



MARIANO DOS SANTOS RIBEIRO

**PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS
SOBRE A CONCESSÃO FERROVIÁRIA FEDERAL**

**LAVRAS – MG
2021**

MARIANO DOS SANTOS RIBEIRO

**PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS SOBRE A
CONCESSÃO FERROVIÁRIA FEDERAL**

Monografia apresentada à
Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do Curso
de Administração Pública para a
obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Janderson Martins Vaz
Orientador

**LAVRAS – MG
2021**

MARIANO DOS SANTOS RIBEIRO

**PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS SOBRE A
CONCESSÃO FERROVIÁRIA FEDERAL**

**PERCEPTION OF MUNICIPAL PUBLIC MANAGERS ON THE FEDERAL
RAILWAY CONCESSION**

Monografia apresentada à
Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do Curso
de Administração Pública para a
obtenção do título de Bacharel.

Aprovada em 10 de novembro de 2021.
Ma. Denise Aparecida Hipólito Borges UFLA

Prof. Dr. Janderson Martins Vaz
Orientador

**LAVRAS – MG
2021**

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, pelo dom da vida, pelas bênçãos concedidas ao longo de minha vida e em especial pela força concedida a mim ao longo da realização deste trabalho e deste curso de graduação que também se encerra. Sem esta força, talvez teria desistido perante as adversidades que ocorreram nestes últimos cinco anos.

Agradeço meu pai, Antônio pelo carinho, amor, atenção e cuidado, e pela torcida e apoio durante a graduação e a realização deste trabalho.

Agradeço minha madrinha, Mariana pelo apoio e atenção ao longo da vida, do curso e deste trabalho.

Agradeço a minha família pela torcida e pelo carinho que tiveram comigo, especialmente durante a graduação.

Agradeço ao meu orientador Janderson, pela ajuda e cuidado ao longo deste trabalho, sem a cooperação dele, este TCC não existiria. Também o agradeço pelo conhecimento passado não só neste trabalho, mas nas disciplinas que ele ministrou durante o curso.

Agradeço os demais professores do curso de Administração Pública da UFLA pela atenção dada e pelos conhecimentos passados.

Agradeço meus colegas de curso pelo companheirismo e apoio ao longo da graduação e desejo a todos eles sucesso em suas carreiras.

Agradeço, por fim, a Universidade Federal de Lavras, por me proporcionar um sonho, o de conseguir realizar um curso superior.

RESUMO

O objetivo do trabalho foi analisar a percepção dos gestores públicos municipais dos municípios da microrregião de Oliveira com perímetro urbano traçados pela linha Divinópolis-Lavras da VLI sobre a concessão ferroviária e sobre os impactos que a atual situação da linha férrea causa às cidades e aos seus habitantes. Há alguns anos a linha citada não vem sendo utilizada pela concessionária, por isso, a manutenção não vem sendo feita, o que resultou em mato alto, vagões abandonados e estruturas em péssimo estado de conservação. Sendo assim, o problema de pesquisa foi: Qual a percepção dos gestores públicos municipais dos municípios da microrregião de Oliveira com perímetro urbano traçado pelo ramal Divinópolis-Lavras sobre a concessão de ferrovias públicas federais? Para tanto, o trabalho identificou e caracterizou os gestores públicos e seus níveis hierárquicos para depois identificar a opinião dos gestores a respeito da linha férrea. A identificação da opinião dos gestores foi feita através de questionário online, que buscou entender o que pensam sobre a concessão, se conhecem a legislação e como avaliam a atual situação da linha férrea analisada. O resultado mostrou que a maior parte dos gestores não conhece a legislação sobre concessão ferroviária, a maior parte deles também considera que o trabalho prestado pela concessionária (VLI) não está sendo bem-feito, além disso a maior parte dos entrevistados considera que a forma como a linha férrea se encontra causa problemas à mobilidade urbana, à vida, à segurança e à saúde da população. A maior parte dos entrevistados considera que a linha, da forma como está, causa problemas à população. Por fim, o trabalho deixa como sugestão que novas pesquisas sejam realizadas na área, visto que há pouco material na academia sobre o tema e nos últimos anos as linhas férreas vêm sendo aumentadas no Brasil.

Palavras-chave: Administração Pública. Concessão Pública. Concessão Pública Ferroviária. Gestores Públicos.

ABSTRACT

The objective of the study was to analyze the perception of municipal public managers in the municipalities of the micro-region of Oliveira with urban perimeter traced by the Divinópolis-Lavras line of the VLI on the railway concession and on the impacts that the current situation of the railway has on cities and their population. The aforementioned line has not been used by the concessionaire for some years, so maintenance has not been carried out, resulting in tall grass, abandoned wagons and structures in a poor state of repair. Thus, the research problem was: What is the perception of municipal public managers in the municipalities of the micro-region of Oliveira with an urban perimeter traced by the Divinópolis-Lavras branch about the concession of federal public railways? For that, the work identified and characterized the public managers and their hierarchical levels to later identify the managers' opinion about the railway. The identification of the opinion of the managers was carried out through an online questionnaire, which sought to understand what they think about the concession, whether they know the legislation and how they assess the current situation of the analyzed railway. The result showed that most managers do not know the legislation on railway concessions, most of them also consider that the work provided by the concessionaire (VLI) is not being well done, in addition, most interviewees consider that the form how the railway is located causes problems to urban mobility, life, safety and health of the population. Most interviewees believe that the line, as it is, causes problems for the population. Finally, the work suggests that further research be carried out in the area, since there is little material in the academy on the subject and, in recent years, the railways have been increased in Brazil.

Keywords: Public Administration. Public Concession. Public Railway Concession. Public Managers.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1	Concessão Pública	12
2.1.1	Concessão Pública Ferroviária	16
2.2	Estudos preliminares sobre concessão pública	18
2.3	Caracterização do nível dos gestores públicos	23
3	METODOLOGIA	27
3.1	Classificação da Pesquisa	27
3.2	Amostra	27
3.3	Coleta de Dados	29
3.4	Análise dos Dados	30
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	31
5	CONCLUSÃO	41
	REFERÊNCIAS	42
	APÊNDICES	49
	Apêndice I – Questionário aplicado aos entrevistados	49
	Apêndice II – Fotos do ramal Divinópolis – Lavras da VLI	52

1 INTRODUÇÃO

Até o final da década de 1980, no Brasil, o Estado atuava, através de estatais, na execução de vários serviços tais como telecomunicações, ferrovias, mineração; e não apenas nos serviços públicos como saúde, educação e segurança pública. Com a chegada dos anos de 1990, a volta da democracia no Brasil, e um pensamento neoliberal na economia global, tem se início, no país, um processo de redução do tamanho do Estado, este processo ganhou muita força durante os governos do ex-presidente da república, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Neste processo de redução do tamanho do Estado, houve privatizações e entrega de outorgas de concessões públicas para serviços que até então eram realizados pelo Estado. De acordo com Grotti (2007), concessão de serviço público é um contrato, onde o Estado entrega a alguém a realização de um serviço público, e este alguém, deve, por conta própria fazer a execução e receber para isso, dos usuários que utilizam o serviço que está concessionado. Já privatização é quando o Estado repassa a titularidade do serviço para uma entidade privada.

Segundo a Lei nº 8.987 de 1995, o Estado é o poder concedente e por isso, ele tem o direito de delimitar as regras da concessão (BRASIL, 1995). Entre suas atribuições ele tem como poder: inspecionar e fiscalizar a concessionária; alterar, unilateralmente as cláusulas do contrato; e extinguir a concessão, antes mesmo do término do prazo do contrato, caso o serviço não esteja sendo feito como se deve. Como exemplo de cassação de concessão, durante o apagão elétrico no estado do Amapá em 2020, o então presidente do Senado, senador Davi Alcolumbre chegou a pedir que a concessão da Isolux (empresa espanhola responsável pela energia no estado) seja cancelada e entregue para uma estatal brasileira.

Durante o governo FHC, conforme mencionado, houve privatizações e concessões. A área ferroviária que até então era controlada, majoritariamente pelo Estado foi entregue à iniciativa privada. A Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), estatal que controlava as linhas de trem pertencentes à União, foi desativada, suas linhas concessionadas e suas máquinas arrendadas às concessionárias. De acordo com Nunes (2006), para a privatização do transporte ferroviário, as linhas que pertenciam a RFFSA foram divididas em 6 lotes (Malhas Oeste, Centro-Leste, Sudeste, Sul, Tereza Cristina e Nordeste).

Ainda segundo Nunes (2006), após o processo de privatização, a Malha Oeste passou-se a chamar, Novoeste; a Centro-Leste, FCA; a Tereza Cristina, FTC; a Sudeste,

MRS; a Sul, ALL; e a Nordeste, CFN. Os controladores dessas novas empresas são, em sua maioria, os próprios clientes, como mineradoras, siderúrgicas e agropecuárias além de bancos e fundos de investimentos nacionais e estrangeiros.

De acordo com Júlio (2018), após a divisão das malhas, houve, entre as concessionárias vários processos de fusões e aquisições, o que além de diminuir a concorrência, fez com que muitos projetos de expansão de linhas fossem deixados de lado. Segundo a mesma autora, pelo fato de as principais acionistas serem as principais clientes, a maior parte do que é transportado em trilhos no Brasil são os produtos produzidos pelas acionistas das concessionárias, não havendo espaço para o transporte de outros produtos.

O ramal Divinópolis – Lavras de trem teve início em 1887 com a Estrada de Ferro Oeste de Minas, em 1931 passou a fazer parte da Rede Mineira de Viação, em 1965 virou integrante da Viação Férrea Centro-Oeste e, em 1975 foi incorporado a RFFSA. Com o encerramento da RFFSA em 1996, passou a fazer parte da FCA e em 2011 foi incorporado a VLI. O ramal corta os municípios de Divinópolis, Itapeçerica, Carmo da Mata, Oliveira, Santo Antônio do Amparo, Bom Sucesso, Ijaci e Lavras.

A microrregião de Oliveira é composta por 9 municípios, são eles: Bom Sucesso, Carmo da Mata, Carmópolis de Minas, Ibituruna, Oliveira, Passa Tempo, Piracema, Santo Antônio do Amparo e São Francisco de Paula. Ela está localizada na divisa das regiões oeste e sul de Minas Gerais. A população total é estimada em 133.101 pessoas.

Dos 9 municípios da microrregião de Oliveira, 4 são cortados pelo ramal Divinópolis-Lavras da VLI, são eles: Bom Sucesso, Carmo da Mata, Oliveira e Santo Antônio do Amparo. Em 3 deles (Bom Sucesso, Carmo da Mata e Oliveira), a linha férrea passa por dentro do perímetro urbano e os problemas são conhecidos (principalmente em Oliveira).

Abandono das estruturas, mato alto, vagões abandonados, estruturas físicas (pontes) em péssimo estado de conservação, insegurança (pois já houve assaltos na região da estação e também tráfico de drogas dentro dos vagões abandonados), isolamento de bairros, pois em alguns, a empresa VLI não autoriza a passagem de nível. Esses são alguns dos problemas causados pela linha férrea que hoje praticamente não é utilizada.

De acordo com o contrato assinado entre o Ministério dos Transportes e a Ferrovia Centro Atlântica S.A. em Brasília no dia 28 de agosto de 1996, a concessionária tem que: cumprir e fazer cumprir as normas aplicáveis à ferrovia (inciso IX do parágrafo 9.1 da cláusula nona); promover a reposição de bens e equipamentos vinculados à concessão

(inciso X do parágrafo 9.1 da cláusula nona); zelar pela integridade dos bens vinculados à concessão (inciso XIV do parágrafo 9.1 da cláusula nona); manter as condições de segurança operacional da ferrovia (inciso XXIII do parágrafo 9.1 da cláusula nona); manter a continuidade do serviço concedido, salvo interrupção emergencial (inciso XXIV do parágrafo 9.1 da cláusula nona); e cumprir todas as obrigações estabelecidas no contrato de arrendamento (inciso XXIX do parágrafo 9.1 da cláusula nona). Mas como mostrou o parágrafo anterior, essas obrigações estabelecidas em contrato não vêm sendo cumpridas pela concessionária, e parece que não há fiscalização por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), órgão regulador da área.

Foram realizadas duas reuniões na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) no ano de 2019 com a presença de autoridades locais de Oliveira, deputados estaduais, servidores da ANTT e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), além de funcionários da concessionária VLI. Nas reuniões foram feitas promessas de melhoras, mas pouca coisa mudou, sendo realizada uma capina em volta da estação, mas vagões abandonados continuam no pátio de Oliveira e os problemas de mobilidade urbana (como liberação de passagens de nível e alargamentos de pontes e viadutos) não foram solucionados.

Houve ainda uma terceira reunião já no ano de 2020 sobre o assunto na Câmara Municipal de Oliveira, onde participaram representantes do executivo municipal, vereadores e servidores da ANTT e do DNIT, a VLI também foi convidada a participar, mas nenhum funcionário da empresa compareceu. Sendo assim, percebe-se que a concessionária, pelo fato de usar pouco a linha, praticamente a abandonou, deixando os municípios com problemas casados pela linha. Cabe lembrar que, pela concessão, a empresa é obrigada a manter em perfeito estado a infraestrutura utilizada que pertence à União e a ela está concessionada, mas não é isto o que está acontecendo na região analisada.

Visto todos os problemas que a concessão ferroviária está trazendo o objetivo geral do trabalho é analisar a percepção dos gestores dos municípios com perímetro urbano cortado pelo ramal Divinópolis-Lavras da VLI na microrregião de Oliveira sobre a concessão de ferrovias públicas federais.

O problema de pesquisa foi: Qual a percepção dos gestores públicos municipais dos municípios da microrregião de Oliveira com perímetro urbano traçado pelo ramal Divinópolis-Lavras sobre a concessão de ferrovias públicas federais? Os objetivos específicos deste trabalho são: i) identificar e caracterizar gestores municipais em

diferentes níveis de gestão pública, caracterizando o nível que cada um possui de tomada de decisão; ii) levantar a situação atual da ferrovia a partir do olhar dos gestores.

Este trabalho tem como justificativas: o interesse do autor na área de concessões públicas e os problemas ocorridos na cidade dele (Oliveira) por causa da linha férrea que a corta e hoje é praticamente abandonada pela concessionária (VLI); a importância do estudo para a área de Administração Pública, afinal as concessões públicas vem crescendo nos últimos 30 anos e a tendência é só aumentar, sendo assim, é preciso que se entenda mais sobre o tema e se verifique os possíveis problemas; a importância do estudo para a literatura, visto que, no meio acadêmico são poucos os trabalhos que tratam sobre concessões públicas, e, especialmente, os que analisam a concessão pública ferroviária; e a importância para a comunidade, pois é ela que utiliza (ou não, como neste caso) os serviços concessionados e vivencia os problemas causados pelas concessões (como neste caso).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão apresentados os elementos conceituais necessários para a melhor compreensão do estudo. Assim, esta seção está dividida em 3 subseções sendo que a primeira subseção trata das concessões públicas. A segunda subseção trata dos estudos preliminares sobre concessões públicas. A terceira e última subseção trata sobre a análise do nível dos gestores públicos.

2.1 Concessão Pública

O assunto “privatização” embora colocado em prática (para valer) após a ditadura, teve seus estudos iniciados ainda durante o último governo militar (João Figueiredo). De acordo com Pinheiro (1999), foi publicado em julho de 1981, o decreto presidencial nº 86.215/81 que criou a Comissão Especial de Desestatização que determinou as normas para a transferência e desinvestimento de empresas controladas pelo governo federal. Os objetivos com essa comissão, ainda segundo o mesmo autor, eram: fortalecer o setor privado; limitar a criação de novas estatais; e transferir para o setor privado, empresas em que não se justificasse mais o controle do setor público. Pinheiro (1999) fala também que esta comissão identificou 140 estatais que poderiam ser vendidas, dessas 50 foram colocadas à venda, sendo 20 vendidas, 1 alugada e 8 incorporadas a outras estatais. No mesmo período, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a controlar seis estatais que estavam em situação pré-falimentar através das “operações-hospital”, onde se buscava recuperar a situação financeira das estatais.

Mesmo com esse processo, o Estado brasileiro ainda tinha uma participação relevante na economia através de estatais. Mineração, Siderurgia, Ferrovias e Telecomunicações são só algumas das áreas em que havia estatais atuando. Em alguns destes setores (como Telecomunicações) o Estado era o único a atuar, ele detinha o monopólio do setor. A partir do primeiro governo democrático pós ditadura com voto direto, começou no país um processo intenso de privatizações, que veio em meio a um contexto global de neoliberalismo, privatizações e redução do tamanho do estado.

No governo Collor/Itamar (1990-1994) tiveram destaque as privatizações da Usiminas, Companhia Siderúrgica Tubarão, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e Embraer. No governo FHC (1995-2002), as privatizações tiveram seu auge; houve o processo de desinvestimento do Estado na Rede Ferroviária Federal (RFFSA), que foi

extinta e concessionada à privados; e da venda da Vale, do Sistema Telebrás, de 10 bancos estaduais e de ações da Petrobrás. Nos governos Lula (2003-2010) e Dilma/Temer (2011-2018), as privatizações que aconteceram foram de serviços a ser concessionados, como administração de aeroportos e rodovias. (GAZETA DO POVO, 2016). No governo Bolsonaro (2019-presente), até o final de 2020, aconteceram concessões a terceiros para administração de aeroportos, rodovias e ferrovias; este governo tem intenção de em 2021 realizar a privatização de estatais, tais como Correios e Eletrobrás além de subsidiárias do Banco do Brasil e da Petrobrás. (GAZETA DO POVO, c2020).

Com as privatizações, os serviços públicos desempenhados pelas estatais passam a ser prestados pelas concessionárias, empresas privadas que realizam os serviços através de uma concessão entregue pelo Estado. Concessão de serviço público é

A delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. (BRASIL, 1995).

As concessões são elencadas em dois tipos, são eles: patrocinada (quando envolve pagamento do setor público ao concessionário); e administrativa (quando a administração pública é a usuária direta ou indireta). Como exemplo de serviços concessionados temos: radiodifusão, telecomunicações, ferrovias, rodovias, aeroportos, entre outros. Segundo Benassi (2017) a concessão do serviço público só é materializada a partir da celebração do contrato entre setor público (poder concedente) e setor privado (empresa vencedora da licitação). Ainda segundo a autora, o poder concedente só transfere para o concessionário, a execução do serviço, a titularidade continua com o Estado.

Grotti (2007) fala que, apesar de a concessão ser um contrato administrativo, existem alguns pontos exclusivos das concessões, são eles: só é concessão quando se trata de serviço próprio do Estado; o poder concedente transfere ao concessionário a execução e não a titularidade do serviço; a regra é não ter exclusividade na outorga da concessão; a responsabilidade da execução e os riscos a serem corridos são exclusivamente do concessionário; os direitos de concessão podem ser utilizados como garantia em operações financeiras (financiamentos), desde que, não comprometa a execução do serviço; na maioria das vezes, a remuneração do concessionário vem da cobrança de tarifas que ele próprio faz aos usuários; a tarifa deve ter natureza de preço público e deve ser fixada no contrato; os usuários tem vários direitos sobre a prestação do serviço; para que a outorga seja entregue é necessário uma lei que autorize essa entrega e ela deve ser feita mediante licitação; o concessionário é responsável pelos eventuais prejuízos que a

concessão dê a terceiros; e é necessário para a concessão ser entregue que exista a viabilidade do uso, pelos órgãos da administração pública.

Prado (1996) também trata sobre o tema de concessões e contratos, ele diz que uma concessão não é um simples contrato administrativo de prestação de serviços, uma vez que, no contrato de concessão existe o risco da não realização da demanda prevista, o que não acontece em contratos administrativos de prestação de serviço ou de obras.

A Lei 8987/95 fala sobre os direitos e obrigações dos usuários, segundo ela, os usuários devem receber serviço adequado; receber informações (tanto da concessionária, quanto do poder concedente) para a defesa de possíveis interesses; utilizar o serviço com liberdade de escolha entre as opções disponíveis (quando for possível), reportar ao poder concedente e a concessionária, possíveis problemas que estejam acontecendo na prestação do serviço; além de contribuir para que os bons serviços continuem sendo prestados (BRASIL, 1995). Tácito (1995) relata que a Lei nº 8.987/95 tem âmbito nacional e que seus regulamentos deverão se adaptar aos sistemas federal, estadual, municipal, e do distrito federal. Ainda segundo o autor, a Lei veio para dar cumprimento ao que está na constituição, criando normas pelas quais as concessões de serviço público e obras públicas deverão ser seguidas.

De acordo com Tácito (1995), as concessões nasceram, no Brasil, no final do século passado com a intenção de atrair capital de tecnologia de fora. No início, foi adotado o modelo de concessão de obras públicas, onde o concessionário, mediante exploração do serviço, recebe a remuneração e a amortização do investimento realizado. Como exemplo desse primeiro tipo de concessão que aconteceu no Brasil, observa-se a concessão da gestão de aeroportos e rodovias, onde o Estado passa para o setor privado a administração do serviço e a concessionária realiza obras de melhoria e, em alguns casos, até de construção e depois administra o serviço cobrando tarifa dos usuários.

Para Prado (1996), a concessão pública é uma forma de melhorar os serviços públicos, pois ela consegue reunir capital privado ao mesmo tempo em que retira dos cofres públicos a obrigação com alguns gastos, o que é bom, segundo o autor, para a ordem econômica e social. Porém Soares e Campos Neto (2006), alertam que ao se passar um serviço para a iniciativa privada, alguns fatores financeiros passam a ser levados em consideração, principalmente a rentabilidade do negócio e a taxa de retorno ao investidor, o que, enquanto serviço público, não era pensado. Isso resulta em cobrança de taxas e tarifas pela utilização do serviço, o que pode causar um impedimento na utilização do

serviço por parte da população, principalmente a mais carente, que não tem condições para pagar as tarifas cobradas.

Além disso, áreas que forem consideradas não rentáveis pela concessionária podem ser deixadas de lado, fazendo com que uma determinada população não tenha acesso ao serviço e ainda tenha que lidar com os problemas causados pelo abandono das estruturas públicas que estão concessionadas. Segundo Anuatti et al. (2005), as privatizações causaram um impacto negativo sobre o investimento em ativos imobilizados, ou seja, as concessionárias reduziram o valor que é utilizado para a manutenção do patrimônio, cabe lembrar que em alguns casos (como o ferroviário), o patrimônio pertence à União e está concessionado a um terceiro e cabe a este realizar a devida manutenção. Sobre a tarifa, a Lei 8987/95 dispõem que o valor é determinado pelo preço da proposta vencedora da licitação, preservando as regras da Lei, do edital e do contrato.

De acordo com Prado (1996), para que a parceria entre Estado e privado dê resultados, é necessário que cada uma das partes entenda qual é o seu papel e para que os objetivos comuns sejam alcançados são necessários esforços dos dois setores. De acordo com Barbosa (2009) as concessionárias, embora sejam consideradas de direito privado, também podem ser consideradas como de direito público, uma vez que elas exercem serviços públicos. Benassi (2017) diz que é importante para a gestão de concessionárias, que se tenha uma boa governança corporativa, pois, mesmo que o principal objetivo do Estado não seja o lucro financeiro, aquela concessão atende ao público, então o interesse público deve estar sendo atendido da melhor maneira possível.

Com as privatizações e concessões, o setor público deixa de administrar alguns serviços que passam a ser geridos pela iniciativa privada. Como nessas organizações o lucro é o principal interesse, e, não o bem-estar social, podem acontecer problemas na execução do serviço. Por isso foram criadas as agências reguladoras, órgãos estatais que tem como objetivo fiscalizar os serviços prestados pelos concessionários e pelas empresas que deixaram de ser estatais. Como exemplo dessas agências temos: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); dentre outras.

Grotti (2004) menciona que o Estado brasileiro alterou sua forma de atuação, passando a focar na criação de agências reguladoras e em uma nova forma de regular para a competição. Ainda segundo o autor, as agências reguladoras, no Brasil, não foram uma

novidade no pós-privatização, sendo que, desde as primeiras décadas do século passado já existiam órgãos públicos com a intenção de regular, embora não houvesse a denominação de agência. Como exemplo, o autor cita o Comissariado de Alimentação Pública (criado em 1918) e o Instituto de Defesa Permanente do Café – IBC (criado em 1923).

De acordo com Azevedo (1998), a função das agências reguladoras é exercer atividades típicas da administração pública de forma independente administrativa e financeiramente. Azevedo (1998) acrescenta que uma agência reguladora é um ente autônomo, não existe uma subordinação a outro órgão ou setor da administração pública. Segundo Grotti (2004), a atuação das agências não foi limitada as áreas que foram privatizadas, alguns serviços públicos passaram a também ser fiscalizados por agências reguladoras, como por exemplo a ANEEL, no setor de energia elétrica, sendo que grande parte das operadoras de energia elétrica continuam sendo de controle estatal.

2.1.1 Concessão Pública Ferroviária

Conforme mencionado, o setor ferroviário, que até meados da década de 1990 era controlado de forma majoritária pelo Estado foi concedido à iniciativa privada. As linhas da antiga Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) foram divididas e os trechos concessionados a empresas que passaram, então a administrar o transporte ferroviário brasileiro. Nunes (2006) confirma essa informação, segundo o autor, a malha da RFFSA foi dividida em 6 trechos, são eles: Malha Oeste, que passou a se chamar Novoeste; Malha Centro-Leste, que passou a se chamar FCA; Malha Tereza Cristina, que passou a se chamar FTC; Malha Sudeste, que passou a se chamar MRS; Malha Sul, que passou a se chamar ALL; e CFN, que manteve a nomenclatura após a privatização. Ainda segundo Nunes (2006), os compradores foram em sua maioria, grandes clientes das ferrovias, como mineradoras e siderúrgicas, além disso, bancos e fundos de investimentos nacionais e estrangeiros também figuraram entre os novos acionistas.

Ao longo dos anos, foram acontecendo aquisições, fusões e vendas entre as concessionárias das ferrovias brasileiras. Segundo Júlio (2018), hoje a ALL e a Novoeste são uma só empresa, a Rumo Sociedade Anônima, que também é formada por outras duas linhas que não faziam parte da RFFSA. A FCA foi vendida para a Vale Sociedade Anônima que a transformou em VLI Multimodal S.A. com a fusão de outras linhas que a Vale já possuía e que não faziam parte da RFFSA. A CFN se transformou em

Transnordestina Logística e depois foi dividida em duas empresas, uma com o mesmo nome e a outra com o nome de Ferrovia Transnordestina, neste processo houve alterações em sua composição acionária. A MRS e a FTC foram as únicas que não tiveram alterações em suas linhas, mas sofreram alterações em seu quadro de acionistas.

Segundo Nunes (2006), após a privatização, quase todas as concessionárias aumentaram os investimentos nos serviços, isso segundo o autor, resultou num aumento da tonelada útil por quilometro transportado (TKU) e num aumento da velocidade comercial, além de uma redução importante no número de acidentes. Porém, de acordo com o autor, o número de variedade de cargas é reduzido e restrito em sua grande parte a produtos que as empresas acionistas das concessionárias produzem, como minério de ferro, que representa 60% de tudo o que é transportado. De acordo com Cerbino et al. (2019) grandes mineradoras e siderúrgicas como Vale, Usiminas, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e Minerações Brasileiras Reunidas (MBR) são acionistas de algumas das concessionárias.

De acordo com Nunes (2006), os produtos agroindustriais, em que o Brasil é um dos principais exportadores representam apenas 10% do que é transportado nos trilhos, embora esses produtos venham apresentando aumento no número de cargas nos últimos anos. Júlio (2018) relata que no estado do Mato Grosso, em localidades que receberam trilhos, os produtores locais conseguiram aumentar sua participação em portos do Norte do país. Isso mostra que se implantado, o transporte ferroviário é muito útil e bom para o próprio país, pois aumenta o volume de exportações. Mas além dessa questão da restrição dos produtos transportados, as concessões trouxeram outro problema. Segundo Cerbino et al. (2019), em áreas onde há pouco ou nenhum volume de carga, as linhas são abandonadas e as concessionárias pouco ou nada fazem em relação a essas estruturas que são públicas e a elas estão concessionadas. Nessas situações é a população que sofre com os problemas causados. Mesmo com alguns problemas, como os levantados, Cerbino et al. (2019) destaca que algumas concessionárias já estão pedindo a renovação antecipada das concessões.

Visto o tema concessão pública, é preciso também conhecer o que o universo acadêmico pesquisou ao longo do tempo sobre o tema, por isso, no tópico a seguir, serão apresentados alguns trabalhos sobre a área.

2.2 Estudos preliminares sobre concessão pública

Ao realizar busca em portais acadêmicos na rede mundial de computadores, é possível encontrar diversos trabalhos que pesquisaram sobre o tema: “concessão pública” em diferentes áreas, setores e com metodologias e resultados diferentes. Souza, Silva e Araújo (2015) trataram em seu trabalho sobre a identificação das variáveis determinantes da eficácia de uma concessão pública, segundo a percepção dos usuários. Eles argumentam que as rodovias são importantes para o crescimento do país, mas como muitas rodovias estão em péssimas condições e o investimento para a recuperação é alto onde muitas vezes o setor público não consegue realizar tantos investimentos, a saída, para eles, é a concessão para a iniciativa privada. Com isso, um serviço que antes era público passa a ser privado e cobrado e os autores investigaram qual a percepção dos usuários desse serviço. Para isso, eles analisaram a percepção dos usuários da rodovia BR-381 (Fernão Dias) através de pesquisa com usuários da via. Ao final, 96 pessoas responderam a pesquisa e na análise foi utilizado as análises fatorial e discriminante para identificar os itens que os usuários classificariam como satisfeitos ou insatisfeitos. O resultado foi o de que a qualidade dos serviços foi considerada boa ou ótima pela maioria dos usuários e, que embora existam situações em que a concessionária deveria ser autuada, os benefícios gerados “compensam” essas situações adversas.

Ainda na área de rodovias, mas sob um enfoque diferente, Abreu e Silva (2009) pesquisaram sobre a forma com que as concessões de rodovias foram feitas analisando casos de rodovias estaduais em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, além de rodovias federais. No início, os autores discutiram sobre os processos que levaram a essas concessões, tais como práticas neoliberais e restrições de orçamento. Para realizar a pesquisa os autores analisaram documentos junto à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda para entender a evolução dos processos de concessão de rodovias. O objetivo foi entender as diferentes maneiras que os editais foram construídos e os seus diferentes resultados. Os autores explicaram sobre os casos estaduais, sendo que em São Paulo, existe uma lei estadual e foi criada uma agência reguladora para a fiscalização dos serviços, o modelo adotado é o oneroso, onde a licitação estabelece o valor que o pedágio será cobrado e as obras que deverão ser feitas pela concessionária, a concessão tem duração de 20 anos e a concessionária vencedora é a que apresentar o repasse de maior volume de recursos para o Estado. No Rio Grande do Sul, também foi criada uma agência reguladora estadual e as licitações observam os

serviços de operação, exploração, conservação, manutenção e ampliação. No estado foi verificado problemas no não cumprimento de cláusulas do contrato, o que gerou demandas judiciais. Em Minas Gerais, aconteceram Parcerias Público-Privadas (PPP), o programa de PPPs no estado começou com a aprovação da lei nº 14.868 de 16 de dezembro de 2003. Neste caso, o Estado fica com a função de regulador além de elaborador de um Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, em que estão explicitados os serviços e obras para participarem do programa. Nesse processo, a rodovia MG-050 passou por processo de licitação em que o critério adotado foi o de menor contraprestação pecuniária do Estado. Os autores, entenderam na conclusão que apesar dos processos terem algumas semelhanças, os editais foram bem diferentes. No Rio Grande do Sul e em São Paulo, a licitação foi do tipo onerosa, em que a escolha é feita pela maior taxa de outorga, nesta situação, apesar do poder concedente receber mais, o valor da tarifa cobrada aos usuários também foi maior. Em Minas Gerais, na PPP, foi fixada um valor de tarifa, já nos lotes federais, também analisados pela pesquisa, o primeiro lote foi baseado na outorga e no preço do pedágio, enquanto o segundo lote foi na menor oferta de pedágio. Os autores entenderam que o resultado final foi positivo, uma vez que desonerou o Estado da construção e manutenção de rodovias. No aspecto macroeconômico, os benefícios na melhoria da infraestrutura são importantes para o crescimento do país. Outros fatores que os autores apresentaram como interessantes são: maior segurança, usuário ser encarado como cliente, recebimento de verbas pelos municípios que estão na margem da rodovia, impulsionamento do turismo, dentre outros fatores.

Oliveira Netto (2017) tratou em seu trabalho sobre o regime remuneratório das concessões públicas no Brasil. Para tanto, o autor analisou o regime jurídico da remuneração paga aos concessionários e as possíveis consequências nas contas da Administração Pública. O autor ressalta que a tarifa é regulamentada no Artigo 175, parágrafo único, inciso III da Constituição Federal de 1988 e corresponde ao valor estabelecido pelo poder concedente no contrato administrativo. A principal razão da tarifa é custear os gastos com o serviço, mas existem algumas concessões em que o poder concedente recebe do concessionário pela outorga, sendo assim, parte da tarifa paga pelos usuários vai para o Poder Público, o autor cita como exemplo dessa modalidade as concessões de hidrelétricas, nesta situação o caixa do Estado recebe recursos das concessionárias e pode utilizá-los na execução de serviços públicos como saúde, educação e segurança. O autor destaca também que no momento da celebração do

contrato entre poder concedente e concessionário, a fixação de tarifas tem espaço importante para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, uma vez que é preciso que a concessão pague seus custos. Quando uma aspirante a concessionária propõe um preço durante o edital, ela tem que estar ciente que terá que assumir com todos os gastos e responsabilidades daquela concessão, sendo assim, é necessário ter cuidado para não se elaborar um valor muito baixo e depois não conseguir manter os serviços concessionados. O autor tratou também sobre as contraprestações pagas pelo Poder Público e sobre as Parcerias Público Privadas (PPP), nela existem dois tipos de concessão: a patrocinada, onde parte da remuneração do concessionário é vinculada a uma contraprestação pecuniária feita pela Administração Pública; e a administrativa, onde a contraprestação pode envolver o fornecimento de bens ou execução de obras. O autor argumentou que existem situações em que são concedidos incentivos fiscais e subsídios para concessionárias como forma de pagamento indireto. Por fim, o autor chegou a algumas conclusões, são elas: as concessões podem produzir efeitos trilaterais: poder concedente, concessionário e usuário; para que a concessão tenha uma finalidade social, o valor da tarifa não pode impedir os usuários de utilizarem o serviço; sobre a questão econômico-financeira, o autor entendeu que uma parte compensa a outra em caso de problemas; a tarifa cobrada pode ter origens diferentes; existem quatro formas de contraprestação; no caso de PPPs é importante que o edital determine quais serão as formas de contraprestação; boa parte do capital obtido pelas concessionárias vem do banco de fomento do Governo Federal, além de outros subsídios como forma de pagamento indireto; e os incentivos fiscais podem gerar concorrência desleal.

Di Pietro (1993) analisa em seu trabalho o histórico da Administração Pública, nos momentos em que o setor privado atuou de alguma forma no desempenho das atividades públicas. A autora começa falando sobre os fatores que levaram o Estado a crescer de forma robusta e destaca seis pontos, são eles: interpretação muito rígida do princípio da separação de poderes; separação entre Estado e Igreja; grande explosão colonial; polêmica entre livre-cambismo e protecionismo; insuficiência da iniciativa econômica privada; e transformações tecnológicas. Em seguida, a autora discute sobre as formas de atuação do particular, sobre a concessão de serviço público, que segundo ela, é uma das formas mais antigas de atuação do setor privado na função pública. A autora relata que o início das concessões aconteceu no fim do século XIX com a criação das estradas de ferro e o fornecimento de gás e energia elétrica. No início, o procedimento utilizado era a delegação da execução de serviços públicos à empresas privadas, em que

o particular realiza o serviço mediante fiscalização da Administração Pública. Ao longo dos anos a forma com que a concessão acontecia foi se transformando, com a entrada da cobrança por outorga, e outros. Outra situação que evoluiu foi a natureza da concessão, no início, ela era apenas uma relação contratual, com o passar do tempo foi ganhando a noção de serviço público. A autora cita ainda outras formas de participação do particular no público, como: locação de serviços, obras públicas, requisição de serviços, convênios, dentre outros. Em seguida, a autora fala sobre a administração pública e o Estado Social de Direito, isso ganha destaque, após a segunda guerra mundial com a transformação do Estado monoclasa para o Estado pluriclasa, isso faz com que as demandas de toda a população (não só a mais privilegiada) sejam atendidas, a autora relata que a partir desse momento não se fala mais em interesse público, mas sim em vários interesses representativos da sociedade civil, ou seja, o social passa a ganhar destaque. A autora fala também sobre a administração pública do Estado Democrático de Direito, nesta situação, o setor privado participa diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. Antes de concluir, a autora apresentou algumas formas de participação direta e indireta, mas num caráter mais individual pessoal. Na conclusão, a autora entendeu que a participação popular no controle da Administração Pública é o que distingue o Estado de Direito Democrático do Estado de Direito Social; a Constituição de 1988 trouxe avanços no sentido da participação popular e do setor privado na Administração Pública. Por fim a autora apresenta três medidas para a ampliação das ideias participativas: legitimar os entes coletivos para a ação popular; instituição de um “ombudsman”, uma espécie de fiscalizador do governo; e interpretação adequada do direito por parte do judiciário, para que o Estado de Direito, o Estado Social e o Estado Democrático se tornem efetivos.

Um dos temas mais lembrados quando se fala de concessão pública é a radiodifusão, Simis (2006) trabalhou sobre esta questão. Segundo a autora, no Brasil a radiodifusão tem controle estatal, uma vez que o espectro de ondas é limitado, as frequências de rádio (ondas médias – AM; ondas curtas – OC; e frequência modulada – FM) e de televisão (VHF e UHF) são consideradas bens públicos. A regulação é feita pelo próprio Estado ou então por órgãos reguladores. Ao se concessionar um canal a um privado, este privado tem que cumprir as regras estabelecidas no contrato e as normas regulatórias do setor. A autora cita um acontecimento histórico interessante, segundo ela, durante a Primeira Guerra Mundial, no Brasil, o rádio era importante para a comunicação e os civis foram proibidos de terem aparelhos em casa, o meio ficou disponível apenas para que os militares pudessem se comunicar, isso só mostra como o meio é importante,

essa lei que proibia os civis de terem rádio foi revogada em 1923. O termo “regulação de radiodifusão” foi mencionado pela primeira vez no governo de Getúlio Vargas, assim como foram determinadas as condições para concessão e os padrões técnicos, tudo isso através do decreto 20.047/31. Nesta época o rádio se converteu num meio de comunicação de massas. No governo militar, o Decreto – Lei nº 236 deixou o setor mais autoritário e centralizador, o que resultou em restrições à propriedade de emissoras de rádio e televisão, proibição de estrangeiros como acionistas ou diretores de concessionárias de radiodifusão, limitou a 10 emissoras por pessoa sendo 5 VHF e 5 UHF e 2 por estado, para contornar essa regra as emissoras criaram as redes, onde emissoras locais de outros grupos se afiliam as “cabeças de rede” em São Paulo ou no Rio de Janeiro. Simis (2006), discute sobre o Código Brasileiro de Telecomunicações (lei nº 4.117/62) onde estão determinadas responsabilidades e obrigações, nos anos 90, durante o governo FHC, houve uma reforma, alterando principalmente na questão da participação estrangeira do setor. A autora também fala sobre o que as constituições falaram sobre o tema, sendo que as de 1934 e 1937 proibiram os parlamentares de serem diretores, acionistas e proprietários de concessionárias de radiodifusão; as Constituições de 1946, 1967 e 1988 liberaram, porém, parlamentares deveriam se afastar do comando das empresas. Como conclusão, a autora fala que hoje, o presidente da república já não tem tantos poderes como existia no passado sobre as concessões, o congresso também tem um papel decisório, isso, segundo ela, diminui o poder de manipulação das grandes redes.

Nunes (2006) tratou sobre a concessão ferroviária na privatização das ferrovias brasileiras, operador e cliente viraram um só, isso se deve ao fato de que nas empresas ferroviárias, os principais acionistas são os maiores clientes delas próprias. As linhas da RFFSA foram divididas em cinco lotes, com a privatização, esses lotes ganharam novos nomes, e ao longo dos anos foram acontecendo fusões e aquisições, o que alterou um pouco a composição dos cinco lotes de início. O autor salienta que após a privatização e consequente concessão as empresas, houve investimentos em infraestrutura por quase todas as concessionárias, o que resultou no aumento da tonelada útil por quilômetro transportado (TKU) e na velocidade comercial, além de uma redução no número de acidentes. Porém, houve uma redução na variedade de produtos transportados, que hoje, em sua maioria, são os produtos produzidos pelas acionistas das concessionárias.

Este trabalho busca entender a percepção de gestores sobre as concessões ferroviárias, por isso já foi apresentado até aqui, muitas informações sobre o tema e no

tópico seguinte será apresentado um pouco sobre as características dos gestores públicos, afinal, eles também são importantes para a realização deste trabalho.

2.3 Caracterização do nível dos gestores públicos

Borges et al. (2020) falam sobre os diferentes níveis dos gestores públicos, para isso, eles remetem ao conceito weberiano de burocracia que criou o termo “Burocrata”, que nada mais é do que o indivíduo que executa os serviços públicos de acordo com a sua hierarquia. Segundo os autores, no Brasil, os estudos desta área separam os Burocratas de acordo com a função que desempenham e com o poder de decisão que exercem. Os autores trazem a divisão dos Burocratas em três níveis, são eles: Burocratas de Nível de Rua, que são aqueles que prestam os serviços públicos utilizados pela população, como professores, policiais, profissionais de saúde, entre outros; Burocratas de Médio Escalão, que são os que ocupam cargos de assessoria e que auxiliam os gestores nas tomadas de decisões e na criação de políticas públicas, como os assessores, gerentes, diretores, entre outros; e os Burocratas de Colarinho Branco, que são aqueles que de fato, tomam as decisões, como os secretários, prefeitos, governadores, ministros e o presidente da república. Os autores ainda abordam os estudos da área no exterior, segundo eles, em outras localidades não existe essa separação, principalmente se analisado o que Weber entendia como burocracia. A literatura internacional acredita que é necessário acabar com a divisão, tão recorrente, entre políticos e burocratas e passar a entender que todas as pessoas que atuam na administração pública são burocratas, afinal, independentemente da atividade que exerçam, são obrigados a atuar de acordo com a lei e com o mesmo objetivo final.

Ferreira e Medeiros (2016) trataram dos fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua na implantação das políticas públicas. Segundo eles, são os burocratas de nível de rua que transformam as intenções das políticas públicas em resultados concretos para a população, por isso é importante entender os fatores que podem gerar alguma influência nas pessoas que implementam as políticas públicas, pois os contribuintes serão os principais afetados com os resultados dessas políticas. Os autores citaram alguns fatores que podem gerar influência no comportamento dos burocratas de nível de rua durante a implementação das políticas públicas, são eles: a discricionariedade e o controle da burocracia no nível de rua – ou seja, até que ponto, dentro da lei, o burocrata pode agir para trabalhar na execução e o que isso pode dificultar

o trabalho; o implementador e suas interações com os usuários da política – de que forma a relação do burocrata com os usuários pode afetar na prestação do serviço; o implementador do nível de rua e o sistema de gestão da política – até que ponto questões políticas podem afetar o burocrata no seu trabalho; o implementador e os processos de accountability – deve ser verificado se os atos e a preocupação com a prestação de contas (algo importante na administração pública) pode ocasionar reflexos no serviço do burocrata; os implementadores e seu comportamento auto interessado – a motivação (ou não) do burocrata pode causar efeitos positivos ou negativos na implantação de uma política pública e também políticas que podem afetar o burocrata de alguma forma podem causar influencia na implantação do programa; e o implementador e os dispositivos institucionais (normas, regras, crenças e valores) – pensamentos pessoais e culturais do indivíduo podem influenciar a atuação de um determinado burocrata na implementação de alguma política pública. Os autores entendem que é preciso buscar entender melhor os fatores que influenciam o comportamento do burocrata de nível de rua, para que se melhore o desempenho das políticas públicas.

Novato, Najberg e Lotta (2020) trataram do papel do burocrata de médio escalão em seu trabalho. Eles buscaram entender como esses burocratas atuam na implementação de uma política pública. Para os autores, os burocratas de médio escalão, são imprescindíveis na implementação de políticas, pois eles trabalham para que os projetos sejam colocados em prática. Um fator relevante e lembrado pelos autores é que com o movimento da Nova Gestão Pública, os gestores assumiram atribuições com influência em algumas decisões importantes que até então só eram tomadas por burocratas de alto escalão (ou de colarinho branco), isso só mostra a importância dos burocratas de médio escalão na tomada de decisão. Um outro fator importante, segundo os autores, é que esses burocratas têm um trabalho relevante de negociação, articulação e regulação, isso se deve às posições intermediárias desses atores, o que faz com que eles tenham influência tanto com seus subordinados quanto com seus superiores. Os autores buscaram entender, entre outras questões, o fator humano na implementação da política pública, segundo eles, há uma dinâmica na implementação da lei com laços e relacionamentos frágeis, onde o principal é a maximização dos interesses pessoais, sobrepondo os interesses públicos, isso mostra que, se o implementador não estiver totalmente conectado à política, algumas barreiras podem surgir na execução. Outra barreira que os autores apontam é a desconfiança e pessimismo com a política por parte dos executores, dentro disso, o medo da política ser descontinuada por questões políticas e econômicas também pode gerar

interferência no serviço prestado pelo implementador (burocrata de nível médio). A pesquisa em campo realizada pelos autores confirmou o que foi pressuposto ao longo do trabalho, os atores analisados responderam que os principais fatores que influenciam no serviço são: fatores técnicos, motivadores e mobilizadores.

Lopez e Praça (2015) buscaram entender, a lógica e os critérios de nomeação para cargos de alto poder de decisão no setor público (burocratas de colarinho branco). O fator principal que os autores apresentam como critério de escolha é o fator político, segundo eles, os partidos políticos tem grande relevância na decisão de um nome e os motivos para isso são: i) sistema eleitoral, afinal o cargo ocupado possui poder de escolha para onde o dinheiro vai e se esse dinheiro for alocado para as bases eleitorais do partido, provavelmente o mesmo será reeleito na próxima eleição; ii) estrutura federativa, embora se tenha três níveis, a formulação e a execução de recursos é feita, majoritariamente no nível federal, o que estimula partidos a indicarem cargos para este nível; iii) fragmentação da partidária, o aumento no número de partidos aumenta a busca por poder no interior da burocracia; e consolidação dos partidos políticos, os partidos ganharam cresceram com a força do Estado, principalmente no controle de recursos. Segundo os autores, os cargos de confiança, começam na administração pública federal a partir da reforma administrativa que teve início em 1967 e foi formalizada em 1970. Em 1972 os cargos foram divididos em duas categorias (direção e assessoramento) e em seis níveis, sendo que o nível 1 tem a menor remuneração e o nível 6 possui a maior remuneração, o salário vai aumentando de acordo com o nível. Essa divisão, segundo os autores, se deve a lógica do presidencialismo de coalizão, onde o presidente eleito nomeia os cargos de confiança para obter maioria no Congresso e com isso, compor uma coalização majoritária que o apoie. Os autores apresentam alguns critérios utilizados pelos partidos para nomearem os cargos de confiança, são eles: redes de conhecimento, são as amizades, a capacidade de influência de uma determinada pessoa; regionalização, num país grande como o Brasil, é preciso escolher lideranças regionais para ocupar cargos e aumentar a capilaridade dos partidos; Centralização decisória, o arranjo político final é a delegação ao ministro sobre a escolha dos seus subordinados. Os autores falam que após a eleição é necessário definir a fatia de poder que cada partido terá no novo governo, o que implica em escolher o número de nomes em cada partido para ocupar os cargos de liderança no governo, ou seja, cada partido terá um determinado número de filiados como burocratas de colarinho branco. A hierarquia e as disputas políticas costumam acirrar os ânimos desses burocratas, uma vez que questões ideológicas e do passado, além de insubordinação podem afetar a

vida de todos que dependem de um ministério, por exemplo, quando um ministro de um partido não se entende com um secretário de outro. Os autores ressaltam que existem movimentos que pedem mais profissionalização e burocratização na gestão pública, o que diminuiria casos de políticos como burocratas de colarinho branco, mas esses movimentos caminham a passos lentos. Como conclusão, os autores entendem que existem áreas dentro do governo, em que as influências das nomeações político-partidárias são maiores do que outras; existe um processo ordenado para a definição dos quadros nomeados pelos políticos; cargos que controlam despesas e recursos e com capacidade regulatória são mais desejados pelos políticos; critérios regionais são importantes para entender a dinâmica da divisão de poder entre partidos; e o controle vertical de um ministério por um só partido é difícil de acontecer e pode gerar problemas.

3 METODOLOGIA

Segundo Gil (2019), para que o conhecimento seja considerado científico, é preciso identificar as operações e técnicas para que as informações sejam verificadas, sendo assim, é preciso determinar o método com o qual se chegou ao conhecimento. É deste tema que essa seção trata.

3.1 Classificação da Pesquisa

No mundo acadêmico, essa pesquisa está inserida dentro do universo da administração pública, mais especificamente, na área de concessões públicas. Vergara (2016) apresenta os tipos de pesquisa: quanto aos fins e quanto aos meios. Dentro desses critérios existem várias situações em que a pesquisa pode se alocar.

Quanto aos fins essa pesquisa é descritiva, pois o objetivo é caracterizar a percepção de gestores por níveis de atuação. Segundo Vergara (2016), pesquisa descritiva é a investigação que busca mostrar características de uma população ou de um fenômeno, ela também pode definir correlações entre variáveis e definir sua natureza. Ainda segundo a autora, a pesquisa descritiva não tem intenção de explicar os fenômenos que ela descreve, mas serve de base para a explicação deles.

Quanto aos meios, o trabalho é uma pesquisa de campo, afinal serão aplicados questionários com um público delimitado para buscar entender o entendimento que eles têm sobre a área analisada no trabalho. Vergara (2016) relata que pesquisa de campo é quando uma investigação é feita no local do fenômeno ou então com elementos que possam explicar o fenômeno.

3.2 Amostra

Para este trabalho foram aplicados questionários à gestores dos municípios pertencentes a microrregião de Oliveira que tem perímetro urbano traçado pelo ramal Divinópolis-Lavras da VLI. Os municípios são: Bom Sucesso, Carmo da Mata e Oliveira. O objetivo em questionar os gestores é verificar a opinião deles a respeito da concessão ferroviária e do estado em que se encontra a linha férrea que passa dentro do município deles. Para determinar o tipo de gestor que estava respondendo utilizamos a divisão que categoriza os prefeitos como burocratas de alto escalão (ou colarinho branco); os secretários de burocratas de médio escalão; e os servidores em geral como burocratas de

nível de rua. De acordo com os portais da transparência de cada município, Bom Sucesso possui 9 secretarias e 585 servidores; Carmo da Mata possui 9 secretarias e 476 servidores; e Oliveira possui 14 secretarias e 1230 servidores.

De acordo com o IBGE, o município de Bom Sucesso fica localizado na região oeste de Minas Gerais e na microrregião de Oliveira, sua população é estimada em 17.607 pessoas, a densidade demográfica é de 24,46 hab/km². Em termos econômicos, o salário médio dos trabalhadores formais em 2018 era de 1,8 salários-mínimos, o percentual da população ocupada é de 13,4% e o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário-mínimo é de 34,8%. Em termos educacionais, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade é de 97,9%, o IDEB dos anos iniciais é de 7,0 e o dos anos finais é de 5,2, a cidade conta com 11 escolas de ensino fundamental e 2 escolas de ensino médio. O PIB per capita do município é de R\$ 16.038,21; 79,8% das receitas vêm de fontes externas e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,692. A mortalidade infantil atinge 19,35 óbitos por mil nascidos vivos e são 9 os estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS. A área total do município é de 705,046 km², o esgotamento sanitário atinge 87,2% da população e o bioma é o Mata Atlântica.

Segundo o IBGE, o município de Carmo da Mata fica localizado na região oeste de Minas Gerais e na microrregião de Oliveira, sua população é estimada em 11.511 pessoas, a densidade demográfica é de 30,59 hab/km². Em termos econômicos, o salário médio dos trabalhadores formais em 2018 era de 1,9 salários-mínimos, o percentual da população ocupada é de 18,7% e o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário-mínimo é de 29,9%. Em termos educacionais, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade é de 97,9%, o IDEB dos anos iniciais é de 7,4 e o dos anos finais é de 4,2, a cidade conta com 9 escolas de ensino fundamental e 1 escola de ensino médio. O PIB per capita do município é de R\$ 15.895,66; 72,8% das receitas vêm de fontes externas e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,689. Não há dados sobre a mortalidade infantil no município e são 9 os estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS. A área total do município é de 357,178 km², o esgotamento sanitário atinge 79,9% da população e o bioma é o Cerrado/Mata Atlântica.

O IBGE relata que o município de Oliveira fica localizado na região oeste de Minas Gerais e na microrregião de Oliveira, sua população é estimada em 41.840 pessoas, a densidade demográfica é de 43,98 hab/km². Em termos econômicos, o salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2018 era de 1,7 salários-mínimos, o percentual da

população ocupada é de 23,3% e o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário-mínimo é de 31,3%. Em termos educacionais, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade é de 95,2%, o IDEB dos anos iniciais é de 6,6 e o dos anos finais é de 4,8, a cidade conta com 21 escolas de ensino fundamental e 5 escolas de ensino médio. O PIB per capita do município é de R\$ 20.643,57; 65,5% das receitas vêm de fontes externas e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,699. A mortalidade infantil atinge 10,31 óbitos por mil nascidos vivos e são 19 os estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS. A área total do município é de 897,294 km², o esgotamento sanitário atinge 90,3% da população e o bioma é o Mata Atlântica.

3.3 Coleta de dados

Para este trabalho objetivou-se entender qual a opinião que os gestores públicos municipais têm sobre a concessão pública ferroviária federal, se os mesmos conhecem os aspectos regulatórios, os deveres da concessionária e se eles estão satisfeitos com os serviços prestados e com a manutenção dos trechos. Para tanto, foram aplicados questionários, em que se buscará os dados necessários para a compreensão dos fatores mencionados. A primeira atividade realizada foi elaborar as questões do questionário, que foram pensadas com base nos trabalhos acadêmicos citados no referencial teórico e nos objetivos deste trabalho de conclusão de curso. As primeiras questões apresentavam opções visando identificar o perfil do respondente e tempo de atuação no órgão. As outras questões eram do tipo Escala de Likert e visavam identificar o nível de concordância dos respondentes. A cópia do questionário encontra-se no Apêndice 1. Após esta elaboração, o orientador fez as correções necessárias e apresentou suas sugestões. Durante a etapa de pesquisa, o mundo e o país ainda estavam assolados pela pandemia do SARS-CoV-2 (Covid-19) e para resguardar a segurança dos autores deste trabalho e dos entrevistados, o questionário foi feito de forma online através da plataforma Questionários Google em acesso junto à login da Universidade Federal de Lavras.

No início da elaboração do trabalho, foi escolhido por questões de conveniência, analisar o aspecto da concessão ferroviária na microrregião da qual reside o autor deste trabalho, uma vez que há dezenas de milhares de quilômetros de linhas férreas no Brasil. Como se buscava mostrar os impactos da linha na vida da população, optou-se por analisar apenas os municípios da microrregião que tem perímetro urbano traçado pela

linha Divinópolis – Lavras, a única que passa pela microrregião. Quanto as limitações técnicas, a pandemia da Covid-19 trouxe consequências para a pesquisa deste trabalho, uma vez que não foi possível ir a campo, pessoalmente, para aplicação do questionário, sendo assim, foram realizados de forma digital. Isso fez com que nem todo o público-alvo respondesse, principalmente os burocratas de colarinho branco (alto escalão), não se sabe se eles não responderam pelo fato de não terem sido comunicados da existência do questionário, ou se não tiveram tempo, ou ainda se não quiseram responder. Mas foram obtidas várias respostas dos outros dois níveis de gestão dos três municípios analisados. A Tabela 1 mostra o número de respostas por cargo e por cidade.

Tabela 1 – Número de respostas por cargo e por cidade

	Burocratas de Colarinho Branco	Burocratas de Médio Escalão	Burocratas de Nível de Rua
Bom Sucesso	0	2	3
Carmo da Mata	0	3	1
Oliveira	0	4	14

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

3.4 Análise dos dados

Os resultados serão demonstrados por meio de gráficos, produzidos pela ferramenta Questionários Google, e tabelas produzidas com base nos dados da pesquisa. A análise dos dados será feita pela visualização dos dados brutos, pela tabulação cruzada dos dados via Microsoft Excel® para diferentes categorias.

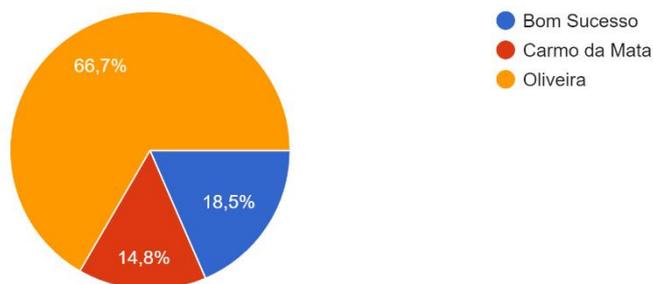
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Por meio do questionário aplicado, foram entrevistadas 27 pessoas no total, de três diferentes cidades. O Gráfico 1 apresenta a porcentagem de respondentes por município:

Gráfico 1 – Respondentes por município

Você trabalha na prefeitura de qual município?

27 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

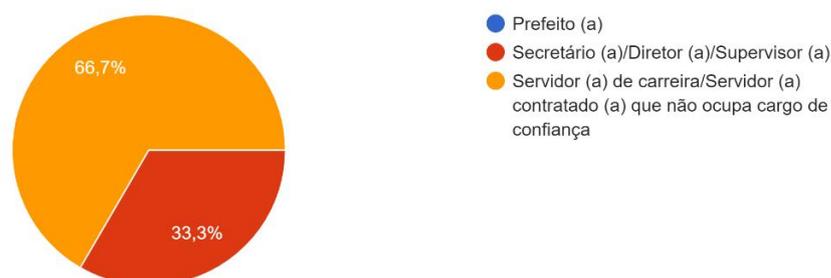
Ao analisar o Gráfico 1, é possível perceber que a maior parte dos respondentes é do município de Oliveira, seguido por Bom Sucesso e em menor parte, Carmo da Mata.

Foi perguntado qual o cargo que os respondentes ocupam, veja no Gráfico 2 as respostas:

Gráfico 2 – Tipo de cargo

Qual cargo você ocupa?

27 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Como o Gráfico 2 demonstrou, a maior parte dos respondentes é de burocratas de nível de rua, mas também foram registradas respostas de burocratas de médio escalão (cerca de um terço). Não foram registradas respostas de burocratas de colarinho branco.

Fazendo uma análise entre as duas perguntas anteriores é possível chegar a porcentagem do tipo de cargo por município, esses dados estão na Tabela 2:

Tabela 2 – Tipo de cargo por município

	Burocratas de Colarinho Branco	Burocratas de Médio Escalão	Burocratas de Nível de Rua
Bom Sucesso	0%	40%	60%
Carmo da Mata	0%	75%	25%
Oliveira	0%	22,22%	77,78%

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

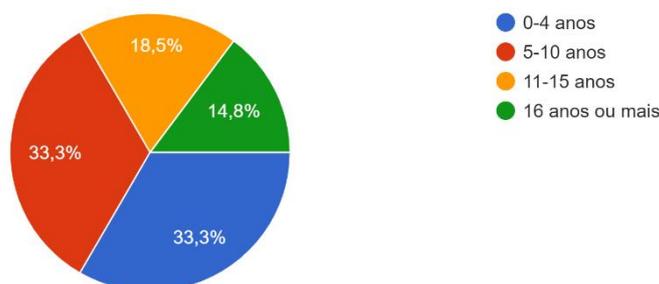
Analisando a Tabela 2, é possível destacar que em todos os municípios, com exceção de Carmo da Mata, houve mais respostas de burocratas de nível de rua do que de burocratas de médio escalão.

Um outro questionamento feito foi sobre o tempo de trabalho que os respondentes têm em suas respectivas prefeituras, as respostas estão no Gráfico 3:

Gráfico 3 – Tempo de serviço

Há quanto tempo você ocupa o seu cargo?

27 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

O Gráfico 3 mostra que a maior parte dos respondentes é relativamente nova em tempo de trabalho, uma vez que quase 70% dos entrevistados disseram trabalhar entre 0 e 10 anos em suas respectivas prefeituras. Em seguida aparecem os que trabalham entre 11 e 15 anos e por último, os que trabalham a 16 anos ou mais. A Tabela 3 mostra a quantidade de servidores por tempo de serviço e por cargo:

Tabela 3 – Quantidade de servidores por tempo de serviço e por cargo

	Burocratas de Colarinho Branco	Burocratas de Médio Escalão	Burocratas de Nível de Rua
0-4 anos	0	5	5
5-10 anos	0	3	5
11-15 anos	0	0	5
16 anos ou mais	0	1	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

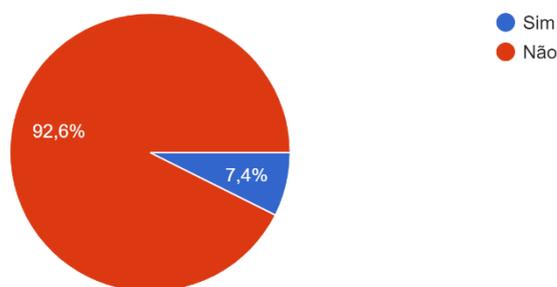
A questão 04 buscava compreender as atribuições dos respondentes. Mas a maioria dos entrevistados apenas citou o seu cargo. Dentre as 27 repostas foram registradas: motorista da saúde, recepcionista, professora, secretário de finanças, assessoramento ao executivo, gestora do instituto de previdência, dentre outras respostas.

Na última pergunta da primeira etapa do questionário, que visava caracterizar os respondentes, foi perguntado sobre o conhecimento da legislação de concessões, mais especificamente, concessão ferroviária e sobre as responsabilidades da concessionária. As repostas estão no Gráfico 4:

Gráfico 4 – Conhecimento sobre legislação e responsabilidades

Você conhece a legislação sobre concessão pública, mais especificamente, concessão pública ferroviária, assim como as responsabilidades da concessionária?

27 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Como é possível perceber, a maior parte dos entrevistados não tem conhecimento sobre as leis do setor. Apenas dois respondentes afirmaram que conhecem sobre a legislação, ambas estão no grupo de burocratas de médio escalão.

Após a caracterização dos respondentes, foram feitas perguntas sobre a situação do ramal, os impactos para a população, para ele próprio e para a gestão pública municipal, além da satisfação com a concessionária. Foi utilizada uma escala tipo Likert, com o objetivo de verificar o grau de concordância para cada pergunta. A escala apresentava opções de resposta variando de 1 à 5, em que 1 significava que o respondente discordava totalmente da afirmação apresentada, 2 discorda parcialmente, 3 não concorda nem discorda, 4 concorda parcialmente e 5 concorda totalmente.

A primeira questão objetivou identificar a opinião do respondente se a forma com que a concessionária cuida do ramal causa problema na mobilidade urbana do município. Na Tabela 4 é possível ver as respostas gerais da questão:

Tabela 4 – Respostas da primeira questão da segunda etapa

Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
3	3	3	3	15

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Na Tabela 5, estão as respostas da primeira questão pelo nível do burocrata:

Tabela 5 – Respostas da primeira questão da segunda etapa pelo nível do burocrata

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Burocrata de Colarinho Branco	0	0	0	0	0
Burocrata de Médio Escalão	1	1	1	2	4
Burocrata de Nível de Rua	2	2	2	1	11

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Na tabela 6, estão as respostas da primeira questão por município:

Tabela 6 – Respostas da primeira questão da segunda etapa por município

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Bom Sucesso	1	0	0	0	4
Carmo da Mata	0	2	0	1	1
Oliveira	2	1	2	2	11

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

É possível perceber que a maior parte dos respondentes concorda, de forma total que o ramal, da forma como está, causa problemas na mobilidade urbana de seu município. Através da Tabela 5 é possível perceber que os dois grupos respondentes concordam entre si, uma vez que os números, proporcionalmente, são parecidos. Já na divisão por cidade (Tabela 6) é possível perceber que Bom Sucesso e Oliveira tem opinião parecida, enquanto Carmo da Mata pensa de forma diferente, lá, parece que a linha férrea não causa problemas à mobilidade urbana.

A segunda questão procurou identificar se a linha férrea causa problemas à saúde do município. A Tabela 7 apresenta as respostas:

Tabela 7 – Respostas da segunda questão da segunda etapa

Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
2	2	2	3	18

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

A Tabela 8 apresenta as repostas pelo nível do burocrata:

Tabela 8 – Respostas da segunda questão da segunda etapa pelo nível do burocrata

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Burocrata de Colarinho Branco	0	0	0	0	0
Burocrata de Médio Escalão	1	1	1	0	6
Burocrata de Nível de Rua	1	0	1	3	13

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

A Tabela 9 apresenta as repostas por município:

Tabela 9 – Respostas da segunda questão da segunda etapa por município

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Bom Sucesso	1	0	0	0	4
Carmo da Mata	0	1	0	1	2
Oliveira	1	0	2	2	13

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

É possível perceber que a maior parte dos entrevistados concorda que o estado atual da linha férrea pode trazer problemas à saúde de habitantes do município. Na Tabela 8 (nível do burocrata), também não vai haver grandes discordâncias, a maior parte também concorda. Já na divisão por município, novamente em Bom Sucesso e Oliveira a maior parte dos entrevistados concorda com a afirmação, enquanto em Carmo da Mata há uma divisão entre os respondentes.

Na terceira questão, a afirmação era a seguinte: “A linha férrea, da forma como está hoje, causa problemas à segurança pública do seu município.” A Tabela 10 apresenta as respostas gerais:

Tabela 10 – Respostas da terceira questão da segunda etapa

Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
2	2	1	3	19

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

A tabela 11 apresenta as respostas pelo nível do burocrata:

Tabela 11 – Respostas da terceira questão da segunda etapa pelo nível do burocrata

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Burocrata de Colarinho Branco	0	0	0	0	0
Burocrata de Médio Escalão	1	2	0	0	6
Burocrata de Nível de Rua	1	0	1	3	13

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

A tabela 12 apresenta as repostas por município:

Tabela 12 – Respostas da terceira questão da segunda etapa por município

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Bom Sucesso	1	0	0	0	4
Carmo da Mata	0	1	0	1	2
Oliveira	1	1	1	2	13

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Observando as tabelas é possível perceber que a maioria dos entrevistados entende que a linha causa problemas de segurança pública. Quando dividimos entre os níveis, a conclusão é a mesma, a maioria dos burocratas de médio escalão e de nível de rua concordam com a afirmativa colocada. Já na divisão por municípios, novamente a maior parte dos respondentes de Bom Sucesso e Oliveira concordam enquanto que os respondentes de Carmo da Mata fica divididos.

A quarta pergunta tinha a intenção de identificar dos respondentes se a forma com a qual a linha se encontra impacta na tomada de decisão ou afeta o trabalho deles. Na Tabela 13 é possível ver as respostas gerais:

Tabela 13 – Respostas da quarta questão da segunda etapa

Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
12	2	8	2	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Na Tabela 14 é possível ver as repostas pelo nível do burocrata:

Tabela 14 – Respostas da quarta questão da segunda etapa pelo nível do burocrata

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Burocrata de Colarinho Branco	0	0	0	0	0
Burocrata de Médio Escalão	5	1	1	2	0
Burocrata de Nível de Rua	7	1	7	0	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Na Tabela 15 é possível ver as repostas por município:

Tabela 15 – Respostas da quarta questão da segunda etapa por município

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Bom Sucesso	1	0	0	1	3
Carmo da Mata	1	2	0	1	0
Oliveira	10	0	8	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Após a análise das Tabelas 13, 14 e 15 é possível perceber que a maior parte dos respondentes discorda totalmente da afirmativa, ou seja, para a maioria a linha não atrapalha a sua função no dia a dia. Na Tabela 14 é possível ver que a maioria dos burocratas de médio escalão discordam da afirmação, enquanto os burocratas de nível de rua estão divididos entre discordar totalmente nem concordar nem discordar. Na Tabela

15 é possível chegar à conclusão de que a maior parte de Bom Sucesso concorda, enquanto a maior parte de Oliveira discorda e Carmo da Mata, mais uma vez, se divide.

A quinta pergunta visava identificar se o ramal da forma como está impacta na demanda de trabalho do setor do respondente. A Tabela 16 mostra as respostas gerais:

Tabela 16 – Respostas da quinta questão da segunda etapa

Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
13	3	5	2	4

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

A Tabela 17 mostra as respostas pelo nível do burocrata:

Tabela 17 – Respostas da quinta questão da segunda etapa pelo nível do burocrata

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Burocrata de Colarinho Branco	0	0	0	0	0
Burocrata de Médio Escalão	5	1	1	1	1
Burocrata de Nível de Rua	8	2	4	1	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

A Tabela 18 mostra as respostas por município:

Tabela 18 – Respostas da quinta questão da segunda etapa por município

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Bom Sucesso	1	0	0	1	3
Carmo da Mata	1	1	0	1	1
Oliveira	11	2	5	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

É possível entender que a maior parte dos respondentes discorda da afirmação, ou seja, eles discordam que a linha causa impacto no setor de atuação deles. Após análise da Tabela 17 é possível chegar à conclusão de que tanto a maioria dos burocratas de médio escalão quanto a maioria dos burocratas de nível de rua discordam que a linha causa impacto no setor deles. Na divisão por municípios (Tabela 18) há três cenários diferentes,

em Bom Sucesso, a maioria dos respondentes concorda que a linha causa impacto no setor em que atuam; em Carmo da Mata, não se observa homogeneidade entre as respostas; e em Oliveira a maior parte dos respondentes discordam com a afirmação.

Na sexta e última pergunta, é indagado aos respondentes se eles enquanto cidadãos e a população em geral estão satisfeitos com o trabalho prestado pela concessionária na linha. Na Tabela 19 estão as respostas gerais:

Tabela 19 – Respostas da sexta questão da segunda etapa

Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
15	3	5	1	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Na Tabela 20 estão as respostas por nível do burocrata:

Tabela 20 – Respostas da sexta questão da segunda etapa pelo nível do burocrata

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Burocrata de Colarinho Branco	0	0	0	0	0
Burocrata de Médio Escalão	4	1	2	1	1
Burocrata de Nível de Rua	11	2	3	0	2

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Na Tabela 21 estão as respostas por município:

Tabela 21 – Respostas da sexta questão da segunda etapa por município

	Discorda Totalmente	Discorda Parcialmente	Não concorda Nem discorda	Concorda Parcialmente	Concorda Totalmente
Bom Sucesso	5	0	0	0	0
Carmo da Mata	1	2	0	1	0
Oliveira	9	1	5	0	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Nesta última análise, é possível ver que a maior parte dos respondentes discordam da afirmação, ou seja, eles não estão satisfeitos com o trabalho prestado pela concessionária. Quando é feita a análise por nível (Tabela 20) é possível ver que a maior

parte de ambos os níveis respondentes não estão satisfeitos com o serviço da concessionária. Na análise da divisão por município (Tabela 21) é possível ver que em Bom Sucesso há uma unanimidade, onde todos não estão satisfeitos com o trabalho prestado pela concessionária. Em Carmo da Mata, assim como observado nas outras questões, há uma divisão heterogenia entre os respondentes, mas nenhum deles concorda de forma total que a concessionária vem prestando um bom serviço. Em Oliveira, a maior parte dos respondentes discorda que a concessionária vem prestando um bom trabalho.

Revisitando o referencial teórico deste trabalho, é possível fazer uma análise das respostas do questionário com a pesquisa de Cerbino et al. (2019). Segundo os autores, em áreas onde há pouco ou nenhum volume de carga, as linhas são abandonadas e as concessionárias pouco ou nada fazem em relação a essas estruturas que são públicas e a elas são concessionadas. As respostas do questionário confirmam essa afirmação, para a maioria dos respondentes, independentemente do nível de burocrata e do município, a linha, da forma como está, causa problemas a mobilidade urbana, a saúde, a segurança pública e a maioria dos respondentes também não estão satisfeitos com os trabalhos prestados pela concessionária. Além disso, a concessionária está descumprindo o contrato de concessão, uma vez que o inciso XXIV do parágrafo 9.1 da cláusula nona relata que o serviço não pode ser interrompido, salvo situação de emergência; e o inciso XIV do parágrafo 9.1 da cláusula nona informa que a concessionária deve zelar dos bens vinculados à concessão. Soares e Campos Neto (2006) alertam para alguns problemas sobre concessões, um deles é o abandono do serviço em áreas consideradas não rentáveis pela concessionária. Este trabalho é um exemplo deste abandono, onde uma estrutura não está sendo utilizada, o que não prejudica só a população (como as respostas dos questionários mostraram), mas também empresas da região, que poderiam transportar seus produtos pelo modal ferroviário, mas não podem fazer isso, pelo fato de o serviço não estar disponível. Novamente a empresa descumpre o contrato de concessão, pois o inciso XXIV do parágrafo 9.1 da cláusula nona relata que o serviço não pode ser interrompido, salvo situação de emergência. Segundo Anuatti (1995), as concessionárias reduziram os valores investidos na manutenção do patrimônio. Este é mais um exemplo que se relaciona com o que foi analisado neste trabalho, uma vez que o patrimônio público está se deteriorando e causando problemas a população. Além disso, o contrato exige que a concessionária cuide do patrimônio vinculado à concessão (inciso XIV, parágrafo 9.1 da cláusula nona do contrato de concessão).

5 CONCLUSÃO

O objetivo geral do trabalho foi analisar a percepção dos gestores dos municípios com perímetro urbano cortado pelo ramal Divinópolis-Lavras da VLI na microrregião de Oliveira sobre a concessão de ferrovias públicas federais. Através deste trabalho, objetivou-se entender a percepção que os gestores dos municípios com perímetro urbano traçado pelo ramal Divinópolis – Lavras da VLI na microrregião de Oliveira tem sobre a concessão de ferrovias públicas federais. É possível chegar a conclusão, com base nos dados apresentados na seção Análise e discussão dos resultados sobre as respostas obtidas no questionário que os gestores entendem que o ramal ferroviário em análise causa problemas a vida da população de uma maneira geral e deles enquanto gestores, também é possível concluir que eles não estão satisfeitos com a forma que a concessionária vem mantendo o ramal.

Os objetivos específicos do trabalho foram: i) identificar e caracterizar gestores municipais em diferentes níveis de gestão pública, caracterizando o nível que cada um possui de tomada de decisão; e ii) verificar, por meio de questionários, quais perspectivas os gestores percebem a respeito da concessão, tais como segurança, saúde e mobilidade urbana. No referencial teórico os gestores foram identificados e categorizados nos diferentes níveis de gestão pública. Na seção destinada a análise dos resultados foi possível observar o que os gestores percebem a respeito da concessão e das questões que a linha afeta, tais como segurança, saúde e mobilidade urbana. Como a seção destinada a análise dos resultados mostrou, a maior parte dos gestores não conhece a legislação sobre o tema, além disso a maior parte deles considera que o atual serviço prestado pela concessionária não está bom e que a linha férrea, da forma como está, causa problemas à mobilidade urbana, à saúde e à segurança da população.

Por fim, como sugestão à academia para a realização de mais pesquisas em torno deste tema, sugere-se a realização de estudos como pesquisas de satisfação dos gestores sobre as linhas férreas em outras áreas do país, pesquisas sobre a opinião da população sobre as novas linhas que vem sendo implantadas recentemente, análises sobre a nova forma de concessão que vem sendo adotada a partir das novas linhas inauguradas em 2021, dentre outras possibilidades da área.

REFERÊNCIAS

ABREU, Bruno Valadares de; SILVA, Thiago Caliari. **Novos Paradigmas para a Administração Pública: Análise de Processos de Concessão e Parceria Público-Privada em Rodovias Brasileiras**. Viçosa: Administração Pública e Gestão Social, 2009. v. 1, n. 2, p. 175-197.

ANUATTI, et al. **Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia, 2005. v. 59, n. 2, p. 151-175.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Comissão Extraordinária Pró-Ferrovias Mineiras 16/05/2019**. Disponível em: <<https://youtu.be/cOs5Sxr5kTg>>. Acesso em: 07 nov. 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Comissão Extraordinária Pró-Ferrovias Mineiras 28/11/2019**. Disponível em: <<https://youtu.be/4gBoTIOs7o>>. Acesso em 07 nov. 2020.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. **Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1998. v. 213, p. 141-148.

BARBOSA, Gustavo Henrique Freire. **A inconstitucionalidade das concessões públicas de rádio e TV sob a administração de agentes políticos**. Natal: Revista Jurídica In Verbis, 2009. v. 14, n. 26, p. 71-85.

BENASSI, Débora. **Governança Corporativa e Concessões Públicas: Mecanismo para mitigar conflitos entre o interesse público e privado**. São Paulo: Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper, 2017.

BOM SUCESSO (MG). **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://bomsucesso.mg.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 06 set. 2021.

BORGES, Denise Aparecida Hipólito et al. **Covid-19 e os Impactos na Gestão Pública Municipal: Relatos das Experiências Vividas por Burocratas de Médio Escalão e Burocratas de Colarinho Branco**. São Paulo: 31º Encontro Nacional de Cursos de Graduação em Administração, 2020.

BRASIL. **Agência Nacional de Mineração**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/arrecadacao/apuracao-municipios-afetados/2019/municipios-ferrovia/ferrovias-areia>>. Acesso em 09 nov. 2020.

BRASIL. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/lid/gerop/instituicoesPrivatizadas.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em 11 nov. 2020.

BRASIL. **Ministério dos Transportes**. Disponível em: <appweb2.antt.gov.br/concessaofer/contratos/fca.pdf>. Acesso em 15 nov. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE OLIVEIRA. **Audiência Pública sobre a linha férrea em Oliveira**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/camaramunicipaldeoliveira/videos/375682440080412/>>. Acesso em: 07 nov. 2020.

CARMO DA MATA (MG). **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.carmodamata.mg.gov.br/transparencia>>. Acesso em 06 set. 2021.

CERBINO, et al. **Diagnóstico do setor ferroviário brasileiro frente às expectativas com a renovação antecipada das concessões**. Balneário Camboriú: 33º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte da ANPET, 2019.

CNN BRASIL. **Apagão no Amapá: Alcolumbre fala em 'sabotagem' e quer trocar concessão**. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/11/08/apagao-no-amapa-alcolumbre-fala-em-sabotagem-e-quer-trocar-concessao>>. Acesso em 11 nov. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1993. v. 191, p. 26-39.

ESTAÇÕES FERROVIÁRIAS DO BRASIL. **Oliveira**. Disponível em: http://www.estacoesferroviarias.com.br/rmv_efom/oliveira.htm. Acesso em 10 nov. 2020.

ESTAÇÕES FERROVIÁRIAS DO BRASIL. **Estado de Minas Gerais e do Rio de Janeiro**. Disponível em: http://www.estacoesferroviarias.com.br/rmv_tronco/rmv_tronco.htm. Acesso em 10 nov. 2020.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. **Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Cadernos EBAPE. BR, 2016. v. 14, n. 3.

GAZETA DE MINAS. **Plano Estratégico Ferroviário recebe críticas em audiência**. Disponível em: <<http://www.gazetademinas.com.br/Services/Noticia/1953>>. Acesso em: 08 nov. 2020.

GAZETA DE MINAS. **Assembleia Legislativa discute problemas de Ferrovia em Oliveira**. Disponível em: <<http://www.gazetademinas.com.br/Services/Noticia/999>>. Acesso em: 08 nov. 2020.

GAZETA DO POVO. **Governo Dilma planeja fazer a maior privatização desde 1998**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/governo-dilma-planeja-fazer-a-maior-privatizacao-desde-1998-4dbliwg8pjxuau9wpc4cdcub/>>. Acesso em 10 dez. 2020.

GAZETA DO POVO. **Painel das Privatizações**. Disponível em: <<https://especiais.gazetadopovo.com.br/politica/painel-das-privatizacoes/>>. Acesso em 10 dez. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2007.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **As agências reguladoras**. São Bernardo do Campo: Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, 2004. v. 8, n. 10, p. 67-94.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Bom Sucesso (MG)**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/bom-sucesso/panorama>>. Acesso em 25 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Bom Sucesso (MG)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/bom-sucesso.html>>. Acesso em 25 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Carmo da Mata (MG)**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/carmo-da-mata/panorama>>. Acesso em 18 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Carmo da Mata (MG)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/carmo-da-mata.html>>. Acesso em 09 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Carmópolis de Minas (MG)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/carmopolis-de-minas.html>>. Acesso em 09 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ibituruna (MG)**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/ibituruna.html>>. Acesso em 25 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Oliveira (MG)**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/oliveira/panorama>>. Acesso em: 18 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Oliveira (MG)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/oliveira.html>>. Acesso em 09 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Passa Tempo (MG)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/passa-tempo.html>>. Acesso em 09 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Piracema (MG)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/piracema.html>>. Acesso em 25 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Santo Antônio do Amparo (MG)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/santo-antonio-do-amparo.html>>. Acesso em 09 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **São Francisco de Paula (MG)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/sao-francisco-de-paula.html>>. Acesso em 09 nov. 2020.

JÚLIO, Alessandra dos Santos. **O sistema de Transporte Ferroviário de carga no Brasil: das concessões aos novos projetos de expansão**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

LOPEZ, Félix; PRAÇA, Sérgio. **Critérios e Lógicas para o Alto Escalão da Burocracia Federal Brasileira**. In: LOPEZ, Félix Garcia. Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Brasília: IPEA, 2015.

NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela; LOTTA, Gabriela Spanghero. **O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2020. v. 54, n. 3.

NUNES, Ivanil. **Ferrovia brasileira: concessão pública para uso privado**. São Paulo: Revista Gerenciais, 2006. v. 5, n. 2, p. 109-119.

OLIVEIRA (MG). **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://oliveira.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em 06 set. 2021.

OLIVEIRA NETTO, Pedro Dias de. **O Regime Remuneratório das Concessões Públicas Brasileiras**. Recife: Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco, 2017. n. 10, p. 343-377.

PRADO, Maurício. **Concessão Pública: Um empreendimento Público Comercial**. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, 1996. v. 3, n. 5, p. 105-126.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?. A economia brasileira nos anos 90**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 147-182.

SIMIS, Anita. **A legislação sobre as concessões na radiodifusão**. São Paulo: UNIrevista, 2006. v. 1, n. 3, p. 1-16.

SOARES, Ricardo Pereira; CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. **Das Concessões Rodoviárias às Parcerias Público-Privadas: Preocupação com o valor do pedágio**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2006.

SOUZA, Ezequias Ferreira de; SILVA, Wendel Alex Castro; ARAÚJO, Elisson Alberto Tavares. **Identificação das Variáveis Determinantes da Eficácia de uma Concessão Pública, Segundo a Percepção de seus Usuários**. São Paulo: REGE, 2015. v. 22, n. 3, p. 315-336.

TÁCITO, Caio. **A nova lei de concessões de serviço público**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1995. v. 201, p. 29-34.

TV ASSEMBLEIA DE MINAS. **Ferrovias desativadas levam problemas a Oliveira**. Disponível em <https://mobile.almg.gov.br/tv_assembleia/video.html?id=1378990>. Acesso em 07 nov. 2020.

TV ALTEROSA CENTRO-OESTE (SBT). **Oliveira: VLI reforma viaduto sobre a BR-494**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=rBClt5AVWHE>>. Acesso em 07 nov. 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16^a ed. São Paulo: Atlas, 2016.

APÊNDICES

Apêndice I – Questionário aplicado aos entrevistados

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a percepção dos gestores dos municípios com perímetro urbano cortado pela Linha Divinópolis-Lavras da VLI, na microrregião de Oliveira, sobre a concessão de ferrovias públicas federais. O questionário faz parte do Trabalho de Conclusão de Curso do aluno Mariano dos Santos Ribeiro (Matrícula: 201710962) e é orientado pelo prof. Dr. Janderson Martins Vaz - Departamento de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Este trabalho é parte das exigências do curso de Administração Pública, para obtenção do título de Bacharel. O tempo médio para responder o questionário é de aproximadamente cinco minutos.

- 1- Qual tipo de cargo você ocupa?
 - a) Prefeito (a)
 - b) Secretário (a)/Diretor (a)/Supervisor (a)
 - c) Servidor (a) de carreira/Servidor (a) contratado que não ocupa cargo de confiança

- 2- Você trabalha na prefeitura de qual município?
 - a) Carmo da Mata
 - b) Bom Sucesso
 - c) Oliveira

- 3- Há quanto tempo você ocupa o seu cargo?
 - a) 0-4 anos
 - b) 5-10 anos
 - c) 11-15 anos
 - d) Mais de 16 anos

- 4- Quais são as atribuições do seu cargo? (Responda em no máximo 30 palavras)

- 5- Você conhece a legislação sobre concessão pública, mais especificamente, concessão pública ferroviária, assim como as responsabilidades da concessionária?
- a) Sim
 - b) Não

A partir da próxima questão atribua uma nota de 1 a 5 manifestando a sua opinião sobre as afirmações apresentadas, em que 1: você discorda totalmente; 2 você discorda parcialmente, 3 você não concorda nem discorda, 4 você concorda parcialmente, e 5 você concorda totalmente.

- 6- A linha férrea, da forma como vem sendo mantida pela empresa concessionária causa problemas à mobilidade urbana do seu município.
- a) 1
 - b) 2
 - c) 3
 - d) 4
 - e) 5
- 7- A linha férrea, da forma como está hoje, causa problemas à saúde (mato alto que gera proliferação de animais e doenças) do seu município.
- a) 1
 - b) 2
 - c) 3
 - d) 4
 - e) 5
- 8- A linha férrea, da forma como está hoje, causa problemas à segurança pública do seu município.
- a) 1
 - b) 2
 - c) 3
 - d) 4
 - e) 5

9- A linha férrea, da forma como está hoje, impacta na sua tomada de decisão como gestor ou afeta o seu trabalho como servidor.

- a) 1
- b) 2
- c) 3
- d) 4
- e) 5

10- A linha férrea, da forma como está hoje, impacta na demanda de trabalho no órgão/setor que você atua.

- a) 1
- b) 2
- c) 3
- d) 4
- e) 5

11- A população de uma maneira geral, e você enquanto indivíduo, são satisfeitos com o trabalho prestado hoje pela VLI na linha férrea.

- a) 1
- b) 2
- c) 3
- d) 4
- e) 5

Sua resposta foi registrada.

Muito obrigado por responder o questionário!

Apêndice II - Fotos do ramal Divinópolis – Lavras da VLI

Figura 1 – Situação do ramal no bairro Dona Sinhaninha em Oliveira.



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Figura 2 – Situação do ramal no bairro São Bernardo em Oliveira.



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Figura 3 – Situação do pátio ferroviário no bairro Segredo em Oliveira.



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Figura 4 – Situação do pátio ferroviário de Oliveira (sob outra vista)



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Figura 5 – Estação Ferroviária abandonada em Oliveira.



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Figura 6 – Vagões abandonados no pátio ferroviário de Oliveira.



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Figura 7 – Situação da ponte sob a linha férrea no bairro Barro Preto em Oliveira.



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Figura 8 – Túnel por baixo do pátio ferroviário de Oliveira.



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Figura 9 – Trilhos abandonados no pátio ferroviário de Oliveira.



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Figura 10 – Dormentes abandonados no pátio ferroviário de Oliveira.



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

