



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Economia (ECO)
Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGECO)

PEDRO HENRIQUE VILELA MAGALHÃES MESQUITA

**A aplicação da teoria da ação coletiva no rito de audiências públicas do
processo de renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro
Vitória a Minas (Vale S.A.)**

BRASÍLIA - DF

2023

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)

Departamento de Economia (ECO)

Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGECO)

PEDRO HENRIQUE VILELA MAGALHÃES MESQUITA

A aplicação da teoria da ação coletiva no rito de audiências públicas do processo de renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas (Vale S.A.)

Dissertação de mestrado apresentada como requisito para o título de Mestre em Economia, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Siegrid Guillaumon
Dechandt

BRASÍLIA - DF

2023

DEDICATÓRIA

**Para Luciene Vilela,
Hamilton Magalhães,
Maria Santos
e Juliana Pimentel.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, que são meus grandes exemplos de vida e que nunca mediram esforços para fazer com que tudo que eu alcancei até aqui se tornasse possível.

À Professora Dra. Siegrid Guillaumon Dechandt, grande parceira na minha trajetória do mestrado, por todo o auxílio, orientação e, principalmente, compreensão na orientação deste trabalho.

A minha noiva que sempre me apoiou, esteve ao meu lado e torceu pelo meu sucesso.

A todos os meus grandes amigos, com os quais tive o privilégio de conviver e que sempre contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

RESUMO

Este estudo avalia o caso da renovação antecipada do contrato de concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), que tem como concessionária a mineradora Vale S.A., por meio da teoria da ação coletiva. A antecipação foi possível devido a inovação em política pública prevista pela Lei nº 13.448, de 05 de junho de 2017. De acordo com a legislação, somente será possível a renovação de forma antecipada, se fundamentada, por meio de estudo técnico, a vantagem da prorrogação frente à realização de nova licitação. O processo de avaliação para assinatura de possível termo aditivo perpassa por algumas fases, sendo a objeto do estudo a fase de Audiência Pública, a qual obteve ampla participação de atores estratégicos, com interesses distintos, interagindo em torno de situações de ação. Dessa forma, o objetivo do presente estudo é descrever o processo de ação coletiva na fase de audiência pública da renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM). Para tanto, foi realizado aportes teóricos sobre avaliação e inovação em políticas públicas, bem como sobre a teoria da ação coletiva. Em seguida, foi realizado estudo de caso da prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória a Minas e aplicado o Institutional Analysis and Development Framework (IAD), de forma a delimitar a arena de ação e as variáveis existentes no processo. Ao final, chegou-se à conclusão de que é possível explicar as interações de atores estratégicos no caso de renovação antecipada de concessões ferroviárias, descrevendo suas principais características.

Palavras-chave:

Teoria da ação coletiva; Institutional Analysis and Development Framework (IAD); Setor Ferroviário; Prorrogação Antecipada de Concessões; Estrada de Ferro Vitória a Minas; Vale S.A.

ABSTRACT

This study evaluates the case of the early renewal of the concession contract for the Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), which is granted to the mining company Vale S.A., through the theory of collective action. The anticipation was possible due to the innovation in public policy provided by the Law No. 13,448, of June 5, 2017. According to the legislation, it will only be possible to renew in advance, if substantiated, through a technical study, the advantage of extension in view of the completion of a new bidding process. The evaluation process for the signature of a possible additive term goes through some phases, the object of study being the Public Hearing phase, which had broad participation of strategic actors, with different interests, interacting around action situations. Thus, the objective of this study is to describe the collective action process in the public hearing phase of the early renewal of the Vitória-Minas railroad (EFVM) concession. Therefore, theoretical contributions were made on evaluation and innovation in public policies, as well as on the theory of collective action. Then, a case study of the early extension of the Vitória-Minas railroad was carried out and the Institutional Analysis and Development Framework (IAD) was applied, in order to delimit the arena of action and the variables existing in the process. In the end, we came to the conclusion that it is possible to explain how strategic agents interact in the case of early renewal of railroads concessions, describing their main characteristics.

Keywords:

Collective action theory; Institutional Analysis and Development Framework (IAD); Railway Sector; Early Extension of Concessions; Vitória-Minas Railroad; Vale S.A.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| LISTA DE FIGURAS | 7 |
| LISTA DE TABELAS | 8 |
| LISTA DE QUADROS | 9 |
| 1 INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 2 APORTES TEÓRICOS | 14 |
| 2.1 Avaliação e inovação em políticas públicas | 14 |
| 2.2 Delimitação de aspectos fundamentais para a teoria da ação coletiva | 15 |
| 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS..... | 32 |
| 3.1 Considerações metodológicas iniciais | 32 |
| 3.2 Considerações metodológicas iniciais | 33 |
| 3.3 Delimitações do estudo | 33 |
| 3.3.1 Objetivos da pesquisa..... | 33 |
| 3.3.2 Objeto de estudo..... | 34 |
| 3.4 Estratégias de pesquisa | 34 |
| 3.5 Coleta de dados e estratégia de análise..... | 37 |
| 3.5.1 Observação..... | 38 |
| 3.5.2 Observação participante..... | 39 |
| 3.5.3 Entrevista de profundidade | 41 |
| 3.5.4 Documentos | 42 |
| 3.5.5 Estratégia analítica..... | 42 |
| 4 O PROCESSO DA RENOVAÇÃO ANTECIPADA DA CONCESSÃO DA ESTRADA DE FERRO VITÓRIA A MINAS..... | 44 |
| 4.1 Contexto da renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas | 44 |
| 4.2 A teoria da ação coletiva aplicada ao rito de audiências públicas do processo de renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas..... | 60 |
| 5 CONCLUSÕES | 73 |

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Análise de literatura realizada na plataforma Scopus.

Figura 2: Rede contendo paisagem conceitual exploratória.

Figura 3: Institutional Analysis and Development Framework (IAD)

Figura 4: Malhas ferroviárias concedidas à iniciativa privada

Figura 5: Traçado da Estrada de Ferro Carajás

Figura 6: Traçado da Estrada de Ferro Vitória a Minas

Figura 7: Estrada de Ferro Vitória a Minas

Figura 8: Mapa de concessões de ferrovias no Brasil

Figura 9: Área de influência da Estrada de Ferro Vitória a Minas

Figura 10: Mapa de divulgação do serviço de passageiros da EFVM

Figura 11: Fluxo do processo de renovação antecipada de concessão ferroviária

Figura 12: Adaptação do framework para análise da arena decisória da Audiência Pública nº 008/2018 – Renovação antecipada da concessão ferroviária da Estrada de Ferro Vitória a Minas

Figura 13: Fluxo do método utilizado pela ANTT para as contribuições realizadas durante a Audiência Pública 008/2018.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução da participação dos modais de transporte de carga no Brasil em % de Toneladas por quilômetro útil (TKU), 2006 a 2018

Tabela 2: Trajetória dos investimentos privados em ferrovias 2020-26, R\$ Bilhões correntes

Tabela 3: Área de influência da Estrada de Ferro Vitória a Minas

Tabela 4: Municípios perpassados pela Estrada de Ferro Vitória a Minas

Tabela 5: Carga Geral de Terceiros na Estrada de Ferro Vitória a Minas

Tabela 6: Sessões presenciais do processo da renovação antecipada da concessão ferroviária da Estrada de Ferro Vitória a Minas

Tabela 7: Manifestações individuais sobre o processo de renovação da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas

Tabela 8: Delimitação dos grupos – atores-estratégicos.

Tabela 9: Avaliações e quantificação das contribuições realizadas durante a Audiência Pública nº 008/2018.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Strings de busca na base Scopus e resultados.

1 INTRODUÇÃO

Segundo o IBRAM (2018), a atividade de mineração é composta por mais de 10 mil empresas no Brasil, sendo que, em maioria, classificadas, quanto ao porte, por micro e pequenas empresas. O setor emprega mais de 2 milhões de trabalhadores e é exemplo internacional de competitividade e qualidade empresarial. Além disso, seus resultados operacionais são essenciais para manter o equilíbrio da balança comercial brasileira, entre outros benefícios diretos e indiretos para a economia e a sociedade (Mesquita, 2019).

A Vale S.A. é uma companhia mineradora brasileira fundada em 1942, como Companhia Vale do Rio Doce e é considerada a maior mineradora do país. Figura entre uma das maiores mineradoras mundiais de minério de ferro e pelotas de minério de ferro, atua também no ramo de metais básicos, sendo considerada a maior produtora mundial de níquel.

A companhia foi fundada na cidade de Itabira (MG) e, atualmente, está presente em mais de vinte países. É operadora de um grande sistema de logística no Brasil, incluindo ferrovias, terminais marítimos e portos, integrados às suas operações minerárias.

No Brasil, as ferrovias operadas pela Vale S.A. são concessões realizadas pelo Governo Federal e reguladas pela Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT). A ANTT “tem por finalidade regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros...” (ANTT, 2023). São duas ferrovias, a Estrada de Ferro Carajás, localizada nos estados do Pará e do Maranhão, e a Estrada de Ferro Vitória a Minas, localizada nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

A Estrada de Ferro Carajás (EFC), com 892 km de extensão, liga o Porto de Itaqui, no Maranhão, às províncias minerais da Serra dos Carajás, no estado do Pará. Enquanto a Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) tem origem na região metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais, e alcança o Porto de Tubarão, em Vitória, no Espírito Santo, percorrendo 895 km. (ANTT, 2023)

Ambas as ferrovias tiveram seus contratos de concessão renovados, de forma antecipada, por meio de uma inovação em política pública com a Lei 13.448/2017 (BRASIL, 2017). Esta renovação permitiu antecipar investimentos que seriam feitos apenas a partir de 2027. Os benefícios esperados a partir da prorrogação do contrato atual,

por mais 30 anos, serão a obrigatoriedade de investimentos em segurança, o aumento de capacidade e a o instrumento inovador do investimento cruzado, com a implantação da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO) como contrapartida da antecipação da EFVM.

Para iniciar a compreensão a respeito das ferrovias em relação ao seu papel de fomento à inovação em políticas públicas ou fortalecimento de instituições, foram realizadas buscas iniciais na base de dados Scopus para averiguação das perspectivas teóricas e empíricas mobilizadas para objetos de estudo desta natureza.

A tabela abaixo descreve os *strings* de busca na base Scopus, e os respectivos resultados.

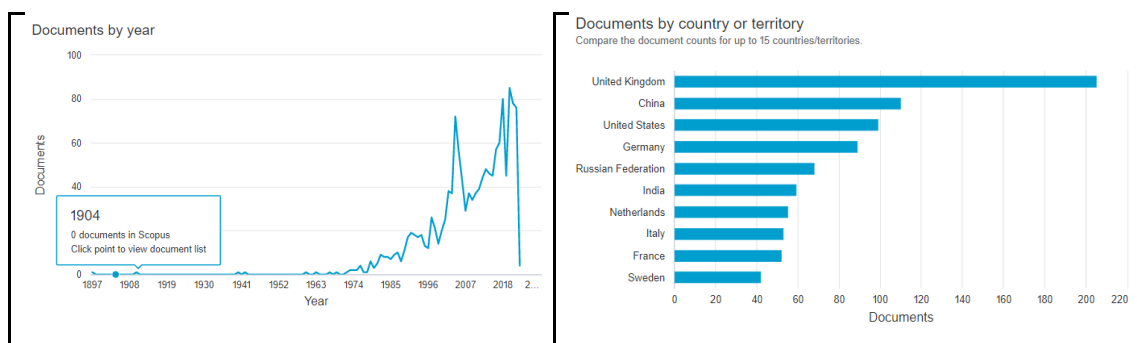
Quadro 1: strings de busca na base scopus e resultados.

| String de Busca na Base Scopus | Resultados |
|---|------------|
| TITLE-ABS-KEY (railway AND sector) | 3040 |
| (TITLE-ABS-KEY (institution*) AND TITLE-ABS-KEY (railway)) | 1413 |
| (TITLE-ABS-KEY (railway AND sector) AND TITLE-ABS-KEY (institut*)) | 208 |
| (TITLE-ABS-KEY (institution*) AND TITLE-ABS-KEY (vale AND do AND rio AND doce)) | 9 |
| (TITLE-ABS-KEY (railway AND sector) AND TITLE-ABS-KEY (collective AND action)) | 5 |
| (TITLE-ABS-KEY (railway AND sector) AND TITLE-ABS-KEY (institut*) AND TITLE-ABS-KEY (collective)) | 3 |

Fonte: elaboração própria.

Tomou-se como resultado mais promissor o string ‘institution* and railway’ por apresentar como resultados trabalhos relacionados com o campo da gestão e do estudo das organizações. Na figura 1 observa-se a partir das análises geradas pela própria base de dados que as publicações na área vêm crescendo, bem como é possível identificar a nacionalidade prevalente destas publicações.

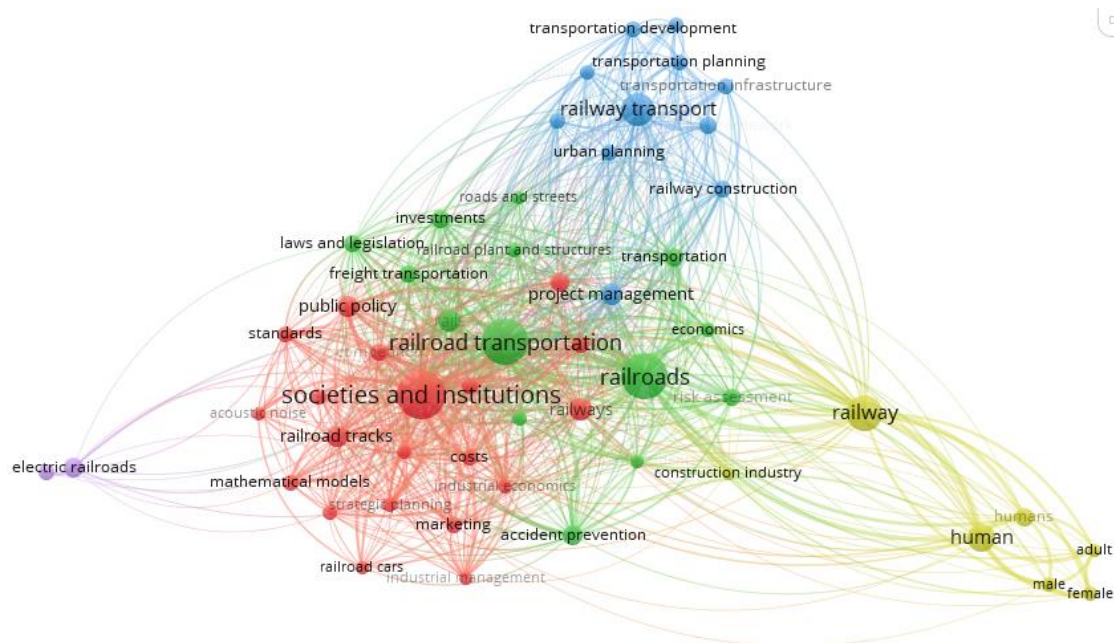
Figura 1 – Análise de literatura realizada na plataforma Scopus.



Fonte: elaboração própria.

Foi realizada extração das seguintes informações dos 1413 documentos: resumo e palavras-chave; citação; e informação bibliográfica para o formato RIS. Em seguida foi utilizado o software Vosviewer para geração de paisagens conceituais. Por meio da contagem e co-ocorrência de palavras-chave (totalizando 7842 palavras repetidas) foi gerada rede descrevendo clusters de palavras com 20 repetições, gerando uma rede de 59 palavras. Foram retiradas as palavras: ‘article’ (referente ao método); India, United States, Europe e China (por se referirem a países e continentes), restando 54 palavras na rede que se apresenta a seguir:

Figura 2: Rede contendo paisagem conceitual exploratória.



Fonte: elaboração própria.

Foram formados 5 clusters: em cor vermelha o maior cluster se forma em torno de ‘*societies and institutions*’ com 20 itens; em cor verde o cluster em torno de ‘*railroads*’ com 14 itens; em cor azul o cluster em torno de ‘*railway transport*’ com 11 itens; em cor ocre o cluster em torno de ‘*railway*’ com 7 itens; e, por fim, o cluster lilás em torno de ‘*electric railroads*’ com 2 itens.

O cluster vermelho evidenciada a predominância da abordagem sobre instituições e sociedades, e privilegiando abordagens relacionadas às políticas públicas, processos decisórios, economia industrial, e planejamento estratégico. Explorando a vertente

institucionalista, e realizando a busca com os termos conjuntos 'railway AND sector' AND 'collective AND action', foram retornados 5 documentos. Destes, um é capítulo de livro, dois são artigos na temática da sustentabilidade, e dois são artigos na temática da infraestrutura e dualismo. Desta forma evidencia-se que a abordagem da ação coletiva para entendimento das dinâmicas institucionais no setor de transporte ferroviário ainda foi pouco explorada.

No caso do Brasil, tendo em vista a importância estratégica destas ferrovias para sua economia, e o complexo processo preconizado para a assinatura de termo aditivo para antecipação contratual de concessões ferroviárias, o presente estudo tem como objetivo geral o de descrever o processo de ação coletiva na renovação antecipada da concessão ferroviária da EFVM para a Vale S.A.. Estabelece como objetivos específicos: 1) Mapear os atores envolvidos e os interesses envolvidos na renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas (Vale S.A.); 2) Identificar as características da arena de ação e processos de conflito e cooperação, na renovação antecipada desta concessão; 3) Descrever os fatores exógenos que interferiram neste processo de renovação antecipada; 4) Identificar os resultados deste processo na formulação de políticas públicas para o setor. Mobilizou-se, assim, a teoria da ação coletiva, com enfoque na fase de audiência pública do processo, na qual houve a participação de diversos atores estratégicos, interagindo em torno de pontos de interesse gerando uma arena de ação.

Este estudo, desta forma, traz a avaliação de um processo inovador, possível através de uma inovação em política pública através do arcabouço legal e regulatório que o permitiu. É relevante esta pesquisa, portanto, para que stakeholders do setor ferroviário, e o próprio setor, conheçam como foi o processo durante a fase da audiência pública da renovação antecipada da Estrada de Ferro Vitória a Minas, de forma a identificar os pontos principais que compuseram a arena de ação formada, como atores estratégicos, situações de ação, variáveis exógenas, dentre outros. Com isso, será possível, nas próximas antecipações de concessões avaliar, sob a ótica da teoria da ação coletiva, os principais aspectos a serem considerados.

2 APORTES TEÓRICOS

2.1 Avaliação e inovação em políticas públicas

As avaliações de políticas públicas no Brasil têm sido constantes na contemporaneidade, dado aos desafios do Governo em lidar com as ações de defesa de interesses e até mesmo para lidar com questões orçamentárias.

A avaliação de políticas públicas ocorre de acordo com seu momento, ela pode ocorrer *ex ante*, *in itinere* e *ex post*. A *ex ante* a que ocorre anteriormente à sua publicação, quando se é avaliada pertinência, viabilidade e as consequências da implementação de uma política, e, com isso, é o momento para subsidiar a tomada de decisão. (DI GIOVANNI et al, 2013). Resumidamente, é o momento em que é avaliado se a política em questão é adequada ao problema que está procurando ser sanado.

A *in itinere* é a que ocorre quando a política pública já foi publicada e está em sua implementação. É o momento em que se avalia a política e procura identificar possíveis falhas existentes (DI GIOVANNI et al, 2013). Segundo Bellen (2008), é ensejo para suportar a política pública de forma a melhorar sua gestão e a implementação de programa.

Por fim, a avaliação *ex post* é o momento em que se busca mensurar os resultados de uma política pública e o quanto, efetivamente, ela está cumprindo o seu objetivo. Com isso, podendo mensurar os resultados e impactos alcançados em suas diversas dimensões (Bellen (2008).

O processo de avaliação de política pública pode ser considerado positivo no que tange à melhor tomada de decisão do formulador para a intervenção ou elaboração de políticas futuras. Ou seja, o intuito da avaliação não é seguir o *status quo*, mas fomentar avaliações que subsidiem novas políticas públicas que são responsivas ao tema que estão sendo aplicadas. (WEISS, 1998).

Neste momento, então, surge a oportunidade de se inovar na implementação da política pública, de forma a direcionar melhor para o objetivo governamental do momento – relacionado a questões orçamentárias, questões sociais, etc.

Notoriamente, o tema da inovação em política pública está mais presente atualmente do que há algumas décadas no Governo. Isso ocorre por se aguardar do Estado

o cumprimento de atribuições que lhe são inerentes, como as soluções de problemas de mercado, o desenvolvimento de políticas públicas orientadas por missões (Mazzucato, 2014), bem como responder a problemas complexos, demandas crescentes e transformações sociais e tecnológicas (Cavalcante e Cunha, 2017).

Os governos têm direcionado seus empenhos, quando relacionados a políticas públicas de efeito, para estratégias incrementais e constantes, bem como em inovações nos processos e serviços públicos (Cavalcante, 2017).

O Estado pode possuir o papel de inovação de maneiras diferentes, como:

i) de restrição, como os códigos de ética de pesquisa; **ii) de condição, a exemplo de leis e medidas que visam melhorar o ambiente de negócios das empresas;** iii) de catalisador de iniciativas e experiências inovadoras, tais como as políticas públicas de fomento a startups (empresas nascentes com alto potencial de crescimento); e iv) de agente, quer dizer, o setor público como protagonista e foco em inovações em seus processos e serviços (Cavalcante e Cunha, 2017).

Não basta apenas então o conceito de inovação, no setor produtivo, que pode ser caracterizada pela capacidade de melhorar ou criar produtos ou processos que lhes permitam diferencial de qualidade, produtividade e agregação de valor. Desta forma, na iniciativa privada, a inovação, vista como uma evolução tecnológica, desafia o conceito tradicional de produção, em que capital e trabalho são os principais insumos. Solow (1957) verificou isso ao constatar que somente 10% do crescimento da economia americana poderia ser explicado pelo aumento da relação capital/trabalho, em parte da primeira metade do século XX. Todo esse processo de inovação tecnológica requer fases, sendo elas as pesquisas básicas, aplicada e desenvolvimento. O desenvolvimento surge como consequência do sucesso da pesquisa com viabilidade de mercado. Nesses estágios a inovação tanto pode ser utilizada em produto como em processo, como percebido por Schumpeter (1913).

Desta maneira, o processo de elaboração de políticas públicas e sua contínua avaliação e, por consequente, inovação é fundamental para o acompanhamento da inovação na iniciativa privada de forma a fomentar um melhor ambiente de negócios e o desenvolvimento econômico e social

2.2 Delimitação de aspectos fundamentais para a teoria da ação coletiva

Anteriormente à apresentação de aportes teóricos sobre a teoria da ação coletiva propriamente dita, cabe, para esta pesquisa, abordar sobre a Lógica de Ação sob um ponto de vista sociológico. Esta lógica aborda a fenomenologia intra e interorganizações,

avaliando as formações de estratégias organizacionais sob um olhar amplo, envolvendo “grupos de interesse”, “conflitos de interesse” “cooperação”, “poder”, “instituições”, “mudanças sociais”, “comunicação”, dentre outros.

2.2.1 Grupos de interesse

Na literatura sobre Teoria da Ação Coletiva, há diversas abordagens que buscam explicar a formação e atuação dos grupos de interesse. Os grupos de interesse são organizações que representam as demandas e interesses de um conjunto de indivíduos com objetivos em comum. Esses grupos se mobilizam para exercer pressão política em busca de benefícios específicos. Segundo Della Porta e Diani (2006), os grupos de interesse são estruturas organizacionais que surgem da necessidade de defender os interesses dos seus membros ou das suas causas, e se relacionam com outros grupos de interesse, bem como com o Estado e a sociedade em geral.

Logo, os grupos de interesse têm um papel fundamental no processo de formação de políticas públicas. Conforme acima, esses grupos são compostos por indivíduos que possuem interesses comuns e que se organizam para influenciar as decisões do governo ou de outras organizações.

Uma das abordagens mais conhecidas é a Teoria dos Grupos de Interesse de Mancur Olson, que se baseia na ideia de que os indivíduos agem racionalmente e que a ação coletiva só ocorre quando há benefícios suficientes para os indivíduos envolvidos. De acordo com Olson (2009), os grupos de interesse são formados por indivíduos que compartilham interesses comuns e que possuem incentivos para se unirem. Além disso, o autor argumenta que a capacidade dos grupos de interesse de alcançar seus objetivos depende do tamanho e da coesão do grupo.

Outra abordagem é a Teoria dos Recursos de Jeffrey Berry, que se concentra nos recursos disponíveis para os grupos de interesse. Berry (1997) argumenta que os grupos de interesse são mais eficazes quando possuem recursos financeiros, humanos e políticos significativos. Esses recursos permitem que os grupos de interesse mobilizem seus membros e influenciem o processo de tomada de decisão.

Já a Teoria dos Jogos tem sido amplamente utilizada na análise de grupos de interesse. Segundo Ostrom (1990), essa abordagem permite entender como os indivíduos interagem e tomam decisões em situações de conflito ou cooperação. Na análise dos grupos de interesse, a Teoria dos Jogos tem sido utilizada para entender as estratégias de

negociação e barganha dos grupos e como eles lidam com situações de competição e cooperação.

Outra abordagem relevante é a Teoria da Elaboração de Políticas, que se concentra no processo de formulação e implementação de políticas públicas. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1993), os grupos de interesse são uma das fontes de influência na elaboração de políticas públicas. Esses autores argumentam que os grupos de interesse possuem recursos e conhecimentos específicos que podem ser usados para influenciar o processo de tomada de decisão.

Por fim, a abordagem dos Sistemas de Interesse, proposta por Truman (1951), defende que os grupos de interesse são uma parte fundamental do sistema político. De acordo com essa abordagem, os grupos de interesse são responsáveis por apresentar demandas e interesses específicos para o governo, e sua atuação é fundamental para garantir a representação dos diferentes setores da sociedade.

Em resumo, a Teoria da Ação Coletiva fornece diversas abordagens para entender a formação e atuação dos grupos de interesse. Essas abordagens se concentram em diferentes aspectos, como incentivos, recursos, estratégias de negociação, elaboração de políticas e papel no sistema político. Compreender as dinâmicas dos grupos de interesse é fundamental para entender como as políticas públicas são formuladas e implementadas, e como diferentes setores da sociedade são representados no

2.2.2 Conflitos de interesse

A Teoria da Ação Coletiva é um campo de estudo interdisciplinar que busca entender como os indivíduos interagem em situações de tomada de decisão coletiva, levando em consideração seus interesses individuais e as estratégias dos demais participantes. Neste contexto, os conflitos de interesse são uma das principais preocupações da Teoria da Ação Coletiva, já que eles podem levar a resultados indesejáveis ou mesmo inviabilizar a cooperação entre os indivíduos.

De acordo com Ostrom (1990), um conflito de interesse ocorre quando os objetivos de um indivíduo entram em conflito com os objetivos de outro indivíduo ou grupo. Isso pode acontecer, por exemplo, quando dois indivíduos disputam um recurso escasso, como água ou terras, ou quando diferentes grupos têm visões opostas sobre uma questão política ou social.

Em situações de conflito de interesse, os indivíduos podem adotar diferentes estratégias para defender seus interesses, tais como a negociação, o confronto direto ou a cooperação seletiva. A escolha da estratégia dependerá das características da situação em questão, bem como da relação de poder entre os envolvidos (Gintis, 2009).

No entanto, os conflitos de interesse também podem ser exacerbados por fatores institucionais, como leis, normas e incentivos que favorecem determinados grupos em detrimento de outros (Aguirre et al., 2017). Por exemplo, a distribuição desigual de recursos naturais pode ser resultado de políticas públicas que beneficiam determinados setores econômicos ou grupos sociais.

Para superar os conflitos de interesse, a Teoria da Ação Coletiva propõe o estabelecimento de regras claras e justas para a tomada de decisões coletivas, bem como a criação de mecanismos de cooperação e coordenação entre os envolvidos. Esses mecanismos podem incluir desde acordos informais entre os indivíduos até a criação de instituições formais, como cooperativas, associações e órgãos governamentais (Ostrom, 1990).

Além disso, a Teoria da Ação Coletiva destaca a importância da comunicação e da confiança mútua entre os indivíduos para a resolução de conflitos de interesse. A comunicação pode permitir que os envolvidos compreendam melhor as posições e interesses uns dos outros, o que pode levar a soluções mais satisfatórias para todas as partes envolvidas (Gintis, 2009).

No entanto, a resolução de conflitos de interesse pode ser dificultada por diversos fatores, como a presença de interesses ocultos, a falta de informação ou a desigualdade de poder entre os envolvidos. Nesses casos, pode ser necessário recorrer a mecanismos de terceiros, como a mediação ou a arbitragem, para garantir que a decisão final seja justa e equitativa para todos os envolvidos (Aguirre et al., 2017). Assim como o conflito pode gerar cooperação para resolvê-lo.

2.2.3 Cooperação

A cooperação é uma das principais preocupações da Teoria da Ação Coletiva, já que ela pode ser a chave para a resolução de problemas coletivos e para a criação de benefícios mútuos.

De acordo com Hardin (1968), a cooperação ocorre quando os indivíduos abrem mão de seus interesses individuais em favor de um objetivo comum. Isso pode acontecer,

por exemplo, quando um grupo de pessoas se une para realizar uma tarefa coletiva, como a construção de uma ponte, ou quando várias empresas se associam para desenvolver um projeto de pesquisa conjunto.

No entanto, a cooperação também pode ser dificultada por fatores institucionais, como a falta de regras claras para a tomada de decisões coletivas, a ausência de incentivos para a cooperação e a presença de interesses conflitantes entre os participantes (Ostrom, 1990). As regras e normas podem ser estabelecidas através de um processo de negociação entre os membros do grupo e devem ser capazes de lidar com as diferenças de opinião e perspectivas entre eles.

Para promover a cooperação, a Teoria da Ação Coletiva propõe a criação de instituições formais e informais que facilitem a coordenação entre os indivíduos e reduzam a incerteza em relação às ações dos demais participantes. Essas instituições podem incluir desde acordos informais entre os indivíduos até a criação de organizações formais, como cooperativas, associações e órgãos governamentais (Hardin, 1968).

Além disso, a Teoria da Ação Coletiva destaca a importância da comunicação e da confiança mútua entre os indivíduos para a promoção da cooperação. A comunicação pode permitir que os envolvidos compreendam melhor as posições e interesses uns dos outros, o que pode levar a soluções mais satisfatórias para todas as partes envolvidas. Já a confiança mútua pode reduzir a incerteza em relação às ações dos demais participantes e aumentar a disposição dos indivíduos para cooperar (Gintis, 2009).

No entanto, a cooperação também pode ser dificultada por fatores psicológicos, como o egoísmo e a aversão à perda. Segundo Axelrod (1984), a cooperação pode ser promovida por meio de estratégias como a reciprocidade e a punição aos comportamentos não cooperativos. A reciprocidade ocorre quando os indivíduos retribuem ações positivas com ações positivas e ações negativas com ações negativas. Já a punição ocorre quando os indivíduos penalizam os comportamentos não cooperativos, o que pode aumentar a disposição dos demais participantes para cooperar.

Além disso, Ostrom (1990) destaca que a cooperação pode ser facilitada através do estabelecimento de incentivos positivos, que recompensam os indivíduos que seguem as normas e agem de forma cooperativa. Esses incentivos podem incluir recompensas materiais ou sociais, como o reconhecimento pelos outros membros do grupo.

Em resumo, a cooperação é uma importante estratégia para a resolução de problemas coletivos e para a criação de benefícios mútuos. A Teoria da Ação Coletiva

destaca a importância da criação de instituições formais e informais que facilitem a coordenação e a comunicação entre os indivíduos.

2.2.4 Instituições

As instituições são centrais na Teoria da Ação Coletiva, pois são elas que criam incentivos para a cooperação entre os indivíduos. Segundo Ostrom (1990), as instituições são arranjos que definem as regras e procedimentos para a tomada de decisões coletivas. As instituições podem ser formais, como as leis, regulamentos e constituições, ou informais, como as normas sociais e os costumes. As instituições formais são criadas pelo Estado, enquanto as instituições informais emergem da interação entre os indivíduos.

A Teoria da Ação Coletiva busca explicar como as instituições influenciam o comportamento humano. Segundo Hardin (1968), a tragédia dos comuns ocorre quando os indivíduos agem de forma egoísta e não cooperam, levando ao esgotamento dos recursos comuns. No entanto, as instituições podem ajudar a evitar a tragédia dos comuns, criando incentivos para a cooperação.

Ostrom (1990) destaca que as instituições são fundamentais para a gestão dos recursos comuns. Ela identificou oito princípios para o manejo sustentável de recursos comuns, incluindo a participação dos usuários na tomada de decisões, a definição clara dos direitos de uso e a responsabilidade dos usuários pela conservação dos recursos.

Putnam (1993) argumenta que as instituições são importantes para a construção da confiança entre os indivíduos e para a formação de capital social. Ele destaca que as instituições informais, como as redes sociais, os clubes e as associações, são importantes para a criação de laços de confiança entre as pessoas.

Por exemplo, Riker e Ordeshook (1968), desenvolveram a Teoria do Cálculo do Voto, que busca explicar como os indivíduos tomam decisões coletivas em situações de conflito de interesses. Segundo essa teoria, os indivíduos votam de acordo com seus interesses pessoais, levando em consideração os custos e benefícios de suas escolhas.

Axelrod (1984), citado anteriormente, propôs a Teoria da Cooperação através do Dilema do Prisioneiro, que busca explicar como a cooperação pode emergir em situações de conflito. Segundo Axelrod, a cooperação pode surgir quando os indivíduos interagem repetidamente e têm a possibilidade de punir os outros pelo comportamento não cooperativo.

2.2.5 Poder

O poder é um elemento crucial que influencia a dinâmica das relações entre os membros do grupo.

Dentro dessa perspectiva, uma das principais contribuições teóricas é a abordagem da "estrutura de poder", proposta por Michel Foucault (1999). Para o autor, o poder não é algo que está em posse de um indivíduo ou grupo, mas sim uma relação que se estabelece entre os membros de um grupo. Dessa forma, a estrutura de poder é uma rede de relações que se estabelece entre os indivíduos e que determina a forma como as decisões são tomadas no grupo.

Outra contribuição importante é a abordagem da "dominação", proposta por Max Weber (2004). Para Weber, a dominação é a capacidade de um indivíduo ou grupo impor sua vontade sobre os demais membros do grupo. Esse processo pode ocorrer de forma legítima ou ilegítima, dependendo das normas e valores que são aceitos pelo grupo.

Na Teoria da Ação Coletiva, o poder é visto como um elemento que influencia a capacidade dos membros de um grupo de coordenar suas ações para alcançar objetivos comuns. Nesse sentido, a dinâmica do poder pode facilitar ou dificultar o processo de coordenação entre os membros do grupo.

Uma das principais reflexões teóricas sobre a relação entre poder e ação coletiva é a abordagem do "jogo político", proposta por James March e Johan Olsen (2006). Para os autores, o processo de coordenação entre os membros de um grupo é influenciado por diferentes tipos de poder, como o poder formal (que está relacionado às posições hierárquicas dentro do grupo) e o poder informal (que está relacionado às relações pessoais e de amizade). Dessa forma, o jogo político é um processo em que os membros do grupo negociam e disputam o poder para alcançar seus objetivos.

Outra abordagem importante é a da "ação coletiva baseada em recursos", proposta por Granovetter (1978). Para o autor, a capacidade dos membros de um grupo de coordenar suas ações para alcançar objetivos comuns depende do acesso que eles têm a recursos importantes, como informação, dinheiro e habilidades. Dessa forma, o poder é distribuído de forma desigual entre os membros do grupo, dependendo do acesso que eles têm a esses recursos.

A dinâmica do poder na Teoria da Ação Coletiva apresenta desafios para a coordenação e ação coletiva. Um dos principais desafios é o da "ação coletiva em dilemas sociais", proposto por Mancur Olson (1965). Segundo o autor, em situações em que os

benefícios da ação coletiva são compartilhados por todos os membros do grupo, há uma tendência à chamada "carona", ou seja, os membros do grupo que não contribuem para a ação coletiva se beneficiam do resultado mesmo assim. Dessa forma, a ação coletiva pode não ocorrer, já que os membros do grupo podem não estar dispostos a contribuir se acreditarem que outros não irão contribuir.

Outro desafio importante é o da "ação coletiva em situações de conflito", proposto por Tilly (1978). Para o autor, em situações de conflito, o poder se torna um elemento central na dinâmica da ação coletiva. Nesse contexto, a ação coletiva pode ser dificultada pela presença de grupos rivais com interesses divergentes, que disputam o poder para impor sua vontade.

2.2.6 Mudanças sociais

No contexto das mudanças sociais, a ação coletiva é motivada por um descontentamento com as condições existentes, levando a mobilização de grupos de interesse em busca de mudanças significativas.

A mobilização dos grupos de interesse pode ocorrer através de diversas estratégias, como protestos, greves, petições e lobby político. A escolha da estratégia depende do contexto político e social, dos recursos disponíveis e dos objetivos do grupo. Independentemente da estratégia adotada, a mobilização dos grupos de interesse é facilitada pela presença de líderes carismáticos e recursos financeiros suficientes para financiar a ação coletiva.

Segundo Ostrom (1990), a mobilização dos grupos de interesse também é influenciada pelas instituições que regulam a interação entre os indivíduos. As instituições podem facilitar ou dificultar a mobilização dos grupos de interesse, dependendo da forma como são estruturadas. Por exemplo, instituições democráticas que permitem a participação popular na tomada de decisões tendem a facilitar a mobilização dos grupos de interesse, enquanto instituições autoritárias podem dificultar essa mobilização.

Para entender melhor como a mobilização dos grupos de interesse resulta em mudanças sociais, é importante considerar o papel da comunicação na ação coletiva. A

comunicação efetiva é fundamental para a mobilização dos grupos de interesse, permitindo a troca de informações e a coordenação dos esforços. Além disso, a comunicação pode ser utilizada como uma ferramenta para influenciar a opinião pública e pressionar as autoridades a tomar medidas em prol dos interesses do grupo.

Já Tilly (1984) enfatiza a importância da ação coletiva na história das mudanças sociais, argumentando que as lutas populares são cruciais para a transformação social. Segundo Tilly, as ações coletivas podem desestabilizar as instituições existentes e abrir espaço para novas formas de organização social.

Já Frances Fox Piven e Richard Cloward (1977) enfatizam a importância do conflito para a mudança social. Segundo eles, as ações coletivas que buscam mudanças sociais significativas precisam enfrentar o poder estabelecido e questionar as normas e instituições existentes. Eles argumentam que as mudanças sociais ocorrem quando as lutas populares se intensificam e pressionam as elites políticas e econômicas a cederem às demandas dos grupos sociais.

Por fim, Giddens (1979) argumenta que as mudanças sociais são resultado de processos de estruturação, nos quais os atores sociais constroem e reproduzem as instituições e normas sociais que moldam a vida em sociedade. Segundo ele, as mudanças sociais ocorrem quando os atores sociais transformam as estruturas sociais existentes, questionando e redefinindo as normas e instituições estabelecidas.

Por fim, é importante destacar que as mudanças sociais resultantes da ação coletiva não ocorrem de forma imediata e muitas vezes demandam um longo processo de negociação e luta. No entanto, quando os grupos de interesse conseguem mobilizar recursos e esforços de forma efetiva, é possível alcançar mudanças significativas na agenda política e social.

2.2.7 Comunicação

Segundo Olson (1971), a comunicação é uma ferramenta fundamental para a coordenação da ação coletiva. A comunicação é essencial para a formação de grupos, pois permite que os indivíduos compartilhem informações e ideias e se organizem em torno

de um objetivo comum. Além disso, a comunicação é importante para a mobilização de grupos, pois permite que os membros do grupo se comuniquem entre si e com o público em geral.

A comunicação também desempenha um papel importante na manutenção dos grupos ao longo do tempo. A comunicação permite que os membros do grupo se comuniquem uns com os outros e se coordenem para alcançar objetivos comuns. Além disso, a comunicação também permite que os membros do grupo resolvam conflitos e desentendimentos.

Assim, a comunicação é essencial para a formação, mobilização e manutenção de grupos na teoria da ação coletiva. A perspectiva da comunicação destaca a importância da comunicação entre os membros do grupo para a resolução dos conflitos de interesse. Através da comunicação, é possível identificar os interesses dos diferentes membros e encontrar soluções que satisfaçam o maior número de interesses possíveis (PUTNAM, 1988; CHIA, 1996). Nesse sentido, a comunicação efetiva pode ser vista como um elemento crucial para a resolução dos conflitos de interesse em uma ação coletiva.

2.2 A teoria da ação coletiva considerando a conjunção dos aspectos que a compõe

Segundo o exposto no capítulo acima, ao observar todos os aspectos que compõe a lógica da ação coletiva e as formações de estratégias organizacionais, é válido abordar que segundo Amblard, não é possível analisar o comportamento do ator estratégico descontextualizado da situação que o envolve (apud Andrade, 2000). Ou seja, existe, e é necessária, a relação entre um ator considerado estratégico e uma situação problema ou iniciativa de interesse, para que exista lógica de ação.

Segundo Andrade (2000), dentro da lógica de ação, as interfaces entre atores estratégicos não ocorrem de forma isolada aos demais do meio, bem como não são sempre guiados por interesses individuais, a abordagem das lógicas de ação assume a existência da relação entre conflito e cooperação durante o processo de formação de estratégias através dos jogos entre atores estratégicos.

Ou seja, a sociologia organizacional de Friedberg aborda que a estratégia organizacional não é baseada em estudos técnico-econômicos, de forma racional, espontânea e organizada, mas sim com base na avaliação do meio e os incentivos e ameaças do processo em questão.

Segundo Andrade (2005)

O conceito de racionalidade limitada estabeleceu, então, o quadro de referência para a compreensão dos limites cognitivos dos atores estratégicos. Ao apontar a limitação do ator econômico clássico, que procura sempre a maximização de objetivos consistentes, a racionalidade limitada introduz, no modelo tradicional de decisão, elementos que têm sua origem não no cérebro dos indivíduos, mas dentro do sistema social no qual eles interagem. (Andrade, 2005)

Ou seja, dentro de uma circunstância, os atores envolvidos não escolhem a estratégia racionalmente prevista, caso estivesse atuando no vácuo, mas sim a que possui a melhor avaliação dentro dos fenômenos conhecidos do meio que satisfaça os seus interesses. Destarte, a cooperação é atingida quando os atores estratégicos envolvidos em uma situação, por meio do conflito, participam de jogo de poder.

Os conflitos e os jogos de poder são elementos característicos então da sociedade e da forma como atores estratégicos se relacionam e chegam a acordos.

Segundo Simmel (1995) aborda o conflito como parte da sociedade com um aspecto positivo, caracterizando a ação coletiva como algo que possui contrapartidas, muitas vezes em forma de conflitos e negociações para se chegar à coordenação (apud Andrade, 2000).

Para Andrade (2005) o passo a passo para chegar em uma estratégia de forma política, requer a processos de negociações e assemelhados.

Em complementação à Lógica da Ação e os conceitos abordados acima, Andrade (2005) cita a abordagem teórica das convenções, que está inserida na Economia da Grandeza, (Boltanski e Thévenot, 1991) que é focada no estudo de como atores estratégicos, ou em conjunto de ações de defesa de interesses, cooperam através acordos e articulação de compromissos, tecidos a partir de objetivos e interesses, em princípio, divergentes. Ou seja, essas convenções que formulam a coletividade e não mais a atuação como indivíduo.

Boltanski e Thévenot (1991) abordam uma sistemática para o que chamam de mundos de grandeza ou sistemas de legitimação:

1) o mundo da inspiração, no qual os objetos valorizados são os que se remetem ao gênio criador do qual provêm; 2) do doméstico, cujos valores estão baseados na família, tradição e regras de honra entre os pares; 3) da opinião, cujo objetivo é ser reconhecido, reputado e ascender ao sucesso, beneficiando-se do julgamento positivo da maioria; 4) do cívico, cujos atores mobilizam-se em torno de noções de equidade, liberdade, democracia e defesa da cidadania; **5) do mercantil, dominado pelos princípios que definem as leis de mercado: ser concorrencial, captar clientela, atingir uma meta, conseguir o melhor preço, obter lucros de transação; e finalmente,** **6) do mundo industrial, em que as performances técnica e científica, permeadas por análises racionais, constituem os**

fundamentos da eficiência e da eficácia na utilização dos recursos.
(apud Andrade, 2005).

No grifo próprio do autor desta pesquisa, remete aos mundos de grandeza em que se melhor encaixam os atores estratégicos do estudo de caso em questão.

Ou seja, o conflito entre estes atores estratégicos ocorre quando há interesses distintos entre um mesmo mundo ou mundos diferentes. Quando dentro de um mesmo mundo, a construção de arranjo ocorre de forma mais fluída, por haver um alinhamento de princípios. Quando em mundos diferentes, a solução ocorrer por três possíveis formas, segundo Andrade (2005):

A partir da imposição dos princípios do mundo dominante, se houver algum, sobre o dominado; a partir da construção de arranjos circunstanciais, provisórios e sujeitos a mudanças; ou através da extração de um compromisso duradouro e sustentável entre as partes, que estabeleça uma certa dose de equilíbrio e cooperação entre atores pertencentes a mundos em conflito. (Andrade, 2005)

Não é possível então, haver coordenação quando atores de um mesmo mundo permanecem na lógica apenas de seu mundo. É necessário o diálogo, primordialmente com base nos princípios de lógica de ação de cada um dos atores estratégicos de cada mundo envolvido, para a articulação do consenso.

Posteriormente a este diálogo é necessário então o que é chamado de princípio da tradução de Callon e Latour (1991), em que será o elemento a decifrar lógicas diferentes e torná-las pactuadas ao ponto de se chegar em acordos (apud Andrade, 2005).

Enquanto para Durkheim (1995) os conflitos desfavorecem a coesão da sociedade e devem ser neutralizados, outros teóricos seguem corrente diferente sobre o papel dos conflitos nas relações sociais. Segundo Ferreira (2012, apud Feital, 2019), há uma possibilidade de soluções não coercitivas no conflito, por se abrir a possibilidade de discutir objetivos comuns.

Porém, como abordado no aporte teórico anterior, há uma possibilidade de transformação no conflito por forçar diferentes atores estratégicos a conviverem e dialogarem sobre mesmos interesses, mas com pontos de vistas (em mundos de grandeza iguais ou diferentes) distintos.

O funcionalismo moderno de Simmel (1983, apud Feital, 2019) aborda que há benefícios no conflito:

- i. fortalecimento da integração dos grupos sociais envolvidos na situação de conflito;
- ii. oportunidade de desenvolver objetivos e maneiras de conquistá-los com a aceitação de todos; e

iii. fomentação de possíveis mudanças sociais. (Simmel apud Feital, 2019)

A *conflict transformation* (Vayrynen, 1991 apud Ferreira, 2005) aborda que a longo prazo o conflito, são causadores de alteração no contexto social, ao criarem a necessidade para a sua solução por meio de relações, diálogo e cooperação entre atores estratégicos diferentes.

Já a teoria geral da ação coletiva, abordada por Mancur Olson em 1971 na sua obra *The Logic of Collective Action*, partiu como contraponto a teoria existente de que indivíduos de um grupo agem por meio de interesse individuais.

Olson, contrapõe esta teoria citando que: “a ideia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos é uma sequência lógica da premissa do comportamento racional centrado nos próprios interesses não é verdadeira” (apud Bianchi, 2007).

Por meio de uma analogia com situação econômica, mais especificamente com um mercado, Olson aborda que: “Assim como não pareceria racional para um determinado produtor restringir sua produção a fim de talvez obter um preço mais alto para o produto de seu setor industrial, não lhe pareceria racional sacrificar seu tempo e dinheiro para apoiar um lobby que luta pela ajuda do governo a este setor industrial” (apud Bianchi, 2007). Ou seja, com um olhar individual, um integrante de grupo empresarial pode escolher, racionalmente, não auxiliar em um engajamento, lobby, ou auxílio ao grupo empresarial, já que pode gerar benefício para ele, mas também para os demais indivíduos.

Com base nesta afirmação, então, Olson aborda a questão de diferenças de ações coletivas de acordo com o tamanho do grupo. Segundo Bianchi (2007), quando o grupo for grande a ponto que a não existência de contribuição individual não faça diferença, o benefício coletivo, como aborda Olson, “não será provido a menos que haja coerção ou alguma indução externa que faça os membros do grande grupo agirem de acordo com seus interesses comuns” (apud Bianchi, 2007). Já para grupos menores, o interesse individual sobressai e move a mobilização coletiva.

Com essa ótica sobre a diferença de mobilização de acordo com o tamanho do grupo, Olson direciona sua teoria para a realidade de um alto grau de organização dos interesses empresariais (Bianchi, 2007). Setores industriais, formadas por uma quantidade grande de empresas, que por serem uma menor quantidade devido a setorização, se organizam de forma a terem representatividade quanto a defesa de seus interesses juntos aos governos. Enquanto, caso reunissem toda a comunidade empresarial, seria um grupo

grande, com interesses divergentes, e que só tomariam uma ação coletiva como reação a algum estímulo.

Ou seja, segundo Lazzaretti (2000):

Para Olson (1999), o ponto lógico para iniciar qualquer estudo sistemático sobre organizações é o seu propósito, e um propósito que, de fato, é característico da maioria das organizações, e, com certeza, de praticamente todas com um importante aspecto econômico, é a promoção dos interesses de seus membros. As organizações podem, portanto, para o autor, desempenhar uma função importante quando há interesses comuns ou grupais a serem defendidos e, embora elas frequentemente também sirvam a interesses puramente pessoais e individuais, sua função e característica básica é sua faculdade de promover interesses comuns de grupos de indivíduos. (Lazzaretti, 2000)

Basicamente, indivíduos de um grupo que têm interesse ou objetivo comum, com todos os integrantes do grupo se beneficiando deste interesse em comum caso seja concretizado, os indivíduos agirão para atingí-lo. Isso seguindo a premissa de que são racionais (OLSON, 1999).

No entanto, há ainda o benefício para os que não contribuem, já que, conforme abordado por Olson, uma vez gerado o benefício público (ou para o grupo) não há como excluir os que não participaram da ação coletiva, sendo assim considerado um *freerider* da vantagem adquirida por meio da ação.

Offe e Wiesenhal abordam uma outra perspectiva da teoria da ação coletiva:

Enquanto o trabalhador personifica a força de trabalho de maneira individualizada, na medida em que ele só pode personificar a sua própria, o capitalista personifica uma força social previamente concentrada e centralizada, o capital. Partindo dos pressupostos até aqui expostos, os autores afirmam que o capital poderia recorrer a três formas de ação coletiva – a firma, a cooperação informal e a associação dos empregadores ou de empresas –, enquanto o trabalho teria somente uma. (apud Bianchi, 2017)

Com isso, defendiam os autores, que com essas três possibilidades, a associação teria um universo menor de temas a serem defendidos, já que outros temas menos prioritários, e importantes para cada um dos três grupos citados acima, poderiam ser tratados internamente a eles. Gerando assim uma melhor organização e priorização dos assuntos delimitados como prioritários pelo conjunto.

No entanto, os autores assumem também que o poder político é relacionado ao poder econômico e de investimento, criando assim uma assimetria de influência entre os três grupos citados – com os empresários com maior capacidade de avanço dos seus interesses junto ao Estado.

Havendo exposto essas características, podemos colocar que a teoria da ação coletiva para Olson é fundamentada em um conceito de individualismo metodológico. Enquanto para Offe e Wiesenthal, baseada em diferenças entre classes. Fato é, ambas as teorias concordaram que os empresários se mobilizam de maneira satisfatória a engajar o governo e defender seus interesses de maneira satisfatória.

Olson ainda aborda que a heterogeneidade de interesses, que leva a uma grande quantidade de associações representando uma ampla gama de setores, faz com que praticamente não haja interesses empresariais sem representação (Bianchi, 2007)

Havendo apresentado as duas correntes acima sobre a teoria da ação coletiva, vale ressaltar aqui como ocorre a interface entre a iniciativa privada e o Estado.

O fato de haver intervenção estatal, muitas vezes, retira o papel de autorregulação do mercado, fazendo com que haja a necessidade de mobilização empresarial para defender seus interesses. Segundo Haggard, Maxfield & Schneider, quanto mais o Estado intervém na economia maior o estímulo para os empresários organizarem-se e influenciarem esta intervenção (apud Bianchi, 2007). Como já abordado neste capítulo teórico, ao citar Olson, surge então uma força que, por ameaçar os interesses empresariais, pode direcionar os empresários para a organização empresarial.

Para Bianchi (2007), o papel do Estado não pode ser considerado apenas como uma ameaça para os grupos de ação coletiva, mas sim um indutor da ação coletiva empresarial. A participação social do regime político, em que é possibilitada a defesa de interesses para a formulação e implementação de políticas públicas, fomentam a possibilidade da mobilização de um grupo por meio da ação coletiva.

Segundo Streeck e Offe, o Estado pode, mediante a abertura para discussões com associações e por meio de arranjos que privilegiem o diálogo com mobilizações coletivas, gerar valor para que as associações demonstrem aos seus membros a sua importância (apud Bianchi, 2007).

Vale citar, além das teorias já abordadas, a ideia de Ostrom que:

Situa a construção social de instituições capazes de nomatizar e regular a gestão de recursos coletivos no marco de grupos de agentes heterogêneos com interesses rivais, em que dá ênfase especial às normas de reciprocidade. Para ela, a reciprocidade, a confiança e o prestígio, identificados como princípios no coração da ação coletiva, correspondem, ao mesmo tempo, a regras sociais e a valores humanos. Ostrom considera esses valores como “naturalmente” dados e intrinsecamente inseridos nos grupos sociais. Porém, a produção e a reprodução desses valores dependem da tensão entre princípios de intercâmbio e de reciprocidade e da polarização das prestações econômicas entre esses dois modelos. (apud Lazzaretti, 2000)

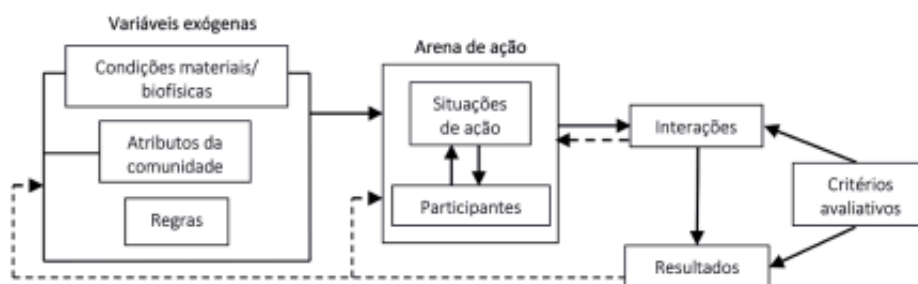
Ao se agregar atores estratégicos, conflito e teoria da ação coletiva, é necessário definir a ideia de arena. A qual, dentro do espectro da ação coletiva, Ostrom (1990) aborda como fenômenos em que há ocorrência ações coletivas, mas que os resultados são imprevisíveis, dependendo sempre de variáveis externas que possam vir a surgir e agregar o sistema.

Segundo Ostrom, o entendimento de fenômenos da atualidade ocorre em vários níveis e em diferentes tempos e espaços. Ostrom aborda que a arena é composta por dois hólons, os atores estratégicos e as situações de ações. (apud Feital, 2019).

O fluxo em questão é conhecido como Institutional Analysis and Development Framework (IAD), o qual demonstra atores estratégicos e a situação de ação em interação, os quais, ao mesmo tempo, são afetados por variáveis exógenas, produzindo resultados, que afetam novamente a arena de ação em questão.

O IAD é um mapa conceitual desenvolvido para decompor e analisar uma dada situação decisória, funcionando como ferramenta que auxilia na identificação dos níveis e componentes a serem explorados e aprofundados para atender aos objetivos da pesquisa (Ostrom, 2005; McGinnis, 2011, apud Feital, 2019). Podendo assim ser adaptável a outros fenômenos.

Figura 3 – Institutional Analysis and Development Framework (IAD)



Fonte: E. Ostrom (2005, apud Feital, 2019)

Feital (2019) traz uma análise sobre o licenciamento da implantação do Porto de São Sebastião, em São Paulo, sob a ótica do IAD. Adaptando-o, desta maneira, o elaborado por Ostrom, que foi direcionado para escalas menores, para situações em escalas consideradas maiores e mais complexas.

Ostrom (1990, pág. 90-102) aborda, ainda, oito princípios que considera necessários, a partir da observação de casos práticos, para que haja uma gestão sustentável de recursos comuns. São eles:

1. Demarcação clara das fronteiras dos recursos de bem comum e dos seus utilizadores;
2. As regras definidas têm de ser adequadas às condições locais (época, espaço, tecnologias disponíveis, quantidades de recursos disponíveis...);
3. Os utilizadores participam na definição/adaptação das próprias regras – acordos coletivos;
4. Os fluxos de benefícios proporcionados pela gestão comum são proporcionais aos custos de utilização;
5. Há um reconhecimento das regras da comunidade pelas autoridades externas;
6. É realizada a monitorização e são respeitadas as regras por parte dos utilizadores, com penalizações para os transgressores;
7. É garantido o fácil acesso a meios de resolução de conflitos bem como a custos reduzidos;
8. Há uma ligação na gestão de recursos de menor escala com os de maior escala, partindo do particular para o geral.

Esses princípios, segundo Ostrom (1998) foram desenvolvidos e aplicados por comunidades sem conhecimentos avançados e que desconhecem o conceito do “*free riding*” abordado por Olson. Ou seja, em uma ação coletiva, em que todos são beneficiados, foram desenvolvidos conceitos e regras para que os recursos disponíveis não se exaurissem e todos fossem beneficiados.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Creswell (2007) defende que seguir uma lógica de estrutura já consolidada no meio acadêmico permite que os cientistas apresentem suas ideias de maneira bem-estabelecidas, de forma a torná-las discutíveis no meio científico.

Da mesma maneira, o autor identifica três técnicas de investigação científica: as técnicas quantitativas, as técnicas qualitativas e os métodos mistos. Ao apresentá-las, Creswell (2007), apresenta em conjunto também três aspectos, considerados primordiais, apresentados em forma de questionamentos:

“1. Que alegações de conhecimento são feitas pelo pesquisador (incluindo uma perspectiva teórica)? 2. Que estratégias de investigação vão orientar os procedimentos? 3. Que métodos de coleta e análise de dados serão usados? (Creswell. 2007, p. 23)”

Ou seja, para ter uma escolha coerente com a pesquisa, é necessário que as respondamos, instrumentando o trabalho com a técnica e método condizente.

Para responder a primeira pergunta, considerando as quatro escolas de pensamento apresentadas por Creswell (2007), o construtivismo, o pós-positivismo, a reivindicatória e o pragmatismo, podemos inferir que este trabalho segue o paradigma construtivista. Visto que o mundo em que as pessoas vivem são entendidos por elas, ou seja, cada indivíduo possui um entendimento diferente sobre o mesmo tema. Com isso, a pesquisa passa a ter seu objetivo embasado no ponto de vista que o participante tem do escopo da pesquisa.

Já a resposta para a segunda pergunta, considerando o paradigma construtivista, segundo Creswell (2007) pode ser considerada como a utilização da técnica qualitativa, visto que se embasa na coleta de dados abertos emergentes para avaliar outras questões desta mesma base de dados

3.1 Considerações metodológicas iniciais

As delimitações do estudo estão fundamentadas em suas características particulares: a) a abordagem multidisciplinar; b) a importância da renovação antecipada das concessões ferroviárias da Vale no contexto de criação de valor para a sociedade; c) as relações entre empresa, comunidades, desenvolvimento econômico, territórios, organizações e desenvolvimento. Tais características sugerem técnicas metodológicas de

caráter qualitativa exploratória, mais especificamente, para um método de estudo de caso. De forma a permitir que haja o entendimento da realidade e, assim, aprimorá-la no campo abstrato.

3.2 Considerações metodológicas iniciais

A definição do problema desta pesquisa decorre do seguinte percurso investigativo: a renovação antecipada das concessões ferroviárias da Vale S.A. teve em seu processo ampla participação social, com interesses distintos, diversas arenas públicas, conforme a definição de Cefaï (2002), com uma diversidade de papéis assumidos e desempenhados pelos envolvidos, os quais se articularam em torno dos pontos em disputa para encontrar uma melhor solução.

Logo, esta realidade dos processos de renovação antecipadas das concessões ferroviárias da Vale S.A. mobilizou a busca de sinergia com a teoria da ação coletiva, apontando diversas características presentes neste campo teórico.

Diante disto, este estudo busca avaliar os aspectos da teoria da ação coletiva presentes nos processos alvo do estudo de caso em questão. A partir disto foi definida definir a pergunta norteadora para a seguinte forma: Como a teoria da ação coletiva pode elucidar os aspectos da renovação antecipada das concessões ferroviárias da Vale S.A.? Esta questão implica assumir que: o processo em questão carregou em seu decorrer aspectos de mobilização social, abrangendo discussões entre grupos de diversos setores da sociedade em uma área de conflito em prol de uma solução com equilíbrio nas vantagens e desvantagens para a sociedade.

Evidencia-se a necessidade de se estudar as características, em caráter exploratório e explanatório do estudo, o caso das renovações das concessões da Estrada de Ferro Carajás e da Estrada de Ferro Vitória a Minas para estabelecer o grau de conectividade existente nos processos com a teoria da ação coletiva.

3.3 Delimitações do estudo

3.3.1 Objetivos da pesquisa

De acordo com a pergunta norteadora desta pesquisa: Como ocorreu o processo de ação coletiva na fase de audiência pública na renovação antecipada da concessão

ferroviária da Vale, no caso da Estrada de Ferro Vitória a Minas, os objetivos do estudo foram sistematizados da seguinte maneira:

Objetivo Geral: Descrever o processo de ação coletiva na fase de audiência pública na renovação antecipada da concessão ferroviária da Vale, no caso da Estrada de Ferro Vitória a Minas

Objetivos Específicos:

- 1) Mapear os atores envolvidos e os interesses envolvidos na renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas;
- 2) Identificar as características da arena de ação e processos de conflito e cooperação, na renovação antecipada desta concessão;
- 3) Descrever os fatores exógenos que interferiram neste processo de renovação antecipada;
- 4) Identificar os resultados da formulação desta política pública para o setor.

3.3.2 Objeto de estudo

O objeto deste estudo é o processo da renovação antecipada das concessões ferroviárias da Vale S.A.. O qual iniciou em 2015, em que, com a previsão de novos investimentos em concessões pelo Programa de Investimento em Logística, o Ministério dos Transportes (MT) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) editaram normativas com as primeiras delimitações necessárias para a prorrogação de contratos de concessão ferroviária, mais especificamente, a Portaria do Ministério dos Transportes nº 399, de 17 de dezembro de 2015, e a Resolução ANTT nº 4.975, de 18 de dezembro de 2015. E findou na assinatura dos processos de renovação antecipada das concessões ferroviárias em 18 de dezembro de 2020, tendo a partir de então, a concessionária cumprir as cláusulas estipuladas nos contratos.

O processo envolveu atores de diversos setores da sociedade, desde órgãos públicos, iniciativa privada, sociedade civil, comunidades impactadas pelas ferrovias, entre outros. A presente pesquisa, é focada nas interações dos atores existentes no processo, e suas respectivas áreas de conflito, de forma não exaustiva, para amparar os pressupostos elaborados para a pesquisa.

3.4 Estratégias de pesquisa

O pesquisador, ao utilizar-se da investigação qualitativa, procura interpretar determinado tema, o observando, sem o ter ingerência. Segundo Fortin (2003) esta técnica requer a interpretação de quem investiga, bem como a compreensão dos participantes do processo.

Dentro da investigação qualitativa vários instrumentos podem ser utilizados. Segundo Crowell as opções são: **etnografia**, na qual o pesquisador estuda um grupo cultural intacto em um ambiente natural durante um período prolongado com observações; **teoria embasada**, na qual o pesquisador tenta deduzir uma teoria geral e abstrata de um processo, de uma ação ou de uma interação com base nas visões dos participantes de um estudo; **estudos de casos**, nos quais o pesquisador explora em profundidade um tema; **pesquisa fenomenológica**, na qual o pesquisador identifica a "essência" das experiências humanas relativas a um fenômeno, como descrito pelos participantes de um estudo; **pesquisa narrativa**, uma forma de investigação na qual o pesquisador estuda a vida das pessoas e pede a uma ou mais pessoas para contar histórias sobre sua vida.

Yin (2018) coloca três condições para a definição de técnica metodológica a se utilizar: i) tipo de pergunta de investigação; ii) o controle do investigador sobre os eventos a investigar; iii) grau de foco em eventos contemporâneos em vez de eventos históricos.

Esta pesquisa aborda o entendimento do como e porquê de um evento contemporâneo que não é manipulado pelo investigador.

Posto isto, o escolhido para a pesquisa em questão é o estudo de caso. Segundo Alves-Mazzotti (2006, p. 640) o estudo de caso é utilizado em questão que envolvem o foco em apenas uma unidade: um indivíduo, um grupo estrito, uma instituição, um projeto, ou um evento. No caso desta pesquisa, estamos focando em evento.

Segundo Yin

O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e como resultado, baseia-se em várias fontes de evidência com os dados precisando convergir em formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados (YIN, 2005)

Segundo Yin (2005), para compreender fenômenos sociais complexos, o estudo de caso é uma possibilidade em diversas áreas do conhecimento, até mesmo na economia de uma determinada indústria ou região. Com o estudo de caso é possibilitado “que se preservem características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real” (YIN, 2005, p.20). Neste estudo, a complexidade do fenômeno consiste na quantidade de atores envolvidos em uma arena conflito de interesses.

Na tipologia de Yin (2005), este trabalho é um estudo de caso único em que foi pesquisado a implementação de uma nova política pública, inovadora, no contexto de infraestruturas necessárias para a competitividade de uma das maiores mineradoras do mundo. A justificativa para um estudo de caso único é o fato de representar um caso raro ou extremo, decisivo para testar uma teoria, confirmando, contestando ou estendendo-a (p. 63).

Segundo Macedo (2006) o estudo de caso tem a preocupação principal de compreender uma questão única. Segundo Guillaumon (2011) o objeto é tratado como único, consubstanciando-se numa totalidade complexa que compõe outros âmbitos e realidades. “A questão sobre se o caso é ou não típico, isto é, empiricamente representativo de uma população determinada, torna-se inadequada” (MACEDO, 2006, p. 90).

Na realização de um estudo de caso é mandatória considerar o que Yin (2018) coloca como três pilares para que se mantenha a qualidade de um estudo de caso. O primeiro pilar refere-se ao recurso de várias fontes de dados. Quando há utilização de várias fontes é necessária a verificação dos dados entre si, pois é esta que dá força à evidência. A verificação é possível quando um fato é suportado por diferentes fontes de evidências (Yin, 2018).

O segundo pilar é a criação de uma base de dados. As bases de dados de um estudo de caso podem ser compostas por registros em diferentes formatos, podem ser registros do pesquisador, documentos, gravações, relatos e outros tipos de registros. Devem estar sistematizados e disponíveis para serem avaliados por outros pesquisadores caso necessários (Yin, 2018).

O terceiro pilar direciona o pesquisador a manter evidenciação. Com isso é possível direcionar de maneira coerente o leitor às evidências que levaram às conclusões e vice-versa (Yin, 2018).

Yin (2018) menciona que para validar a lógica e validade das informações apresentadas pelo pesquisador, é possível realizar testes: i) validação, que é a

identificação de medidas apropriadas ao que é pesquisado; ii) validação interna que estabelece as relações de causalidade; iii) validação externa que define o domínio no qual os achados podem ser generalizados; iv) a confiabilidade que demonstra se a mesma pesquisa for refeita por outro pesquisador o resultado será análogo.

A escolha do caso em questão foi proposital. Além de o autor ter participado do caso em questão, o processo é resultante de uma inovação em política pública que possibilitou o ato da antecipação da renovação de concessões no Brasil. Concomitantemente, o caso carrega traços atuais da teoria da ação coletiva que merecem ser avaliados. Logo o estudo de caso é uma escolha razoável para o método conforme a preferência de estratégia em situações de pesquisa como a da presente:

O estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões "como" e "por que" certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto da vida real. (GODDOY,1995, p.25)

O intuito desta pesquisa então é, seguindo o que foi colocado por Martins (2008), buscar “criativamente, apreender a totalidade de uma situação - identificar e analisar a multiplicidade de dimensões que envolvem o caso – e, de maneira engenhosa, descrever, compreender, discutir e analisar a complexidade de um caso concreto” e com isso elucidar aspectos da renovação antecipada das concessões da Estrada de Ferro Carajás e da Estrada de Ferro Vitória a Minas com base na teoria da ação coletiva.

Esta é a estratégia de pesquisa, centrada no método do estudo de caso, mesmo que com críticas positivistas, pois é um método válido não só para ciências naturais, mas também para as ciências sociais aplicadas. Farina (1997); Roesch (1996) e Silva (2002) apresentam em seus trabalhos a legitimidade do método em artigos científicos, projetos, dissertações e trabalhos de conclusão de curso.

3.5 Coleta de dados e estratégia de análise

Os dados primários foram obtidos através da realização de entrevistas exploratórias, em conjunto com visitas de campo e técnicas de observação simples e participante. Todos estes instrumentos de coleta serão descritos a seguir.

As entrevistas foram realizadas com executivos da empresa em questão e associação de classe.

Os dados secundários foram obtidos por meio de análise documental.

Serão apresentados neste capítulo se detalhes sobre os instrumentos de coleta de dados bem como suas restrições e considerações sobre sua utilização encontradas na ciência sobre instrumentos de pesquisa.

3.5.1 Observação

A observação é um instrumento de pesquisa que se baseia na verificação do que está sendo estudado de forma pessoal de forma a criticar e entender questões da investigação. Trata-se de uma ferramenta técnica valiosa, principalmente para a ciência social, em específico para estudos antropológicos (BASTOS, 1999). Segundo Guillaumon (2011), várias modalidades compõem as técnicas de observação direta:

- Sistemática: quando é planejada e estruturada;
- Assistemática: não estruturada;
- Individual: realizada apenas por um observador;
- Em equipe: realizada por um grupo de trabalho;
- Na vida real: os fatos são observados no ambiente natural onde ocorrem;
- Em laboratório: os fatos são observados em ambientes artificiais que reproduzem

o

ambiente natural em que os fatos ocorrem;

- Não participante: o pesquisador limita-se à observação dos fatos;
- Participante: quando o observador participa dos fatos observados.

O presente estudo adota a observação direta, sistemática, individual, na vida real, não participante (e participante).

Contextos de observação simples nesta pesquisa:

- Audiência pública de 29 de agosto de 2018 sobre o processo da prorrogação antecipada do prazo de vigência contratual da concessionária da Estrada de Ferro Carajás S.A. – EFC. Hotel Costa Atlântico. Município de São Luís, Maranhão, Brasil.

- Audiência pública de 12 de setembro de 2018 sobre o processo da prorrogação antecipada do prazo de vigência contratual da concessionária da Estrada de Ferro Vitória a Minas S.A. – EFVM. Hotel San Diego – Sala Golden. Município de Ipatinga, Minas Gerais, Brasil.

- Audiência pública de 18 de outubro de 2018 sobre o processo da prorrogação antecipada do prazo de vigência contratual da concessionária da Estrada de Ferro Vitória

a Minas S.A. – EFVM. Auditório do Centro Cultural Hermínio Gomes da Silva da UNIVALE. Município de Governador Valadares, Minas Gerais, Brasil.

- Audiência pública de 18 de setembro de 2018 sobre o processo da prorrogação antecipada do prazo de vigência contratual da concessionária da Estrada de Ferro Vitória a Minas S.A. – EFVM. Auditório Eliseu Resende do Edifício Sede da ANTT. Município de Brasília, Distrito Federal, Brasil.

- Sessão telepresencial do plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) do dia 29 de julho de 2020

3.5.2 Observação participante

Segundo Haguette, o papel do observador possui quatro aspectos característicos: o observador tem como finalidade a coleta de dados; o papel do observador pode ser revelado ou encoberto, formal ou informal, parte integral ou periférica quanto à estrutura social; referenciais ao tempo necessário para que a observação se realize; tem um papel ativo e pode ser modificador do contexto, ao mesmo tempo, receptáculo de influências. (apud Guillaumon, 2011)

Já Schwarts e Schwarts (1955) traz o pressuposto de que a observação participante não é só um instrumento de captação de dados, mas também é um instrumento de modificação do meio pesquisado, ou seja, de mudança social. Durante a participação do autor, os fatos ocorridos tiveram interferência do próprio autor, não sendo apenas uma observação, mas sim levando a uma mudança de contexto.

A observação participante, neste estudo de caso, torna-se mais importante para a pesquisa dado ao fato de que a intenção do pesquisador é elucidar aspectos da renovação antecipada das concessões ferroviárias da Vale S.A. com base na teoria da ação coletiva. A importância é verificada quando Queiroz (2007) aborda que com o auxílio da observação participante, o pesquisador analisa a realidade social que o rodeia, tentando captar os conflitos e tensões existentes e identificar grupos sociais que têm em si a sensibilidade e motivação para as mudanças necessárias.

Além deste benefício, citado acima, devido ao tangenciamento para com a teoria da ação coletiva, a observação participante possui como ponto positivo o fato de que o pesquisador possui a informação sobre o fenômeno estudado de forma tempestiva, temporal e confiável pelo fato de estar presente.

Richardson (1999), por sua vez, aborda em sua pesquisa o fato de que na observação participante, o observador não é apenas um espectador do fato que está sendo

estudado. Ele assume a posição e o patamar dos outros recursos humanos que fazem parte do acontecimento que está sendo estudado.

Mais ainda, a observação participante pode ser avaliada como uma oportunidade de desenvolvimento de habilidade sociais para o pesquisador.

Para a realização da observação participante, o pesquisador deve adquirir algumas habilidades e competências, tais como: ser capaz de estabelecer uma relação de confiança com os sujeitos; ter sensibilidade para pessoas; ser um bom ouvinte; ter familiaridade com as questões investigadas, com preparação teórica sobre o objeto de estudo ou situação que será observada; ter flexibilidade para se adaptar a situações inesperadas; não ter pressa de adquirir padrões ou atribuir significado aos fenômenos observados; elaborar um plano sistemático e padronizado para observação e registro dos dados; ter habilidade em aplicar instrumentos adequados para a coleta e apreensão dos dados; verificar e controlar os dados observados; e relacionar os conceitos e teorias científicas aos dados coletados. QUEIROZ(2007)

Da mesma forma, pesquisadores que não possuam tais habilidades ficam restritos a outros instrumentos de pesquisa que não a observação participante, limitando-se a frieza de outros tipos de análise.

Nesta pesquisa, foram algumas as ocasiões, além de reuniões de trabalho pela Vale S.A., junto ao poder público, sociedade civil e iniciativa privada, em que o autor desempenhou o papel de observação participante:

- Audiência pública de 27 de agosto de 2018 sobre o processo da prorrogação antecipada do prazo de vigência contratual da concessionária da Estrada de Ferro Carajás S.A. – EFC. Radisson Hotel Maiorana Belém – Sala Ariri – I. Município de Belém, Pará, Brasil.

- Audiência pública de 10 de setembro de 2018 sobre o processo da prorrogação antecipada do prazo de vigência contratual da concessionária da Estrada de Ferro Vitória a Minas S.A. – EFVM. Plenário da Assembleia Legislativa do Estado De Minas Gerais (ALMG). Município de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

- Audiência pública de 14 de setembro de 2018 sobre o processo da prorrogação antecipada do prazo de vigência contratual da concessionária da Estrada de Ferro Vitória a Minas S.A. – EFVM. Alice Vitória Hotel – Sala De Festas. Município de Vitória, Espírito Santo, Brasil.

- Audiência pública de 17 de setembro de 2018 sobre o processo da prorrogação antecipada do prazo de vigência contratual da concessionária da Estrada de Ferro Carajás S.A. – EFC. Auditório Eliseu Resende do Edifício Sede da ANTT. Município de Brasília, Distrito Federal, Brasil.

- Audiência pública de 18 de setembro de 2018 sobre o processo da prorrogação antecipada do prazo de vigência contratual da concessionária da Estrada de Ferro Vitória a Minas S.A. – EFVM. Auditório Eliseu Resende do Edifício Sede da ANTT. Município de Brasília, Distrito Federal, Brasil.

O fato de o pesquisador ter participado, por ser empregado da Vale S.A., como observador participante nos eventos citados acima e em parte do processo das renovações antecipadas das concessões da Estrada de Ferro Carajás e da Estrada de Ferro Vitória a Minas, no entanto, deve ser considerado como um viés existente nesta pesquisa e, por consequente, uma fragilidade.

Segundo Guillaumon (2011) uma das principais fragilidades da observação participante é a característica de não-neutralidade.

As colocações abordadas nesta parte do trabalho sobre a observação participante estão para que sejam conscientizadas no momento da análise dos dados levantados.

3.5.3 Entrevista de profundidade

Segundo Guillaumon (2011) a entrevista supera a simples função de coleta instrumental de dados e adquire uma estrutura aberta e flexível para lidar com situações de imprevisibilidade em meio a uma observação ou em contatos privilegiados.

Ao mesmo tempo o diálogo, engajamento e conversas formais e informais realizados pelo autor durante a sua participação no processo do estudo de caso em questão são elementos relacionados ao instrumento da observação participante.

As entrevistas de profundidade em questão iniciaram-se com a introdução sobre o escopo da pesquisa em questão abordando a pergunta de pesquisa e a proximidade do entrevistado para com o tema. Foi solicitado que os entrevistados detalhassem como ocorreu o processo da renovação antecipada das concessões ferroviária de forma geral, bem como, de forma específica, os processos da Estrada de Ferro Carajás e Estrada de Ferro Vitória a Minas.

Foram realizadas três entrevistas com executivos da Vale S.A. e entidade de classe para esta pesquisa:

Entrevistado 1: Representante da área regulatória da Vale S.A. Data: 9 de dezembro de 2022 Duração aproximada da entrevista: 1h. Método de registro: anotações de campo.

Entrevistado 2: Representante da área de relações institucionais da Vale S.A. Data: 10 de dezembro de 2022. Duração aproximada da entrevista: 1h. Método de registro: anotações de campo.

Entrevistado 3: Representante da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários. Data: 09 de janeiro de 2023. Duração aproximada da entrevista: 40min. Método de registro: anotações de campo.

3.5.4 Documentos

Segundo Yin (2018) para quase todos os estudos de caso os documentos são importante e devem ser alvo de levantamento de dados. No entanto, Yin também sugere que este tipo de instrumento pode não retratar totalmente o fenômeno ocorrido, devendo assim ser avaliado em conjunto com outros instrumentos, como os citados no capítulo em questão.

Guillaumon (2011) aborda a perspectiva de que a vantagem dos documentos é que são fontes relativamente estáveis de informação, o que facilita o trabalho do pesquisador interessado nos significados comunicados das práticas humanas.

Para esta pesquisa os documentos foram levantados por diversas maneiras, desde o próprio acervo do autor, como também documentos públicos do processo de sítios eletrônicos do governo e solicitações durante as entrevistas exploratórias.

Nesta pesquisa, os documentos terão importante papel na elucidação do processo da renovação antecipada das concessões ferroviárias da Vale S.A., trazendo informações importantes da participação social em todo o trâmite processual.

3.5.5 Estratégia analítica

A estratégia da análise dos dados obtidos terá como base a escolha de técnica metodológica do estudo, um estudo qualitativo com base em estudo de caso conforme abordado neste capítulo anteriormente.

Segundo Yin (2005), a análise de dados consiste em combinar, examinar, categorizar, e classificar evidências de um estudo de caso, através de técnicas diversas.

Yin aborda que na técnica de construção de explanação, o objetivo do estudo de caso não é o de concluir o estudo, mas de desenvolver ideias para novos estudos (apud Guillaumon, 2011).

Na presente pesquisa segue, ainda, o abordado em Guillaumon (2011), abordando um processo de explanação, que é um desdobramento de uma série de interações que implicam criar uma declaração teórica inicial; revisá-la; comparar com outros detalhes do caso; comparar novamente; e assim por diante. Este foi o processo analítico da presente pesquisa que resulta no aprimoramento de um conjunto de ideias, construídas através da abstração teórica.

4 O PROCESSO DA RENOVAÇÃO ANTECIPADA DA CONCESSÃO DA ESTRADA DE FERRO VITÓRIA A MINAS

4.1 Contexto da renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas

Com o boom ocorrido em países anglo-saxões, como a Inglaterra e os Estados Unidos, o Brasil iniciou o projeto de implantar o modal ferroviário em seu território em 1835 da Lei Feijó – Decreto nº 101 -, o qual foi o marco legal pioneiro para o modal no país. A norma autorizou o governo a conceder o direito de construir uma estrada de ferro ligando a capital do Império às províncias de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia, segundo Pinheiro (apud Schinzel, 2021).

Com o não avanço da Lei Feijó, o Governo promulgou o Decreto nº 641, que autorizou a concessão de ferrovias pelo prazo de noventa anos e estipulou outros incentivos para o setor privado investir no modal no país.

Barão de Mauá então recebeu a concessão do governo e iniciou a “Era Ferroviária” no Brasil. Segundo Pinheiro devido à crise que acometeu o mundo no início do século passado, empresas do ramo ferroviária findaram suas operações. Getúlio Vargas, em seu governo, encampou as ferrovias privadas no território nacional, relacionadas com as companhias sem condições operacionais, ao patrimônio (apud Schinzel, 2021). Em paralelo, o Brasil iniciou investimentos massivos em rodovias no país, deixando o modal ferroviário com baixos investimentos, segundo Castro (apud Schinzel 2021).

Da década de 50 até o final da década de 80, o poder público federal e em alguns estados, com o objetivo de recuperar o setor ferroviário brasileiro, criaram responsáveis para conjuntos de ferrovias, como foi o caso da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA). Constituída pela Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957 e a Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa).

Assim, objetivando controlar a dívida e reduzir o tamanho do estado na economia, o governo instituiu, por meio da Lei nº 8.031, o Programa Nacional de Desestatização (PND). Segundo Oliveira (2005), o que possibilitou o retorno das concessões ao modal ferroviário brasileiro.

Segundo a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (2019) com a retomada das concessões ferroviária, a União arrecadou R\$ 4,94 bilhões no pagamento das parcelas de concessão e arrendamento, e montantes em impostos no valor de R\$ 13,52 bilhões entre os anos de 1996 e 2010.

Em 2015, o Governo Federal anunciou a segunda etapa do Programa de Investimento em Logística (PIL), que priorizava a concessão de novas ferrovias e investimentos nas concessões existentes (ANTF, 2019). No entanto, o ponto principal para esta presente pesquisa, no que tange o objeto de estudo, foi a previsão de inclusão de investimentos não previstos.

Figura 4: Malhas ferroviárias concedidas à iniciativa privada



Fonte: ANTF (2019)

A Vale é considerada a maior empresa concessionária de ferrovias do Brasil, possuindo duas concessões, a da Estrada de Ferro Carajás e a da Estrada de Ferro Vitória a Minas.

Segundo a ABIFER (2019), a Estrada de Ferro Carajás (EFC) liga o interior do Pará ao principal porto marítimo da região Norte, o Porto de Ponta da Madeira, em São Luís do Maranhão e atualmente é a ferrovia mais moderna e produtiva do Brasil e uma das melhores do mundo. Com 892 quilômetros em linha, pode transportar mais de 60 tipos de produtos, com destaque para cimento, madeira, produtos siderúrgicos, minério de ferro e manganês.

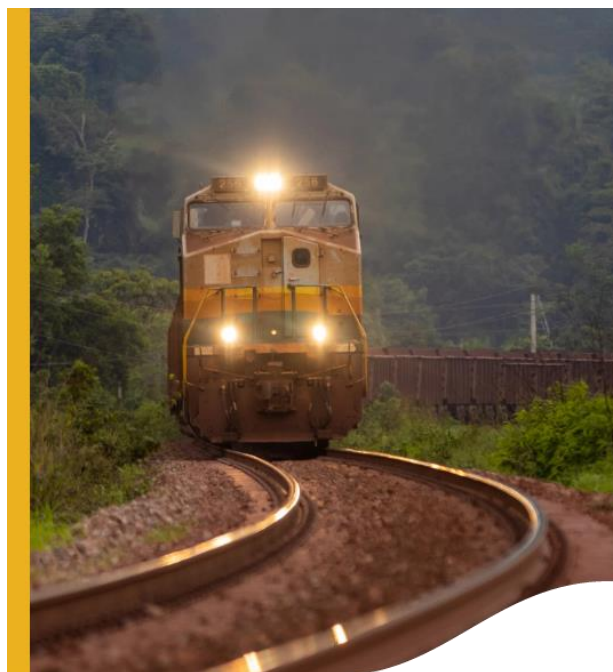
Ainda segundo a ABIFER (2019), a Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), possui 905 quilômetros de malha ferroviária e foi incorporada a Vale na década de 40. Tem grande destaque por conectar o Sudeste e o Centro-oeste do país, transportando mais de 110 milhões de toneladas de produtos como aço, carvão, calcário, granito, entre outras



Fonte: Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT).

A Figura 7 a baixo apresenta um trecho da Estrada de Ferro Vitória a Minas, uma das principais do Brasil.

Figura 7: Estrada de Ferro Vitória a Minas



Fonte: Vale S.A.

O processo da renovação antecipada das concessões ferroviárias da Vale S.A. teve seu processo oficialmente iniciado no ano de 2015, quando a concessionária, Vale.,

realizou o requerimento à ANTT da prorrogação antecipada do prazo de vigência contratual das Estradas de Ferro Carajás e Estrada de Ferro Vitória a Minas. A solicitação ocorreu com base na Resolução 4.975, de 18 de dezembro de 2015, da ANTT que estabelecia os procedimentos para tal repactuação. Com o pedido a ANTT encaminhou Termo de Referência para a concessionária com as informações e estudos que seriam necessários para avaliar a pertinência da antecipação da prorrogação antecipada do contrato.

Esta resolução foi elaborada com base na Portaria do Ministério dos Transportes 399, de 17 de dezembro de 2015, que estabeleceu quais as características que a ANTT teria que seguir para exercer a prorrogação de contratos ferroviários. Esta portaria foi embasada na pertinência de novos investimentos nas malhas ferroviárias concedidas.

Em 2016, com a promulgação da Lei 13.334/2016, foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). A Lei em questão definiu os objetivos do PPI, conforme Brasil (2016):

I - ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País;

II - garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas;

III - promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços;

V - assegurar a estabilidade e a segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos;

V - fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação; e

VI - fortalecer políticas nacionais de integração dos diferentes modais de transporte de pessoas e bens, em conformidade com as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de defesa nacional, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo. (Brasil, 2016)

Ou seja, o intuito com a Lei foi melhorar a interação entre o Governo Federal e a iniciativa privada, melhorando o ambiente de negócios no Brasil com a celebração de parcerias com foco em infraestrutura prioritária brasileira.

Conforme previsto pelo artigo 4º, “O PPI será regulamentado por meio de decretos que, nos termos e limites das leis setoriais e da legislação geral aplicável”. Desta maneira, ainda em 2016 foi editada, com a previsão de novos investimentos em concessões na segunda etapa do Programa de Investimento em Logística (PIL), a Medida Provisória (MP) nº 752/2016, que foi convertida na Lei 13.448/2017, que definiu normas e diretrizes

gerais para a prorrogação ou relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos do PPI, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal. A prorrogação (ordinária e **antecipada**) e a relicitação de que trata esta lei, então, seria aplicável apenas a empreendimento público prévia e especificamente qualificado para esse fim no Programa de Parcerias de Investimento.

As renovações contratuais trazem duas grandes oportunidades para setor logístico do Brasil: ampliar os investimentos e, por consequente, trazer aumento da capacidade de transporte e expandir a sua eficiência, agregando modais – criando uma multimodalidade; promover a competição no modal, principalmente através de obrigações relacionadas com o transporte de carga geral das concessionárias. O fato de haver novos investimentos na malha ferroviária, haver a sua renovação, e a expansão de modais, para além do rodoviário, os tornando mais conectados, criarão uma nova perspectiva para o setor ferroviário e, concomitantemente, impulsionará a economia do país.

A relevância da Lei 13.448, então, pode ser considerada principalmente no que tange o fato de prover um horizonte de investimento e reorganização operacional em um ambiente de maior segurança jurídica para os concessionários, com uma menor interferência do regulador e, por conseguinte, com uma maior liberdade de operação das concessionárias.

É relevante, portanto, do ponto de vista de política pública a Lei 13.448 sob o enfoque de melhorar a distribuição das cargas do Brasil, atualmente baseada principalmente no modal rodoviário, conforme o quadro abaixo.

Tabela 1: Evolução da participação dos modais de transporte de carga no Brasil em % de Toneladas por quilômetro útil (TKU), 2006 a 2018.

| Modal | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Rodoviário | 64,8 | 64,9 | 65,6 | 66,6 | 67,2 | 62,8 | 60,0 |
| Ferrovário | 20,3 | 19,9 | 19,5 | 18,6 | 18,3 | 21,0 | 23,3 |
| Aquaviário | 11,1 | 11,6 | 11,4 | 11,7 | 11,3 | 12,6 | 13,2 |
| Dutoviário | 3,8 | 3,5 | 3,4 | 3,1 | 3,2 | 3,6 | 3,4 |

Fonte: ILOS (apud, Inter. B, 2020)

Tendo em vista a relevância da política pública, de forma a obter a qualificação dos processos de prorrogação ou antecipação considerados prioritários pelo Governo Federal, foi editado e publicado o Decreto nº 9.059/2017, que qualificou os

empreendimentos ferroviários que poderiam ser alvo da aplicação da Lei 13.448/2017. Esta possibilidade da prorrogação antecipada, conforme Brasil (2017), será possível considerando que “o poder concedente, observada a vantajosidade para a União e após a avaliação da conveniência e da oportunidade de cada projeto, poderá promover a prorrogação antecipada dos contratos relativos aos projetos ferroviários de que trata o caput”.

Os projetos qualificados pelo Decreto supracitado, foram, conforme Brasil (2017):

Art. 2º Ficam qualificados no âmbito PPI, nos termos da Medida Provisória 752, de 24 de novembro de 2016, os seguintes empreendimentos públicos federais no setor ferroviário:

I - América Latina Logística Malha Paulista - Malha Paulista - ALLMP;

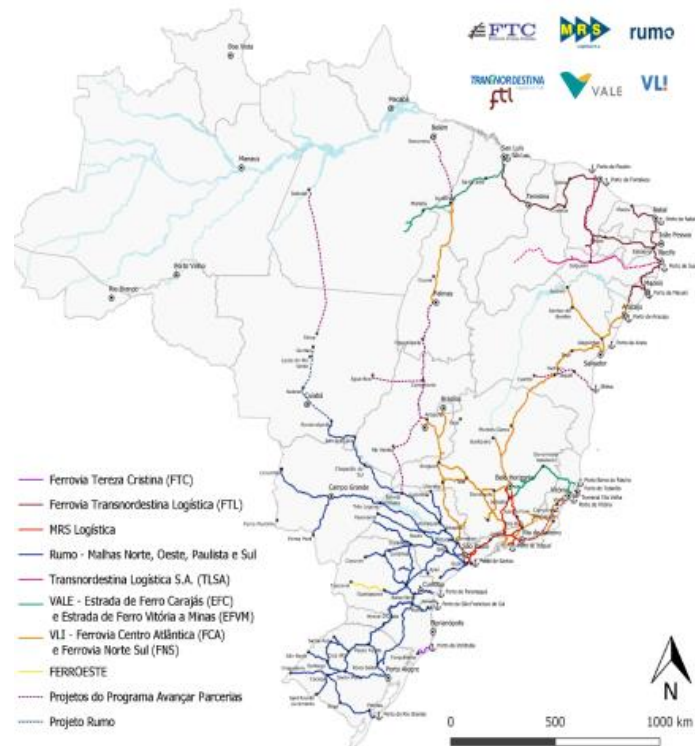
II - MRS Logística - Malha Sudeste;

III - Ferrovia Centro Atlântica - FCA - Malha Centro-Leste;

IV - Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM; e

V - Estrada de Ferro Carajás - EFC. (Brasil, 2017)

Figura 8: Mapa de concessões de ferrovias no Brasil



Fonte: ANTF (2019)

Com este arranjo jurídico-regulatório apresentado foi possível iniciar os pleitos de concessionárias pela renovação contratual. Segundo Inter. B (2020):

A repactuação dos contratos atuais, além de antecipar investimentos nas malhas que seriam realizados apenas a prazo mais longo (5 a 10 anos), e impedir a deterioração da malha por força do problema clássico de fim de concessão, viabiliza ainda os denominados “investimentos cruzados”, novos projetos ferroviários relevantes para a logística de transporte de carga do país. Nesta Carta é feita a projeção dos investimentos anuais – neste e nos próximos seis anos - sob dois cenários: com e sem renovação antecipada. No primeiro caso, os investimentos atingem R\$43,6 bilhões versus R\$24,4 bilhões sem renovação, uma diferença de R\$19,2 bilhões (Quadro 6). Vale notar que a diferença entre os investimentos nos dois cenários se amplia na medida em que se aproximam os anos finais (as concessões expiram entre 2026 e 2028), corolário da questão conhecida de fim de contrato de concessão. A renovação antecipada garante maior estabilidade para que as empresas planejem e elaborem projetos de modernização e expansão, cujo retorno se daria somente no médio e longo prazo, num setor caracterizado por elevados custos afundados e longos ciclos de investimento. Inter. B (2020)

Tabela 2: Trajetória dos investimentos privados em ferrovias 2020-26, R\$ Bilhões correntes

| Cenários | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | Total |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Sem Renovação | 4,78 | 4,33 | 4,92 | 3,42 | 2,75 | 2,51 | 1,68 | 24,40 |
| Com Renovação | 5,62 | 6,62 | 8,12 | 6,93 | 6,11 | 6,23 | 4,01 | 43,63 |

Fonte: Inter. B (2020)

Segundo Inter. B (2020),

De modo geral, as inovações trazidas pelos contratos de renovação antecipada os tornam instrumentos legais mais completos e claros, e representam avanços a longo de várias dimensões. Primeiro, os novos contratos são poderosos incentivos ao investimento pelas concessionárias num horizonte relativamente curto, tanto em malhas existentes quanto na ampliação do sistema no país. Segundo, os termos contratuais facilitam e provêm o compartilhamento da infraestrutura, estimulando a competição intramodal e a competitividade do setor. E, não menos importante, representam um estímulo à urgente resolução dos conflitos urbanos, ainda que esta dependa não apenas dos concessionários e da ANTT, mas de outros órgãos de Estado. Inter. B (2020)

Dado ao exposto acima é válido abordar o processo da renovação antecipada das concessões da Vale, com foco na renovação antecipada da concessão ferroviária da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM).

O intuito do enfoque nesta concessão, não sendo objeto deste estudo a outra concessão ferroviária da Vale, a Estrada de Ferro Carajás, se dá pelo fato de o processo

da Estrada de Ferro Vitória a Minas abordar mais aspectos da teoria da ação coletiva, os quais serão descritos no decorrer do presente estudo.

É válido caracterizar, através de estudos disponíveis no processo da renovação antecipada na Agência Nacional dos Transportes Terrestres, as características da EFVM pertinentes para este estudo.

Segundo a ANTT (2019):

O mercado de atuação da EFVM consiste principalmente na ligação proporcionada pela ferrovia entre as minas de Itabira, no Estado de Minas Gerais, ao porto de Tubarão, em Vitória, no Estado do Espírito Santo. A EFVM possui ligação com as malhas exploradas pela MRS Logística S.A. no Pátio de Ouro Branco, no Estado de Minas Gerais, e com a Ferrovia Centro Atlântica S.A. nos pátios de Pedro Nolasco, no Estado do Espírito Santo, Engenheiro Lafaiete Bandeira, Capitão Eduardo e Pedreira Rio das Velhas, no Estado de Minas Gerais. Essa interoperabilidade permite maior fluidez de cargas e escoamento da produção dos Estados de Minas Gerais e de Goiás, interligando as regiões Sudeste e Centro-Oeste do país. (ANTT, 2019)

Figura 9: Área de influência da Estrada de Ferro Vitória a Minas



Fonte: ANTT (2019)

Logo, a área de influência da Estrada de Ferro Vitória A Minas compõe municípios de seis estados e o Distrito Federal, conforme o documento “Anexo II – Área de influência”

Tabela 3: Área de influência da Estrada de Ferro Vitória a Minas

| Nome Micro | UF (Sigla) |
|------------------------|-----------------------|
| Porangatu | GO |
| Rio Vermelho | GO |
| Sao miguel do Araguaia | GO |
| Aragarcas | GO |
| Sudoeste de Goias | GO |
| Quirinopolis | GO |
| Meia Ponte | GO |
| Pires do Rio | GO |
| Catalão | GO |
| Entorno de Brasilia | GO |
| Vale do Rio dos Bois | GO |
| Ipora | GO |
| Anapolis | GO |
| Goiania | GO |
| Anicuns | GO |
| Ceres | GO |
| Chapada dos Veadeiros | GO |
| Brasilia | DF |
| Unai | MG |
| Porto Seguro | BA |
| Medio Araguaia | MT |
| Tesouro | MT |
| Alto Araguaia | MT |
| Cuiaba | MT |
| Alto Teles Pires | MT |
| Paranatinga | MT |
| Canarana | MT |
| Primavera do Leste | MT |
| Rondonopolis | MT |
| Sinop | MT |
| Uberlandia | MG |
| Paracatu | MG |
| Pirapora | MG |
| Bocaiuva | MG |
| Capelinha | MG |
| Teofilo Otoni | MG |
| Nanuque | MG |
| Tres Marias | MG |
| Manhuacu | MG |
| Muriae | MG |
| Cataguases | MG |
| Bacia de São João | RJ |
| Lagos | RJ |

| Nome Micro | UF (Sigla) |
|--------------------------|-----------------------|
| Macaé | RJ |
| Santa Maria Madalena | RJ |
| Nova friburgo | RJ |
| Cantagalo-Cordeiro | RJ |
| Campos dos Goytacazes | RJ |
| Itaperuna | RJ |
| Santo Antonio de Padua | RJ |
| Uba | MG |
| Barbacena | MG |
| Conselheiro Lafaiete | MG |
| Itaguara | MG |
| Para de Minas | MG |
| Belo Horizonte | MG |
| Ouro Preto | MG |
| Viçosa | MG |
| Ponte Nova | MG |
| Itabira | MG |
| Sete Lagoas | MG |
| Curvelo | MG |
| Diamantina | MG |
| Conceição do Mato Dentro | MG |
| Guanhaes | MG |
| Aimores | MG |
| Caratinga | MG |
| Ipatinga | MG |
| Governador Valadares | MG |
| Pecanha | MG |
| Guarapari | ES |
| Itapemirim | ES |
| Afonso Claudio | ES |
| Cachoeiro de Itapemirim | ES |
| Alegre | ES |
| Vitoria | ES |
| Santa teresa | ES |
| Colatina | ES |
| Linhares | ES |
| Nova Venecia | ES |
| São Mateus | ES |
| Montanha | ES |
| Barra de São Francisco | ES |
| Mantena | MG |

Fonte: ANTT (2019)

No entanto, os municípios perpassados pela ferrovia são em quantidade menor, situados nos estados de Minas Gérias e do Espírito Santo.

Tabela 4: Municípios perpassados pela Estrada de Ferro Vitória a Minas

| Município | UF (Sigla) | Município | UF (Sigla) |
|--------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|
| Aracruz | ES | Governador Valadares | MG |
| Baixo Guandu | ES | Ipatinga | MG |
| Cariacica | ES | Itabira | MG |
| Colatina | ES | Itueta | MG |
| Fundão | ES | João Monlevade | MG |
| Ibiraçu | ES | Mariana | MG |
| João Neiva | ES | Naque | MG |
| Santa Leopoldina | ES | Nova Era | MG |
| Serra | ES | Ouro Preto | MG |
| Vila Velha | ES | Periquito | MG |
| Antônio Dias | MG | Resplendor | MG |
| Aymorés | MG | Rio Piracicaba | MG |
| Barão de Cocais | MG | Sabará | MG |
| Bela Vista | MG | Santa Bárbara | MG |
| Belo Horizonte | MG | Santa Luzia | MG |
| Belo Oriente | MG | Santana Paraiso | MG |
| Caeté | MG | São Gonçalo do Rio Abaixo | MG |
| Catas Altas | MG | Timóteo | MG |
| Conselheiro Pena | MG | Tumiritinga | MG |
| Coronel Fabriciano | MG | | |

Fonte: Elaboração própria

Mapeados os principais municípios que têm interesse na EFVM, vale ressaltar aqui, que o principal ponto de atrito com esses municípios são os chamados Conflitos Urbanos. Segundo ANTT (2014):

Os conflitos urbanos são notadamente marcados por dificuldades relacionadas às de travessia da linha férrea e da faixa de domínio, situação em que a ferrovia interfere significativamente na condição de ir e vir da população urbana. (...) No caso brasileiro, os maiores conflitos decorrem das passagens em nível nos perímetros urbanos dos municípios atravessados pela ferrovia, pois o modelo de concessão vigente no país desincentiva o compartilhamento de linha, o que torna ainda mais necessária a remoção dessas interferências (ANTT, 2014)

Desta forma, os conflitos urbanos podem ser caracterizados como elementos importantes a serem avaliados no contexto das audiências públicas previstas no processo para a renovação antecipada da concessão da EFVM.

Outro ponto importante é a questão da carga geral da EFVM. O Estudo de Demanda de Carga Geral de Terceiros da EFVM foi desenvolvido pela consultoria Logit para a Vale S.A.. O conceito de Carga Geral de Terceiros pode ser entendido, para esta pesquisa, como a carga geral transportada por uma ferrovia, com origem e destino em outra ferrovia, retirando a carga geral própria da concessionária, no caso da Vale S.A.. Podemos verificar os setores que têm interface com a ferrovia em questão, conforme a tabela 1 abaixo, apresentada no estudo em questão da Logit:

Tabela 5: Carga Geral de Terceiros na Estrada de Ferro Vitória a Minas

| Segmento | Grupo | Produto |
|------------------|---------------|---------------------------|
| Agricultura | Grãos | Soja |
| | | Farelo de Soja |
| | | Milho |
| | Fertilizantes | Fertilizantes |
| Industrializados | Combustível | Diesel |
| | | Gasolina |
| | | Óleo combustível |
| | Florestais | Celulose |
| | | Toretas |
| | Cimentaria | Cimento de saco |
| | | Escória |
| | Outros | Coque verde de cobra |
| | | Granito |
| | | Container |
| Siderurgia | Siderúrgicos | Laminados planos |
| | | Laminados longos |
| | | Semi-acabados |
| | Insumos | Carvão mineral/ Antracito |
| | | Coque grosso |
| | | Calcário |
| | Outros | Ferro Gusa |

Fonte: Plano de Negócios da EFVM. Adaptado por ANTT.

Tendo em vista que o estudo de caso em questão está focado em avaliar o processo da renovação antecipada das concessões ferroviárias da Vale S.A. sob a ótica da teoria da ação coletiva, ressalta-se que a análise dos dados do Estudo de Demanda em questão se aterá a esta temática, não adentrando em detalhes técnicos-científicos distintos, como a quantidade permitida pela concessionária para carga geral de terceiros, mas sim a quantidade de tipologias de cargas envolvidas.

Outro ponto importante a ser abordado sobre a operação da EFVM, é o fato de ser oferecido o serviço de trem de passageiros e não apenas o de carga. Segundo a ANTF, a concessionária Vale, opera, no trecho entre Minas Gérias e Espírito Santo, o serviço de trem de passageiros utilizado anualmente por um milhão de pessoas.

Figura 10: Mapa de divulgação do serviço de passageiros da EFVM



Fonte: Carvalho(2021)

Apresentada as características supracitadas da EFVM, é válido especificar o processo da renovação antecipada da concessão desta ferrovia.

Em 2017, então, a Vale encaminhou, através da Carta 206/GEARG/17, à ANTT, os estudos técnicos previstos no termo de referência proposto pela Agência Regulatória.

Com o encaminhamento dos estudos técnicos, a ANTT iniciou a análise e o rito necessário para a avaliação da conveniência e da oportunidade da prorrogação antecipada dos contratos da Estrada de Ferro Carajás e da Estrada de Ferro Vitória a Minas.

A Lei 13.448/2017, em sua seus artigos 25, §1º aborda o conceito de investimento cruzado, anteriormente a ela não previsto para concessões. O artigo versa que:

o órgão ou a entidade competente poderá, de comum acordo com os contratados, buscar soluções para todo o sistema e adotar medidas diferenciadas por contrato ou por trecho ferroviário que considerem a reconfiguração de malhas, admitida a previsão de investimentos pelos contratados em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública. (Brasil, 2017)

Com o protocolo dos estudos técnicos da Estrada de Ferro Vitória a Minas, a avaliação foi assim realizada pela ANTT com base em cálculos econômicos e financeiros

realizados e os resultados obtidos nos estudos. Com isso, foi previsto, conforme a Lei 13.448, segundo a ANTT (2019) que:

Dentre os investimentos a serem realizados pela VALE S/A, destaca-se a implantação de segmento da EF-354, a Ferrovia Transcontinental, projetada para a ligação entre o litoral da Região Sudeste e a fronteira do Brasil com o Peru. A concessionária, usando competências adquiridas em décadas de gestão de ferrovias, deverá implantar a EF-354 entre as cidades de Campinorte e de Água Boa, parte do segmento conhecido como Ferrovia de Integração do Centro-Oeste – FICO. (ANTT, 2019)

Isto além da ampliação da oferta e da qualidade da prestação do serviço de transporte ferroviário na EFVM, bem como para a realização de investimentos em operação e infraestrutura ferroviárias não previstos inicialmente – conforme preconiza arcabouço regulatório citado anteriormente neste capítulo.

Por sua vez, para efeito de caracterização, por ser ponto crítico no estudo de caso em questão avaliado sob a ótica da teoria da ação coletiva, é válido caracterizar do que se trata a EF-354. A carteira de projetos apresentada no Plano Nacional de Logística – 2025 (PNL 2025) da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), entidade então vinculada ao Ministério da Infraestrutura (MINFRA), apresentou a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (FICO) e a Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL) como projetos para possíveis soluções para gargalos logísticos do Brasil. Sendo a FICO composição da EF-354.

Segundo a EPL, as avaliações realizadas indicam que a implantação da Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (FICO), da Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL) e das rodovias alimentadoras BR-080/GO/MT e BR-242/TO/MT apresentam maior potencial de captação de carga, comparativamente a outros empreendimentos avaliados.

A EPL ainda, no PNL 2025, aponta que a FICO e a FIOL garantem a integração com a FNS, formando um corredor estruturante nos sentidos norte-sul e leste-oeste e constituindo ligação de grandes áreas de produção, estado do Mato Grosso e oeste baiano, com importantes portos do País, além de contribuir futuramente com a integração sul-americana e com portos do Oceano Pacífico. Além disso, aponta vantagens para a implantação destas ferrovias, alternativas para cargas de longa distância no Brasil, incentivo a multimodalidade logística, alternativas logísticas para escoamento de produção agrícola e de mineração, incentivo a investimentos para aumento de produções industriais e agrícolas, além de redução de custos, emissões atmosféricas e acidentes rodoviários.

Realizada a caracterização da FICO, será retomada a análise do processo da renovação antecipada das concessões da EFVM. Com a avaliação então dos estudos protocolados pela concessionária, Vale S.A., a ANTT prosseguiu com o rito processual previsto para a assinatura de possível termo aditivo do contrato de concessão.

Este rito, conforme previsto no sítio eletrônico do PPI, pode ser delimitado, de forma não exaustiva, em cinco fases principais: 1) Fase de estudos; 2) Fase de Audiências Públicas; 3) Fase de análise pelo TCU; 4) Fase do parecer final da ANTT; 5) Assinatura do termo aditivo.

Figura 11: Fluxo do processo de renovação antecipada de concessão ferroviária



Fonte: ANTT (2018)

A primeira fase, a fase de estudos, foi descrita, de forma sintetizada, anteriormente. A segunda fase então, a de audiência pública, avaliando sob a ótica deste estudo, sob aspectos da teoria da ação coletiva, é a qual, com base na observação participante e nas entrevistas de profundidade, será objeto do estudo.

A escolha se dá, principalmente, pelas características da fase, as quais são atinentes à teoria da ação coletiva, devido às manifestações da sociedade e da mobilização social. A Audiência Pública no âmbito da ANTT é regulamentada por sua Resolução nº 5.624, de 21 dezembro de 2017.

No caso específico da Audiência Pública relacionada ao processo da prorrogação do prazo de vigência contratual da Estrada de Ferro Vitória a Minas, ocorreu a Audiência Pública nº 008/2018.

Conforme prevê a resolução ANTT citada acima, a fim de proporcionar a participação e controle social dos processos, foram disponibilizados documentos para a avaliação da sociedade de forma ampla e divulgada. Foram, segundo ANTT (2019):

1. Documentos Jurídicos
 - a. Minuta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão;

- b. Anexo 1 – Caderno de Obrigações;
 - c. Anexo 2 – Fluxo de Caixa Marginal;
 - d. Anexo 3 – Acréscimo à Outorga;
 - e. Anexo 4 – Tabela Tarifária;
 - f. Anexo 5 – Limite de Dispersão Tarifária;
 - g. Anexo 6 – Obrigações de Investimento;
2. Estudos Técnicos
- a. Caderno de Demanda (e anexos);
 - b. Caderno de Estudos Operacionais e de Capacidade (e anexos);
 - c. Caderno de Engenharia (volumes I e II e seus anexos);
 - d. Caderno de Meio Ambiente (e anexos);
 - e. Caderno de Modelagem Econômico-financeira;
 - f. Planilha de Cálculo do Valor de Outorga; e
 - g. Base de Ativos.

As contribuições para audiência pública foram possíveis por meio escrito ou oral para o processo em questão. Foram determinados, avaliando a área de influência da ferrovia, bem como o posicionamento referente aos maiores interessados no processo de renovação, cinco sessões presenciais para a realização de audiência pública presencial.

Tabela 6: Sessões presenciais do processo da renovação antecipada da concessão ferroviária da Estrada de Ferro Vitória a Minas

| Sessão | Data e horário |
|--|---|
| Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) Endereço: Rua Rodrigues Caldas, nº 30 – Santo Agostinho – Belo Horizonte/MG | Data: 10 de setembro de 2018 Horário: 14 horas às 18 horas |
| Hotel San Diego – Sala Golden. Endereço: Rua Palmeiras, 406 – Horto, Ipatinga/MG | Data: 12 de setembro de 2018 Horário: 8:30 horas às 12 horas |
| Alice Vitória Hotel – Sala De Festas. Endereço: Rua Maria Helena Murad Neffa, 95 – térreo – Centro – Vitória/ES. | Data: 14 de setembro de 2018 Horário: 8:30 horas às 12 horas |
| Auditório Eliseu Resende do Edifício Sede da ANTT Endereço: SCES, lote 10, trecho 03, Projeto Orla, Brasília/DF | Data: 18 de setembro de 2018 Horário: 14 horas às 18 horas |
| Auditório do Centro Cultural Hermínio Gomes da Silva da UNIVALE Endereço: Rua Israel Pinheiro, 2000 – Bairro Universitário – Governador Valadares/MG | Data: 18 de outubro de 2018 Horário: 14 horas às 18 horas |

Fonte: Elaboração própria

Segundo ANTT (2019), durante o processo de consulta pública foram registradas 498 manifestações individuais.

Tabela 7: Manifestações individuais sobre o processo de renovação da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas

| Tipologia de manifestação | Quantidade | Forma | Proporção em relação ao total |
|--|------------|---------------------|-------------------------------|
| Manifestações feitas pelo Formulário de envio de contribuições da ANTT | 158 | Sistema ANTT | 0,32 |
| Manifestações orais | 209 | Sessões presenciais | 0,42 |
| Manifestações por escrito | 28 | Sessões presenciais | 0,06 |
| | 103 | Carta | 0,21 |

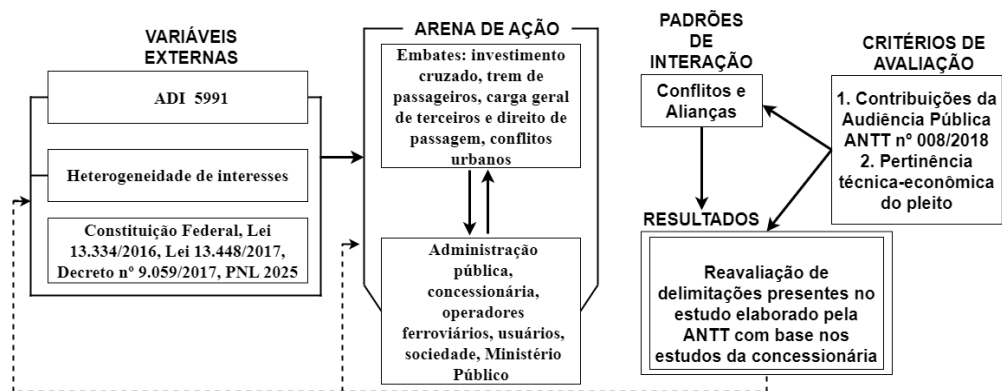
Fonte: Elaboração própria com base no relatório final da Audiência Pública n° 008/2018

48% das manifestações ocorreram durante sessões presenciais relacionadas ao processo, sendo 42% de forma oral e 6% de forma escrita. As demais manifestações, foram consideradas no processo de consulta pública e compõe a avaliação da Agência no âmbito da fase de audiências públicas. É válido considerar que cada manifestação pode conter uma ou mais contribuições a serem avaliadas.

4.2 A teoria da ação coletiva aplicada ao rito de audiências públicas do processo de renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas

Como resultado do exposto acima, das entrevistas de profundidade realizadas e da observação participante, foram delimitados os pontos críticos que direcionaram os principais aspectos a serem apresentados sob a tutela do *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD) (Ostrom, 2005). De forma a elucidar a arena de conflito, sob o ponto de vista da teoria da ação coletiva, foi definida a estruturação do IAD com o seguinte aspecto:

Figura 12: Adaptação do framework para análise da arena decisória da Audiência Pública n° 008/2018 – Renovação antecipada da concessão ferroviária da Estrada de Ferro Vitória a Minas



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Ostrom (2005).

A arena de ação, pode ser definida como o conjunto de indivíduos-estratégicos ou organização (indivíduos em grupos) que interagem e tomam decisões sobre uma questão que traz impacto a eles, influenciando todo o ecossistema desta região.

Ocorre, portanto, a interação entre atores-estratégicos de mundos diferente, conforme a teoria de Boltanski e Thévenot (1991), munidos de diferentes recursos de poder e negociação, bem como na busca de um resultado de acordo com seus interesses. Todos ali com a intenção de maximizar sua influência na reavaliação, ou não, do que estava sendo discutido pela Agência Reguladora. Os atores-estratégicos que compõe a arena de ação foi dividida em grupos de acordo com sua natureza. De forma a elucidar a composição destes grupos, com maiores detalhes, foi elaborada a tabela abaixo:

Tabela 8: Delimitação dos grupos – atores-estratégicos.

| Grupo | Indivíduos |
|-------------------------|---|
| Administração Pública | ANTT, Programa de Parceria de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Infraestrutura, Prefeituras Municipais, Governos Estaduais, Poder Legislativo. |
| Concessionária | Vale. |
| Operadores Ferroviários | Concessionária da Malha Centro-Leste (FCA), Concessionária da Ferrovia Norte/Sul (FNS), Concessionária da VALEC FICO (VALEC), associações representativas do setor. |
| Usuários | Tomadores de serviço de transporte - usuários do serviço de carga geral e de trem de passageiros. |
| Sociedade | Residentes de municípios lindeiros a ferrovia, entidades de classe, comunidades, acadêmicos, servidores públicos, associações representativas de setores, sindicatos, escritórios de advocacia, entre outros. |
| Ministério Público | Ministério Público Federal e Estadual. |

Fonte: Elaboração própria

Durante as sessões da audiência pública, os atores-estratégicos citados acima participaram de forma ampla em toda a discussão em torno do processo da renovação antecipada da concessão ferroviária. A administração pública foi representada por diversos atores e com papéis diferentes.

A Agência Nacional dos Transportes Terrestres possuiu o papel de apresentador do processo em questão e de mediador das discussões dentro da arena de ação, ao mesmo tempo cabia a ela o julgamento quanto a pertinência das contribuições ali realizadas.

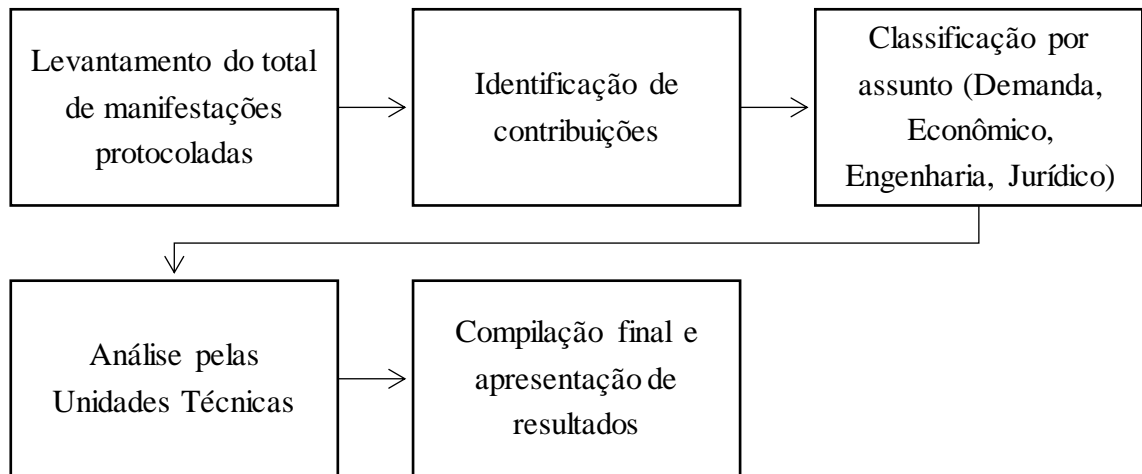
Segundo ANTT (2019):

A análise das contribuições seguiu o Manual de Procedimentos dos Processos de Participação e Controle Social – PPCS, da ANTT. As contribuições foram integralmente respondidas, constando o motivo de sua aceitação ou recusa, da seguinte forma:

1. “Contribuição aceita”: atinente à matéria de Consulta e Audiência Pública e incorporada ao texto proposto;
2. “Contribuição parcialmente aceita”: apenas parte da sugestão foi acatada para fins da Audiência/Consulta Pública. A não aceitação de parte da contribuição é justificada;
3. “Contribuição já analisada no item XX”: aquela cujo objeto já foi analisado em contribuição anterior;
4. “Contribuição Rejeitada”:
 - a) “Rejeitada para fins desta Consulta/Audiência Pública. Encaminhada para a área XX para análise”: quando se tratou de objeto diverso do tratado na Consulta/Audiência Pública.
 - b) “Rejeitada por estar abordada no normativo XXX”: quando o objeto estiver contemplado em outra norma.
 - c) “Por vício de Competência”: para contribuições adversas às competências legais da ANTT.
 - d) “Por análise de mérito”: quando, após análise da área técnica, concluiu-se pela não recepção da contribuição, com o devido embasamento técnico. (ANTT, 2019)

O diagrama a seguir demonstra o método pelo qual a ANTT tratou as contribuições realizadas durante a Audiência Pública nº 008/2018;

Figura 13: Fluxo do método utilizado pela ANTT para as contribuições realizadas durante a Audiência Pública 008/2018.



Fonte: Elaboração própria, adaptado de ANTT (2019)

Na ocasião foram avaliadas e quantificadas as contribuições conforme a tabela abaixo:

Tabela 9: Avaliações e quantificação das contribuições realizadas durante a Audiência Pública nº 008/2018.

| Avaliação das manifestações | Quantidade |
|-----------------------------|------------|
| Aceitas | 39 |
| Parcialmente aceitas | 216 |
| Rejeitadas | 740 |
| Não associadas | 245 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado de ANTT (2019)

Foram então, no total, 1240 contribuições realizadas durante a Audiência Pública. Sendo que apenas 39 aceitas, isso se dá pelo fato de que a ANTT considerou apenas contribuições que possuíssem relação com o objeto dos estudos técnicos da renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas, objetos da Audiência Pública nº 008/2018, e com a competência da Agência Reguladora.

É válido apresentar um exemplo de cada avaliação de manifestação, escolhidos com base nas entrevistas de profundidade e na observação participante, de forma a expressar o teor da análise da Agência e o tipo de contribuição realizada.

O trecho da contribuição abaixo, realizada por representante da Federação Nacional das Operações Portuárias (FENOP), representa um caso de contribuição avaliada pela ANTT como “não associada”:

“...E, com a renovação antecipada, a capacidade de transporte de cargas para terceiros, só deve aumentar. Isso posto, a FENOP hipoteca seu apoio às renovações antecipadas das concessões

ferroviárias, acreditando que isso gerará diminuição no custo Brasil, e proporcionará melhoria das operações portuárias, com reflexos positivos no comércio exterior. Era isso que eu tinha a dizer. Muito obrigado.”

Resposta da Área Técnica:

A presente contribuição consiste em manifestação de apoio à prorrogação antecipada da EFVM, de forma que não há como posicionar-se acerca de sua aceitação ou rejeição. (ANTT,2019)

O trecho da contribuição abaixo, realizada por representante do Sindicato dos Engenheiros do Estado de Minas Gerais, representa um caso de contribuição avaliada pela ANTT como “rejeitada”:

(...) Gostaríamos também que a Vale incrementasse e diversificasse as cargas transportadas, não só transportar soja, minério e alguns tipos de aço, mas que diversificasse, que abrisse, como nosso amigo da APERAN colocou, o tempo do transporte, de Timóteo até aqui, quatro dias. Isso é inadmissível.

Resposta da Área Técnica:

Contribuição rejeitada por análise de mérito.

Ratifica-se o entendimento exarado no relatório final da EFVM, realizado pela ANTT, disponível no endereço eletrônico da Agência, na pag. 33, item 6.1.1.1, parágrafo 98, que “após a realização dos cálculos, que consideram as características da ferrovia e seus fatores operacionais, verificou-se que a Estrada de Ferro Vitória a Minas apresenta-se com capacidade instalada suficiente para suportar o tráfego de cargas e passageiros esperados para o período da renovação da concessão”. Não foi apresentada contribuição concreta para alteração do estudo. (ANTT, 2019)

O trecho da contribuição abaixo, realizada por representante do Conselho Municipal de Saúde de Governador Valadares, representa um caso de contribuição avaliada pela ANTT como “contribuição parcialmente aceita”:

Sou presidente do conselho municipal de saúde, de Governador Valadares. Gostaria de dar uma sugestão aqui, para que se coloque o trem de passageiro, um, saindo de Valadares à noite, para Belo Horizonte, ou saindo de Valadares à noite, para Vitória. A ideia é para que as pessoas possam fazer essa viagem à noite. O trem hoje é confortável, a pessoa pode ir dormindo, chega lá de manhã, vai ter o dia inteiro para resolver suas questões e volta no trem à noite, de Belo Horizonte para cá e, simultaneamente, de Vitória também. Essa é a ideia, o trem de passageiros à noite, dessa forma, saindo de Valadares para Belo Horizonte e, outro, saindo de Valadares para Vitória.

A manifestação apresenta as seguintes contribuições:

Resposta da Área Técnica:

Contribuição parcialmente aceita.

Em resumo, o requerente solicita a inclusão de trem de passageiro noturno. Inicialmente, importa destacar que a estimativa de transporte de passageiros apresentada no Caderno de demanda baseou-se exclusivamente em dados históricos da EFVM (entre 2008 a 2017) e projeções da Concessionária até 2057. Neste contexto, considera-se pertinente avaliar a possibilidade de aprimoramento do estudo técnico de passageiros ora apresentado, nesta Audiência Pública. (ANTT, 2019)

O trecho da contribuição abaixo, realizada por representante da Prefeitura Municipal de Governador Valadares (MG), representa um caso de contribuição avaliada pela ANTT como “aceita”:

(...) eu queria deixar registrado e, uma certa indignação de Governador Valadares, em relação às audiências públicas porque, Valadares, como a maior cidade onde a Vale do Rio Doce ou, a linha férrea passa, nós deveríamos ter audiência pública, já que a participação é pública e, não somente do prefeito, para dar oportunidade a todo mundo. Queria deixar registrado, solicitar encarecidamente, uma audiência pública para Governador Valadares.

Resposta da Área Técnica:

Contribuição aceita.

Não obstante o entendimento de que a ANTT envidou os esforços necessários para garantir a participação e controle social de forma ampla e irrestrita, a Diretoria Colegiada da ANTT, por meio da Deliberação nº 728/2018, prorrogou o prazo de recebimento de contribuições por mais 30 (trinta) dias, além de realizar mais uma sessão pública na cidade de Governador Valadares (MG). (ANTT, 2019).

Exemplificadas as contribuições, o formato e método de avaliação pela ANTT, seguiremos agora para o grupo representante da Administração Pública que teve sua participação como os formuladores das políticas públicas que possibilitaram o processo da renovação antecipada das concessões ferroviárias. Foram estes a Programa de Parcerias de Investimento da Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Infraestrutura. Estes tiveram o papel de interlocutores junto à ANTT e Concessionária para viabilizar o andamento do processo conforme preconizado pelo arcabouço legal e regulatório.

Os demais representantes da Administração Pública, Prefeituras Municipais, Governos Estaduais e Poder Legislativo se manifestaram por diversas vezes durante o decorrer das sessões presenciais da Audiência Pública nº 008/2018. Estes se mobilizaram de acordo com seus interesses. Exemplo é a mobilização conjunta, como um grupo pequeno com interesses individuais, mas em busca de um benefício conjunto, conforme a teoria de Olson, e com discurso harmonizado, dos representantes citados acima de

Minas Gerais, que se declararam a favor da renovação antecipada das concessões ferroviárias da EFVM, porém questionaram a decisão pelo investimento cruzado na FICO, o qual ocorrerá com o valor de outorga que, segundo as manifestações, deveria ser direcionado à Minas Gerais, onde há a operação da ferrovia.

Apresentados os atores-estratégicos pertencentes ao grupo da Administração Pública, será apresentado o grupo da Concessionária e os Operadores Ferroviários. A concessionária, neste caso, é a Vale. Durante o processo da Audiência Pública o seu papel foi de articulação com distintos atores estratégicos pertencentes aos demais grupos de forma a apresentar o processo e sanar quaisquer dúvidas e questionamentos. Além também de subsidiar a ANTT com informações que foram necessárias durante o andamento. Os operadores ferroviários se manifestaram durante as Audiências Públicas de forma favorável à renovação antecipada da concessão da EFVM, porém com alguns questionamentos, principalmente, com relação a carga geral de terceiros e direito de passagem.

Os demais grupos, os usuários, a sociedade e o Ministério Público participaram de forma ativa durante o decorrer da Audiência Pública, representando principalmente duas das variáveis externas e todos os pontos pertencentes à situação de ação, que serão descritos a seguir no presente estudo.

A situação de ação foi delimitada em torno de pontos que, com base nas entrevistas de profundidade e observação participante, foram considerados os principais assuntos para uma tomada de decisão. Foram delimitados os pontos: i) investimento cruzado; ii) trem de passageiros; iii) carga geral de terceiros e direito de passagem; e iv) conflitos urbanos.

É válido ressaltar que os padrões de interação ocorriam por meio de conflitos e alianças que eram perceptíveis no decorrer das sessões presenciais da Audiência Pública nº 008/2018. Todos os quatro pontos foram alvo de ampla participação e contribuição por parte dos atores-estratégicos.

No que tange o investimento cruzado, houve manifestações a favor e contrárias a escolha da política pública realizada pelo Ministério da Infraestrutura em a construção da FICO compor o termo aditivo para a renovação antecipada das concessões ferroviárias da EFVM. De forma a exemplificar os padrões de interação que ocorreram sobre o tema, serão apresentadas uma contribuição a favor e uma contrária ao ponto:

Manifestação de representante da Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado de Mato Grosso (APROSOJA), a favor do instituto do investimento cruzado por meio da FICO:

(...) Nós precisamos de mais ferrovias no estado, e essa oportunidade vem de encontro, porque a área de influência da FICO tem cinco milhões e quatrocentos mil hectares de área disponível para agricultura, dos quais só usamos um milhão e setecentos. Temos muito que avançar nessa área, mas só vamos conseguir evoluir se nós tivermos modos de transportes que sejam competitivos e que melhore a rentabilidade do produtor. A grande missão que o movimento tem, é melhorar a rentabilidade do produtor. Essa é a nossa missão. Nós só vamos conseguir isso, se nós conseguirmos implantar a FICO e implantar as hidrovias que precisamos implantar. Nós precisamos do resultado dessa outorga da ferrovia Vitória a Minas. Não vamos discutir se é muito, se é pouco, se é cômodo, se não é, mas precisamos desse resultado para construir a FICO. ANTT (2019)

Manifestação de representante da Associação Comercial de Governador Valadares, contrária ao instituto do investimento cruzado por meio da FICO:

Eu acho que essa audiência pública vai provar um grande dilema para todos nós que falamos que audiência pública não resulta em nada e é só proforma, audiência pública de Ipatinga, todos não concordam com a FICO, audiência pública de Belo Horizonte, não concordam com a FICO, audiência pública de Vitória não concorda com a FICO, audiência pública de Brasília, eu não tenho notícia que não estive lá, mas eu acredito que também os mineiros lá não concordaram, então nós vamos saber se audiência pública serve ou não serve, se realmente não vai ter a FICO e que se eles querem a FICO, a ANTT abre uma outorga, um leilão público e faça, um leilão público com certeza vai aparecer pessoas interessadas em fazer a FICO lá, mas o dinheiro resultante da Estrada Vitória-Minas tem que ficar em Minas e no Espírito Santo. ANTT (2019)

A questão do trem de passageiros foi ressaltada principalmente pelo grupo dos usuários e da sociedade. Os interesses eram relativos à continuidade do serviço e pela sua expansão. A manifestação abaixo retrata de forma representativa grande parte das manifestações sobre o tema. Ressalta-se o entendimento da ANTT, durante a Audiência Pública, em reavaliar, com base nas contribuições, o que está previsto nos estudos sobre a questão. Contribuição esta realizada por representante da Organização Não Governamental Trem (ONG TREM).

(...) Eu queria só lembrar aqui no caso de Valadares dois pontos que eu acho extremamente importantes, o trem de passageiros existe porque ele consta como obrigatoriedade no contrato que está em vigor hoje, no novo contrato que está à disposição na internet para os senhores pegar, no novo contrato essa obrigatoriedade não existe mais, o trem de passageiros vai acabar no dia seguinte da assinatura dessa minuta de contrato, não se iludam, porque foi isso que a Vale fez em todas as

outras linhas de passageiros que ela pegou e onde não havia tal obrigação. ANTT (2019).

Quanto ao ponto da carga geral de terceiros e direito de passagem, as contribuições se deram no âmbito do grupo dos usuários e da sociedade, principalmente com falas de entidades representativas de indústrias e classes. Em suma, a principal defesa de interesses destes atores estratégicos é relacionada à ampliação do direito de passagem de ferrovias terceiras na EFVM e da participação da carga geral de terceiros no transporte realizado pela ferrovia. O trecho de manifestação abaixo, realizada pela Confederação Nacional da Indústria, exemplifica os posicionamentos:

(...) É esse o momento de, de fato, permitir que outras cargas, fora as cargas que já estão na própria malha, possam entrar no sistema e fomentar a competitividade de todo o sistema produtivo. Isso, viabilizando o investimento na própria malha existente e, até mesmo, na sua expansão, contemplando os contratos que já existem. Além dessa necessidade de discussão na renovação, a CNI entende que existem outros pontos que precisam ser também discutidos, para que o direito de passagem, o tráfego mútuo, a conectividade do sistema ocorra.

Por fim, o ponto sobre conflitos urbanos foi alvo de manifestações principalmente da sociedade, em especial, dos residentes lindeiros à Estrada de Ferro Vitória a Minas. O trecho da manifestação do representante da prefeitura de Governador Valadares retrata de forma oportuna a questão:

Nós estamos falando quase de três bilhões e para o investimento de conflito urbano, que é o que realmente nos interessa, na maioria das cidades, é claro que outros pleitos também, mas somente trezentos e poucos milhões para esse tanto de município q a ferrovia passa. É impossível até de se discutir em cima disso. fica registrado a nossa indignação da, nós precisamos rever essa questão da outorga do valor, esse valor ser destinado totalmente para nossa família e para as cidades e municípios impactados pela Ferrovia Estrada de Ferro Vitória - Minas e especialmente em Governador Valadares nós temos um pleito, vamos mostrar ainda, é um problema urbano que nós sabemos da nossa mobilidade urbana, que impacta diretamente, a Vale sempre investiu na cidade, talvez não sempre acima da demanda total do município, mas sempre colaborou. (ANTT, 2019)

Tendo apresentado a situação de ação, nota-se, com base nos critérios de avaliação delimitados, sendo eles as contribuições que eram realizadas no decorrer das sessões da Audiência Pública nº 008/2018 e a pertinência técnica-econômica do pleito avaliada por meio dos estudos encaminhados pela concessionária e, posteriormente, os estudos elaborados pela ANTT, foram chegados nos resultados.

Os resultados se referem-se às reavaliações das delimitações presentes no estudo elaborado pela ANTT com base no que foi encaminhado pela concessionária. Essas

possíveis reavaliações, agora resultados contínuos durante as sessões, influenciavam a arena de ação.

Além dos resultados, por fim, dentro da proposta de *framework* que delimita o caso com base na teoria de Ostrom, as variáveis externas são outro fator que impactavam a arena de ação, sendo neste caso delimitadas como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5991, as heterogeneidades de interesses existentes entre os atores estratégicos e, por fim, as regras do jogo, formais, no caso as legislações que ditavam a condição e o rito do processo de antecipação contratual de concessões ferroviárias, ou informais.

As regras do jogo podem ser consideradas como formais e como as informais. As formais são referentes ao arcabouço legal e regulatório que permitiram a inovação em política pública que subsidiou a possibilidade de renovação antecipada dos contratos das concessões ferroviárias. As informais, porém, não são as escritas, mas as que são convencionadas entre os atores-estratégicos existentes na arena de ação, estas podemos delimitar como os acordos políticos-institucionais existentes e a relação econômica entre os atores.

Uma regra informal, que pode ser considerada como praticamente um consenso, é que os atores que possuem interface direta com a EFVM, os que são beneficiados economicamente com sua operação e os que serão beneficiados com uma antecipação da renovação de concessão da ferrovia, foram majoritariamente a favor do processo ou a favor com ressalvas, sempre deixando claro seu apoio, mas ressaltando seus interesses. Sendo estes, em maioria, relacionados aos pontos sugeridos como situação de ação.

A heterogeneidade de interesses é outra variável externa que afeta a arena, essa ocorrendo entre indivíduos entre mundos diferentes e entre mundos iguais, segundo a teoria de Olson. Indivíduos pertencentes a mundo diferentes, como pertencentes a sociedade e pertencentes a administração pública, discordaram por diversas vezes sobre a delimitação do empreendimento para investimento cruzado, no caso a FICO. Enquanto defensores da não destinação da outorga sugeriam que deveria ser reavaliada a questão, a ANTT argumentava que não era de sua competência esta delimitação, que foi uma política pública do Ministério da Infraestrutura, embasada tecnicamente e na necessidade de crescimento econômico do país por meio do PNL 2025. Já para pertencentes ao mesmo mundo, como os operadores ferroviários, o consenso era a necessidade da renovação antecipada e ampliação da malha ferroviária do país.

Por último é válido citar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5991 do Supremo Tribunal Federal, que compõe as variáveis externas do processo. O Ministério Público Federal apresentou em 26 de julho de 2018 documento com uma série de recomendações à ANTT contendo recomendações quanto ao processo da renovação antecipada de concessões ferroviárias. As recomendações, em resumo, segundo MPF (2018) eram focadas nos seguintes aspectos:

- i) A Agência submeter cada pleito de prorrogação à uma audiência pública específica;
- ii) A Agência se abster de celebrar termos aditivos de prorrogação até a análise conclusiva;
- iii) A Agência se manifestar sobre o risco de futuras inexecuções de cada concessionária;
- iv) A Agência se manifeste sobre os parâmetros de cálculo e exatidão dos valores relacionados à prorrogação, notadamente nos casos em que se cogita a possibilidade de investimentos alheios ao objeto contratual;
- v) A Agência considere a revisão da escolha do critério da exclusividade de tráfego e do estabelecimento de cláusulas que tratem do direito de passagem e tráfego mútuo;
- vi) A Agência se abstenha de aceitar a devolução de trechos ferroviários;
- vii) A Agência inclua no termo aditivo meios assecuratórios do interesse público;
- viii) A Agência garanta maior competitividade dos fretes ferroviários;
- ix) A Agência realize o inventário dos bens móveis arrendados às concessionárias;
- x) A Agência exija a regularização e quitação de passivos e débitos existentes de eventuais descumprimentos contratuais.

Após as recomendações acima citadas, o Ministério Público Federal ajuizou, um mês antes da primeira sessão presencial da Audiência Pública nº 008/2018, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5991 no Supremo Tribunal Federal. A ação questionava a constitucionalidade da Lei nº 13.448/2017 no que tange à ofensa ao processo de licitação e a não constitucionalidade do instrumento do investimento privado, por prever investimentos não existente no contrato de concessão e por atribuir investimentos à iniciativa privada sem a prévia licitação.

O fato do ajuizamento da ação um mês anteriormente à primeira sessão da Audiência Pública trouxe à algumas manifestações falas sobre a ADI e sobre a inconstitucionalidade do investimento privado, influenciando as discussões.

Mesmo escapando do intervalo temporal estipulado para este estudo, é válido citar que esta ADI foi analisada pelo STF em 2020 e julgada improcedente, mantendo a Lei nº 13.448/2017 como constitucional e, por conseguinte, a possibilidade da renovação antecipada de concessões ferroviárias.

Apresentados os fatores que compõe o *framework* elaborado para retratar a composição da arena de ação existente no processo da audiência pública da Estrada de Ferro Vitória a Minas, é válido também abordar a existência da teoria de Olson, em que quando há objetivos econômicos envolvidos, grupos de indivíduos com interesses usualmente comuns, tentam promover esses interesses comuns.

Essa ideia fica claramente visível durante a fase das audiências públicas da renovação antecipada das concessões da Vale, em que falas de grupos de indivíduos, no caso setores distintos da economia brasileira, defendem o objeto comum da renovação antecipada das concessões tendo em vista os benefícios econômicos possíveis com esta possibilidade na individualidade de cada um dos setores em questão.

Ao mesmo tempo um grupo maior e sem a mesma organização do que o menor, realizou pleitos relativos a seus interesses próprios, mas que encontraram reverberação pela presença dos mesmos pleitos por outros atores. A forma de organização deste grupo maior não foi nítida na fase das audiências públicas, levando ao entendimento de que se tratou de pleitos comuns de forma não intencional.

Por fim, é válido citar que toda a arena de ação, ao final da Audiência Pública, com a emissão do relatório final do processo pela ANTT gerou reavaliações com base nas manifestações, consideradas aceitáveis e parcialmente aceitáveis pela Agência. A agência reguladora citou que:

conclui-se que a ANTT deverá ajustar os Estudos Técnicos e Documentos Jurídicos, de maneira a incorporar todas as contribuições aceitas e parcialmente aceitas nesta Audiência Pública e, posteriormente, disponibilizar a documentação retificada para continuidade do processo. ANTT (2019)

Foi considerado então, na emissão do relatório final sobre a pertinência da renovação antecipada do contrato da Estrada de Ferro Vitória a Minas para o Tribunal de Contas da União (TCU), com base no que foi apresentado pelos atores estratégicos, a implantação de 22 viadutos, de 114 km de vedações, de 6 passagens inferiores, de 22 passarelas e da variante do ramal João Paulo, bem como a adequação de 23 passarelas para soluções de conflitos urbanos.

Além disso, foi prevista a manutenção da previsão de trem de passageiros no termo aditivo ao contrato. E, quanto ao regime de tráfego mútuo e de direito de passagem, para ampliação do uso desses regimes, a ANTT propôs a realização de investimentos para a construção da segunda linha férrea no trecho de Pedreira/Rio das Velhas a Capitão

Eduardo, com aproximadamente 9 km de extensão, obra que pode eliminar o gargalo existente que provoca graves ineficiências no compartilhamento (ANTT, 2019).

5 CONCLUSÕES

O presente trabalho teve o objetivo geral de responder à pergunta de pesquisa relacionada sobre o como ocorreu o processo de ação coletiva na fase de audiência pública na renovação antecipada da concessão ferroviária da Vale, no caso da Estrada de Ferro Vitória a Minas. Este objetivo geral foi respondido de forma satisfatória com base na teoria da ação coletiva, em específico nas teorias de Ostrom e de Olson. Foi elaborado *framework*, com base na teoria de Ostrom, demonstrando como foi desenhada a arena de ação existente nesta fase.

Os objetivos específicos estipulados foram: i) mapear os atores envolvidos e os interesses envolvidos na renovação antecipada da concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas; ii) identificar as características da arena de ação e processos de conflito e cooperação, na renovação antecipada desta concessão; iii) descrever os fatores exógenos que interferiram neste processo de renovação antecipada; iv) Identificar os resultados deste processo na formulação de políticas públicas para o setor.

O primeiro objetivo específico foi atingido com o mapeamento dos atores, estes foram retratados como principais grupos envolvidos no processo. Tratou-se então dos grupos da administração pública, da concessionária, dos operadores ferroviários, dos usuários, da sociedade e do Ministério Público. Durante o estudo foi descrito de forma mais detalhada os atores estratégicos presentes em cada um dos grupos.

O segundo objetivo específico foi delimitado com a elaboração do *framework* com base na teoria do *Institutional Analysis and Development Framework (IAD)* de Ostrom, apresentando os indivíduos e as situações de conflito existentes na arena de ação. Os atores estratégicos interagem em torno de quatro principais pontos: i) investimento cruzado; ii) trem de passageiros; iii) carga geral de terceiros e direito de passagem; e iv) conflitos urbanos.

O terceiro objetivo específico foi atingido ao abordar a heterogeneidade de interesses existente no processo, as regras, formais e informais, que ditavam a interação dos atores estratégico na arena de ação e, por fim, apresentar a influência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5991 existente no Supremo Tribunal Federal.

O quarto objetivo específico foi abordado no decorrer do estudo, apresentando dados sobre a segurança operacional às concessionárias trazida pela possibilidade da renovação antecipada das concessões ferroviárias. Além disto, este instrumento deve ser

considerado uma inovação em política pública que, não somente beneficiou as concessionárias, mas também a sociedade e a economia brasileira. Isso se deu pelo fato da antecipação de investimentos que só ocorreriam anos à frente, ampliação da capacidade operacional, mitigação de conflitos urbanos, e a inovação do investimento cruzado, em que projetos estruturantes para o país podem ser implantados com base nesta norma.

Apresentados os objetivos específicos, vale ressaltar as limitações no presente estudo. Foi abordado apenas o caso da Estrada de Ferro Vitória a Minas e, em específico, a arena de ação da fase de audiência pública do processo da presente renovação de concessão. Há outros casos, mesmo que poucos, de concessões ferroviárias no Brasil passíveis de serem estudadas, inclusive a outra ferrovia da concedente, Vale S.A., a Estrada de Ferro Carajás, não abordo neste estudo. O fato de serem poucos casos imputa a limitação de comparação da aplicação da teoria. Deve ser considerada a posição do autor de observador participante do processo, trazendo também limitações.

Diante deste cenário, é importante que futuros estudos abordem questões relacionadas à aplicação da teoria da ação coletiva em outros casos de renovação antecipada de concessões ferroviárias, tanto nacionalmente quanto internacionalmente, visto que há escassez de trabalhos neste âmbito. Além disso, foi identificada pouca fundamentação teórica concernente ao conceito e estudos de inovação em políticas públicas, sendo este, portanto, um tema na fronteira do conhecimento de grande relevância para a melhor formulação destas políticas para a sociedade.

É válido, em conclusão, reiterar o resultado da arena de ação estipulada na fase de audiência pública do presente estudo de caso, em que, com base na interação entre atores estratégicos e as situações de ação, a ANTT acolheu recomendações relacionadas à interesses quanto ao trem de passageiros, carga geral de terceiros, direito de passagem e conflitos urbanos, demonstrando assim a importância da defesa de interesses.

6 REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, M. et al. Power, institutions and the environment: a multidisciplinary approach to the challenges of sustainable development. London: Routledge, 2017.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.
- André Simplício Carvalho, «A geografia histórica da Estrada de Ferro Vitória a Minas (1904–2020): um registro», Terra Brasilis [Online], 16 | 2021, posto online no dia 31 dezembro 2021, consultado o 13 janeiro 2023. URL: <http://journals.openedition.org/terrabrasilis/10282>; DOI: <https://doi.org/10.4000/terrabrasilis.10282>
- ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres. Proposições para solução de conflitos ferroviários urbanos. Disponível em: <https://antt-hml.antt.gov.br/web/guest/relat%C3%B3rio-proposi%C3%A7%C3%B5es-para-solu%C3%A7%C3%A3o-de-conflitos-ferrovi%C3%A1rios-urbanos>
- ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres. Concessões Ferroviárias. Disponível em: <https://www.antt.gov.br/concessoes-ferroviarias>. Acesso em: 17 de dezembro de 2022c.
- ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres. Estudos técnicos encaminhados ao Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=137>. Acesso em: 12 de novembro de 2022a.
- ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres. Relatório final da audiência pública - EFVM. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=137>. Acesso em: 12 de novembro de 2022a.
- ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres. Programa de Investimento em Logística. Disponível em: <http://pilferrovias.antt.gov.br>. Acesso em: 05 de dezembro de 2022b.
- ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres. Primeira etapa do Programa de Investimento em Logística. Disponível em: http://pilferrovias.antt.gov.br/index.php/content/view/2002/PIL___Primeira_Etapa.html. Acesso em: 05 de dezembro de 2022c.
- ANDRADE, J. C. S. Conflito, cooperação e convenções: a dimensão político-institucional das estratégias socioambientais da Aracruz celulose (1990-1999). Salvador, 2000. Tese (Doutorado em Administração) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia.
- ARAÚJO, Anderson Luiz Alves de. A necessidade de regulação do lobby no Brasil e a experiência americana: No ordenamento jurídico dos Estados Unidos, cada um dos seus estados possui regulamentação própria sobre o lobby. Disponível em:

<<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras/lobby-brasil-estados-unidos-19072018>> Acesso em: 23 dez. de 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA FERROVIÁRIA. Vale - Estrada de Ferro Carajás. Disponível em: <https://abifer.org.br/operadoras/vale-estrada-de-ferro-carajas/>. Acesso em: 01 dez. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA FERROVIÁRIA. Vale - Estrada de Ferro Vitória a Minas. Disponível em: <https://abifer.org.br/operadoras/vale-estrada-de-ferrovitoria-a-minas/>. Acesso em: 01 dez. 2022.

Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books.

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS - ANTF. Informações Gerais. Disponível em: <https://www.antf.org.br/informacoes-gerais/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS - ANTF. A evolução do Setor Ferroviário Brasileiro nos últimos 15 anos: Conquistas, Avanços e Desafios. Disponível em: https://www.antf.org.br/wp-content/uploads/2017/01/rodrigo_vilaca-antf-menor.pdf. Acesso em: 30 de outubro de 2022.

BIANCHI, Álvaro. EMPRESÁRIOS E AÇÃO COLETIVA: NOTAS PARA UM ENFOQUE RELACIONAL DO ASSOCIATIVISMO. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], n. 28, June 2007. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/12860/8697>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.059, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos públicos federais de infraestrutura de transportes, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

- BELLEN, H. VAN; TREVISAN, A. P. Avaliação de políticas públicas : uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 529–550, 2008.
- BERRY, J. M. *The interest group society*. New York: Longman, 1997.
- CASTRO, Newton. Os desafios da regulação do setor de transporte no Brasil. In: *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 34, set./out., 2000.
- CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017. Disponível em: . Acesso em: 10 jan. 2023.
- CEFAÏ, Daniel.. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas*, v. 4, n., pp. 11-48, 2009.
- CHIA, R. Organizational Analysis as Deconstruction: Deconstructing a Text on Flexibility. *Journal of Management Studies*, v. 33, n. 1, p. 49-78, 1996.
- CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*; tradução Luciana de Oliveira da Rocha – 2ed – Porto Alegre: Artmed, 2007.
- Della Porta, D., & Diani, M. (2006). *Social movements: an introduction*. Wiley-Blackwell.
- DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. *Dicionário de políticas públicas*. [s.l.]: FUNDAP, 2013.
- FARINA, E. *Estudos de caso em agribusiness*. São Paulo: Pioneira, 1997
- FEITAL, M. da S.; BRONDÍZIO, E. S.; FERREIRA, L. da C. Conflitos e arenas decisórias de megaprojetos de infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião ”“ São Paulo/Brasil. *Sociedade e Estado*, [S. l.], v. 34, n. 02, p. 455–483, 2019. DOI: 10.1590/s0102-6992-201934020005. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/23971>.
- FERREIRA, L. Conflitos sociais e o uso de recursos naturais: breves comentários sobre modelos teóricos e linhas de pesquisa. *Política e Sociedade*, n. 7, 2005.
- FERREIRA, Lúcia. (coord.); JOLY, C.; FERREIRA, Leila; CARMO, R. Urban growth, vulnerability and adaptation: social and ecological dimensions of climate change on the coast of São Paulo. Research Project – Fapesp Program on Global Climate Change. Process 2008/58159-7. Jul de 2011 a Ago de 2012.
- FORTIN, M. – F; GRENIER, R; NADEAU, M. (2003) – *O Processo de Investigação: Da Concepção à Realização*. Loures: Lusociência.
- FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- GINTIS, H. *The bounds of reason: game theory and the unification of the behavioral sciences*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

- GRANOVETTER, Mark. Threshold models of collective behavior. *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 6, p. 1420-1443, 1978.
- GUILLAUMON, S. Turismo em territórios de grande densidade religiosa. **Organizações & Sociedade**, v. 19, n. 63, p. 679-696, 2012.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- INTER B., Consultoria Internacional de Negócios. Política pública, regulação e desempenho do setor ferroviário no Brasil. 2020
- LAZZARETTI, M. Ângelo. MANCUR OLSON E A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA APLICADA AO MST. **Tempo da Ciência**, [S. l.], v. 21, n. 41, p. 154–162, 2000. DOI: 10.48075/rtc.v21i41.11024. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/11024>.
- MAZZUCATO, Mariana. O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MPF – Ministério Público Federal. Recomendação à ANTT – Ferrovias. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/recomendacao-antt_ferrovias-1. Acesso em: 12 de janeiro de 2023a.
- OLIVEIRA, Ricardo Wagner Carvalho de. Direito dos transportes ferroviários. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*, Indiana University, University Press, Cambridge
- MACEDO, R.S. Etnopesquisa-Crítica, Etnopesquisa-Formação. Brasília: Liber Livro, 2006. Série Pesquisa vol. 15.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Redescobrimo as instituições: a natureza das organizações em tempos de mudança. São Paulo: Atlas, 2006.
- MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisa no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 9-18, 2008. DOI: 10.11606/rco.v2i2.34702. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/34702>. Acesso em: 7 jan. 2023.
- MESQUITA, Pedro Henrique Vilela Magalhães. Efeito marginal do tributo direto sobre o lucro da Vale S.A. 2019. 29 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Contábeis)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- PINHEIRO, Armando Castelar; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Regulação das Ferrovias. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.
- PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. A. Regulando os pobres: a função da administração pública. São Paulo: Centauro, 2003.

- PR - Presidência da República. Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 752, de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP752-16.pdf. Acesso em: 30 de dez de 2022.
- PR - Presidência da República. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guiaorientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em: 01 de janeiro de 2023.
- PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- PUTNAM, R. D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Queiroz DT, Vall J, Souza AMA, Vieira NFC. Observação Participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde. *R Enferm UERJ*, Rio de Janeiro, 2007 abr/jun; 15(2):276-83
- Richardson RJ. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo:Atlas;1999.
- RIKER, W. H.; ORDESHOOK, P. C. *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968.
- ROESCH, S. M. A. *Projetos de estágio do curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalho de conclusão de curso*. São Paulo: Atlas, 1996.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (Org.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 117-166.
- SCHINZEL PEREIRA, V. O CONCEITO DE VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO ANTECIPADA NO SETOR FERROVIÁRIO. *Revista de Direito e Atualidades*, [S. l.], v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/5835>. Acesso em: 9 jan. 2023.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. 1942. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, traduzido por Ruy Jungmann, 1961.
- Schwartz MS, Schwartz CG. Problems in participant observation. *Amer J Sociol*. 1955;60:343-54.
- SILVA, T. D. O caso do estudo de caso: a preferência metodológica na produção discente do núcleo de pós-graduação em administração da Universidade Federal da Bahia no período de 1999 a Julho de 2001. *Caderno de Pesquisas em Administração/Programa de pósgraduação em Administração da FEA/USP*. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 09, n. 3, p. 81-88 jul./set. 2002.
- SOLOW, Robert M. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*. v. 39, n. 3 (Aug). Pp. 312-320.
- STF – Supremo Tribunal Federal. ADI 5991. Acórdão. Ministra Carmén Lúcia. Sessão em 07 de dezembro de 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5522428>. Acesso em: 10 de dezembro de 2022.

TILLY, Charles. From mobilization to revolution. Nova York: Random House, 1978.

TRUMAN, D. B. The governmental process: political interests and public opinion. New York: Alfred A. Knopf, 1951. YIN, R.K. Estudo de Caso: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi – 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1999.

Yin, R. K. (2018). Case Study Research, Design & Methods (5ª ed). Thousand Oaks: Sage.