacar que o procedimento de concessão dos trechos rodoviários por entes subnacionais, foi similar ao da União, e também foram consolidados em etapas, de forma a não se desorganizarem na coordenação e controle do serviço público em questão. Os pioneiros no uso da concessão como instrumento de implementação nos estados foram, o Rio Grande do Sul, o Paraná e São Paulo, os quais iniciaram os seus estudos de implementação entre os anos de 1997 e 1998 (CAMPOS NETO E SOARES, 2007).

Notadamente, contudo, a utilização da estratégia aqui em debate apresentou distinções consideráveis para sua efetiva implementação nos estados da federação. Ressalta-se que em São Paulo, por exemplo, já havia uma malha viária mais consolidada, fruto dos altos investimentos em logística e transportes no passado. Por se tratar também do estado com maior dinamicidade industrial e com uma densidade demográfica mais elevada, especialmente na região metropolitana, São Paulo também apresentava trechos com grande fluxo diário de veículos.

Ademais, como é perceptível nos dados das concessionárias no sítio eletrônico da ABCR, grande parte das concessões se encontram também nas Regiões Sudeste e Sul do país, regiões essas que historicamente também foram contempladas com maior volume de investimentos para logística e transportes (ABREU e SILVA, 2009).

Em síntese, estima-se que os estados já repassaram por volta de 13.526 km de rodovias de gestão estadual para o setor privado. Os maiores cessionários foram, o estado de São Paulo, que transferiu 7.490,2 km, o Paraná, com 2.502 km cedidos, e o Rio Grande do Sul, com 930,7 km concessionados (ABCR, 2021). Cumprir destacar também que, enquanto nos demais estados da federação foram utilizados majoritariamente trechos federais delegados para a implementação da estratégia aqui em debate (a BR-135 em Minas Gerais, por exemplo, um dos estudos de caso desta dissertação), no estado de São Paulo houve, em contrapartida, a concessão dos trechos sob gestão estadual majoritariamente, com aproximados 7490 km de extensão de trechos estaduais cedidos até 2020.<sup>12</sup>

Isso foi relevante para a discussão trazida *a posteriori* sobre as capacidades estatais, pois sob a perspectiva econômico-financeira, uma comparação – Minas Gerais x São Paulo – tornou-se pouco prudente, pelas diferenças nestas variáveis postas, e pela própria trajetória desses dois estados enquanto agentes de execução das políticas de logística e transportes. (ABREU e

---

<sup>12</sup> Dados de 2021 da ABCR.

SILVA, 2009). Outro ponto a ser levantado é que diferentemente da União, que prioriza a modalidade de concessão comum, como destacado por Ribeiro (2017), os governos locais apresentam diversificação quanto ao modal utilizado (mesmo que em baixa quantidade), com trechos cedidos tanto pela modalidade Concessão “Comum” quanto pelo modal “PPP”.

Como descrito na seção anterior, a diferenciação entre as concessões comuns e as modalidades PPP's se relaciona basicamente às premissas da autossustentabilidade financeira do empreendimento, e aos riscos. Enquanto na concessão comum há teoricamente autossustentabilidade, a partir do recolhimento de tarifas próprias (pedágios), no modal PPP não há essa premissa, e o poder público deve aportar recursos para tornar o empreendimento viável. Desta feita, na modalidade “concessão comum” assume-se que os riscos do empreendimento são todos direcionados ao concessionário, e, na modalidade PPP, há o compartilhamento desses (RIBEIRO, 2017).

Ribeiro (2017) destaca ainda que, nas concessões federais, essa autossustentabilidade está diretamente relacionada ao elevado volume de receita previsto advindo da tarifação dos usuários das vias, pois esses trechos possuem, em sua maioria, “Volumes Diários Médios (VDM)<sup>13</sup> elevados. Ademais, nas vias de competência da União presume-se que há melhores condições de trafegabilidade, fruto do investimento histórico mais elevado ora mencionado. Isso, como discorrido anteriormente, configura-se como um atrativo para a implementação de um modelo concessionado pelo modal “concessão comum”.

Isso posto, observa-se também que, no programa federal de concessões rodoviárias, apesar do advento da regulamentação da modalidade PPP, optou-se, totalmente, até a presente data, pela utilização da concessão comum. Ressalta-se também que, mesmo com alguns exemplos, como o aqui posto no estudo de caso desta dissertação (a PPP da MG-050 em Minas Gerais) nos estados da federação de um modo geral, não houve ainda grande adesão a esse último modal para o caso da concessão de rodovias até a presente data. De acordo com dados do relatório da ABCR de 2021, das 68 concessões em operação no Brasil, apenas 6 se estruturaram pelo modal PPP, com destaque para uma em Minas Gerais, três no estado do Mato Grosso, e dois casos municipais no estado do Rio de Janeiro. (ABCR, 2021)

---

<sup>13</sup> É o volume ou tráfego registrado em um dia (24 horas); utilizado para:

1. avaliar a distribuição de tráfego
2. medir a demanda de uma via
3. programação de melhorias básicas (RIBEIRO, 2017)

### **2.3.3 A coordenação, a regulação e a fiscalização das concessões rodoviárias no Brasil e Minas Gerais, uma aproximação dos eixos teóricos**

Nesta subseção, busca-se mais especificamente aproximar algumas das premissas teóricas ressaltadas neste estudo e as ações para a implementação das concessões rodoviárias como um instrumento para a política de infraestrutura rodoviária no Brasil. Objetiva-se retomar o que a literatura aponta sobre a temática de modo a subsidiar o quadro analítico a ser consolidado ao fim desta seção e as análises futuras nos estudos de casos. A articulação das teorias é fundamental para realização do estudo dos casos propostos de forma integrada e abrangente

Preliminarmente cabe retomar Diniz (1997), que sugere que, nos arranjos atuais de políticas públicas, deve-se atentar para não se utilizar enfoques reducionistas, os quais delimitam em campos opostos as instituições do Estado e Mercado. A autora salienta que não há de se pensar em uma idealização do mercado como solucionador exclusivo de questões afetas às políticas públicas, bem como não procede a lógica da concentração no ator Estado para o provimento das ações públicas. A autora aponta que tais considerações podem ser “camisas de força” para o campo da gestão pública e não condizem com a dinamicidade e as necessidades da arena pública, e pontua que, há de se estabelecer ações que promovam o compartilhamento eficiente nessa articulação Estado e Mercado, com os devidos cuidados para se estabelecer um arranjo sustentável para a consecução dos objetivos públicos. (DINIZ,1997).

Como salienta Hart (1993) e Hart *et al.* (1997) nos empreendimentos em que a prestação de serviços públicos se transfere para a iniciativa privada, em geral, há tendência, de o parceiro privado reduzir seus custos, de forma a conseqüentemente gerar a redução da qualidade do serviço prestado. (HART, 1993, HART *et al.* 1997. Complementarmente, em pesquisa a esse respeito, Bennet e Iossa (2006) comprovam que, a menos que o padrão de qualidade do serviço público possa ser bem definido e especificado por um órgão regulador próprio, o agente privado contratado tende a sacrificar a qualidade do serviço em prol da redução dos custos totais do projeto e, conseqüentemente, maximizar seus lucros (BENNET e IOSSA,2006).

Para se evitar baixos níveis de qualidade, bem como a captura do Estado pelo agente privado, Diniz (1997) reflete que é essencial estabelecer uma coordenação clara das ações públicas de modo a preservar o interesse público dos serviços a serem cedidos. Para a autora, coordenar é uma atividade essencial e que basicamente consiste na criação de mecanismos de direcionamento das ações e promoção de diretrizes para os demais atores envolvidos, de forma a minimizar as perdas e dirimir conflitos.

Pelkonen et. al. (2009) destacam que a coordenação das políticas públicas, se apresenta como o ato capaz de ordenar prioridades, dirimir conflitos, e estabelecer parâmetros para a promoção de um serviço público com efetividade (PELKONEN *et al.*, 2009). Nesse sentido, para as concessões rodoviárias no Brasil, o processo de coordenação, para “dirimir conflitos” e “estabelecer parâmetros”, pode ser relacionado às capacidades de regulação e fiscalização dos instrumentos, visto que não há coordenação sem criação das ações de controle.

Isso posto, e como aponta Bemerguy (2004), acrescenta-se a essa ideia de capacidades para a coordenação e controle que o arranjo estabelecido para execução das ações exerça influência sobre as mesmas. No Brasil, Bemerguy (2004) ressalta que a estrutura inicialmente construída para execução da coordenação e concessão das primeiras rodovias à iniciativa privada eram exercidas pelo mesmo órgão que formulava, implementava e fiscalizava as políticas de infraestrutura e mobilidade. A estrutura institucional dedicada à gestão dessa nova forma era “tímida” nas palavras do autor, o qual esclarece que, o Ministério dos Transportes e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER) destinaram uma área “pouco aparelhada e sem recursos humanos suficientes” para o acompanhamento das rodovias cedidas.

O autor lembra que as licitações para concessão dos primeiros trechos de rodovias federais à iniciativa privada ocorreram a partir de 1994 e eram geridas pelo Ministério dos Transportes e pelo extinto DNER. O modelo de gestão dessas concessões estava baseado, sobretudo, na remuneração pelo custo dos serviços, sem levar em conta “qualquer mecanismo de indução a ganhos de eficiência, e a conseqüente transferência desses benefícios aos cidadãos usuários do serviço.” (BEMERGUY, 2004)

O autor aponta também que, no projeto pioneiro para a operação de rodovias concessionadas, pouco se considerou os custos ambientais futuros desses empreendimentos por exemplo, e não foram observadas também questões relevantes sobre a capacidade administrativa para a sustentabilidade dos empreendimentos; apenas optou-se pelo modelo que apresentasse menor tarifação sobre os usuários. Bemerguy ressalta que somente em 2001 por exemplo, foi criada a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), encarregada de regular e fiscalizar a exploração das rodovias e os transportes interestadual e internacional de passageiros realizados por modal rodoviário. O autor sublinha que não foram completamente sanadas algumas questões de sobrecarga e concentração das atividades de comando e controle, mas a criação de um ente com autonomia administrativa, financeira e orçamentária foi um passo relevante para a melhoria nas ações de coordenação e controle dos serviços cedidos (BEMERGUY, 2004).

Cabe pontuar adicionalmente que a própria Lei nº8.987/1995, em seu art. 29, inciso I, estabeleceu a incumbência para a regulamentação e a fiscalização permanente do serviço delegado desde a década de 1990, e este foi um importante marco para a criação das “agências reguladoras”.

Para Leila Cuéllar de maneira complementar (2001, p. 64, apud WALD e MORAES, p. 144), tem-se o seguinte:

“Justificou a criação desses entes reguladores, entre outros motivos, a necessidade de dotar-se um órgão independente dos poderes para exercer o controle da execução dos contratos de concessão e a fiscalização dos serviços e das concessionárias, editando normas regulamentares, reprimindo condutas abusivas e até resolvendo conflitos entre os agentes, envolvidos na prestação de determinado serviço público.”

Como ratifica Sossela (2012), é necessário observar, então, qual é a “capacidade de regulação” quando se opta por ceder serviços, pois em um passado recente as agências reguladoras (federal, na figura da ANTT ou demais órgãos estaduais) apresentaram dificuldades para regular e fiscalizar todas as concessões sob suas responsabilidades, o que acarretou problemas na prestação do serviço. O autor, para destacar que esta capacidade se vincula ao aparato criado para sua execução, bem como que há uma estreita relação das atividades burocráticas bem executadas para bons resultados, cita, como exemplo, o caso da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Sossela (2012) expõe que o estado do Rio Grande do Sul apresentou grandes lacunas para a execução da regulação dos contratos postos, ressaltando que o número de funcionários era reduzido, e que tanto o ato de regular quanto a posterior ação de fiscalização foram comprometidos nas concessões deste Estado (SOSSELA,2012).

Pedruzzi e Melo (2014) citam outro estudo de caso no qual foi evidenciado que a ANTT necessitava de quantitativo de funcionários bem acima do que apresentava no ano de 2013 para realizar as ações de fiscalização das concessões. Os autores expõem que a agência regulava e fiscalizava em 2013, mais de 4.000 km concedidos, e que por sua vez, não havia aumentado seu quadro de funcionários desde o ano de 2008. Ressaltam também que não foram implementadas novas capacitações para atualização dos modelos de gestão mais eficientes para a execução das ações de regulação e fiscalização, nem foram instituídos novos marcos normativos que proporcionaram de fato melhorias na condução das concessões (PEDRUZZI e MELO, 2014).

Como aponta Sá (2004), ao delegar a responsabilidade pela prestação de serviços públicos a outro ator, o Poder Público não pode prescindir do controle e da regulação das

atividades a serem desenvolvidas, buscando preservar os princípios de eficiência e da prestação adequada do serviço público (interesse público). Ademais, devem-se planejar as atividades de modo a não prejudicar o arranjo posto, mas sim ter o objetivo de aprimorá-lo para demandas futuras (SÁ, 2004).

Dessa forma, na concessão de um serviço público, além dessas preocupações de cunho regulatório e da coordenação do instrumento deve-se também atentar para o controle e a fiscalização da parceria. Como ratifica Loureiro, et al. (2015), o “controle” é um conceito amplo com diversas frentes de análise; e neste estudo por sua vez, serão trabalhados apenas os formatos de fiscalização das concessões rodoviárias no Brasil e em Minas Gerais.

Ressalta-se a princípio que para as concessões rodoviárias, segundo artigo 30 da Lei Federal 8987/95, “no exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária”. E no parágrafo único garante que a “fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários” (Lei Federal 8.987/95).

Como esclarecido anteriormente, o processo de fiscalização pode ser analisado por diversas lentes – (quanto à sua extensão — externa ou interna; quanto ao momento — preventivo ou coercitivo, quanto a sua natureza — de legalidade ou de eficiência); contudo reforça-se que, neste trabalho, foi realizada análise pela extensão da fiscalização, ou seja, se exercido internamente, ou se executado por um controlador externo, além disso fora também analisada a fiscalização pelo “momento de sua atuação”, se preventivo ou coercitivo.

Cabe esclarecer que, quanto ao “momento de atuação”, a fiscalização pode ser realizada *ex ante*, fase anterior à consolidação de instrumento e também, ou *ex post*, em fase posterior à consolidação das ações implementadas. O Tribunal de Contas da União, por meio de Instrução Normativa nº 27, de 2 de dezembro de 1998 (alterada por Instrução Normativa 58 de 2009), que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização, relaciona que a fiscalização *ex ante* de processo de concessões rodoviárias deve ser realizada em estágios, abarcando: “i) análise de relatório sintético sobre a viabilidade técnica e econômica do empreendimento; ii) análise do relatório dos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à outorga; iii) análise do relatório sintético sobre os estudos de impactos ambientais, indicando a situação do licenciamento ambiental; e análise de documentação complementar” (edital, minuta, habilitação e contrato) (BRASIL, TCU, 1998).

Por sua vez, segundo Cardoso et al. (2012) a ação fiscalizatória das concessões rodoviárias *ex post*, se pauta em duas macro etapas: “i) emissão de notificações diante de irregularidades e não conformidades identificadas na operação das rodovias ou no cumprimento do cronograma de obras ii) se os requisitos contratados não são realizados pela concessionária após a notificação, as penalizações podem evoluir de advertências para multas.” Ademais, pontuam também que é recomendável que a entidade fiscalizadora apresente independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, para ser assegurada a “transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das suas decisões”. (CARDOSO *et al.* 2012).

Para as concessões rodoviárias, sinteticamente, cabe aos órgãos reguladores (Agências, Secretarias) as ações de fiscalização interna; e cabe ao Congresso e aos Tribunais de Contas, a atuação em controle externo. Quanto ao controle interno tem-se que em âmbito das concessões federais cabe a ANTT realizar essas ações e exigir a plena execução dos contratos. No estado de Minas Gerais, por sua vez, não há agência própria para tanto, e a fiscalização interna é realizada pelo DER-MG. Para o controle externo, por sua vez pontua-se que, cabe ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais exercer papel de balizador das contas públicas e zelar pelo patrimônio estadual (TCE -MG) , mas também e de acordo com regimento interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), cabe à respectiva Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas oferecer espaços e discutir e analisar questões afetas aos seguintes temas:

- “a) a política estadual de planejamento, gerenciamento, construção e manutenção dos sistemas de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário;
  - b) a política de ordenação e exploração dos serviços de transporte intermunicipal;
  - c) a política de concessão e funcionamento dos terminais e vias de transporte;
  - d) a política de educação para segurança no trânsito;
  - e) os meios de comunicação social e a liberdade de imprensa;
  - f) a política de informática, automação e comunicação;
  - g) os assuntos atinentes a obras públicas.”
- (Artigo 102, Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais).

Em seguimento e retomando Sossella (2012), o que se percebeu foi que, as dimensões da coordenação, da regulação e da fiscalização, aparentemente estavam sobrepostas e concentradas em um ente não autônomo no início da implementação das concessões rodoviárias, tanto nos estados, quanto na União. Em São Paulo, por exemplo, a Agência de transportes do Estado de São Paulo (ARTESP) só se estabeleceu em 2002, por meio da Lei Estadual nº 914, de 14 de janeiro de 2002, mas já haviam sido estabelecidos contratos de concessão desde 1996, pelo antigo Departamento de Estradas. Para o Rio Grande do Sul, a

Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), foi criada em 09 de janeiro de 1997 pela Lei Estadual nº 10.931.

No Paraná, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná (Agepar) foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002, e implantada em 21 de novembro de 2012, com a incumbência de “exercer a regulação e fiscalização dos contratos das rodovias do Anel de Integração do Paraná, concedidas à iniciativa privada, além de regular o transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros e das travessias marítimas, fluviais e lacustres (em especial da travessia da baía de Guaratuba pelo sistema de ferry boat)” (ABCR, 2021).

Em Minas Gerais, por sua vez, observa-se que até a presente data não há um órgão próprio para a execução dos serviços de comando e controle, e a realização da coordenação e regulação do instrumento é responsabilidade da SEINFRA-MG, executada por uma “Coordenadoria Especial de Concessões e Parcerias”, com dois núcleos vinculados (Núcleo de Estruturação de Projetos e Núcleo de Governança e Gestão). A fiscalização “interna” das duas concessões existentes é realizada pelo DER-MG, e que apresenta o apoio e supervisão da Subsecretaria de Transportes e Mobilidade, em específico a supervisão técnica da Superintendência de Logística de Transportes da SEINFRA, e a fiscalização “externa” é realizada pelo TCE-MG e pela ALMG.

Pautando-se nessa revisão teórica, apresenta-se o quadro de conceitos-chave para o estudo.

### 2.3.4 Quadro Analítico

Tendo em vista essas informações foi estabelecido então um norte de análise para as esta dissertação, pautado prioritariamente em Aguiar e Lima (2019) e Gomide (2016) - (Quadro 3). Como será ressaltado na metodologia, há necessidade de se estabelecer foco nas dimensões de modo a não apresentar um estudo com extensão não factível.

Quadro 3 - Dimensões de análise

Dimensão	Constructo	Definição
Coordenação	Atores envolvidos e a consolidação da estratégia	Reflete a conjuntura inicial da fase de construção da estratégia e seleção de atores partícipes, em que as partes interessadas buscam construir a relação de confiança.

<b>Dimensão</b>	<b>Constructo</b>	<b>Definição</b>
	Diferenças entre os atores	Reflete a conjuntura econômica, atividade política, nível de confiança no ente coordenador das ações
	Incentivos à participação	Revela a existência de incentivos para atrair e engajar atores diversos antes da formatação da concessão.
	Assimetrias de conhecimento	Revela diferenças de conhecimentos e saberes entre os diferentes participantes envolvidos com o projeto.
<b>Regulação</b>	Regras claras	Trata do estabelecimento de regras claras e consistentemente aplicadas para a participação nas discussões e decisões e o seu processo de determinação.
	Transparência	Trata dos meios pelos quais os participantes têm acesso a informações claras e transparentes sobre as ações e/ou decisões relativas às concessões.
	Contratos	Trata dos instrumentos que delimitam as ações de cada ente, com as entregas e valores a serem investidos por cada parte envolvida.
	Capacidade Burocrática	Revela capacidade do corpo burocrático, aspectos macro (quantidade de pessoal) e aspectos gerenciais (formação, remuneração adequada).
<b>Fiscalização</b>	Recursos	Refere-se à forma pela qual os recursos são empreendidos para execução da fiscalização
	Procedimentos	Diz respeito a procedimentos internos para ações preventivas, reativas, punitivas.
	Capacidade Burocrática	Revela capacidade do corpo burocrático, aspectos macro (quantidade de pessoal) e aspectos gerenciais (formação, remuneração adequada).
<b>Implementação das concessões rodoviárias</b>	Desempenho	Eficácia ou ineficácia

Fonte: Elaboração Própria

### 3. METODOLOGIA

Considerando a delimitação do escopo e visando analisar como se desenvolvem as ações de coordenação, regulação e fiscalização das concessões rodoviárias no estado de Minas Gerais, foi realizado um estudo qualitativo, por meio do método estudo de caso, utilizando-se da análise de conteúdo para produção das inferências e conclusões nesta dissertação. O estudo de caso pode ser caracterizado como: “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não puderem ser claramente evidentes.” (YIN, 2015, p. 17).

Yin (2015) aponta a existência de quatro tipos de projetos para realizar o estudo de caso: “a) projetos de caso único holísticos, em que há um caso decisivo, raro e revelador a ser estudado a partir de uma única unidade de análise; b) projetos de caso único incorporados, nos quais um caso como o citado é analisado por meio de várias unidades; c) projetos de casos múltiplos holísticos, quando há mais de um caso único e uma unidade de análise; e, d) projetos de casos múltiplos incorporados, combinando vários casos e unidades analíticas.” O estudo proposto é um projeto do último tipo, combinando dois casos examinados a partir de dimensões diversas.

Segundo Gil (2002), um dos propósitos do estudo de caso é a utilização de questões reais como subsídio para uma análise de um caso. Yin (2015, p. 18) afirma que a investigação no estudo de caso apresenta questões nas quais há “mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados”.

Dessa forma, no que se refere ao levantamento de dados, foi feita uma pesquisa documental para elencar os principais elementos, governamentais e produzidos pelos demais atores não-governamentais sobre as concessões rodoviárias, incorporados na análise. A prática metodológica da Análise Documental, segundo Guba e Lincoln (1981) é “um intenso e amplo exame de diversos materiais”, que não foram utilizados para nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando outras interpretações ou informações complementares.

No caso aqui em síntese, foram encontrados estudos complementares sobre o tema (dados secundários), alguns embasaram as considerações na revisão teórica e outros foram utilizados para a análise das documentações; além disso foram utilizados dados primários para uma nova análise e para a complementação dos outros estudos sobre as concessões rodoviárias

em Minas Gerais, seguindo as premissas de Guba e Lincoln (1981). Como descreve Cellard (2008), “o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais.” (CELLARD, 2008, p. 295). A pesquisa documental buscou elencar os dados oficiais, governamentais, privados, particulares e os produzidos pelos demais atores, sobre os objetos e que foram incorporados na análise. Como subsídios foram considerados documentos de planejamento e formatação das concessões, leis e normativos, relatórios oficiais, documentação do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa, avaliações, estudos acadêmicos sobre a temática, balanços das ações, notícias, websites, entre outros. (APÊNDICE A)

Gil (2010) afirma que as fontes de “papel” muitas vezes são capazes de proporcionar ao pesquisador dados suficientemente ricos e que podem salvar tempo de levantamentos de campo, ou mesmo torná-los desnecessários em alguns casos. Além disso, ainda sugere que mesmo a investigação social poderia ser realizada a partir dos documentos que compõem um caso. (GIL,2010)

Há, todavia, algumas desvantagens quanto à realização de pesquisas de caráter documental. Guba e Lincoln (1981) afirmam que os documentos podem ser amostras não representativas dos fenômenos pesquisados, podendo ocasionalmente não traduzir as informações reais, uma vez que foram produzidos sem o propósito de fornecer dados para uma investigação posterior ou mesmo que a quantidade de documentos não permita se chegar à exaustividade de análise, sendo necessária a realização de métodos complementares. (GUBA E LINCOLN,1981)

Convém ressaltar que, foi estipulada, em um primeiro momento desta pesquisa, a realização de entrevistas semi-estruturadas para complementar os dados ora apresentados, mas alguns fatores trouxeram impedimento a esse processo de expansão da análise, a saber: tempo para desenvolvimento do estudo ficou limitado a partir do extenso prazo de análise na plataforma “MaisBrasil”<sup>14</sup>, uma formalidade necessária requisitada pelos departamentos das Universidades no Brasil, mas que se tornou um processo delongado e que apontou diversas

---

<sup>14</sup> “A Plataforma Brasil é uma base nacional e unificada de registros de pesquisas envolvendo seres humanos para todo o sistema CEP/Conep. Ela permite que as pesquisas sejam acompanhadas em seus diferentes estágios - desde sua submissão até a aprovação final pelo CEP e pela Conep, quando necessário - possibilitando inclusive o acompanhamento da fase de campo, o envio de relatórios parciais e dos relatórios finais das pesquisas (quando concluídas).O sistema permite, ainda, a apresentação de documentos também em meio digital, propiciando ainda à sociedade o acesso aos dados públicos de todas as pesquisas aprovadas. Pela Internet é possível a todos os envolvidos o acesso, por meio de um ambiente compartilhado, às informações em conjunto, diminuindo de forma significativa o tempo de trâmite dos projetos em todo o sistema CEP/CONEP.” (Plataforma Brasil, <https://plataformabrasil.saude.gov.br/login.jsf;jsessionid=5872019805301A391B3B5404F2985722.server-plataformabrasil-srvjpdf131>)

questões formais, e que foram sim adequadas, mas que não tiveram a devida aprovação na plataforma até o final de abril.

Ademais, as próprias limitações do escopo de trabalho escolhido foram um impeditivo, assim como o envolvimento direto com interesses financeiros que limitam o acesso a dados confidenciais privados (foram utilizados apenas os dados públicos), dos quais se podem citar como exemplo: as informações mais atuais de clearing dos contratos, e as informações financeiras dos entes privados, como os dados referentes a ações de compliance e transparência para acionistas.

Após essa definição, foram então realizadas as etapas propostas por Bardin (2016) na sequência proposta pela autora. Inicialmente, foi realizada a pré-análise, contemplando a definição dos objetivos do trabalho, a realização da leitura flutuante em todos os documentos da base documental e a escolha dos documentos para composição do corpus<sup>15</sup>. Em seguida, foram avaliados todos os documentos dos tipos descritos acima (exaustividade), buscou-se selecionar apenas documentos cujas informações fossem relevantes para o estudo e estivessem relacionadas às capacidades e ao desempenho (eficácia) das duas concessões do estado de Minas Gerais, respeitando a existência de grupos de documentos compatíveis entre si (homogeneidade). Por fim, foram retirados documentos repetidos.

Finalizado o *corpus*, este foi analisado com o auxílio do software Excel. A pesquisa tem um caráter exploratório com aplicação de codificação indutiva a partir de macro temas iniciais definidos de acordo com a literatura referenciada. Ademais, após o primeiro filtro, para a aplicação da codificação indutiva a partir das dimensões definidas na seção anterior, foram selecionados macrotemas na análise documental. Estes são correlacionados ao quadro analítico da pesquisa, com a descrição dos códigos e a seleção dos temas-chave para pesquisa, conforme quadro 4.

Quadro 4– Dimensões, **Constructo** e macro temas de análise.

<b>Dimensão</b>	<b>Constructo</b>	<b>Macro temas (termos chave)</b>	<b>Descrição do código</b>
<b>Coordenação</b>	Atores envolvidos na consolidação da estratégia	Atores de órgãos públicos, e atores privados	Organizações públicas burocráticas e organizações privadas que têm envolvimento direto ou indireto, com as concessões rodoviárias em Minas Gerais.

<sup>15</sup> Convém salientar que para a dimensão de “fiscalização” foi feita também uma busca mais ampla com a utilização dos termos chave em plataformas públicas diversas (sítio eletrônico da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais) : “concessão”, “PPP”, “BR-135” e MG-050“

<b>Dimensão</b>	<b>Constructo</b>	<b>Macro temas (termos chave)</b>	<b>Descrição do código</b>
	Diferenças entre os atores	Confiança	Reflete quais instrumentos são utilizados por cada ator para a construção da parceria (Estado, Mercado e Sociedade Civil).
	Incentivos à participação	Atores sociais	Organizações e/ou lideranças sociais que têm envolvimento direto ou indireto, e são impactadas pelas concessões rodoviárias em Minas Gerais.
<b>Regulação</b>	Regras claras	Leis, Decretos, Regulamentos e outras normas vigentes	Levantamento da legislação relacionada às concessões vigentes no Brasil, e em específico, os normativos referentes às duas concessões sob a gestão do estado de Minas Gerais.
	Transparência	Clareza dos objetivos	Clareza e consistência legal, a fim de fornecer subsídios efetivos para definição das metas pactuadas em instrumentos normativos (SABATIER e MAZMANIAN, 1980).
	Contratos	Relação formal entre os atores envolvidos	Descrição das especificidades dos instrumentos contratuais das duas concessões no Estado de Minas Gerais
	Capacidade Burocrática	Competências, Burocracia	Capacidade relacionada ao conceito weberiano de burocracia, englobando as competências do corpo de servidores do Estado. (PIRES e GOMIDE, 2018).
<b>Fiscalização</b>	Recursos	Disponibilidade ou ausência de recursos	Definição dos recursos mobilizados em prol da execução das fiscalizações.
	Procedimentos	Relatórios, Multas, Advertências	Modelos, protocolos e rotinas, além da presença dos atores para a execução das ações de fiscalização. Dados sobre fiscalizações efetuadas, os problemas e os pontos positivos nas atividades fiscalizatórias.
	Capacidade Burocrática	Competências, Burocracia	Capacidade relacionada ao conceito weberiano de burocracia, englobando as competências do corpo de servidores do estado. (PIRES e GOMIDE, 2018).
<b>Implementação das concessões rodoviárias</b>	Desempenho	Eficácia dos objetivos	Atendimento de objetivos e metas em um período determinado, especificamente índice de qualidade da via e demais condicionantes estipulados no contrato (GARCIA, 2001; SECCHI, 2013).

Dimensão	Constructo	Macro temas (termos chave)	Descrição do código
		Ineficácia dos objetivos	Descumprimento de objetivos e metas em um período determinado, especificamente índice de qualidade da via e demais condicionantes estipulados no contrato (GARCIA, 2001; SECCHI, 2013).

Fonte: Elaboração Própria

Partindo desses temas chave, ao longo da fase de codificação, foi adicionado um código (Divulgação das ações\*) na dimensão de fiscalização, e foram aplicadas as regras de enumeração de presença (ou ausência), bem como de frequência, seguindo a metodologia de Bardin (2016). Em seguimento, houve a exclusão de cinco dos códigos definidos inicialmente, e de um eixo do quadro analítico proposto. “Assimetrias de conhecimento” (eixo do quadro analítico); e as subdimensões “Confiança”, “Contratos” e “Capacidade Burocrática”, foram retirados da análise, pois todos esses foram comprometidos por ausência de documentação própria disponível.

Por fim, obteve-se o livro de códigos apresentado a seguir (Quadro 5), e esta foi a base para a preparação do estudo de caso apresentado na seção seguinte. (BARDIN, 2016)

Quadro 5 – Livro de códigos da pesquisa

Dimensão	Constructo	Código	Descrição do código
Coordenação	A.1 Atores envolvidos na consolidação da estratégia	A.1.1 Atores de órgãos públicos (Estado, Poder concedente)	Organizações públicas burocráticas que têm envolvimento direto ou indireto, com as concessões rodoviárias em Minas Gerais.
		A.1.2 Atores privados (Concessionárias)	Organizações privadas que têm envolvimento direto ou indireto, com as concessões rodoviárias em Minas Gerais.
	A.2 Diferenças entre os atores	A2.1 Confiança	Excluído*
	A.3 Incentivos à participação	A3.1 Atores sociais (sociedade civil, cidadão)	Organizações e/ou lideranças sociais que têm envolvimento direto ou indireto, e são impactadas pelas concessões rodoviárias em Minas Gerais.

<b>Dimensão</b>	<b>Constructo</b>	<b>Código</b>	<b>Descrição do código</b>
Regulação	B.1 Regras claras	B.1.1 Leis, Decretos, Regulamentos e outras normas vigentes	Levantamento da legislação relacionada às concessões vigentes no Brasil, e em específico, os normativos referentes às duas concessões sob a gestão do estado de Minas Gerais.
	B.2 Transparência	B.2.1 Clareza dos objetivos	Clareza e consistência legal, a fim de fornecer subsídios efetivos para definição das metas pactuadas em instrumentos normativos (SABATIER e MAZMANIAN, 1980).
	B.3 Contratos	B.3.1 Confiança dos partícipes no instrumento	Excluído*
		B.3.2 Aditivos	Descrição das motivações dos aditamentos dos instrumentos contratuais das duas concessões no Estado de Minas Gerais
	B.4 Capacidade Burocrática	B.4.1 Formação dos servidores	Excluídos*
		B.4.2 Capacidade técnica e analítica dos servidores	
Fiscalização	C.1 Recursos	C.1.1 Disponibilidade de recursos para fiscalizar	Definição dos recursos mobilizados em prol da execução das fiscalizações.
		C.1.2 Ausência de recursos	Carência nos recursos mobilizados em prol da execução das fiscalizações.
	C.2 Procedimentos	C.2.1 Relatórios, Multas e Advertências	Modelos, protocolos e rotinas, além da presença dos atores para a execução das ações de fiscalização. Dados sobre fiscalizações efetuadas, os problemas e os pontos positivos nas atividades fiscalizatórias.
		C.2.2 Divulgação das ações*	Divulgação dos relatórios de penalidades, dos resultados e demais controles de forma transparente para acompanhamento da sociedade civil.
	C.3 Capacidade Burocrática	C.3.1 Formação dos servidores	Excluídos*

Dimensão	Constructo	Código	Descrição do código
		C.3.2 Capacidade técnica e analítica dos servidores	
Implementação das concessões rodoviárias	D.1 Desempenho	D.1.1 Eficácia dos objetivos	Atendimento de objetivos e metas em um período determinado, especificamente índice de qualidade da via e demais condicionantes estipulados no contrato (GARCIA, 2001; SECCHI, 2013).
		D.1.2 Ineficácia dos objetivos	Descumprimento de objetivos e metas em um período determinado, especificamente índice de qualidade da via e demais condicionantes estipulados no contrato (GARCIA, 2001; SECCHI, 2013).

Fonte: Elaboração Própria

Com os dados codificados e categorizados, foram estabelecidas frequências para as situações observadas, e como não foram coletados os discursos dos atores envolvidos, as frequências aferidas neste estudo tratam-se sumariamente de menções aos termos dos “constructos” da tabela de códigos construída, bem como processos de descrição obtidas para cada uma das unidades de análise do caso foram descritas para verificação dos elementos/padrões comuns, os destaques positivos e os pontos negativos, de forma a responder o questionamento central desta dissertação.

Nesta pesquisa a comparação pode ser uma alternativa viável pois, permite inferências tanto das questões afetas à implementação das concessões, quanto das ações dos atores envolvidos. Segue o que reforça Schneider e Schimitt(1998):

A comparação, enquanto momento da atividade cognitiva, pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais. É lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podem descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais (SCHNEIDER e SCHIMITT, 1998).

Assim, busca-se por fim comparar e descrever os arranjos de governança das duas concessões do estado de Minas Gerais, com observações para suas oportunidades e fragilidades. Com este procedimento, então, pretende-se agregar robustez ao objetivo central, e também ao segundo objetivo específico deste trabalho.

De forma a não perder de foco a validação dos resultados aqui obtidos, houve a proposição de se utilizar o método proposto por Guion (2002), já que a autora propõe a utilização da triangulação de dados. Foi então buscado em diferentes fontes de documentação pública, e também de informações expostas no meio midiático e até mesmo a própria percepção de outros pesquisadores dos casos apresentados, para se chegar às conclusões propostas. Em que pese a ausência de entrevistas, a diversidade de documentos trouxe robustez à análise.

## 4. ESTUDO DE CASO

No primeiro tópico desta seção apresenta-se uma breve contextualização e uma descrição geral das concessões sob a gestão do governo do estado de Minas Gerais, visando complementar as ponderações teóricas desta dissertação, e também aferir maior robustez ao objetivo central do trabalho, qual seja “Analisar a utilização das concessões rodoviárias como um instrumento para a implementação da política de infraestrutura rodoviária no Estado de Minas Gerais, a partir do ano de 1995 (ano em que ocorreu a promulgação da Lei Federal nº 8.987), identificando como o arranjo de governança criado coordena, regula e fiscaliza as concessões em Minas Gerais”.

Em seguida, nos demais tópicos, são detalhadas as duas concessões selecionadas para um estudo aprofundado sobre a concessão da rodovia MG-050, na modalidade PPP, e a concessão comum dos trechos da BR 135 em Minas Gerais. Por fim, apresenta-se uma análise comparada e as conclusões do estudo para responder à pergunta de pesquisa que norteia este trabalho.

### 4.1 Descrição do caso

O Estado de Minas Gerais apresenta a maior malha rodoviária do Brasil, com uma extensão aproximada de 272.062,90 km de rodovias. Deste total, 9.205 km são de rodovias federais em sua maioria pavimentadas, 22.286 km de rodovias estaduais pavimentadas, por volta de 5 324 km de rodovias estaduais não pavimentadas, e 240.571,90 km de rodovias municipais em maioria não pavimentadas. Quanto às características das estradas, cabe destacar que a malha federal é quase totalmente pavimentada, com apenas 576,60 km não pavimentados. Minas Gerais realiza dessa forma, a gestão para manutenção e conservação de cerca de 22 mil quilômetros de rodovias pavimentadas, e assim como outros entes, apresenta uma necessidade elevada de investimentos para suprir demandas de melhorias na infraestrutura viária. Adicionalmente apresenta um passivo da ordem de 5 mil km não pavimentados. (MINAS GERAIS, 2022)

Nesse contexto, e como discorrido anteriormente, a estratégia das concessões rodoviárias para captação dos investimentos necessários foi implementada em Minas Gerais, mas de modo menos intenso até a presente data, quando comparada à União ou a demais estados, como São Paulo e Paraná. (CAMPOS NETO *et al.* 2018). Desta forma, apesar de quilometragem absoluta expressiva sob sua gestão, Minas Gerais coordena, regula e fiscaliza

apenas duas concessões rodoviárias: a concessão da rodovia MG-050, com 372 km de extensão, e a concessão de trechos da BR-135, com 364 km de extensão.

Retomando um breve contexto histórico, em um primeiro momento, no ano de 2007, Minas Gerais formalizou o primeiro contrato de “PPP” rodoviária do Brasil nos trechos da via MG-050. O arranjo estabelecido naquela época apresentava o então Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER-MG, como o administrador e o gerenciador das ações, segundo consta no contrato formalizado. Como também destacado no referencial teórico desta dissertação, nesses modelos de cessão dos serviços públicos rodoviários (PPP) há também a exigência de o ator privado compor uma Sociedade de Propósito Específico. Após breve período cabe salientar contudo que, foram estabelecidos dois regramentos (a Resolução 017/07 e Resolução 034/09), além da formalização de um novo termo aditivo ao contrato, e que transferiram para a então Secretaria de Transportes e Obras Públicas - SETOP-MG (doravante SEINFRA-MG), a responsabilidade para a coordenação e a regulação do instrumento, enquanto destinava-se ao DER-MG a incumbência do “acompanhamento”<sup>16</sup> das ações.

Na documentação analisada, não ficou clara a motivação para essa alteração supracitada, e isso será melhor discorrido futuramente neste estudo. Pontua-se preliminarmente contudo que, mudanças recorrentes e sem clareza trazem incerteza ao agente privado sobre o contrato formalizado, como bem apontou Gomes (2020) nos seus estudos sobre os riscos e as incertezas em contratos públicos de concessão:

“A imprecisão dos textos normativos e contratuais frequentemente resulta em dois problemas: 1) comportamento oportunista do contratado, por meio de reiteradas tentativas de renegociação do contrato e de transferência de responsabilidades ao Poder Público e 2) maior exposição da burocracia estatal ao risco de captura, dada a maior discricionariedade na interpretação e aplicação do contrato.” (p. 2182)

Para a regulação do instrumento, o ator predominante mostra-se centralizado na figura do executivo estadual, na figura da SEINFRA-MG, a qual estabeleceu (e estabelece) a grande maioria dos regramentos necessários para tanto o estabelecimento desta PPP, quanto para o funcionamento da mesma. Outros regramentos foram também propostos de uma forma mais genérica e que tratam de imposições gerais para as parcerias do estado com a iniciativa privada.

Partindo para a fiscalização deste caso cabe destacar que, no arranjo inicialmente estabelecido, havia(e há) um ator específico para execução da fiscalização interna do

---

<sup>16</sup> Termo utilizado para as ações de fiscalização, presente no Edital (D2).

contrato, fruto de previsão no art. 5º inciso VI e art.6º parágrafo único da Lei 11.079/2004, e que foi inserido nesta relação contratual com o propósito específico de ser um ente auxiliar na mitigação dos riscos:

“Art. 5º

As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

(...) VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

(...) Art.6º

A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

(...) Parágrafo único. O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.”

Assim, o contrato da PPP – MG – 050 prevê na cláusula 35, a figura de um “Verificador Independente” (VI) para a PPP instituída. Trata-se sumariamente de, uma empresa contratada pelo Estado, e não subordinada à concessionária, que apresenta a responsabilidade inerente pela medição e avaliação do “Quadro de Indicadores de Desempenho” (QID) da parceria. Esse último documento por sua vez, que pode ser classificado como: os relatórios de desempenho, pautados nos indicadores pré-estabelecidos no edital, e que foram ratificados e validados no instrumento contratual. (D7)

Notório pontuar que esses relatórios são, após sua aferição pelo VI, validados pelo ente supervisor do contrato, a SEINFRA-MG, e também pelo ente acompanhador e fiscalizador do contrato, o DER-MG. Tal relação estabeleceu-se para que esses indicadores mensurados pelo VI, se tornassem os determinantes últimos para os repasses financeiros da contrapartida que cabe ao estado, nesta PPP. Ou seja, são as condições mínimas para que, caso o serviço esteja sendo prestado de modo adequado, e de acordo com as condições pré-estabelecidas no contrato formalizado, Minas Gerais efetue a transferência dos recursos que lhe cabem para a empresa contratada.

Quanto ao modal de fiscalização interna desta PPP desta feita, cabe ao Verificador Independente gerar os relatórios de fiscalização, e ao poder executivo do Estado de Minas Gerais validar o que foi informado, por meio da SEINFRA-MG, com a supervisão, e ao DER-MG, com o acompanhamento e apoio/validação técnica das análises. Complementarmente, quanto a PPP da MG-050, esta se sujeita à fiscalização externa do TCE-MG e da ALMG.

Havia também naquele período uma unidade operacional de coordenação geral de parcerias público-privadas, referenciado como o Conselho Gestor de PPP(CGPPP) que, além



presença de uma empresa contratada, mas sem a necessidade de constituição de uma SPE. Não há também, para o caso da concessão comum, a necessidade da presença de um ator adicional de verificação independente para os indicadores pactuados no contrato.

Isso se trata na verdade de pontos de distanciamento no arranjo estabelecido para a BR-135 comparativamente ao da PPP da MG 050, pois não há, por exemplo, um quadro de indicadores de desempenho para a concessão da BR-135. Há na verdade o acompanhamento de uma documentação pactuada junto à empresa concessionária, o Programa de Exploração da Rodovia (PER). Documento este que, é consolidado previamente à assinatura do contrato, e que estipula uma necessidade de entrega de relatórios periódicos sobre as condições que o serviço deve apresentar (trimensalmente e semestralmente, em sua maioria), conforme descrito abaixo:

“Todos os relatórios deverão conter os seguintes capítulos mínimos:  
 Avaliação de todos os Parâmetros de Desempenho e Parâmetros Técnicos previstos neste PER;  
 Descrição detalhada da metodologia empregada para avaliar estes parâmetros;  
 Atualização do Cadastro dos Elementos Funcionais do Sistema Rodoviário.” (p.74 - Programa de Exploração da Rodovia (PER) Lote BR 135)

Para a regulação do instrumento, o ator predominante mostra-se também centralizado na figura do executivo estadual, na figura da SEINFRA-MG, a qual estabeleceu (e estabelece) a grande maioria dos regramentos necessários para tanto o estabelecimento desta concessão.

No modelo de gerenciamento da concessão comum da BR-135, há também a existência de um órgão coordenador, à época representado pela SEINFRA-MG, o qual trata-se resumidamente do ente que comanda e controla o contrato. Há também um ente fiscalizador deste contrato, assim como no caso da “PPP”, representado pelo poder executivo do Estado de Minas Gerais, nas figuras da SEINFRA-MG, com a responsabilidade pela supervisão e apoio das ações de fiscalização, e do DER-MG, com as responsabilidades de acompanhamento e fiscalização técnica da parceria. Complementarmente, assim como a PPP da MG-050, a concessão comum da BR-135 está sujeita à fiscalização externa do TCE-MG e da ALMG.

Cumprir destacar que, atualmente, compete à Coordenadoria Especial de Concessões e Parcerias (CECP) “acompanhar, apoiar, monitorar e assessorar as ações e os procedimentos relativos aos projetos e contratos de concessão e parcerias do Estado de Minas Gerais, cabendo-lhe, a articulação com os órgãos e entidades do Poder Executivo para o planejamento e estruturação dos seus projetos, bem como prestar apoio técnico aos órgãos e às entidades na gestão e execução dos contratos vigentes.”

Adicionalmente, ressalta-se que há também ratificada uma Resolução Conjunta SEINFRA/DER/ N° 004, 05 de abril de 2021 e que “Institui a Comissão de Regulação de Transportes no Estado de Minas Gerais”, a qual é apresentada e exposta como uma “pré-estrutura” de uma agência autônoma de coordenação, regulação e fiscalização das concessões em Minas Gerais. Pontua-se contudo que, ainda não houve ações concretas desta comissão para a consolidação de uma agência autônoma.

Pontua-se então preliminarmente que, apesar de uma primeira concessão sob o modal “PPP” datar de 2007, o modelo de estrutura de governança instituído, um modelo de mercado com as premissas do modo hierarquia bem presentes, se mostra recente e com alterações subsequentes sobre as competências para as ações de comando e controle estatais, e com um outro ponto, a centralização das atividades em um ator, a SEINFRA-MG, apesar de ter sido inicialmente pensado um arranjo bem mais complexo com a presença e atuação de outros membros do próprio governo de Minas Gerais. Isso apresenta-se como um contexto passível de análise, pois essa concentração das atividades na SEINFRA-MG, mostrou-se como um possível limitador das ações dos demais atores presentes neste arranjo, e até mesmo uma certa sobrecarga de competências neste ente.

Retomando Silvestre (2019), para que “a missão pública possa ser cumprida, é demandada para consolidação desse arranjo, uma coordenação clara e a colaboração”. Vislumbra-se até aqui, que tanto um ator exclusivo com propósito específico - uma sociedade com foco exclusivo na concessão, bem como um ator adicional de verificação no modal “PPP”, podem ser indicativos de recursos adicionais para uma “coordenação clara e a colaboração” dos agentes. Mas reforça-se que esses necessitam de orientações objetivas, e de coordenação efetiva para a execução das suas atividades, seguindo assim também os preceitos de Diniz (1995).

Analisar os arranjos desses casos poderá contribuir para futuros estudos e até mesmo para o entendimento sobre a formalização de novas parcerias, pois como aponta o próprio sítio eletrônico da Secretaria, será lançada uma nova etapa para a concessão de novos trechos rodoviários ainda em 2022. Cito: “Lançado pelo Governo de Minas em 2019, o Programa de Concessões Rodoviárias busca atrair investimentos na ordem de R\$ 11 bilhões por meio da concessão à iniciativa privada de cerca de 3.250 quilômetros de rodovias. O pacote envolve contratos com horizonte de até 30 anos, que devem beneficiar diretamente aproximadamente 120 municípios mineiros, com estimativa de geração de mais de 45 mil empregos diretos e 161 mil empregos indiretos” (GOVERNO, 2021).

#### 4.1.1 A PPP da MG-050

A concessão da rodovia MG-050 na modalidade PPP, abrange na realidade as rodovias MG-050, BR-491 e BR-265, mas convencionou-se a nomenclatura "PPP da MG-050". A concessão faz a ligação do município de Juatuba, na região metropolitana de Belo Horizonte, e São Sebastião do Paraíso, à divisa entre Minas e São Paulo. A empresa concessionária, a AB Nascentes das Gerais, administra 372 km da malha viária de Minas Gerais e o contrato foi o primeiro da modalidade organizado pelo governo do estado, e apresentou como modal de contratação a “PPP Patrocinada”. Válido ressaltar que, os trechos concessionados compreendem um importante eixo de ligação da região metropolitana de Belo Horizonte à região sul do Estado de Minas Gerais.

A concessão teve seus estudos iniciados em 2004 e que só foram finalizados em meados de 2006. O edital, por sua vez, foi publicado durante a fase de estudos, no final do ano de 2005, e a assinatura do contrato só ocorreu em maio de 2007, e cabe apontar que a seleção da empresa vencedora estava de acordo com as premissas do edital publicado (D2). Válido destacar que o fator mais relevante era o critério de menor valor necessário de contraprestação do estado para a PPP (D6).

As operações para a prestação dos serviços tiveram seu início em junho de 2007, e a cobrança de pedágios só foi iniciada em junho de 2008. Para a coordenação da PPP desta feita, como foi percebido na documentação analisada, havia, além da concessionária e da concedente (representada à época pela SEINFRA-MG), dois intervenientes presentes neste contrato, o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem (DER-MG), e a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG). O primeiro que inicialmente seria o gestor de fato da PPP, e que coordenaria as atividades da mesma, e o segundo que seria um partícipe nesse arranjo com a finalidade de garantir que, em eventual situação fiscal crítica e adversa, os repasses financeiros do estado para a empresa, nessa concessão patrocinada, continuariam (D6).

Partindo do eixo coordenação, e apresentando o exercício de análise de conteúdo proposto por Bardin(2016), observou-se uma frequência maior na participação dos atores estatais nesta PPP, conforme síntese na tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Eixo Coordenação –PPP MG 050

<b>Dimensão</b>	<b>Constructo</b>	<b>Código</b>	<b>Frequência</b>
Coordenação			4

Dimensão	Constructo	Código	Frequência
	A.1 Atores envolvidos na consolidação da estratégia	A.1.1 Atores de órgãos públicos (Estado, Poder concedente)	
		A.1.2 Atores privados	3
	A.3 Incentivos à participação	A3.1 Atores sociais (sociedade civil, cidadão)	0

Fonte: Elaboração Própria.

Pontua-se preliminarmente que, a frequência registrada do código “atores privados”, refere-se à quantidade de empresas partícipes no consórcio empresarial para a constituição da Sociedade de Propósito Específico (SPE) para a exploração da via. Esse é um arranjo, já exposto anteriormente, e que trata-se de uma garantia para que crie-se uma nova empresa com propósito específico para a prestação de serviços na via.

Ressalta-se em seguimento que, para a coordenação das ações pelo ente estatal, observou-se uma similaridade ao que Bemerguy (2004) apresentou em seus estudos sobre a União nos seus primórdios na implementação das concessões, pois percebeu-se que o comando da PPP da MG 050 se mostrou inicialmente centralizada no órgão executor das políticas de infraestrutura e logística - o DER-MG. Isso é bem próximo ao apontado pelo autor, sobre o que houve na União no princípio das concessões rodoviárias federais, ainda em 1997. Naquele período, um mesmo órgão federal (o DNER) formulava, implementava e fiscalizava as concessões das vias, além de ser também o ente executor das ações diversas de melhorias nas rodovias federais, como, a implantação de novos trechos, e a manutenção dos existentes.

Ademais, para a PPP da MG-050 é válido destacar que, houve uma alteração normativa de destaque para a coordenação das atividades, e que será trabalhado também na análise da dimensão regulação. O arranjo de coordenação da PPP supracitado foi alterado logo após a formalização do contrato, no ano de 2007, e também em 2009. Destaca-se que foram instituídos dois regramentos que alteraram as competências sobre qual órgão seria o coordenador, e qual seria o gestor da concessão no estado de Minas Gerais; além de qual órgão teria a competência para fiscalizar a PPP (a Resolução 017/07, e a Resolução 034/09, respectivamente). Pontua-se que essas alterações não apresentaram uma clara justificativa para tanto de acordo com os documentos analisados, observou-se que as mudanças tiveram como propósito centralizar no ator SEINFRA-MG, as funções de coordenação e gestão, enquanto destinava ao DER-MG as funções de acompanhamento e fiscalização.

Não há discursos dos atores partícipes e dos formuladores dessas mudanças, e que poderiam subsidiar algumas inferências sobre os propósitos dessas, mas pondera-se que essas alterações, muito próximas à formalização do contrato, mostram-se pouco adequadas ao que se espera de um planejamento prévio eficiente, de acordo com as premissas de Bemerguy (2004).

Apresenta-se de modo complementar também que, apesar de se prever a existência da consulta pública na documentação analisada, no documento “Edital de contratação da PPP - MG 050” (D2), o que houve de fato foram respostas a questionamentos sobre o edital publicado (D9), e tão somente para as empresas interessadas no empreendimento. Não houve a restrição formal para a participação da sociedade civil, mas pondera-se que o ente coordenador não apresentou mecanismos propícios para a escuta deste. Não foram encontrados demais documentos e dados sobre outra audiência pública coordenada pelo executivo com o propósito de escuta e participação de fato da sociedade civil impactada.

Isso mostra-se desconectado ao proposto por Diniz (1995), quando esta apresenta a coordenação como “um sistema integrado capaz de compatibilizar as diferentes visões sobre uma ação pública”. E apesar de terem sido avaliadas as questões pertinentes ao Estado, e também da iniciativa privada, é perceptível salientar que um ator, a sociedade civil, não apresentou sua visão sobre os impactos da PPP na região.

Essas considerações se alinham também com o que foi referenciado por Rocha e Vanalle (2003), que para o caso da União, “a sequência do processo decisório para concessão de rodovias, caracterizou-se por um planejamento voltado para a necessidade de investimentos nos quais os projetos seriam avaliados e selecionados em função da estrutura de financiamento apenas”, sem a sociedade civil como um partícipe do processo.

Quando analisadas as questões afetas à regulação, complementa-se o exposto até aqui sobre o eixo coordenação, destacado na tabela 2 abaixo:

Tabela 2 - Eixo Regulação –PPP MG 050

<b>Dimensão</b>	<b>Constructo</b>	<b>Código</b>	<b>Frequência</b>
Regulação	B.1 Regras claras	B.1.1 Leis, Decretos, Regulamentos e outras normas vigentes	21
	B.2 Transparência	B.2.1 Clareza dos objetivos	4
	B.3 Contratos	B3.2 Aditivos	7

Fonte: Elaboração Própria.

Retomando Cuéllar (2001), no Brasil cabe ao poder legislativo e às agências reguladoras (e demais órgãos do executivo, cita as Secretarias e Autarquias, quando inexistirem Agências independentes) o poder de regular. No caso em síntese, o que se observou foi que grande parte da frequência aqui exposta, das leis, decretos, regulamentos e demais instrumentos congêneres, foram estabelecidas para ajustes específicos nas lacunas identificadas na PPP- da MG- 050 (13 ocorrências (D39 a D51)). Os demais normativos foram proposições feitas pelo executivo e acatadas pelo poder legislativo, leis estaduais, sobre a temática das concessões de um modo geral, e também legislações mais recentes para o aprimoramento do modal PPP no âmbito estadual. (Exemplo: D34, com a Lei Estadual nº 22.606, de 20 de julho de 2017 que cria fundos estaduais de incentivo e de financiamento de investimento e dá outras providências). Não foram consideradas resoluções que meramente indicavam os servidores para comporem comissões e demais grupos de trabalho, uma vez que não foram estipuladas entrevistas com esses partícipes.

Cumprir ressaltar que dois regramentos foram um pouco mais relevantes para a análise, pois apresentaram influências sobre as demais dimensões deste estudo, especialmente a coordenação, conforme previamente destacado. A Resolução nº 017 de 2007 (D39), da então Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP-MG, e que alterou a administração do contrato, que a princípio teria como gerenciador o DER-MG, e a partir desta resolução passou a ser gerenciado pela SETOP-MG. E a Resolução nº 034 de 2009 (D41), que alterou alguns pontos do antigo normativo supracitado, e trouxe a previsão do “acompanhamento do contrato” pelo DER-MG (houve na verdade a delegação da fiscalização para o DER-MG, não há, contudo, uma determinação clara nos termos). Notadamente não há registros de justificativa para tanto, apenas a opção de centralizar as ações de comando e controle na Secretaria então responsável pela infraestrutura e logística do estado de Minas Gerais.

Essas alterações geraram também um termo aditivo ao contrato, mas que tão somente foi formalizado em julho de 2009. Retomando Fiani (2004) citando Stigler (1971), tem-se que ações de regulação sem um adequado planejamento e um mínimo de direcionamento claro, podem levar à cooptação do Estado, bem como não garantir a eficiência das ações públicas propostas. Alterações de regramentos são de fato adaptações ao contexto vigente e isso se mostra em conformidade com o que também foi delimitado por Barroso (2005), sobre a necessidade de ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e das ações dos vários atores em um campo; contudo, a falta de organização do arranjo pode ser um indicativo para

uma falta de planejamento das ações, e até mesmo uma indefinição do que se busca entregar com esta PPP.

As regras apresentavam um texto coeso sobre o objetivo final das mudanças, mas, há pouco registro das motivações prévias dessas alterações, há na verdade indícios na documentação analisada, de uma necessidade de centralização das ações em um ente mais próximo ao governador da época, tanto pelo pioneirismo da modalidade, bem como uma incerteza sobre a capacidade do DER-MG para execução do gerenciamento da concessão e das demais ações de implementação das políticas de infraestrutura estadual.

Para outro aspecto da análise, a “clareza dos objetivos”, foi considerado, o contrato e o edital publicizados, e que estabelecem quais os objetivos desta concessão (D6 e D2, respectivamente). Além disso, outras duas manifestações - as duas revisões programadas do contrato, publicizadas por meio de termos aditivos (D14 e D15), foram computadas para composição do código, esclarece-se que essas últimas foram medidas previstas já no edital (D6), para solucionar as possíveis incompletudes nos contratos, e prover serviços de modo mais eficaz.

As alterações com intuito de prover melhores serviços e direcionadas a ajustes do contexto vigente podem ser um garantidor da eficácia das ações (BARROSO,2005), como destacado anteriormente, mas é notório ressaltar que demais mudanças nos normativos, e até os aditivos no contrato com apenas questões procedimentais, acarretam na possível perda de confiança na relação, e na falta de clareza dos objetivos e das metas pactuadas (SABATIER e MAZMANIAN, 1980).

Cabe destacar também que esse eixo poderá ser melhor aprofundado com estudos futuros que apresentem o discurso dos atores envolvidos. Seria válido buscar a percepção tanto dos atores representantes da concessionária, quanto dos agentes públicos, para analisar qual é de fato a visão desses partícipes sobre essas subsequentes alterações dos normativos, e também do contrato formalizado.

Para a terceira dimensão, por sua vez, a fiscalização, apresenta-se abaixo os resultados da frequência aferida de acordo com a metodologia proposta, como indicado na tabela 3:

Tabela 3 - Eixo fiscalização –PPP MG 050

<b>Dimensão</b>	<b>Constructo</b>	<b>Código</b>	<b>Frequência</b>
Fiscalização	C.1 Recursos	C.1.1 Disponibilidade de recursos para fiscalizar	5

Dimensão	Constructo	Código	Frequência
		C.1.2 Ausência de recursos	1
	C.2 Procedimentos	C.2,1 Relatórios, Multas e Advertências	4
		C.2.3 Divulgação das ações*	7

Fonte: Elaboração Própria.

Foram considerados “disponibilidade de recursos para fiscalizar”, os contratos com os dois verificadores independentes para a aferição dos resultados da parceria, bem como um aditivo formalizado para tanto (D59, D60 e D61), além das próprias ações do DER-MG (constantes em D6), como autarquia responsável pela fiscalização técnica de projetos e melhorias. Além disso, a presença da SEINFRA-MG foi também computada, visto que esse ator promove ações de análises dos gargalos contratuais e dos aspectos financeiros da PPP que necessitam de revisão. Foram também consideradas as documentações dos atores do controle externo - a Assembleia Legislativa e o TCE-MG.

Destaca-se primeiramente que neste modal, o cumprimento dos parâmetros do contrato são realizados por um Verificador Independente, condição prevista tanto no edital quanto no contrato (D2 e D6). Cabe exemplificar que, na cláusula sétima do primeiro contrato com o verificador independente, na subseção ‘obrigações’, consta que caberá ao verificador:

“7.1.9 Manter durante toda a execução do CONTRATO, a EQUIPE DE PROJETO mínima determinada no ANEXO I - Edital de Concorrência nº 002/2012 e todos os seus ANEXOS, composta pelos profissionais apresentados durante a fase de habilitação e de pontuação da PROPOSTA TÉCNICA.” (D59, p.6)

E de modo complementar, das competências da Contratante, aqui representada pela SEINFRA-MG e não pelo DER-MG, tem-se que cabe ao primeiro: “8.1.2 Notificar o VERIFICADOR INDEPENDENTE quanto aos erros e irregularidades identificados nos serviços prestados, fixando-lhe prazo para saná-las” (D59, p.7).

Há registros então sobre a instância de controle, representada pela SEINFRA-MG (D6), mas o que há de fato ocorre, de acordo com os normativos analisados (D41 especialmente) é um compartilhamento das funções, em que as análises técnicas dos projetos e obras a serem implementadas pela concessionária, foram (e são) realizadas pela DER-MG, e somente os demais aspectos de revisão contratual e as análises de reequilíbrio financeiro do contrato, foram

executados pela SEINFRA-MG. Pela documentação analisada fica pouco claro qual ente será de fato o agente final do controle, no contrato analisado fica evidente a central ação da Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais, mas fica pouco evidente se há, por exemplo, uma revisão também da SEINFRA-MG dos projetos técnicos validados pelo DER-MG.

Atualmente, cabe salientar que, quem executa as funções de validação dos aspectos técnicos por exemplo, é a Superintendência de Logística de Transportes da SEINFRA-MG. Há um compartilhamento de funções pouco evidentes, com termos mais vagos, como destacado nos incisos III à VI do artigo 22, do Decreto Estadual 47.767, de 29 de novembro de 2019:

“Art. 22 – A Superintendência de Logística de Transportes tem como competência apoiar o planejamento, dirigir, executar, apoiar a regulação, controlar e avaliar a gestão direta ou indireta da infraestrutura de transportes rodoviário, hidroviário e aeroviário, além de elaborar planos e programas relativos ao seu âmbito de atuação, com atribuições de:

(...)III – planejar, executar e coordenar as ações de fiscalização dos serviços regulados no seu âmbito de atuação, de forma articulada com o DER-MG;

IV – acompanhar os investimentos em infraestrutura de transportes no âmbito do Estado;

V – propor políticas e diretrizes para concessão, permissão, autorização ou exploração direta de serviços públicos de infraestrutura de transportes;

VI – acompanhar a execução de projetos e investimentos no âmbito das concessões e permissões de serviços públicos em infraestrutura de transportes, com base nos planos estabelecidos;” (MINAS GERAIS, 2022)

O DER-MG apresentou (e apresenta) por sua vez, as seguintes competências: “Acompanhamento e processamento dos dados obtidos pela supervisão geral do desempenho da Concessão, no que tange às obras e serviços necessários ao atendimento às exigências do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID)” (D7). Além disso, como também descrito no aditivo do instrumento contratual, a aprovação e o “acompanhamento” dos projetos, bem como das ações de melhorias na via são também de competência do DER-MG (D7). Consta também na documentação analisada que “será encaminhado ao DER-MG o Sistema de Aferição Mensal dos Índices do QID, o qual deverá ser disponibilizado no sítio eletrônico do órgão, podendo a Concessionária acessá-lo para fins de acompanhamento” (D2). Apresenta-se assim um arranjo complexo, mas que há indícios de certa confusão, além de, até a presente data, pouca publicização das ações fiscalizatórias.

Em pesquisa realizada não fora encontrada alguma documentação pública das ações de fiscalização, e que por força contratual deveriam ser disponibilizadas ou no sítio eletrônico do DER-MG ou da SEINFRA-MG. O que de fato encontrou-se nas plataformas públicas foi a apresentação dos resultados da PPP da MG - 050 até meados do ano de 2013, disponibilizados

no sítio eletrônico da SEINFRA-MG (D69). Mostra-se assim que, há um arranjo posto, mas que apresenta aspectos confusos sobre as competências de fato instituídas, em estudos futuros seria interessante captar a percepção do corpo burocrático sobre essa possível sobreposição de funções, a baixa transparência, e até mesmo “retrabalho” aparente.

Retomando o exercício de análise da dimensão da fiscalização, e de modo complementar, para a composição da frequência do código, “divulgação das ações”, foram agregadas notícias sobre a fiscalização interna e a fiscalização externa da PPP. Destaca-se inicialmente que não constam registros de auditorias do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) para a PPP, e, como outros documentos afetos ao controle externo, apresentam-se apenas duas audiências públicas realizadas no legislativo, e que tinham em suas pautas as discussões sobre os problemas relacionados à tarifação e à execução das obras na rodovia.

Quando se analisou o código “ausência de recursos”, fora perceptível que a frequência aferida tratou-se dos desdobramentos sobre os requerimentos feitos à concessionária, frutos dessas audiências supramencionadas em parágrafo anterior, assim como de notícias veiculadas em outros meios de comunicação como jornais e revistas. Pontua-se primeiramente, que uma primeira audiência pública do legislativo, realizada somente no ano de 2017 (D69), buscou informações sobre: “o cronograma das obras da MG-050, considerando a ocorrência de interrupções, o descumprimento de prazos de intervenções em diversos trechos e os consequentes transtornos causados aos usuários, ressaltando-se que a concessionária já atua com as cobranças de pedágio em vários trechos”.

Válido destacar que para os encaminhamentos dessa reunião foi perceptível que, dois deles foram arquivados por motivo alheio à solicitação, “em virtude do final da legislatura dos deputados”; e para os demais foram até expedidos ofícios de solicitação, mas que na busca por documentação sobre suas resoluções, não foram encontrados demais encaminhamentos. Para estudos futuros sugere-se constatar também se o que foi requisitado, foi de fato implementado, utilizando-se dos discursos dos atores envolvidos, pois não foram encontrados documentos sobre o atendimento às solicitações da sociedade.

Além disso, cabe situar que a análise da documentação, para o código “divulgação das ações” foi também utilizado notícias de jornais majoritariamente, pela ausência da divulgação do órgão coordenador, e, notório expor que duas se destacaram para consolidar o entendimento do parágrafo anterior. A primeira, uma notícia veiculada em 2016 (D63), que aponta para um quantitativo de penalidades que somam R\$58 milhões de reais, reforçando que há um histórico de ineficiência e ineficácia. E, outra notícia de 12 de maio de 2020 (D64) em que o então

secretário da SEINFRA, o senhor Marco Aurélio Barcellos destacou: “Durante a nossa primeira visita, já fomos informados de que algumas das datas não poderiam ser cumpridas. Não temos como fugir da abertura de processos administrativos e possíveis aplicações de novas multas à concessionária, mas, também precisamos nos preocupar com o daqui para frente. A ideia dessas reuniões é que possamos fazer o acompanhamento de perto desse novo planejamento que foi proposto, para garantir e assegurar o ritmo da PPP da MG-050” (D64 - Notícia - “Novo planejamento de obras da MG-050 é apresentado a lideranças e deputados da região” - 12/05/2020)

Cabe salientar que, todo o descrito acima está parcialmente em desacordo com que aponta Sá (2004), o qual delimita que ao delegar a responsabilidade pela prestação de serviços públicos a um parceiro, o Poder Público não pode prescindir do controle das atividades a serem desenvolvidas, buscando preservar “princípios de eficiência e a prestação adequada do serviço público”. Dado o extenso período de atividade da PPP (ressalta-se novamente que não é propósito deste estudo avaliar a eficiência das ações), há de fato instâncias no poder público que buscam exercer o controle da PPP, com até mesmo contratação de apoio por meio de uma empresa verificadora, e até com registros de penalidades mais severas (as multas), à concessionária, contudo o arranjo confuso observado, e as menções para a necessidade das melhorias na fiscalização, além de uma parcial ausência do controle externo (a ausência de auditorias preventivas ou mesmo reativas do TCE-MG), indicam que há incorreções sérias na fiscalização deste instrumento, e que essas não foram sanadas.

Para a dimensão aqui em análise sugere-se que nos estudos futuros sejam aprofundados, tanto a questão da capacidade burocrática, quanto o código “presença e ausência dos recursos”. Pontua-se que não foram disponibilizados alguns outros relatórios que seriam importantes para a ampliação do debate, como por exemplo: qual o tempo para aprovação dos projetos encaminhados pelas concessionárias, e se há a avaliação da qualidade dos projetos apresentados pelo DER-MG, ou se tão somente são avaliados pelo Verificador Independente da parceria. Tampouco foram disponibilizados os dados sobre a capacidade dos servidores para executar a fiscalização desses empreendimentos (a formação, e as suas experiências na área de atuação). Em sequência, destaca-se a aferição do desempenho (eficácia) e que estão apresentados a seguir na tabela 4:

Tabela 4 – Eixo desempenho –PPP MG 050

Dimensão	Constructo	Código	Frequência
Implementação das concessões rodoviárias	D.1 Desempenho	D.1.1 Eficácia dos objetivos	26
		D.1.2 Ineficácia dos objetivos	2

Fonte: Elaboração Própria.

A composição da frequência aqui foi estabelecida majoritariamente pelos relatórios da qualidade da malha viária (de 2013 e 2021), que foram requisitados e disponibilizado pelo DER-MG, e que demonstram que de fato há melhoria geral na qualidade do serviço (exemplo: o índice “bom” de pavimento com variação positiva de 7% percentuais para o período - de 2013 e 2021). Adicionalmente, foram observados os dados da concessionária responsável pela via, e os dados da ABCR para complementação do escopo de análise e a verificação da aferição da melhoria na via. (D17)

Percebe-se inicialmente que, houve até a presente data, uma grande quantia de investimentos para a melhoria da via, com intervenções variadas, e conforme descrito em documentação analisada da concessionária:

“(..)R\$1,9 bilhão em obras de ampliação, melhorias na infraestrutura, modernização do sistema operacional e conservação nos 371,4 quilômetros de vias. Dentre as principais obras e investimentos durante seus 11 anos de concessão, destacam-se: 98 quilômetros de terceiras faixas  
36 quilômetros de correções de curva  
Duplicação do perímetro urbano de Juatuba, Mateus Leme, Itaúna, Divinópolis (em andamento), Passos, Formiga, Piumhi (em andamento), Itaú de Minas (em andamento) e São Sebastião do Paraíso (em andamento).  
30 dispositivos de retorno e acesso  
51 quilômetros de acostamento  
22 passagens inferiores de pedestres e passarelas  
29 viadutos e passagens inferiores  
330 quilômetros de recuperação de pavimento  
Implantação de 95 quilômetros de defensas metálicas  
Implantação de 30 mil placas novas  
Implantação de 500 mil tachas e tachões  
Implantação de 220 quilômetros de cerca  
Implantação de 25 quilômetros de barreira rígida  
13 mil quilômetros de pintura de faixas  
R\$ 63 milhões repassados a título de ISSQN” (AB Nascentes da Gerais, 2022)

Retomando Secchi (2013), a eficácia trata-se “do nível de alcance das metas ou objetivos previamente estabelecidos”, e como observado, apresentam-se sim valores absolutos que são consideráveis. Contudo, para uma análise complementar, e que de fato reflita uma amplitude

maior de análise, foi utilizada uma documentação pública em que há a divulgação dos resultados gerais do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID) dessa PPP (mas que contempla apenas os dados até o ano de 2013) (D62).

O QID da PPP da MG-050 é formado por um total de 24 indicadores que são divididos em 4 áreas: Operacional: 11 indicadores com peso de 70%; Financeira: 8 indicadores com peso 10%; Ambiental: 2 indicadores com peso de 10%; Social: 3 indicadores com peso de 10%. E como expõe esse relatório: “a nota do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID) é destinada a aferir o desempenho da Concessionária, o que permite à SEINFRA-MG monitorar a qualidade do serviço prestado, mensurar o valor da Contraprestação Pecuniária (CP) a ser paga a cada mês à Concessionária e aplicar, quando cabível, as sanções pertinentes.” (Anuário da MG-050 | 2013).

Até meados do ano de 2013 de fato obteve-se resultados satisfatórios, como destacado na figura abaixo, com as variações das médias das notas do QID de 2008 a 2013, variando acima dos 90% de cumprimento:

Quadro 6 - Média das notas do QID (2008 - 2013)<sup>17</sup>

Anos	Resultado
2008/2009	98%
2009/2010	90%
2010/2011	95%
2011/2012	94%
2012/2013*	75%*

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do “Anuário da MG-050 | 2013”

Aponta-se que, seguindo as considerações de Secchi (2013), de fato há um cumprimento expressivo dos indicadores pactuados até 2012 (acima dos 90%), mas fica notório pontuar que não foram divulgados os demais relatórios para os anos subsequentes. Adicionalmente, ponderam-se aqui dois fatos que merecem atenção e que por sua vez compõem também a

<sup>17</sup> No referido relatório apresenta-se que, a queda no ano 6 pôde ser explicada porque foram utilizados para o cálculo apenas os meses de janeiro e abril de 2013, justificando assim a queda expressiva nos resultados.

frequência do código “ineficácia”: a notícia sobre o passivo de penalidades (D63), e o próprio reconhecimento em 2020, pelo então Secretário de Estado da SEINFRA-MG sobre a necessidade da aplicação de penalidades à concessionária (D64), ressaltados na dimensão “fiscalização”. Há então questões não esclarecidas que apontam tanto para as lacunas de fiscalização, quanto para uma ineficácia das ações.

Vislumbra-se pela análise documental que há também uma restrição da noção de “eficácia”, envolvendo indicadores majoritariamente sobre as questões operacionais (70% da composição do QID - e que referem a melhorias na via, segurança viária e trafegabilidade dos cidadãos). E que não há uma avaliação sobre a sensação de atendimento das necessidades por parte dos cidadãos que trafegam na via, e quais os impactos da tarifação para a população usuária do serviço, especialmente nos momentos de crises financeiras, vivenciados, por exemplo, no período mais recente com a crise sanitária de COVID-19. Cabe também salientar que outros estudos já constataram que há sustentabilidade financeira para essa PPP (RIBEIRO, 2017), mas não houve até a presente data, por exemplo, um debate sobre o arranjo posto para executar os serviços inerentes ao estado.

Em um quadro geral dessa forma, afirma-se que há de fato um ganho na prestação do serviço para a via, mas que os processos de participação da sociedade civil foram bastante limitados, e as capacidades do Estado para coordenação e fiscalização dessa PPP, mostraram-se também com limitações mais aparentes. Para a dimensão da regulação, como o estudo não se aprofundou na avaliação dos normativos (qualidade, validade e legitimidade), a falta dos discursos dos partícipes comprometeu um pouco mais a expansão da sua análise. Destaca-se que nos eixos da coordenação e da fiscalização, por sua vez, foi perceptível que houve uma concentração das decisões na SEINFRA-MG, e que há de fato um compartilhamento de funções com o DER-MG, mas que essas decisões por sua vez, apresentam-se de modo sobreposto no arranjo instituído, especialmente sobre quem efetivamente valida as informações do verificador independente da PPP.

#### **4.1.2 A Concessão Comum da BR-135**

A concessão dos trechos da BR 135, assim denominada, compreende na verdade a “administração, conservação e manutenção ao longo de 30 anos de trechos da BR 135/MG, MG 231 e LMG 754”, a empresa concessionária vencedora do certame denomina-se ECO 135, e o

contrato foi formalizado em 2018 sob o modal concessão comum onerosa. A concessão da via apresenta uma extensão total de 364 km, divididos da seguinte maneira:

- 301 km da BR 135, desde o km 367 (no entroncamento com a BR 122/251/365, no contorno de Montes Claros) até o km 668 (no entroncamento com a BR 040);
- 22,5 km da MG 231, desde o km 41 (no entroncamento com a LMG 754 em Cordisburgo) até o km 63,5 (no entroncamento com a BR 040);
- 40,1 km da LMG 754, desde o km 2,8 (entroncamento com a Avenida Brasil) até o km 43 (entroncamento com a MG 231).

Os trechos da Concessão da BR-135 são via modal concessão comum onerosa, e estão sob a gestão da ECO 135 desde o mês de julho de 2018. Como já destacado neste estudo por Sandim (2004), esse modal escolhido caracteriza-se pelo compartilhamento das receitas tarifárias entre a Concessionária e o Poder Concedente. O trecho é uma importante ligação entre a região metropolitana de Belo Horizonte e o Norte de Minas Gerais, em específico a microrregião do município de Montes Claros. A via dessa forma, apresenta um VMD médio bem elevado, ou seja com um fluxo intenso de veículos, e isso, além de ser um condicionante para a necessidade elevada de investimentos em manutenção e conservação, foi também o fator primordial para a escolha do modal oneroso. O contrato (D23) apresenta previsão de investimentos do ente privado na ordem de R\$3,6 bilhões para todo o período de prestação do serviço, e pontua-se que a cobrança das tarifas foi iniciada somente em 01/04/2019, assim como apresentado em (D23).

Sob a perspectiva da coordenação, cabe destacar inicialmente que, no ano de 2018 havia, além do grupo de empresas formadoras da SPE, apenas a concedente (representada à época pela SEINFRA-MG). Houve, no período, um ente sem a especificação clara das suas ações no contrato, o DER-MG, como será mais bem descrito em sequência, realizou (e realiza) as ações de avaliação e fiscalização técnica dos projetos de obras para a via, e também acompanha alguma das ações previstas no Plano de Exploração da Rodovia (PER) pactuado, em especial questões da manutenção e operação da via. Cumpre ressaltar também que, no processo de formulação dos estudos para a concessão da rodovia, houve o auxílio do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG.

Partindo do eixo de análise da “coordenação” e apresentando novamente o exercício de análise de conteúdo proposto por Bardin(2016), destaca-se uma frequência maior da participação dos atores estatais desta feita, quando comparada aos atores privados presentes que formaram essa empresa. Observou-se, todavia, uma frequência bem mais extensa quando

comparado ao caso anterior da PPP da MG-050, para a participação da sociedade civil, conforme síntese na tabela 5 abaixo:

Tabela 5 – Eixo coordenação – Concessão BR-135

Dimensão	Constructo	Código	Frequência
Coordenação	A.1 Atores envolvidos na consolidação da estratégia	A.1.1 Atores de órgãos públicos (Estado, Poder concedente)	4
		A.1.2 Atores privados (Concessionárias)	3
	A.3 Incentivos à participação	A3.1 Atores sociais (sociedade civil, cidadão)	20

Fonte: Elaboração Própria.

Assim como na PPP MG-050, há aqui também uma aproximação ao que Bemerguy (2004) apresentou em seus estudos sobre a União, pois a coordenação da concessão da BR-135 se mostrou (e se mostra também atualmente) centralizada em um órgão estatal não autônomo - a SEINFRA-MG. Mas distancia-se em outros pontos do caso anterior, e dos outros modelos estaduais precursores, pois diferentemente da União, da PPP da MG-050, ou dos demais estados, o DER-MG, neste caso da BR-135 não apresenta nem mesmo alguma menção sobre sua atuação em instrumento contratual. Novamente o arranjo mostra-se confuso neste ponto específico, e como será também destacado em dimensão fiscalização com maior extensão, fica evidente a centralização na secretaria responsável pela infraestrutura do estado de Minas Gerais para a execução do comando e do controle. Pondera-se, todavia que não se trata de um ente com atividade específica para controlar concessões apenas, e, além disso, mostram-se pouco transparente também quais seriam as demandas à autarquia de apoio ao controle nesse caso, o DER-MG.

Pondera-se de modo complementar que, as audiências públicas desse empreendimento foram de fato mais abrangentes, e tiveram uma maior participação da sociedade civil, e não só das empresas interessadas no empreendimento em questão (D55, D56 e D57), como observados em caso da PPP da MG - 050. Ressalta-se que para a composição do código “Atores sociais” observou-se, por exemplo, uma participação dos representantes de associações, e até mesmo dos parlamentares regionais, representados pelos vereadores dos municípios impactados. O quadro 7 abaixo destaca o local e as datas das audiências que foram realizadas, indicando uma amplitude maior de participação, com três municípios do Estado sendo contemplados.

Quadro 7 - Audiências públicas BR-135

Município	Data
Belo Horizonte	29/05/2017
Montes Claros	30/05/2017
Cordisburgo	31/05/2017

Fonte: Elaboração Própria

Isso se mostra mais atrelado ao proposto por Diniz (1995), quando esta apresenta a coordenação como “um sistema integrado capaz de compatibilizar as diferentes visões sobre uma ação pública”. E como observado na documentação, foram expostas as questões pertinentes ao Estado, à iniciativa privada, e à sociedade civil. Reforça-se também que os questionamentos que careciam de uma melhor revisão foram esclarecidos *a posteriori*, conforme documento próprio também analisado para este estudo - “RESPOSTAS ÀS SUGESTÕES RECEBIDAS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA CONCESSÃO DA BR-135”. Exemplo que consta em documentação:

“III – Audiência em Cordisburgo – 31/05/2017 - Sugestões que ficaram de ser analisadas e respondidas posteriormente

1- Inclusão de Instalação de câmeras de vigilância (Ney Freitas, de Cordisburgo)

Resposta: A instalação de câmeras de segurança (CFTV) já estão previstas nas Praças de Pedágio.

2 - Inclusão de acesso para Araçaí, nas MG-231 (Manoel Antônio de Figueiredo, de Cordisburgo)

Resposta: A construção da interseção de acesso a Araçaí (km 47,75) já tem a implantação prevista nas obras de Melhorias Obrigatórias.” (p.3 - RESPOSTAS ÀS SUGESTÕES RECEBIDAS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA CONCESSÃO DA BR-135)

Por sua vez, quando analisadas as questões afetas à regulação, complementa-se o exposto até aqui sobre o eixo coordenação, destacado na tabela 6 abaixo:

Tabela 6 – Eixo Regulação –Concessão BR-135

Dimensão	Constructo	Código	Frequência
Regulação	B.1 Regras claras	B.1.1 Leis, Decretos, Regulamentos e outras normas vigentes	7
	B.2 Transparência		5

Dimensão	Constructo	Código	Frequência
		B.2.1 Clareza dos objetivos	
	B.3 Contratos	B3.2 Aditivos	0

Fonte: Elaboração Própria.

No caso em síntese o que se observou, assim como no caso da PPP da MG - 050, foi que, grande parte da frequência aqui exposta; as leis, os decretos, os regulamentos e os demais instrumentos congêneres, foram formalizados para atendimento das concessões e parcerias de um modo genérico, sem especificação do caso ora apresentado, e também sobre o aprimoramento de futuras concessões no âmbito estadual. (Exemplo: Resolução Conjunta DER/SEINFRA N° 003, de 24 de fevereiro de 2021).

Por tratar-se de parceria mais recente, e modal mais estabelecido, tanto na União, quanto em Minas Gerais, os ajustes observados na PPP-MG 050, não foram encontrados no caso da BR-135. Cumpre ressaltar que uma legislação específica também foi bem relevante para o processo. Cita-se o Decreto Estadual n° 47.155, de 21 de fevereiro de 2017:

“Art. 1º – Fica permitido que os órgãos e as entidades da administração direta e indireta autorizem o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. – BDMG a estruturar e modelar projetos de empreendimentos de concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada – PPP, de arrendamento de bens públicos, de concessão de direito real de uso, de concessão de uso e de outras parcerias”

A presença do BDMG pôde ser observada como um indicativo de que o estado reconheceu que não apresentava a *expertise* necessária para a elaboração do planejamento necessário para os projetos de concessões. Ficou evidenciado que a presença do BDMG nesse arranjo trouxe ganhos para a parceria, a presença desse ator configurou-se como um indicativo do aumento da capacidade técnica e analítica para a estruturação das concessões, e é bem sugestivo se atentar que não houve necessidade, até o momento, de aditivos ao instrumento formalizado, como bem exposto na frequência nula aferida.

Como já discorrido anteriormente também, a regulação é na verdade a dimensão que objetiva dar funcionalidade e racionalidade à atuação de outro ator nas ações públicas, em específico o mercado. Seguindo as premissas de Fiani (2004), quando estas ações estão direcionada à atividade privada, estabelece-se um regime de sujeição geral, e imposição de deveres aos agentes do mercado. Complementarmente, e também de acordo com os ditos do

autor, fica premente pontuar que com regras mais bem estruturadas e, que sejam mais bem estabelecidas na etapa de planejamento, as necessidades futuras de alterações normativas, bem como o dispêndio desnecessário de recursos para adequações, foram até a presente data, minimizados no caso da BR-135.

Para a terceira dimensão, por sua vez - a fiscalização, apresenta-se abaixo os resultados de frequência de acordo com a metodologia proposta, como indicado na tabela 7:

Tabela 7 – Eixo Fiscalização –Concessão BR-135

Dimensão	Constructo	Código	Frequência
Fiscalização	C.1 Recursos	C.1.1 Disponibilidade de recursos	4
		C.1.2 Ausência de recursos	0
	C.2 Procedimentos	C.2,1 Relatórios, Multas e Advertências	1
		C.2.3 Divulgação das ações*	5

Fonte: Elaboração Própria.

Foram considerados “disponibilidade de recursos”, a ação do DER-MG como a autarquia responsável pela fiscalização técnica de projetos e melhorias, e a SEINFRA-MG, que atua em aspectos contratuais e financeiros da concessão. Foram considerados também os atores do controle externo das concessões, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o TCE-MG.

Destaca-se primeiramente que, as aferições para o cumprimento dos parâmetros do PER foram (e são) realizadas pela SEINFRA-MG, mas com o apoio do DER-MG, conforme discorrido anteriormente sobre o arranjo posto para essa concessão. Salienta-se também que foi encontrada na documentação analisada, uma evidente ação de controle centralizada na SEINFRA-MG para a fiscalização da concessão aqui em discussão, bem distante do caso observado da PPP MG-050.

Há também documentação que aponta para uma transparência nas ações de fiscalização e que compuseram o código “disponibilidade de recursos” e o código “Relatórios, Multas e Advertências”, que trata-se da “Tabela de Multas”. Pondera-se que, nessa documentação das 44 infrações previstas, 41 só são efetivadas após “a 2ª (segunda) advertência feita à Concessionária pela Fiscalização” (p.5 - D25).

De modo complementar, para a composição da frequência - “divulgação das ações” - foram agregadas notícias sobre a fiscalização interna e a fiscalização externa da BR-135. Não constam, da mesma forma que para a PPP da MG-050, registros de auditorias do Tribunal de Contas do Estado - TCE-MG para essa concessão. Como outros documentos afetos ao controle externo, foi analisado apenas uma audiência pública realizadas no legislativo (D69), e que teve por finalidade: “Debater o processo de licitação e privatização da BR -135, através da Concessão SETOP nº 004/2018, e o início de cobrança das taxas de pedágio nos postos localizados entre Belo Horizonte e Montes Claros.”

Cumpre destacar que para a “ausência de recursos”, a frequência aferida mostra-se sem ocorrências, pois considerou-se que houve de fato desdobramentos das ações propostas pelo controle externo com 17 encaminhamentos na documentação. Essas foram analisados pelos órgãos competentes, e dos 17 encaminhamentos 12 suscitaram em respostas efetivas e foram agregadas para uma análise futura e 5 ainda estão em tramitação, por se tratarem de pedidos de informações técnicas ainda em análise, exemplo:

“Requerimento de Comissão 1269, de 2019:

Requer seja encaminhado à Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas pedido de providências para que seja analisada a viabilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato Setop 004/2018, nos termos previstos na cláusula 29.6 do referido contrato, visando à redução da tarifa básica de pedágio paga pelos usuários.

Situação: Requerimento em tramitação

Autor: Dep. Léo Portela”

Adicionalmente, cabe destacar que não houve referências à penalidades de quaisquer instâncias para a concessão da BR-135, a frequência do código “Relatórios, Multas e Advertências” relaciona-se à presença da documentação que regulamenta as penalidades em eventuais atrasos de obras na documentação “Tabela de Multas” (D25). Pontua-se também que não foram disponibilizados outros relatórios técnicos e que seriam importantes para a ampliação da análise, por exemplo: qual o tempo para aprovação dos projetos encaminhados pelas concessionárias, e se há avaliação da qualidade dos projetos apresentados.

Tampouco foram disponibilizados os dados sobre a capacidade dos servidores para executar a fiscalização desses empreendimentos (formação, e suas experiências na área de atuação). Para o código “divulgação das ações” foram encontradas notícias sobre a realização das audiências públicas do executivo, e sem maiores desdobramentos sobre penalidades ou imposições executadas até a presente data.

Cabe salientar que todo o descrito acima apresenta maior proximidade com que aponta Sá (2004), comparativamente ao caso da PPP da MG-050, o qual delimita que ao delegar a responsabilidade pela prestação de serviços públicos a um parceiro, o Poder Público não pode prescindir do controle das atividades a serem desenvolvidas, mas com premissas de maior eficiência. Pondera-se, todavia que, além de um período menos extenso de atuação, a concessão firmada em 2018, apresenta um arranjo mais consolidado nacionalmente. Há, aparentemente, maior compreensão dos objetivos postos e dos regulamentos que regem o arranjo estabelecido. Para a dimensão aqui em análise sugere-se também que em estudos futuros seja aprofundada tanto a questão da capacidade burocrática, quanto à “presença e ausência dos recursos” para a sua execução, utilizando-se dos discursos dos envolvidos no processo.

Em sequência destaca-se a aferição do desempenho e que estão apresentados a seguir:

Tabela 8 – Eixo Desempenho – Concessão BR-135

Dimensão	Constructo	Código	Frequência
Implementação das concessões rodoviárias	D.1 Desempenho	D.1.1 Eficácia dos objetivos	3
		D.1.2 Ineficácia dos objetivos	0

Fonte: Elaboração Própria.

A composição da frequência aqui foi estabelecida majoritariamente pelos relatórios da qualidade da malha viária (de 2018 a 2021), que foram requisitados e disponibilizado pelo DER-MG, e que demonstram que de fato há melhoria geral na qualidade do pavimento (exemplo: índice “bom” de pavimento com variação positiva de 10% percentuais para o período - de 2013 a 2021). Adicionalmente, foram observados os dados da concessionária responsável pela via, e os dados da Associação Brasileira de Concessões Rodoviárias (ABCR), para a complementação do escopo de análise (D17).

Uma outra documentação que compõe a frequência da eficácia dos objetivos, e que apresenta-se como uma relevante garantia normativa para a eficácia das ações foi, as “Condições de devolução do sistema da Concessão Comum da BR-135”. Conforme especificado por Depiné (2010), as concessões rodoviárias não se caracterizam como uma transferência do bem público, e estipular metas para sua devolução mostram-se como uma garantia normativa para que esses não retornem ao poder público em condições piores do que quando houve a cessão do bem. Mesmo que, durante todo o contrato tenham sido cumpridas as

exigências do PER, caso não sejam cumpridos os condicionantes propostos nessa documentação, haverá uma penalização adicional à concessionária (D23).

Exemplo abaixo de como deverão ser as condições do pavimento ao fim da concessão:

“Pavimento

- 1.1. Pistas de rolamento com largura mínima de 3,50 m;
- 1.2. Acostamentos implantados em todas as rodovias com largura mínima de 2,00 m;
- 1.3. Ausência de desnível entre duas faixas de rolamento contíguas e entre as faixas de rolamento e os acostamentos;
- 1.4. Ausência de áreas exsudadas superiores a 1,00 m<sup>2</sup>;
- 1.5. Ausência de flechas nas trilhas de roda, medidas sob corda de 1,20 m, superiores a 10 mm;
- 1.6. Percentagem de área trincada (TR) máxima de 10%;
- 1.7. Ausência de área afetada por trincas interligadas de classe 3;
- 1.8. Irregularidade longitudinal máxima de 3,0 m/km em 70% das rodovias, sendo que no restante não poderá exceder 3,2 m/km;
- 1.9. Deflexão característica (Dc) máxima de 50 x 10<sup>-2</sup> mm;
- 1.10. Índice de Gravidade Global: IGG  $\leq$  40;
- 1.11. Ausência de áreas excessivamente remendadas na proporção máxima de 25 reparos a cada 1 km e 04 reparos a cada 100 m.
- 1.12. O Pavimento das rodovias deverá apresentar vida restante de, no mínimo, 3 anos;
- 1.13. Ausência de defeitos de alçamento de placa, fissura de canto, placa dividida (rompida), escalonamento ou degrau, placa bailarina, quebras localizadas ou passagem de nível com grau de severidade classificado como alto em trechos de pavimento rígido;
- 1.14. ICP - Ausência de amostras inferiores a 60 em trechos de pavimento rígido.

Como observado então, houve de fato um acréscimo da qualidade da via (a variação positiva de 10% do índice “bom”), bem como a instituição dos instrumentos que conferem melhores critérios para a devolução do bem público em questão. Contudo cabe ponderar que trata-se de um período bastante recente de operação da concessão e que por sua vez, acarreta em um curto prazo para produção das inferências (horizonte temporal 2018 - 2022).

Em um quadro geral dessa forma mostram-se algumas lacunas presentes na execução do comando e controle dessa concessão, mas pondera-se que há de fato parâmetros distintos do que o modal PPP anteriormente apresentado (o tempo da parceria, o próprio modal escolhido, os investimentos previstos, o momento de formalização da concessão). A presença de uma legislação mais estabelecida, a própria experiência anterior com a PPP da MG-050, e a presença de outro ator para a modelagem da contratação (o BDMG), podem ser indicativos de que o arranjo estabelecido para o comando e controle da concessão comum da BR-135 foram melhor consolidados.

Finalizada a apresentação da concessão da BR-135 e da PPP - MG-050 será apresentada a análise comparativa das observações resultantes sobre os casos estudados.

## 4.2 Análise Comparativa

A princípio cabe destacar que as decisões para planejamento e implementação das soluções propostas para a política de infraestrutura viária surgiram, mais recentemente, mais por pressupostos de um contexto fiscal adverso, do que por um alinhamento das vontades das partes e de uma análise das capacidades estatais para a consecução dos objetivos. Nesse sentido, há um distanciamento da função central de comando e controle, como indicado por Diniz (1995).

Os casos ora analisados se aproximam de fato da noção do modelo de governança baseado no mercado, com a presença de atores mais centrais (empresas e órgãos públicos) articulados por um ator mobilizador, o Estado, com a capacidade de modelar o objetivo comum, mas também com a função de regulação e fiscalização destes objetos. No âmbito do executivo estadual mineiro, preliminarmente, constatou-se a existência de uma concentração das atividades de comando e controle, visto que, o *locus* de coordenação, regulação e fiscalização se apresentaram (e se apresentam), centralizados na SEINFRA-MG, ente este que não apresenta uma autonomia administrativa, financeira e orçamentária para lidar exclusivamente com concessões rodoviárias, o ente apresenta em contraposição, outras diversas frentes de atuação para as políticas de infraestrutura de um modo geral. Não há ainda maior repercussão, pois, há apenas duas concessões em atividade, contudo, afirma-se que com a previsão de expansão dessa estratégia, há na literatura indícios de que uma melhor organização poderia mitigar riscos inerentes de cooptação e mesmo ineficiência na fiscalização desses instrumentos. (BEMERGUY,2004)

Retomando Cardoso et al. (2012), para se implementar ações de coordenação e controle, assim como uma regulação mais adequada, e com maior transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das suas decisões, seria mais apropriado a presença de um órgão central com autonomia decisória, administrativa, orçamentária e financeira para o objeto específico das concessões e parcerias. O que se percebeu contudo é que, nos casos estudados, apresenta-se um ator central de fato, a SEINFRA-MG e um outro ator com funções pouco regulamentadas nos dois modais (concessão comum e PPP), o DER-MG, mas sem vinculação específica ao objeto das concessões.

Isso de fato mostra-se similar ao observado na União que, nos seus primórdios da implementação das concessões rodoviárias centralizou suas ações em um órgão não autônomo, e com funções além do foco das concessões. Assim como nos demais estados precursores do

modal - São Paulo e Paraná, por exemplo; em que houve mesmo *modus operandi*, de centralização inicial em um ente não autônomo, e com atuações diversas. Salienta-se contudo que os arranjos, tanto da União, quanto dos estados precursores, foram alterados logo após a consolidação das primeiras concessões de vias, com as premissas de obtenção de maior eficiência nas ações de comando e controle.

Partindo também do discorrido por Campos Neto et al (2018), temos que para o contexto da União, fora observado que mesmo após a criação da ANTT, órgão esse estabelecido no princípio dos anos 2000, houveram dificuldades quanto à “capacidade da agência em fiscalizar a execução das obras previstas em contrato, para a adequada apuração do atingimento dos indicadores de qualidade estipulados, o que, no limite, exigiria um acompanhamento minucioso das condições de cada via” (p.30 - CAMPOS NETO *et al*, 2018). Para o caso do estado de Minas Gerais, como foi descrito na seção anterior, e partindo dessas considerações supracitadas, há alguns pontos ainda em aberto que são anteriores à análise da capacidade burocrática instituída, pois além da ausência de agência autônoma para coordenação e controle das ações, o que poderia se configurar ao menos como uma organização inicial com a finalidade exclusiva para comandar e controlar as concessões, há também um arranjo confuso sobre as competências de coordenação e fiscalização entre a SEINFRA-MG e o DER-MG. Isso poderá ser melhor aprofundado em novos estudos que analisem também a capacidade burocrática do corpo instituído em Minas Gerais, de modo a constatar se uma reorganização seria suficiente para sanar os gargalos ora apresentados.

Além disso, pontua-se que foi observado baixa frequência de divulgação dos resultados das concessões analisadas, assim como que ações dos órgãos fiscalizadores estão sendo implementadas para a melhoria dos serviços. Na PPP da MG 050, por exemplo, há notícias recentes de um padrão ruim de qualidade na via, e há até mesmo o reconhecimento de um dirigente máximo da SEINFRA-MG sobre as falhas desse modal.

Válido ressaltar também que, apesar de menor descrição sobre o eixo “regulação” neste estudo, foi perceptível que há claro distanciamento sobre as normas instituídas nas duas concessões sob gestão do estado de Minas Gerais. Enquanto na PPP-050 há imposição para a necessidade de um verificador independente das metas pactuadas, na BR-135, por outro lado, não há um ator adicional, e há tão somente o encaminhamento de relatórios periódicos à SEINFRA-MG, sobre as atividades estipuladas no Plano de Exploração da Rodovia (PER). Não ficou evidente se isso se mostra como um prejuízo ao segundo caso, e se há de fato a necessidade de um ator adicional para a verificação independente, há novamente aqui para ambos os casos

uma certa confusão no arranjo posto, visto que há determinação legal de controle pela SEINFRA-MG, mas ambos os relatórios são encaminhados para o DER-MG.

Cabe apontar adicionalmente que ambas as concessões estudadas estão sujeitas a regulamentos gerais do estado, e que houve maior frequência de instrumentos normativos impostos à PPP MG 050. Possivelmente trata-se de maior tempo de contrato, e também pelo pioneirismo do modelo (foi a primeira concessão de rodovia sob o modal PPP no país). Essas hipóteses poderão ser melhor esclarecidas em estudos futuros.

Premente apontar também que não foram encontrados os relatórios de fiscalização interna técnica de ambas as concessões, tampouco os dados das penalizações impostas às concessionárias. Tão somente foram analisadas as notícias de jornais e para a PPP da MG-050, as demais informações técnicas poderiam ter sido úteis para subsidiar algumas das afirmações do estudo, e também para analisar quais os principais problemas diagnosticados pelo agente fiscalizador interno.

Quanto à ação fiscalizatória dos demais agentes externos por sua vez, destaca-se que o papel do TCE-MG e do poder legislativo apresentaram-se também como uma outra lacuna, apesar de constar em norma a importância da atuação desses. Além das poucas audiências públicas no legislativo (duas encontradas para a PPP da MG-050, e apenas uma para a BR-135), nenhuma auditoria, seja preventiva ou reativa, do TCE-MG foi encontrada.

Neste contexto, é fundamental ressaltar também a atuação da sociedade civil, como agente partícipe do processo de implementação das concessões, especialmente a lacuna observada no modal da PPP da MG-050. Para o objeto aqui em análise, as concessões de rodovias de um modo geral, há de fato uma complexidade maior sobre as minúcias técnicas e jurídicas das modalidades instituídas, além de seus muitos regramentos e condicionantes técnicos. Mas apesar dessa complexidade, é pacífico na literatura que marginalizar a atuação da sociedade civil impactada, mostra-se como uma falha no processo de implementação de políticas públicas (LOTTA,2018; SILVESTRE,2019).

O que se observou para a PPP - MG -050, foi que as audiências foram tão somente organizadas para a participação das empresas interessadas na concessão, e afastou-se, de certa forma, a presença dos demais atores da sociedade civil. Na concessão da BR-135 todavia, fora perceptível uma mudança de cenário, com a adesão e a participação de atores da sociedade civil, tanto pela quantidade maior de eventos (três registros), quanto pela abertura proporcionada pelo agente coordenador para a participação dos diversos impactados, e não somente para as empresas interessadas no negócio. Os documentos ora analisados ressaltaram que foram de fato implementadas algumas mudanças no projeto da BR-135, de acordo com algumas sugestões da

sociedade civil impactada, e, além disso, outras dúvidas foram também esclarecidas, dando maior transparência a todo o processo da concessão da BR-135.

Quanto ao eixo desempenho, nota-se que a presença de um ator privado com propósito de financiar a melhoria das vias, assegurando disponibilidade de recursos para execução das intervenções, é de fato um diferencial para a eficácia do serviço. Contudo, quando se avaliou o caso da PPP da MG-050, não foi perceptível o real impacto das ações apenas pelos resultados do quadro de desempenho do contrato. Os números absolutos causam impressão positiva, mas que podem não se configurar como a realidade da eficácia dos serviços prestados pela concessão.

O que de fato denotaria para uma eficácia dos serviços atualmente, conforme literatura ora apresentada (SECCHI 2003, BARROSO, 2005), seria a apresentação dos resultados do quadro de desempenho para todos os anos subsequentes, além disso, com uma análise crítica da execução deste serviço, se, o que foi de fato planejado, foi executado no tempo previsto e de acordo com os parâmetros de qualidade da concessão.

Para a BR-135, a pouca documentação pôde trazer menor quantidade de inferências sobre a qualidade dos serviços e a eficácia de fato das ações. As documentações, “Condições de Devolução do Sistema” (D27), bem como a “tabela de multas” (D25), configuram-se como medidas adicionais para, tanto serem instrumentos de fiscalização, quanto para garantir a devolução do bem público em parâmetros mínimos de qualidade. Notadamente observou-se que, a fiscalização do serviço público que está sendo realizada na BR-135, mostra-se também com um arranjo confuso, e isso apresenta-se como algo preocupante, pois poderia acarretar por exemplo, na cooptação do estado pelo parceiro privado, de acordo com os pressupostos de Sá (2004).

Há também, por fim, um senso-comum na sociedade brasileira, de uma visão positiva quanto à capacidade de realização de atividades públicas pela iniciativa privada, e de uma suposta melhor eficácia por parte do ator privado na execução das políticas públicas. Acredita-se que esta constatação pode ser relacionada à percepção da morosidade da burocracia estatal, e que minimiza a aferição da possível baixa eficácia das medidas desempenhadas por representantes da iniciativa privada. Esta hipótese poderá também ser aprofundada em trabalhos futuros.

Após a análise comparada, serão apresentadas as considerações finais do presente trabalho, contemplando um resumo do discorrido até aqui, as contribuições do estudo e as sugestões para demais investigações futuras.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou responder à seguinte questão: Quais as vantagens e desvantagens da adoção da estratégia de Concessões Rodoviárias do Estado de Minas Gerais, pós ano de 1995 (ano em que ocorreu a promulgação da Lei Federal nº 8.987), pela lente da governança pública, sob a luz das dimensões das capacidades de coordenação, regulação e fiscalização do instrumento?

Com o objetivo geral de analisar a utilização das concessões rodoviárias como um instrumento para a implementação da política de infraestrutura rodoviária no Estado de Minas Gerais, a partir do ano de 1995 (ano em que ocorreu a promulgação da Lei Federal nº 8.987), identificando como o arranjo de governança criado coordena, regula e fiscaliza as concessões em Minas Gerais; desenvolveu-se uma pesquisa de caráter descritivo a partir da metodologia do estudo de caso, nos termos apresentados por Yin (2015) fundamentada por uma análise de conteúdo dos materiais (documentos e registros), a partir do método descrito por Bardin (2016). Para consecução da meta proposta foram definidos como objetivos específicos:

Descrever o histórico da utilização das concessões rodoviárias como um instrumento para a implementação da política de infraestrutura rodoviária no Brasil e em Minas Gerais, no período pós-1995.

Apresentar como as capacidades estatais de coordenação, regulação e fiscalização se relacionam com a implementação das concessões.

O primeiro foi agregado ao referencial teórico desta dissertação e complementado pelo item 4.1, enquanto o segundo objetivo é cumprido nos itens 4.1.1 e 4.1.2, em que se expõe as características de cada uma das concessões selecionadas como unidades de análise. A complementação destes é feita por meio de uma análise comparativa no item 4.2. Nesse sentido, a primeira contribuição do trabalho consiste na descrição detalhada das duas concessões do Estado de Minas Gerais, sob a perspectiva do arranjo de coordenação, regulação e fiscalização posto para utilização dessa estratégia com a iniciativa privada para provimento de políticas públicas de infraestrutura.

O trabalho evidenciou que para as diversas dimensões se equalizarem há necessidade da composição de um arranjo menos conturbado para a efetiva sua atuação, especialmente para o arranjo dos atores públicos analisados. A identificação da necessidade de um ente coordenador, preferencialmente com papel autônomo e independente, com maior eficiência na articulação, condução e gestão das concessões em Minas Gerais, pode ser uma inferência deste estudo. Um ente autônomo, sem a sobreposição de atividades e com outras funções alheias às

parcerias com a iniciativa privada, poderia garantir uma mitigação dos riscos envolvidos nesse tipo de ação do poder público. Destaca-se todavia que, em Minas Gerais, se observou um arranjo de comando e controle com atividades concentradas na SEINFRA-MG, mas que esta apresenta demais funções de formulação e implementação das políticas de infraestrutura do estado. De certo modo, há também constatação de uma confusão nas competências entre a SEINFRA-MG e o DER-MG, o que é um outro indicativo de entrave nas ações de coordenação e fiscalização das concessões.

Situa-se também que, o trabalho demonstrou que a percepção de eficácia para as concessões rodoviárias, em ambos os modais, mostrou-se pouco evidente. Observou-se que o estado apresentou pouca capacidade para a consolidação e apresentação dos resultados das concessões; e a iniciativa privada, por sua vez, expôs na verdade, apenas os valores de grande impacto midiático, com baixa margem de análise da eficácia dessas concessões para o interesse público.

Outro ponto percebido foi que, a atuação dos agentes de controle externos (TCE e ALMG) se mostraram restritas nos casos ora analisados, há pouca documentação pública de ações realizadas de fiscalização externa nos dois casos, e mesmo as documentações que existem se mostraram pouco efetivas para gerar ações de controle eficazes (as audiências públicas na ALMG com encaminhamentos pouco relevantes). Essas inferências poderão servir de hipóteses, para também serem aprofundadas em trabalhos futuros.

Pontua-se também que, para a gestão de PPP's rodoviárias deve-se estabelecer um arranjo de governança mais capacitado e transparente para a sua efetiva consolidação. Foi perceptível que a falta de *expertise*, bem como a pouca transparência na divulgação das ações de fiscalização, e a própria ausência da sociedade civil na concepção do projeto, podem acarretar em problemas para a consolidação desse modal como uma estratégia viável para cessão de demais rodovias via PPP. De maneira complementar então, o presente estudo contribui em alguns pontos, para a compreensão da validade da expansão das concessões rodoviárias via PPP em Minas Gerais, uma vez que, ainda não foram atacados os gargalos aqui apresentados.

Convém destacar que a presente pesquisa apresentou limitações de cunho temporal, de acesso e de escopo. Quanto ao aspecto temporal, o prazo para realização dos estudos no mestrado determinou o rol de medidas passíveis de análise. Além disso, fez-se necessária a limitação do escopo para viabilizar a análise com a profundidade desejada e no prazo adequado. Quanto ao acesso, o principal limitador foi que, foram estipuladas no planejamento inicial deste

estudo, a realização de entrevistas semiestruturadas para complementar os dados aqui apresentados. Alguns fatores todavia, trouxeram impedimento a esse processo de expansão de análise, convém citar, o tempo para desenvolvimento do estudo ficou limitado a partir da não aprovação do projeto na plataforma “MaisBrasil, impedindo que fossem realizadas entrevistas que poderiam trazer maiores informações a essa dissertação. As limitações sobre o escopo de trabalho escolhido foram também um impeditivo, a limitação do acesso aos dados confidenciais (foram utilizados apenas os dados públicos governamentais e de veículos de imprensa), e que desses podemos citar como exemplo: as participações nas ações da Bolsa de Valores, e as informações mais atuais dos contratos, assim como outras informações financeiras dos entes privados como, os estudos de compliance, e de transparência das empresas contratadas; trouxeram impeditivos para uma ampliação do estudo.

Adicionalmente, a falta de disponibilidade de documentação pública sobre as ações de fiscalização técnica do DER-MG também se mostrou um entrave no processo de coleta e consolidação dos dados. E como sugestões para pesquisas futuras, destaca-se a possibilidade de estudos mais detalhados sobre as ações de fiscalização da autarquia, e também como os atores partícipes, tanto os estatais, quanto do mercado privado, veem a relação com a SEINFRA-MG. A limitação das inferências sobre o ente privado também foram evidentes neste estudo, e como sugestões futuras, pondera-se que seria interessante captar os seus discursos, e qual a compreensão destes sobre as dimensões aqui em debate.

Por fim, cabe apontar que, apesar dos destaques positivos desta estratégia, como a disponibilidade de investimentos e a atuação de um ator privado com fins exclusivos nestes empreendimentos rodoviários; há pontos negativos sensíveis, como, a centralização pouco eficaz em um ator com atuação não exclusiva para o objeto aqui debatido, e o controle ainda em fase de estruturação, com pouca transparência de suas ações. Essas podem ser hipóteses que poderão ser aprofundadas em estudos futuros mais complexos sobre as concessões rodoviárias.

Pontua-se complementarmente que, isso posto, há também uma nova etapa de concessões em Minas Gerais que se apresenta em data próxima a este estudo, e percebe-se que as imposições da agenda aparentam se sobrepor a uma análise das dimensões aqui em debate. Buscou-se assim neste estudo, adentrar na realidade dos dois casos de concessões de Minas Gerais, de forma a gerar desenvolvimento teórico, e permitir inferências sobre a implementação desta estratégia tanto nos casos analisados, quanto novas hipóteses sobre as novas concessões estaduais.

## REFERÊNCIAS

- ABCR. Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias. S.l.: s.n]. **Relatório Anual**. Brasília. 2019
- ABCR. Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias. S.l.: s.n]. **Relatório Anual**. Brasília. 2020
- ABCR. Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias. S.l.: s.n]. **Relatório Anual**. Brasília. 2021
- ABCR. Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias. S.l.: s.n]. **Relatório Anual**. Brasília. 2022
- ABREU, Bruno V. de; 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, pp. 175-197, abr./jun. 2009.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, Brasília, DF, n. 10, p.1-50, 1997.
- AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo, SP. N. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019.
- ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado - 20 ed.rev. e atual**. RJ: Forense; São Paulo: Método, 2012
- BAKVIS, Herman & JUILLET, Luc. **O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança**. Cadernos ENAP, Brasília: ENAP, N. 27, 2004. 94 p
- BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Capacidade de Gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil**. Boletim de Análise Político-Institucional, v. 9, n. jan.-jun., p. 47–55, 2016.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016

BARRETT, Susan. M. **Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies**. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249–262, 2004.

BARROSO, João. **O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. In: *Educação & Sociedade*. Revista de Ciências da Educação. 2005

Bello, Bruno Vitali. (2009) **Modelagem de garantias governamentais em project finance em parcerias público privadas através da aplicação da Teoria de Opções Reais**. (Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

BEMERGUY, Marcelo. **O papel do controle externo na regulação de serviços de infraestrutura no Brasil**. 2004. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle Externo)- Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 27, de 2 de dezembro de 1998**. Brasília: Publicada no DOU de 07/12/98.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.277, de 10 de maio de 1996**. Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Regulação de serviços públicos e controle externo / Tribunal de Contas da União**. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008. 496 p

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Ministério da Infraestrutura. **Concessões Rodoviárias**. Disponível em: [http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes\\_Rodoviarias/Index](http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes_Rodoviarias/Index). Acesso em: 20 jun. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org) Reforma do Estado e administração pública gerencial Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial**. Revista de Administração de Empresas, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

BROADBENT, J ; LAUGHLIN, R. / **Accounting choices: technical and political trade-offs and the UK's private finance initiative**. In: ACCOUNTING AUDITING AND ACCOUNTABILITY JOURNAL. 2002 ; Vol. 15, No. 5. p. 622 - 654.

CALDEIRA, L. K. O. **Regulação de Concessão de Rodovias e o Papel do Estado**. Journal of Law and Regulation, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 233–246, 2016.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva et al. **Gargalos e demandas da infraestrutura rodoviária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras rodoviárias**. Texto para discussão nº 1592. IPEA, Brasília. 2011.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva et al. **Modelos de concessão de rodovias no Brasil, no México, no Chile, na Colômbia e nos Estados Unidos: Evolução histórica e avanços regulatórios**. Texto para discussão nº 2378. IPEA, Brasília. 2018.

CARDOSO et. al. Dinâmica dos ajustes contratuais em concessão de rodovias no estado de São Paulo. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 46(5):1295-315, set/out. 2012

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1686)

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALCANTE, P., LOTTA, G., & YAMADA, E. (2018). O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. Cadernos EBAPE.BR,16(1), 14-34.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos Novos Tempos**. 2ª edição. Rio de Janeiro, Campus, 2003

CNT. Pesquisa Rodoviária – **Relatório Gerencial**. Brasília: Confederação Nacional do Transporte. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/pesquisas>. Acesso em 15 de maio de 2021

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010

CUÉLLAR, Leila. **As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DEPINÉ, F. D. C. **Concessão de rodovias: modalidades de formas de remuneração do concessionário**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontífice Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp136125.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

DINIZ, Eli. (1995), "**Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90**". Dados, vol. 38, nº 3.

\_\_\_\_\_. **Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. Revista do Serviço Público, v. 63, p. 5-19, 1996.

\_\_\_\_\_. **Crise, Reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

EVANS, P.B., RAUCH, J.E. **Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth**. American Sociological Review, in press. 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. 3. ed. totalmente revista e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FONSECA, I. F. da. **Capacidades Estatais e Políticas Ambientais: Uma Análise Comparada dos Processos de Coordenação Intragovernamental para o Licenciamento Ambiental de Grandes Barragens (Brasil, China e Índia)**. In: Aguiar, Rafael Barbosa de; Lima, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. BIB: Revista

Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo, SP. N. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FIANI, R. O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2261).

FRISCHTAK, C. R.; NORONHA, J. **PAC: avaliação do potencial de impacto econômico**. Brasília: Câmara Brasileira da Indústria da Construção, 2016.

GARCIA, R. C. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. Planejamento e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 7–70, 2001.

GREANY, T.; HIGHAM, R. **Hierarchy, Markets and Networks Analysing the selfimproving school – led system agenda in England and the implications for schools**. 1ªed.London: UCL Institute of Education Press, 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002. 176 p.

GIL-GARCIA, J. et al. (2016). **Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view**. *Government Information Quarterly*, 33(3), 524-534

GOMES, Milton Carvalho. **Riscos e Incertezas em Contratos Públicos de Concessão: Uma Análise Econômica da Repartição de Responsabilidades**. Artigo. RJLB, Ano 6 (2020), nº 4, 2179-2239.

GOMIDE, A. A. et al. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações**. Brasília: Ipea, 2016

GOVERNO do Estado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade. **Relatório: Revisão da Estratégia** - [http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/revisao-estrategia-seinfra/20201022\\_Revisao-da-Estrategia-SEINFRA\\_v2.pdf](http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/revisao-estrategia-seinfra/20201022_Revisao-da-Estrategia-SEINFRA_v2.pdf) > acesso em: 19 de junho de 2021.

\_\_\_\_\_. do Estado de Minas Gerais. Lei Estadual nº 14.868/2003.

GUBA, E.G; LINCOLN, Y.S. **Effective Evaluation**. São Francisco, Jossey-Bass, 1981.

GUION, Lisa A. **Triangulation: establishing the validity of qualitative studies**. Gainesville: University of Florida, 2002.

HALL, Peter. **Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain**. *Comparative Politics*, v. 15, n. 3, 1993

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. 2 a ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

INOJOSA, R. M. **Redes de compromisso sociais**. *Rev. Adm. Pública*, v. 33, n. 5, p. 115–41, 1999.

JESSOP, B. **The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development**. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 29-45, 1998

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KWAK, Young Hoon; CHIH, YingYi; IBBS, C. William. **Towards a comprehensive understanding of public private partnerships for infrastructure development**. *California Management Review*, v. 51, n. 2, p. 51-78, 2009

LEE, Shu Han. **Concessão de Rodovias à Iniciativa Privada: critérios para limitação de tarifas em processos de licitação**. 196f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 1996

LEVI-FAUR, David. **From “Big government” to “Big governance”**. In: LEVI-FAUR, David (org.). *The Oxford Handbook on Governance*. Oxford: Sage, 2012.

LOTTA, Gabriela. **A Política Pública como ela é: Contribuições dos Estudos sobre Implementação para a Análise de Políticas Públicas**. In: Gabriela Lotta. (Org.). *Teoria e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. 1.ed. Brasília: ENAP, 2019, v. 1, p. 11-38

LOUREIRO, M. R. et al. **Coordenação do sistema de controle da administração pública federal**. Brasília: Ministério da Justiça, 2010. (Relatório de Pesquisa).

MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.** APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>>. Acesso em: 30 jun 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *A Regulação como Instituto Jurídico.* **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Ano 1, nº 4, out./dez. 2003. Belo Horizonte: Forum, 2003. p. 183-209.

MUCCI, Carolina Mara Passos de Moura. **Análise comparativa de modelos de concessão de rodovias no Brasil : um enfoque na segurança viária** - Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia. 2011.

NEVES, L. G. **Concessões de rodovia: o caso da Rodovia Dutra.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

NIEHAVES, B.; PLATTFAUT, R. **Market, network, hierarchy: Emerging mechanisms of governance in business process management.** *Lecture Notes in Computer Science (including subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)*, v. 6846 LNCS, p. 185–197, 2011.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 6, p. 1943 a 1967, 18 dez. 2011.

OLIVEIRA, C. A. **As concessões de rodovias no Brasil: ênfase para o Estado de São Paulo. Eixo: Geografia política, globalización y redes.** Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

OLIVEIRA, G.; FILHO, L. C. O. (Orgs.). **Parcerias público-privadas: experiências, desafios e propostas.** São Paulo: LTC, 2013.

OLIVEIRA, V. E. de; COUTO, C. G. **Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas.** Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil Brasília. p. 67 a 98: Enap, 2019.

OLIVIERI, C. **A Atuação dos Controles Interno e Externo ao Executivo como Condicionante da Execução de Investimento em Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro, novembro de 2016.

PELKONEN, A.; TERÄVÄINEN, T.; WALTARI, S.T. **Assessing Policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland**. In: NIOERAR. Education in Finland. Taipei: National Institute of educational Resources and Research (NIOERAR), 2009.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3.ed. California, E.U.A.: University of California Press, 1984.

PEDRUZZI, Pedro; MELO, Melo. **ANTT precisa de mais funcionários para fiscalizar rodovias concedidas**. Disponível em: <ANTT precisa de mais funcionários para fiscalizar rodoviasconcedidasagenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-02/antt-precisa-de-maisfuncionarios-para-fiscalizar-rodovias-concedidas. Online, 2015.

PETERS, B. G. (2012) **A Cybernetic Model of Governance [Um modelo de governança cibernético]**, em D. Levi-Faur, ed. Oxford Handbook of Governance [Manual Oxford de Governança] (Oxford: Oxford University Press).

PEREIRA, Vicente de Brito. **O subsetor de infraestrutura rodoviária**. In: REZENDE, Fernando; PAULA Bruginski de. **Infraestrutura: Perspectivas de reorganização**. Brasília: IPEA, 1998.

PIRES, Roberto Rocha Coelho e GOMIDE, Alexandre de Ávila **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política [online]. 2016, v. 24, n. 58 [Acessado 10 de Julho 2021] , pp. 121-143. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>>. ISSN 1678-9873.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira**. Sociologias, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p. 344-65

RIBEIRO, Danielle Carvalho. **Análise das concessões comuns e parcerias público-privadas no setor rodoviário brasileiro**. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Administração, 2017.

ROCHA, João Gualberto Coutinho e VANALLE, Rosângela Maria. **Análise do processo decisório para seleção de rodovias a serem pedagiadas no Brasil**. Revista de Administração Contemporânea [online]. 2003, v. 7, n. 1 [Acessado 15 Julho 2021] , pp. 151-172. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-65552003000100008>>. Epub 26 Mar 2009. ISSN 1982-7849. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552003000100008>.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. **A função Controle na Administração Pública: controle Interno e Externo**. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, abr. 2001.

ROEHRICH, Jens et al (2014). **Are Public-Private Partnerships a Healthy Option? A Systematic Literature Review**. *Social science & medicine* (1982). 113C. 110-119. [10.1016/j.socscimed.2014.03.037](https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.03.037).

SÁ, A. L. S. **Tribunais de Contas, economicidade e concessões de rodovias brasileiras à iniciativa privada**. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2004.

SANDIM, Leandro César Martins. **Infraestrutura rodoviária: concessões brasileiras**. 2014.

SANTANA, C. H. V. **Política de Infraestrutura Energética e Capacidades Estatais nos BRICS**. In: Aguiar, Rafael Barbosa de; Lima, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo, SP. N. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. **O uso do método comparativo nas Ciências Sociais**. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SENNÁ, Luiz Afonso dos Santos, MICHEL, Fernando Dutra, SAN MARTIN, Alberto Peixoto et. al.. **Avaliação do Impacto da Implantação de Concessões nas Rodovias do Rio Grande do Sul**. Relatório elaborado pelo LASTRAN-UFRGS, sob convênio com o DAER/RS. Porto Alegre: 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013

SILVA, Pedro Luiz Barros.; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Nepp- Unicamp, n. 48, p. 1–17, 2000.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **A (Nova) governança pública.** Brasília: Enap, 2019.

SOARES, R. P, CAMPOS NETO, C. A. S. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas: preocupação com o valor do pedágio.** Brasília: IPEA, 2006. *Texto para discussão n. 1.186*

SOSSELA, Gilmar (Relator). **Relatório final.** Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Comissão de Segurança e Serviços Públicos. Subcomissão de Pedágios. Porto Alegre, 2012..

SOUZA, Celina. **A nova gestão pública. In: Gestão pública: desafios e perspectivas.** Cadernos Flem, Salvador, n. 1, 2001

\_\_\_\_\_. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, 2003.

\_\_\_\_\_. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.** Revista de Administração Pública, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>

\_\_\_\_\_. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018.

SOUZA JÚNIOR, R T. **As concessões rodoviárias gaúchas à luz do sistema de Franchise Bidding: 1996/2007.** Dissertação de Mestrado. Programa De Pós-Graduação em Administração– Universidade Federal do Rio Grande Do Sul. UFRGS. 2007.

TOJAL, F., & CARVALHO, W. (1997). **Teoria e prática da burocracia estatal.** Revista De Administração Pública, 31(1), 50 a 68.

TORRES, M. **Agências, contratos e Oscips: a experiência política brasileira.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

VAZQUEZ, Juan L. S. **A sociedade de propósito específico na parceria público-privada: uma análise de direito societário.** Rio de Janeiro. Universidade Candido Mendes, Mestrado em Direito, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – Lista de documentos da Pesquisa

<b>ID</b>	<b>Descrição do documento</b>	<b>Grupo de documentos</b>
D1	Diagnóstico da situação pré-implantação da PPP - MG-050	Documentação Pública
D2	Edital de contratação da PPP – MG-050	Documentação Pública
D3	Proposta econômica da PPP – MG-050	Documentação Pública
D4	Estrutura tarifária da PPP – MG-050	Documentação Pública
D5	Plano de contas da concessionária da PPP – MG-050	Documentação Pública
D6	Contrato da PPP – MG-050	Documentação Pública
D7	Quadro de indicadores de desempenho da PPP – MG-050	Documentação Pública
D8	Tabela de multas da PPP – MG-050	Documentação Pública
D9	Consulta pública da PPP –MG-050	Documentação Pública
D10	1º termo aditivo da PPP –MG-050	Documentação Pública
D11	2º termo aditivo da PPP –MG-050	Documentação Pública
D12	3º termo aditivo da PPP –MG-050	Documentação Pública
D13	4º termo aditivo da PPP –MG-050	Documentação Pública
D14	5º termo aditivo da PPP –MG-050	Documentação Pública
D15	6º termo aditivo da PPP –MG-050	Documentação Pública
D16	7º termo aditivo da PPP –MG-050	Documentação Pública
D17	Relatório da Associação Brasileira de Concessões Rodoviárias - ABCR de 2021	Documentação Pública
D18	Diagnóstico da situação pré-implantação Concessão Comum da BR-135 - relatório de consolidação dos estudos para Concessão de rodovias no estado de minas gerais - PMI SETOP-MG 01/2015	Documentação Pública
D19	Edital de contratação da Concessão da BR-135	Documentação Pública
D20	Proposta econômica da Concessão da BR-135	Documentação Pública
D21	Estrutura tarifária da Concessão da BR-135	Documentação Pública
D22	Plano de contas da concessionária Concessão da BR-135	Documentação Pública

ID	Descrição do documento	Grupo de documentos
D23	Contrato da Concessão Comum da BR-135	Documentação Pública
D24	Programa de Exploração da Rodovia da Concessão da BR-135	Documentação Pública
D25	Tabela de multas da Concessão Comum da BR-135	Documentação Pública
D26	Consulta pública da Concessão Comum da BR-135	Documentação Pública
D27	Condições de devolução do sistema da Concessão Comum da BR-135	Documentação Pública
D28	Relatório da REUNIÃO ORDINÁRIA DE 10/09/2019 - Audiência Pública - da comissão de transporte, comunicação e obras públicas.	Documentação Pública
D29	Relatório da REUNIÃO ORDINÁRIA DE 20/11/2012 - Audiência Pública - da comissão de transporte, comunicação e obras públicas.	Documentação Pública
D30	Notícia Concessões - “A PARCERIA QUE DÁ RESULTADOS”	Documentação Pública
D31	Notícia Concessões - 15.09.2021 - Governo de Minas lançará consulta pública para criação de agência reguladora de transportes	Documentação Pública
D32	Notícia Concessões - 03.12.2021 – SEINFRA conclui ciclo de apresentações do Programa de Concessões Rodoviárias com Audiência Pública virtual.	Documentação Pública
D33	Decreto Estadual nº 47.155, de 21 de fevereiro de 2017 - Permite que a administração pública direta e indireta autorize o BDMG a realizar modelagens.	Documentação Pública
D34	Lei Estadual nº 22.606, de 20 de julho de 2017 - Cria fundos estaduais de incentivo e de financiamento de investimento e dá outras providências.	Documentação Pública
D35	Decreto Estadual nº 47.766, de 26 de novembro de 2019 - Dispõe sobre a Política Estadual de Desestatização.	Documentação Pública
D36	Decreto Estadual nº 47.767, de 29 de novembro de 2019 - Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade.	Documentação Pública
D37	Decreto Estadual nº 47.839, de 16 de janeiro de 2020 - Dispõe sobre a organização do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.	Documentação Pública

ID	Descrição do documento	Grupo de documentos
D38	Decreto Estadual nº 48.377, de 15 de março de 2022 - Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse e a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada para a apresentação de estudos, projetos e levantamentos preliminares a serem utilizados para subsidiar a estruturação de parcerias no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.	Documentação Pública
D39	Resolução SETOP nº 017 /2007	Documentação Pública
D40	Resolução SETOP nº 050/2008	Documentação Pública
D41	Resolução SETOP nº 034/2009	Documentação Pública
D42	Resolução SETOP nº 028/2010	Documentação Pública
D43	Resolução SETOP nº 012/2011	Documentação Pública
D44	Resolução SETOP nº 012/2012	Documentação Pública
D45	Resolução SETOP nº 016/2012	Documentação Pública
D46	Resolução SETOP nº 013/2013	Documentação Pública
D47	Resolução SETOP nº 020/2013	Documentação Pública
D48	Resolução SETOP nº 010/2014	Documentação Pública
D49	Resolução SETOP nº 022/2014	Documentação Pública
D50	Resolução SETOP nº 019/2015	Documentação Pública
D51	Resolução SETOP nº 009/2018	Documentação Pública
D52	Resolução Conjunta DER/SEINFRA Nº 003, de 24 de fevereiro de 2021	Documentação Pública
D53	Resolução Conjunta SEINFRA/DER/ Nº 004, 05 de abril de 2021	Documentação Pública
D54	Resolução Conjunta SEINFRA/DER Nº 006, de 30 de junho de 2021	Documentação Pública
D55	Ata da Audiência pública BR135 - Belo Horizonte - 29/05/2017	Documentação Pública
D56	Ata da Audiência pública BR135 - Montes Claros - 30/05/2017	Documentação Pública
D57	Ata da Audiência pública BR135 - Cordisburgo - 31/05/2017	Documentação Pública
D58	Respostas às sugestões recebidas nas audiências públicas para concessão da BR 135	Documentação Pública
D59	Contrato- Verificador Independente da PPP	Documentação Pública

ID	Descrição do documento	Grupo de documentos
	MG050 - 2012	
D60	Aditivo do Contrato - Verificador Independente da PPP MG- 050 - 2012	Documentação Pública
D61	Contrato do Verificador Independente – 2018 da PPP MG- 050 - 2012	Documentação Pública
D62	Documento- Anuário da MG-050   2013	Documentação Pública
D63	Notícia - “Única PPP de estrada em Minas já tem R\$ 58 milhões em multas” - 11/02/2016	Documentação Pública
D64	Notícia - “Novo planejamento de obras da MG-050 é apresentado a lideranças e deputados da região” - 12/05/2020	Documentação Pública
D65	Relatório - Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais (SIAFI-MG) - 2021 - Ação 4478 -Fiscalização de Concessões e Parcerias	Documentação Pública
D66	Relatório - Avaliação Subjetiva para a Qualidade da Malha - 2013 - DER-MG	Documentação Pública
D67	Relatório - Avaliação Subjetiva para a Qualidade da Malha - 2018 - DER-MG	Documentação Pública
D68	Relatório - Avaliação Subjetiva para a Qualidade da Malha - 2021 - DER-MG	Documentação Pública
D69	Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Pública - 1ª reunião conjunta de 16/05/2017 às 15:15 - Audiência Pública	Documentação Pública