

EVOLUÇÃO CONTRATUAL EM CONCESSÕES RODOVIARIAS SOB O PONTO DE VISTA DA TEORIA INSTITUCIONAL: ESTUDO DE CASO EM UM ENTE FEDERATIVO BRASILEIRO

CONTRACTUAL EVOLUTION IN HIGHWAY CONCESSIONS FROM THE PERSPECTIVE OF INSTITUTIONAL THEORY: CASE STUDY OF A BRAZILIAN FEDERAL ENTITY

Artigo recebido em: 6/11/2025

Artigo aceito em: 6/2/2026

Paulo Tarso Vilela de Resende*

*Fundação Dom Cabral (FDC), Nova Lima, Minas Gerais, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5771-802X>

pauloresende@fdc.org.br

Ramon Victor César*

*Fundação Dom Cabral (FDC), Nova Lima, Minas Gerais, Brasil

ramonvictorcesar@me.com

Gilson de Oliveira Carvalho*

*Fundação Dom Cabral (FDC), Nova Lima, Minas Gerais, Brasil

gilson.carvalho@ibhservicos.com.br

The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

As dificuldades orçamentárias enfrentadas pelos governos, em diferentes esferas, têm impulsionado a busca por soluções inovadoras para o atendimento de demandas diversas, especialmente no setor de infraestrutura. No contexto da gestão pública da infraestrutura rodoviária, a necessidade de investimentos em conservação e ampliação da malha viária confronta-se com a histórica escassez de recursos públicos. Para mitigar essa dicotomia, a transferência da gestão de ativos rodoviários para a iniciativa privada, por meio de concessões, consolida-se como uma estratégia viável. Contudo, a remuneração das empresas concessionárias, por meio da tarifa de pedágio paga pelos usuários, frequentemente gera intensos debates e resistência social, fiscalizatória e midiática, levantando questões sobre justiça tributária e modicidade tarifária. Este artigo, fundamentado na Teoria Institucional, investiga como as pressões institucionais – coercitivas, miméticas e normativas – influenciaram a evolução dos contratos de concessão rodoviária em um ente federativo brasileiro ao longo de quatro fases distintas, entre 1998 e 2020, já com resultados mensuráveis. A análise documental dos contratos revela uma sofisticação progressiva de suas cláusulas, especialmente em temas como solução de controvérsias, reequilíbrio econômico-

Abstract

The budget constraints faced by public entities in Brazil have boosted the search for different solutions to deal with different types of demands, especially in the transportation sector. In the context of highway transportation management, the need for large sums of investments in maintenance and the growth of the network has been confronted with the scarcity of public funds. Aiming to mitigate this dichotomy, the transfer of road assets to the private sector through concessions has emerged as a viable strategy. However, the concessionaries' revenues via tolls have frequently been questioned, and also a source of social resistance as well, therefore raising discussions in the fields of tributary justice and affordable rates. It is exactly in these contexts that this paper, grounded by the Institutional Theory, investigates how the public pressures – coercive or normative – have influenced the highway concession contracts in a Brazilian federative state throughout four distinct phases, from 1998 to 2020, with already measurable results. The documental investigation has revealed a progressive improvement of the contractual terms, especially on the grounds of controversy solutions, economic and finance equilibria, matrix risk, and tariff mechanisms. The results have shown that contract changes were not merely incremental, however representing strategic adaptations of



financeiro, matriz de riscos e mecanismos de tarifação. Os resultados indicam que as alterações contratuais não foram meramente incrementais, mas representaram uma adaptação estratégica do Poder Concedente para aprimorar o modelo, buscando capturar maiores benefícios para o Estado e os usuários, e, crucialmente, para legitimar o programa de concessões rodoviárias frente às críticas e garantir sua sobrevivência e expansão.

Palavras-chave: Concessões Rodoviárias. Pressões Institucionais. Evolução Contratual. Teoria Institucional. Pedágio.

the Public Regulatory Agency to improve the modeling. They capture more benefits for the State and the users. In conclusion, this has been, in the scope of Institutional Theory, a valid and constructive way to face criticisms, therefore reinforcing the legitimacy, survival and expansion of the highway concession programs in Brazil.

Keywords: Highway Concessions. Institutional Pressures. Contractual Evolution. Institutional Theory. Tolls.

1 INTRODUÇÃO

A infraestrutura de transporte é um pilar fundamental para o desenvolvimento econômico e social de qualquer país. No Brasil, a malha rodoviária, responsável pela maior parte da produção de transporte de cargas e passageiros, enfrenta desafios históricos relacionados à sua manutenção, expansão e modernização. A carência de investimentos públicos, agravada por sucessivas crises fiscais e restrições orçamentárias, tem imposto severas limitações à capacidade do Estado de prover e gerir adequadamente essa infraestrutura vital. A deterioração das rodovias, a lentidão e incerteza no escoamento da produção e a insegurança nas vias públicas são reflexos diretos dessa insuficiência de recursos, impactando negativamente a competitividade do país e a qualidade de vida dos cidadãos.

Diante desse cenário de escassez de capital público e da crescente demanda por serviços de infraestrutura de alta qualidade, a busca por alternativas de financiamento e gestão tornou-se imperativa. Globalmente, a privatização e a concessão de serviços públicos emergiram como modelos predominantes para atrair investimentos e transferir riscos e responsabilidades de gestão para o setor privado. No Brasil, essa tendência ganhou força a partir da década de 1990, com a implementação de programas de desestatização e concessão em diversos setores, incluindo o rodoviário (Gopalkrishna, N., & Karnam, G., 2015). A lógica subjacente a essa abordagem é a de que a iniciativa privada, motivada pelo lucro e pela eficiência, é capaz de gerir os ativos de forma mais eficaz, liberando o Estado para focar em suas funções essenciais de regulação e formulação de políticas públicas.

Nesse contexto, um ente federativo brasileiro, reconhecido por sua relevância econômica, social e demográfica, iniciou um ambicioso programa de concessões rodoviárias em 1998. Este programa, que se estendeu por mais de duas décadas, completando 22 anos em 2020, representou um esforço contínuo para modernizar e expandir a sua malha rodoviária, considerada estratégica para o fluxo de bens e pessoas na região e no país. A remuneração dos concessionários, como é praxe em experiências similares ao redor do mundo, foi estabelecida por meio da cobrança de pedágio dos usuários (Blanka, F. F., Samaneza, C., Baidyab, T. K. N., & Dias, M. A. G. (2016). Este modelo, embora eficaz para garantir a sustentabilidade financeira dos projetos, invariavelmente suscita debates acalorados na sociedade. A imposição de um custo direto aos usuários é frequentemente percebida como um aumento da carga tributária ou uma apropriação indevida de recursos por parte do governo e das empresas privadas, gerando resistência por parte da sociedade civil, órgãos de controle e da imprensa em geral.

A complexidade do tema pedágio reside na tensão entre a necessidade de financiamento da infraestrutura e a percepção pública de justiça e modicidade tarifária. Questões como a equidade na distribuição dos custos, a transparência na aplicação dos recursos e a qualidade dos serviços prestados tornam-se objeto de constante escrutínio. Para mitigar essas pressões institucionais e legitimar o programa de concessões, os agentes públicos e a Agência Reguladora buscaram, ao longo do tempo, aprimorar os contratos. O objetivo era claro: maximizar os ganhos para o Estado e os benefícios, diretos e indiretos, para os usuários, ao mesmo tempo em que se garantia a atratividade e a segurança jurídica para os investidores privados.

O estudo aqui descrito buscou analisar o programa de concessões rodoviárias desse ente federativo brasileiro, em suas diversas fases, para uma melhor compreensão sobre a evolução contratual. O problema central que norteou o estudo foi: “Como as pressões institucionais, emanadas de diversos *stakeholders*, influenciaram a evolução e o aprimoramento dos contratos de concessão rodoviária, resultando em alterações que visaram aumentar os benefícios para o Estado e os usuários?”

Para responder a essa questão, o objetivo geral do estudo aqui reportado foi analisar as alterações contratuais ocorridas nas diferentes fases do programa de concessões do ente federativo, entre 1998 e 2020, para certificar se tais modificações representaram, de fato, um aprimoramento do modelo, com aumento dos benefícios para o Estado e para os usuários. Os objetivos específicos incluíram: (i) identificar as

principais pressões institucionais que incidiram sobre o programa de concessões ao longo do tempo; (ii) mapear as alterações contratuais significativas introduzidas em cada fase do programa; (iii) analisar a relação entre as pressões identificadas e as modificações contratuais, sob a ótica da Teoria Institucional; e (iv) avaliar o impacto dessas alterações na distribuição de riscos, na qualidade dos serviços e na modicidade tarifária.

O estudo justifica-se pela relevância de compreender a dinâmica de adaptação de políticas públicas complexas em ambientes de alta pressão. A análise da evolução contratual em um programa de concessões de longa duração oferece *insights* valiosos sobre a capacidade do Estado de aprender, inovar e responder às demandas sociais e de mercado, ao mesmo tempo em que busca equilibrar os interesses públicos e privados. A Teoria Institucional, com seus conceitos de isomorfismo coercitivo, mimético e normativo, oferece um arcabouço robusto para interpretar as forças que impulsionam essas mudanças, revelando como a busca por legitimidade e a necessidade de sobrevivência institucional moldam as estruturas e práticas organizacionais (Di Maggio, P. J.; Powel, W. W. (1983).

2 REFERENCIAL TEORICO

Para compreender a complexa dinâmica da evolução dos contratos de concessão rodoviária sob pressões institucionais, foi de fundamental importância ancorar a análise em um sólido referencial teórico. Esta seção abordará a Teoria Institucional, que oferece lentes para entender as forças que moldam as organizações e suas práticas; o conceito de concessões de serviços públicos, com suas implicações econômicas e regulatórias; e a discussão sobre o pedágio, um elemento central e frequentemente controverso nesse modelo.

2.1 Teoria institucional

Em linha com Scott, W. R. A (2009), a Teoria Institucional, particularmente em sua vertente sociológica, oferece um arcabouço poderoso para analisar como as organizações se adaptam e se transformam em resposta a seu ambiente. Diferente das abordagens puramente racionais que focam na eficiência, a perspectiva institucional enfatiza a importância da legitimidade e da conformidade com normas, valores e expectativas sociais.

Scott (2001), um dos expoentes dessa teoria, define instituições como “estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulatórias que fornecem estabilidade e significado ao comportamento social”. Ele categoriza os pilares institucionais em:

- **Pilar Regulatório:** refere-se às regras explícitas, leis, sanções e mecanismos de fiscalização que governam o comportamento. A conformidade é impulsionada pela coerção e pela busca por evitar punições;
- **Pilar Normativo:** envolve valores, normas e expectativas sociais sobre como as coisas “devem ser feitas”. A conformidade é motivada pela busca por adequação e pela internalização de papéis sociais;
- **Pilar Cultural-Cognitivo:** diz respeito a esquemas, categorias, símbolos e modelos mentais compartilhados que fornecem significado e interpretação ao mundo. A conformidade é impulsionada pela busca por compreensão e pela aceitação de realidades construídas socialmente.

A Teoria Institucional também explora o conceito de isomorfismo, que é o processo pelo qual as organizações se tornam semelhantes umas às outras. DiMaggio e Powell (1983) identificaram três mecanismos principais de isomorfismo, que são cruciais para entender a homogeneização das práticas organizacionais, mesmo na ausência de evidências de que essas práticas aumentem a eficiência:

- **Isomorfismo Coercitivo:** resulta de pressões formais e informais exercidas por outras organizações das quais a organização depende, bem como pelas expectativas culturais da sociedade. Leis, regulamentações, mandatos governamentais e a pressão de órgãos fiscalizadores são exemplos de forças coercitivas. No contexto das concessões rodoviárias, as exigências da Agência Reguladora específica, a lei de licitações e as demandas de órgãos de controle externo (Tribunais de Contas, Ministério Público) representam pressões

coercitivas que forçam o Poder Concedente a adaptar seus contratos. A pressão da opinião pública e da mídia, embora informal, também pode ser coercitiva ao ameaçar a legitimidade e a reputação;

- **Isomorfismo Mimético:** surge em resposta à incerteza. Quando as organizações enfrentam problemas cujas soluções não são claras, elas tendem a imitar outras organizações que são percebidas como mais bem-sucedidas ou legítimas. No setor de concessões, a adoção de cláusulas contratuais ou modelos de gestão bem-sucedidos em outros estados ou países pode ser um exemplo de mimetismo. A busca por “melhores práticas” ou a replicação de modelos que já demonstraram eficácia em contextos semelhantes é uma manifestação desse tipo de isomorfismo;
- **Isomorfismo Normativo:** deriva da profissionalização. Profissionais de um determinado campo, treinados em instituições educacionais e associados a redes profissionais, tendem a compartilhar uma base de conhecimento, valores e abordagens. Isso leva à adoção de práticas semelhantes. No setor de infraestrutura, a formação de engenheiros, economistas e advogados com conhecimentos específicos em contratos de concessão, que transitam entre o setor público e o privado, contribui para a disseminação de modelos e cláusulas contratuais padronizadas e consideradas “boas práticas” pela comunidade profissional.

A legitimidade é outro conceito central na Teoria Institucional. As organizações buscam legitimidade para garantir sua sobrevivência e acesso a recursos (Blanka, F. F., Samaneza, C., Baidyab, T. K. N., & Dias, M. A. G., 2016). A conformidade com as expectativas institucionais, mesmo que não diretamente ligada à eficiência, confere legitimidade. No caso das concessões rodoviárias, a capacidade do programa de se manter legítimo perante a sociedade, os usuários e os órgãos de controle são fundamentais para sua continuidade. Críticas sobre tarifas elevadas, serviços inadequados ou falta de transparência podem minar essa legitimidade, forçando o Poder Concedente a adaptar seus contratos para demonstrar responsividade e compromisso com o interesse público. A sobrevivência da organização ou do programa, portanto, está intrinsecamente ligada à sua capacidade de navegar e responder a essas pressões institucionais.

2.2 Concessões de serviços públicos

As concessões de serviços públicos representam um instrumento jurídico-administrativo pelo qual o Poder Público delega a execução de um serviço público a uma pessoa jurídica de direito privado, que o executa por sua conta e risco, mediante remuneração por tarifa cobrada dos usuários ou por outras fontes de receita. Essa delegação ocorre por meio de contrato administrativo, precedido de licitação, e visa a otimizar a prestação de serviços que, tradicionalmente, seriam de responsabilidade direta do Estado (em alinhamento com Depiné, F. D. C. (2010).

A fundamentação para as concessões reside na distinção entre bens públicos e serviços públicos. Bens públicos, no sentido econômico, são aqueles não-rivais e não-excludentes (como a defesa nacional). No entanto, muitos serviços públicos, como o transporte rodoviário, embora essenciais, podem ser caracterizados por alguma rivalidade e excludência (o uso da rodovia por um veículo pode afetar o uso por outro, e a cobrança de pedágio exclui quem não paga). A delegação desses serviços visa a aproveitar a eficiência e a capacidade de investimento do setor privado, que muitas vezes supera a do setor público, especialmente em contextos de restrição fiscal.

A Lei nº 8.987/1995 estabelece, no Brasil, o regime jurídico das concessões e permissões de serviços públicos, definindo as diretrizes gerais para esses contratos. Ela prevê a transferência da gestão, mas mantém a titularidade do serviço com o Poder Público, que assume o papel de regulador e fiscalizador. A teoria econômica da regulação é crucial nesse contexto. Ela explora a relação entre o regulador (Estado) e o regulado (empresa concessionária), buscando um equilíbrio entre incentivar a eficiência e o investimento privado e proteger o interesse público contra a extração de rendas monopolísticas (Gopalkrishna, N., & Karnam, G., 2015). A regulação deve criar incentivos para que a concessionária invista, inove e preste serviços de qualidade, ao mesmo tempo em que garante tarifas justas e o cumprimento das obrigações contratuais. A assimetria de informações entre o regulador e o regulado é um desafio constante, exigindo mecanismos contratuais robustos e uma Agência Reguladora competente e independente.

2.3 O pedágio

O pedágio é a principal forma de remuneração das concessionárias de rodovias e um dos pontos mais sensíveis e controversos do modelo de concessão. Ele se baseia no princípio do “usuário-pagador”, segundo o qual aqueles que se beneficiam diretamente do serviço devem arcar com seus custos. A lógica econômica por trás do pedágio é que ele internaliza os custos de construção, manutenção e operação da rodovia, que de outra forma seriam financiados por impostos gerais. Ao cobrar diretamente do usuário, cria-se um mecanismo de financiamento dedicado e, teoricamente, mais eficiente, pois o valor arrecadado é diretamente vinculado à infraestrutura utilizada.

No entanto, a discussão sobre o pedágio é sempre complexa e raramente encontra apoio fácil por parte da sociedade civil, de órgãos de fiscalização e da imprensa. A percepção comum é que o pedágio representa um “imposto extra” ou um “aumento de valores apropriados pelo governo dos particulares”, especialmente em um país com alta carga tributária. Essa percepção é intensificada quando a qualidade dos serviços não corresponde às expectativas ou quando as tarifas são consideradas excessivamente elevadas (em linha metodológica com o exposto por Gil, A. C., 2008).

Dois conceitos são frequentemente invocados nesse debate:

- **Justiça Tributária:** refere-se à equidade na distribuição da carga tributária. No caso do pedágio, a questão é se a cobrança é justa para todos os usuários, considerando diferentes níveis de renda e a ausência de alternativas viáveis de percurso em muitos casos. A imposição de pedágios pode ser vista como regressiva, afetando desproporcionalmente os usuários de menor renda;
- **Modicidade Tarifária:** é o princípio que exige que as tarifas dos serviços públicos sejam razoáveis e acessíveis aos usuários, sem comprometer a sustentabilidade econômico-financeira do contrato. A Agência Reguladora tem o papel de equilibrar a necessidade de remuneração adequada da concessionária com a capacidade de pagamento dos usuários. A busca pela modicidade tarifária é um desafio constante, especialmente em contratos de longo prazo, onde as condições econômicas e de mercado podem mudar drasticamente no decorrer do tempo.

A resistência política e social ao pedágio é uma força institucional coercitiva significativa. Manifestações populares, ações judiciais, questionamentos de parlamentares e reportagens negativas na mídia podem gerar uma pressão considerável

sobre o Poder Concedente e a Agência Reguladora. Essa pressão pode levar à revisão de tarifas, à exigência de maiores investimentos em serviços ou à introdução de mecanismos de desconto para usuários frequentes, tudo em um esforço para legitimar o modelo e reduzir o atrito social. A capacidade do programa de concessões rodoviárias de sobreviver e prosperar depende, em grande parte, de habilidades em gerenciar essa controvérsia e demonstrar que o pedágio resulta em benefícios tangíveis e justos para a sociedade.

3 METODOLOGIA

No desenvolvimento do presente estudo adotou-se uma abordagem metodológica que se alinha aos objetivos de analisar a evolução contratual de um programa de concessões rodoviárias. Caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza descritiva, com delineamento *ex-post-facto* e baseada em pesquisa documental (em linha com Triviños, A. N. S., 1987). A abordagem qualitativa foi escolhida por sua capacidade de aprofundar a compreensão dos fenômenos complexos e multifacetados que envolvem a interação entre o Estado, o setor privado e a sociedade no contexto das concessões. Em oposição à quantificação de resultados, o foco está na interpretação de significados, na identificação de padrões e na análise das nuances de mudanças contratuais e das forças que as impulsionaram, permitindo-se explorar o “porquê” e o “como” das transformações, em vez de apenas o “o quê”.

Alinhada com Yin, R. K (2018), quanto à sua natureza, a pesquisa é descritiva. O objetivo principal é descrever as características do programa de concessões rodoviárias de um dado ente federativo brasileiro, detalhando as diferentes fases de sua implementação e as alterações contratuais ocorridas em determinado período de tempo. A descrição minuciosa das cláusulas contratuais e de sua evolução é essencial para identificar os padrões de adaptação e aprimoramento do modelo. Não se busca estabelecer relações de causa e efeito no sentido estrito de uma pesquisa experimental, mas sim descrever a correlação entre as pressões institucionais e as respostas contratuais (em consonância com fundamental histórica realizada por Simon, H., 1957).

Como dito antes, o delineamento do estudo é *ex-post-facto*, ou seja, “depois do fato”. Isso significa que o fenômeno de interesse – a evolução dos contratos de concessão – já ocorreu e está sendo analisado retrospectivamente. Não há manipulação de variáveis; em vez disso, a pesquisa observa e analisa eventos e dados passados para inferir possíveis

relações e explicações. A análise de quatro fases do programa de concessões, que se estenderam de 1998 a 2020, é inerentemente retrospectiva e busca compreender as transformações ao longo de um período já concluído e com consequências mensuráveis.

Em alinhamento com as técnicas metodológicas apontadas por Fonseca, J. J. S., 2002) e Fonseca, V. S.; Machado-da-Silva, C. L., 2002), a principal técnica de coleta de dados empregada foi a pesquisa documental. Os dados primários são os próprios contratos de concessão rodoviária, seus aditivos e os documentos a eles relacionados (editais de licitação, relatórios de fiscalização e decisões de órgãos de controle), que foram tornados públicos pelo Poder Concedente e pela Agência Reguladora. A análise documental permite o acesso direto à fonte das informações sobre as cláusulas contratuais, as obrigações das partes, os mecanismos de reequilíbrio, as matrizes de risco e as condições de tarifação. A riqueza de detalhes contida nesses documentos é fundamental para traçar a trajetória de aprimoramento do programa.

A análise dos dados foi realizada por meio de uma abordagem de conteúdo, focando na identificação de categorias temáticas relevantes, tais como: mecanismos de solução de controvérsias, cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro, escopo dos serviços aos usuários, garantias contratuais, fontes de financiamento, alocação de riscos (matriz de riscos) e modelos de tarifação. Para cada categoria, foi feita uma comparação diacrônica entre as diferentes fases do programa, buscando-se identificar as mudanças, suas motivações implícitas e explícitas, e sua relação com as pressões institucionais discutidas no referencial teórico. A Teoria Institucional serviu como lente interpretativa para compreender por que certas mudanças ocorreram e como elas contribuíram para a legitimidade e a sobrevivência do programa.

A validade interna do estudo é assegurada pela análise dos documentos originais e pela triangulação de informações, quando possível, com relatórios de órgãos de controle e notícias da imprensa que contextualizam as pressões institucionais. A confiabilidade foi garantida pela clareza na descrição dos procedimentos metodológicos e pela transparência na apresentação dos achados (referenciada em Silva, C. L. M., & Gonçalves, S. A., 2009).

4 ANALISE DOS RESULTADOS

O programa de concessões rodoviárias implementado no ente federativo analisado, entre 1998 e 2020, representa um estudo de caso exemplar da evolução de

políticas públicas complexas sob a influência de intensas pressões institucionais. Ao longo de suas quatro fases distintas, o modelo contratual passou por transformações significativas, refletindo um processo contínuo de aprendizado, adaptação e aprimoramento por parte do Poder Concedente e da Agência Reguladora. A seguir é apresentado um detalhamento das mudanças, comparando as características dos contratos iniciais com as dos mais recentes, e conectando-as às pressões que as impulsionaram.

4.1 Visão geral das fases do programa

O desenrolar do programa de concessões rodoviárias analisado pode ser dividido em quatro grandes fases ou rodadas, cada uma marcada por um contexto político-econômico específico e por um conjunto de desafios e aprendizados:

- Primeira Fase (1998): caracterizada pela urgência em atrair investimentos privados para uma malha rodoviária em estado precário. Os contratos eram mais simples, com menor detalhamento de riscos e obrigações;
- Segunda Fase (2000s): período de consolidação e de primeiros ajustes, com a Agência Reguladora começando a ganhar mais experiência e a sociedade a manifestar as primeiras críticas;
- Terceira Fase (2009-2012): marcada por uma maior sofisticação na modelagem, com a incorporação de lições aprendidas e a busca por maior equilíbrio contratual;
- Quarta Fase (2017-2020): a mais recente e avançada, caracterizada por contratos altamente complexos, incorporando as melhores práticas nacionais e internacionais e buscando responder a um ambiente de maior escrutínio e exigência.

A seguir, será apresentada uma análise comparativa detalhada dos principais temas da evolução contratual.

4.2 Solução de controversias

A forma como os contratos preveem a resolução de disputas é um indicador crucial da maturidade e da segurança jurídica de um programa de concessões. Vejamos:

- Contratos Iniciais (Primeira Fase): os primeiros contratos de concessão tendiam a prever o Poder Judiciário como a principal, senão exclusiva, instância para a

solução de controvérsias entre o Poder Concedente e as concessionárias. Essa abordagem, embora tradicional no direito brasileiro, revelou-se ineficiente e inadequada para a complexidade dos contratos de infraestrutura. A morosidade do sistema judicial, a falta de especialização dos magistrados em questões técnicas e econômico-financeiras de concessões e a imprevisibilidade das decisões judiciais geravam insegurança jurídica para os investidores e atrasos na execução dos projetos. A judicialização excessiva de disputas contribuía para um ambiente de incerteza, desestimulando novos investimentos e dificultando a gestão do programa.

- **Contratos Posteriores (Terceira e Quarta Fases):** em resposta a essas deficiências e sob a pressão de investidores que demandavam maior previsibilidade e celeridade, os contratos evoluíram significativamente. Houve uma clara migração para mecanismos alternativos de solução de controvérsias (ADRs). A arbitragem tornou-se a cláusula padrão para a resolução de disputas de alta complexidade e valor. A arbitragem oferece vantagens como a especialização dos árbitros (que podem ser engenheiros, economistas ou juristas com profundo conhecimento do setor), a celeridade do processo e a confidencialidade. Além da arbitragem, foram introduzidos mecanismos como os Comitês de Resolução de Disputas (*Dispute Boards*), que atuam de forma preventiva, acompanhando a execução do contrato e emitindo recomendações ou decisões vinculantes para evitar que pequenos desentendimentos se transformem em grandes litígios. A inclusão de peritos técnicos independentes para dirimir questões específicas também se tornou comum. Essa evolução reflete um isomorfismo mimético, onde o ente federativo buscou replicar as melhores práticas internacionais em contratos de infraestrutura, bem como um isomorfismo normativo, impulsionado pelas comunidades jurídica e de engenharia que advogavam pela adoção desses métodos. A pressão coercitiva dos investidores, que exigiam maior segurança jurídica, foi um fator determinante para essa mudança.

4.3 Desequilíbrios econômico-financeiros

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato é um dos pilares das concessões, garantindo a remuneração justa da concessionária e a modicidade tarifária

para o usuário. A forma como os contratos lidam com desequilíbrios evoluiu drasticamente, como mostrado a seguir:

- **Contratos Iniciais (Primeira Fase):** os primeiros contratos possuíam cláusulas de reequilíbrio relativamente simples e, por vezes, vagas. Geralmente, previam a revisão tarifária em caso de eventos de força maior ou alterações legislativas que afetassem a equação econômico-financeira. No entanto, a metodologia para quantificar esses desequilíbrios e as formas de recomposição (aumento de tarifa, extensão do prazo, indenização, etc) não eram suficientemente detalhadas. Isso gerava frequentes disputas, pois cada parte interpretava as cláusulas a seu favor, resultando em longos processos de negociação e, muitas vezes, na judicialização. A falta de clareza e de mecanismos robustos para lidar com desequilíbrios aumentava o risco para os investidores e a incerteza para o Poder Concedente.
- **Contratos Posteriores (Terceira e Quarta Fases):** A experiência acumulada e as pressões por maior transparência e previsibilidade levaram a uma sofisticação notável. Os contratos mais recentes incorporam metodologias complexas de reequilíbrio, como a análise de fluxo de caixa marginal. Isso significa que, em vez de uma simples revisão de custos, avalia-se o impacto de um evento desequilibrador no fluxo de caixa projetado do projeto, buscando recompor o Valor Presente Líquido (VPL) original do investimento. Além disso, foram introduzidos mecanismos de gatilhos de reequilíbrio, que são eventos predefinidos que, ao ocorrerem, acionam automaticamente um processo de revisão. As cláusulas passaram a detalhar exaustivamente os eventos que podem gerar desequilíbrio (ex: alterações tributárias, variações cambiais significativas, mudanças regulatórias, etc), as metodologias de cálculo e as formas de recomposição tarifária. Essa evolução reflete um isomorfismo normativo, com a adoção de práticas de engenharia financeira e contábil mais avançadas, e um isomorfismo coercitivo, impulsionado pela necessidade de atrair investidores mais sofisticados e de mitigar as críticas sobre a falta de transparência nos reequilíbrios (Dimaggio, P.J. & Powell. W.W., 1983).

4.4 Serviços aos Usuários

A qualidade e a abrangência dos serviços oferecidos aos usuários são um ponto central da legitimidade do programa de concessões e a evolução nesse quesito foi notável, como pode-se constatar:

- **Contratos Iniciais (Primeira Fase):** os primeiros contratos focavam primordialmente na recuperação e manutenção da malha rodoviária existente, além de serviços básicos de atendimento ao usuário, como guinchos e ambulâncias. O escopo dos serviços era limitado, refletindo a prioridade de tirar as rodovias de um estado de degradação severa. A tecnologia embarcada e os serviços de informação eram incipientes ou inexistentes.
- **Contratos Posteriores (Terceira e Quarta Fases):** as pressões sociais por maior segurança, conforto e conectividade, aliadas ao avanço tecnológico, impulsionaram uma expansão significativa das obrigações das concessionárias. Os contratos mais recentes exigem uma gama muito mais ampla de serviços, incluindo:
 - **Atendimento Médico de Emergência:** ambulâncias e equipes médicas com tempos de resposta rigorosos;
 - **Socorro Mecânico:** guinchos leves e pesados, com cobertura total da malha concedida;
 - **Monitoramento Inteligente:** câmeras de vigilância em tempo real, sistemas de detecção de incidentes e painéis de mensagens variáveis para informações aos usuários;
 - **Conectividade:** oferta de Wi-Fi em pontos específicos e, em alguns casos, cobertura de telefonia celular ao longo de todo o trecho;
 - **Serviços de Informação:** aplicativos móveis, *sites* e centrais de atendimento 24 horas, para fornecer informações contínuas sobre o tráfego, condições da rodovia e serviços disponíveis;
 - **Bases de Atendimento ao Usuário:** estruturas físicas com sanitários, bebedouros e disponibilidade de informações. Essa expansão reflete um isomorfismo normativo, com a incorporação de padrões de serviço de excelência observados em rodovias de países desenvolvidos, assim como um isomorfismo coercitivo,

impulsionado pela pressão da mídia e da sociedade por um retorno tangível do pedágio em termos de segurança e conforto para os usuários.

4.5 Garantias e Relação com Poder Concedente

A robustez das garantias contratuais e a qualidade da relação entre o Poder Concedente e a empresa concessionária são essenciais para a adequada execução do contrato. Vejamos:

- **Contratos Iniciais (Primeira Fase):** as garantias exigidas eram mais simples, focadas principalmente em garantias de execução contratual (seguro-garantia ou fiança bancária) para cobertura das obrigações básicas. A fiscalização por parte do Poder Concedente era, por vezes, menos estruturada, com menor detalhamento de indicadores de desempenho e mecanismos de penalização. A relação tendia a ser mais reativa, com intervenções ocorrendo após a constatação de problemas.
- **Contratos Posteriores (Terceira e Quarta Fases):** Os contratos mais recentes exigem um leque muito mais amplo e robusto de garantias, incluindo:
 - **Garantias de Performance:** valores significativos para assegurar o cumprimento de metas de desempenho e a qualidade dos serviços;
 - **Garantias de Investimento:** para assegurar a realização dos investimentos previstos no cronograma;
 - **Seguros Específicos:** coberturas para riscos ambientais, de engenharia e de responsabilidade civil;
 - **Relacionamento institucional e fiscalização:** a relação com o Poder Concedente e a Agência Reguladora também se tornou mais proativa e sofisticada. Foram estabelecidos indicadores de desempenho (KPIs) detalhados, com metas claras e penalidades associadas ao seu não cumprimento. A fiscalização passou a ser contínua, com a Agência Reguladora utilizando tecnologias de monitoramento e equipes especializadas. A comunicação entre as partes foi formalizada, com a criação de canais específicos para a gestão do contrato. Essa evolução é um reflexo do isomorfismo coercitivo, impulsionado pela necessidade de maior controle e responsabilização das concessionárias, e do isomorfismo normativo, com a adoção de práticas de gestão de contratos e fiscalização mais avançadas, inspiradas em modelos de sucesso.

4.6 Financiamento

A estrutura de financiamento dos projetos de concessão é um aspecto crítico que evoluiu em resposta às condições de mercado e à busca por maior diversificação e resiliência, abrangendo duas fases:

- **Contratos Iniciais (Primeira Fase):** o financiamento dos primeiros projetos de concessão dependia fortemente de bancos públicos, em particular do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES atuava como principal provedor de capital de longo prazo, oferecendo condições favoráveis que eram essenciais para viabilizar os projetos em um mercado de capitais ainda incipiente para infraestrutura. Essa dependência, embora crucial no início, limitava a diversificação das fontes e expunha os projetos a riscos de concentração.
- **Contratos Posteriores (Terceira e Quarta Fases):** Com o amadurecimento do mercado de capitais brasileiro e a busca por maior autonomia e resiliência financeira, os contratos mais recentes incentivaram a diversificação das fontes de financiamento. Houve um movimento em direção à atração de capital privado de longo prazo, incluindo fundos de investimento, e à emissão de debêntures de infraestrutura no mercado. Essas debêntures, que oferecem incentivos fiscais aos investidores, tornaram-se uma ferramenta importante para captar recursos diretamente do mercado. Além disso, a participação de bancos comerciais privados e agências de fomento internacionais aumentou. Essa evolução reflete tanto um isomorfismo mimético, com a busca por modelos de financiamento mais sofisticados e diversificados, semelhantes aos encontrados em mercados desenvolvidos, quanto um isomorfismo normativo, impulsionado pela profissionalização do setor financeiro e pela disseminação de melhores práticas em *project finance*. A pressão coercitiva do próprio mercado, que demandava maior liquidez e diversificação, também foi um fator relevante.

4.7 Matriz de riscos

A alocação de riscos é um dos elementos mais complexos e cruciais de um contrato de concessão. Uma matriz de riscos bem definida é fundamental para a

previsibilidade do projeto e para a atração de investidores. Sua evolução também comportou duas fases:

- **Contratos Iniciais (Primeira Fase):** os primeiros contratos apresentavam uma alocação de riscos relativamente vaga e genérica. Muitos riscos não eram explicitamente atribuídos a uma das partes envolvidas, criando “zonas cinzentas” que frequentemente resultavam em disputas. Riscos como variações geológicas, ambientais, de demanda de tráfego ou de desapropriação eram tratados de forma ambígua, ou simplesmente não eram abordados com a devida profundidade. Essa indefinição aumentava o prêmio de risco exigido pelos investidores e a probabilidade de desequilíbrios contratuais ao longo do tempo de concessão.
- **Contratos Posteriores (Terceira e Quarta Fases):** a evolução nesse quesito foi monumental. Os contratos mais recentes incorporaram uma Matriz de Riscos detalhada e exaustiva, que definiu explicitamente quem é responsável por cada tipo de risco. Trata-se de um documento anexo ao contrato, que lista dezenas de riscos potenciais e atribui a responsabilidade por sua mitigação, e pelos custos associados, ao Poder Concedente ou à Concessionária ou a define como compartilhada. Exemplos de riscos detalhados nestas matrizes:
 - Riscos Geológicos e Geotécnicos: atribuídos à concessionária, que deveria ter realizado estudos aprofundados;
 - Riscos Ambientais: compartilhados, com a concessionária sendo responsável pela mitigação e o Poder Concedente pela aprovação de licenças;
 - Riscos de Demanda de Tráfego: inicialmente atribuídos à concessionária, mas em fases posteriores, com mecanismos de compartilhamento ou gatilhos de reequilíbrio para variações extremas;
 - Riscos de Desapropriação: geralmente atribuídos ao Poder Concedente, que deveria garantir a liberação prévia das áreas necessárias;
 - Riscos de Alteração Legislativa/Regulatória: atribuídos ao Poder Concedente, com previsão de reequilíbrio.

Essa detalhada alocação de riscos reflete tanto um isomorfismo normativo, com a adoção de padrões internacionais de *project finance* e gestão de riscos, quanto e um isomorfismo coercitivo, impulsionado pela demanda dos investidores por maior clareza e previsibilidade. A Agência Reguladora e o Poder Concedente incorporaram o fato de

que uma alocação de riscos clara e justa é de fundamental importância para atrair capital e reduzir o custo do financiamento.

4.8 Mecanismos de tarifação

A forma de cobrança do pedágio também passou por inovações, buscando maior equidade e aceitação social, como adiante demonstrado:

- **Contratos Iniciais (Primeira Fase):** os primeiros contratos previam um modelo de tarifa de pedágio fixa por praça, com cobrança manual e sem diferenciação significativa para os usuários. A tarifa era calculada com base na extensão do trecho e nos investimentos previstos, mas sem muita flexibilidade.
- **Contratos Posteriores (Terceira e Quarta Fases):** as pressões por modicidade tarifária e por mecanismos mais justos de cobrança levaram à introdução de inovações, destacando-se:
 - **Desconto para Usuário Frequente (DUF):** mecanismo que oferece descontos progressivos para usuários que utilizam a mesma praça de pedágio múltiplas vezes no mês, beneficiando moradores e trabalhadores locais.
 - **Pedágio Ponto a Ponto (Free Flow):** tecnologia que permite a cobrança eletrônica do pedágio apenas pelo trecho efetivamente percorrido, eliminando as praças físicas e as filas, além de promover uma cobrança mais justa e proporcional ao uso da rodovia.
 - **Tarifas Diferenciadas:** em alguns casos, foram introduzidas tarifas diferenciadas para veículos comerciais ou em horários de pico, buscando otimizar o uso da infraestrutura e a arrecadação. Essa evolução reflete um isomorfismo mimético, com a adoção de tecnologias e modelos de cobrança observados em outros países, e um isomorfismo coercitivo, impulsionado pela pressão da sociedade e de órgãos de controle por maior justiça e modicidade tarifária.

Em síntese, a evolução dos contratos de concessão rodoviária no ente federativo analisado é um testemunho da capacidade de o Estado responder a um complexo conjunto de pressões institucionais. As mudanças detalhadas acima não foram meramente técnicas; elas foram respostas estratégicas a:

- **Pressões Coercitivas:** demandas de órgãos de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público), críticas da imprensa e da opinião pública (especialmente

sobre tarifas e qualidade dos serviços), e exigências de investidores por maior segurança jurídica;

- Pressões Miméticas: busca por “melhores práticas” e modelos de sucesso em outros contextos, tanto nacionais quanto internacionais, para aprimorar a modelagem contratual e a gestão de riscos;
- Pressões Normativas: influência de profissionais especializados (engenheiros, advogados, economistas) que disseminaram conhecimentos e padrões de excelência na área de infraestrutura e *project finance*.

A Agência Reguladora, em particular, atuou como um agente central nesse processo, internalizando essas pressões e traduzindo-as em novas cláusulas contratuais e requisitos de fiscalização. O objetivo final foi não apenas aprimorar a eficiência do programa, mas, crucialmente, garantir sua legitimidade e sobrevivência em um ambiente político e social frequentemente hostil à cobrança de pedágio em rodoviask. As inovações contratuais, ao oferecerem maior transparência, segurança jurídica, serviços de melhor qualidade e mecanismos de tarifação mais justos, visaram justificar a existência do programa e demonstrar seu valor para o Estado e para os usuários.

5 DISCUSSÃO

A análise da evolução dos contratos de concessão rodoviária no ente federativo selecionado, ao longo de suas quatro fases, revela um processo dinâmico de adaptação e aprimoramento impulsionado por um complexo inter-jogo de forças institucionais (alinhamento com Scott, W. R., 2008). Os achados empíricos, detalhados na seção anterior, fornecem evidências robustas que corroboram a aplicabilidade da Teoria Institucional para explicar as transformações observadas.

A principal tese que emerge desta discussão é que o Poder Concedente, por meio da Agência Reguladora, inovou e sofisticou os contratos de concessão não apenas por uma busca intrínseca por eficiência, mas, fundamentalmente, para garantir a legitimidade e a sobrevivência do programa frente a um ambiente de intensas pressões políticas, sociais e de mercado. As mudanças contratuais podem ser interpretadas como manifestações dos três tipos de isomorfismo propostos por DiMaggio e Powell (1983):

- Isomorfismo Coercitivo: As pressões mais evidentes e diretas vieram de órgãos de controle, da mídia e da sociedade civil. As críticas sobre a modicidade tarifária,

a qualidade dos serviços, a transparência nos reequilíbrios econômico-financeiros e a falta de mecanismos eficazes de solução de controvérsias forçaram o Poder Concedente a agir. A introdução de mecanismos como o DUF e o Pedágio Ponto a Ponto, a expansão dos serviços aos usuários (Wi-Fi, monitoramento inteligente) e o maior rigor na fiscalização são respostas diretas a essas demandas coercitivas. A necessidade de se evitar grandes disputas, investigações e a perda de apoio público impulsionou a adoção de cláusulas mais robustas e transparentes. A judicialização de disputas nos contratos iniciais, por exemplo, gerou uma pressão coercitiva para a adoção da arbitragem, um mecanismo que oferece maior previsibilidade e celeridade, atendendo às expectativas dos investidores e reduzindo o risco de paralisação dos projetos.

- **Isomorfismo Mimético:** A incerteza inerente à gestão de programas de concessão de grande porte, especialmente em um país em desenvolvimento, levou o ente federativo a observar e replicar modelos e práticas bem-sucedidas em outros contextos. A adoção da Matriz de Riscos detalhada, a sofisticação dos mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro (como o fluxo de caixa marginal) e a diversificação das fontes de financiamento (com a emissão de debêntures de infraestrutura) são exemplos claros de mimetismo. O Poder Concedente e a Agência Reguladora buscaram aprender com as experiências de outros estados, países e setores, incorporando as “melhores práticas” que demonstraram eficácia na atração de investimentos e na gestão de contratos complexos. Essa imitação não foi cega, mas adaptada à realidade local, visando reduzir a incerteza e aumentar a credibilidade do programa.
- **Isomorfismo Normativo:** A profissionalização crescente do setor de infraestrutura e de *project finance* no Brasil, com a formação de especialistas em direito, engenharia e economia, exerceu uma influência normativa significativa. A disseminação de conhecimentos sobre modelagem financeira avançada, gestão de riscos, mecanismos de solução de controvérsias e regulação de serviços públicos contribuiu para a padronização e o aprimoramento das cláusulas contratuais. A participação de consultores especializados, escritórios de advocacia e instituições financeiras com *expertise* em concessões, tanto na elaboração dos editais quanto na assessoria às concessionárias, ajudou a moldar os contratos de acordo com as normas e expectativas da comunidade profissional. A Agência Reguladora, ao

incorporar esses conhecimentos em suas regulamentações e exigências contratuais, atuou como um vetor desse isomorfismo normativo.

A interconexão desses três tipos de isomorfismo é fundamental. As pressões coercitivas (críticas sociais, demandas de controle) criaram a necessidade de mudança. O mimetismo (observação de modelos de sucesso) ofereceu soluções. E o isomorfismo normativo (conhecimento especializado) forneceu as ferramentas e a linguagem para implementar essas soluções nos contratos. O resultado foi uma trajetória de evolução que transformou contratos inicialmente mais simples e genéricos em documentos altamente complexos, detalhados e sofisticados.

A questão central, no entanto, permanece: o “interesse público” foi efetivamente servido por essa evolução? A resposta é multifacetada. Por um lado, é inegável que a sofisticação contratual resultou em melhores serviços aos usuários. A expansão das obrigações das concessionárias, com a introdução de ambulâncias, guinchos, monitoramento inteligente e conectividade, elevou significativamente o padrão de segurança, conforto e conveniência nas rodovias. A Agência Reguladora, com seus mecanismos de fiscalização mais rigorosos e indicadores de desempenho, tem sido mais eficaz em garantir o cumprimento dessas obrigações.

Por outro lado, a sofisticação contratual e a busca por maior segurança jurídica para os investidores também podem ter implicações no custo dos serviços. Embora a modicidade tarifária seja um princípio, a complexidade dos contratos e a necessidade de remunerar os riscos assumidos pelas concessionárias podem levar a tarifas mais elevadas. A discussão sobre se o aumento da qualidade dos serviços justifica o custo do pedágio é um debate contínuo e legítimo. No entanto, a evolução dos mecanismos de tarifação, como o DUF e o Pedágio Ponto a Ponto, demonstra um esforço para tornar a cobrança mais justa e equitativa, mitigando parte da resistência social.

Além disso, a maior clareza na alocação de riscos e nos mecanismos de reequilíbrio, embora benéfica para a segurança jurídica e a atração de investimentos, também pode ser vista como uma forma de proteger os concessionários de riscos que, em um modelo puramente de mercado, poderiam ser integralmente seus. A complexidade dessas cláusulas exige uma capacidade regulatória e fiscalizatória extremamente robusta por parte do Estado para garantir que não haja extração de rendas excessivas ou que os reequilíbrios não sejam indevidamente favoráveis às concessionárias.

Em suma, a evolução contratual do programa de concessões rodoviárias no ente federativo brasileiro objeto de análise é um exemplo de como as instituições se adaptam para sobreviver e prosperar em ambientes desafiadores. As pressões institucionais atuaram como catalisadores para a inovação e o aprimoramento, levando a contratos mais robustos, transparentes e, em muitos aspectos, mais benéficos para o Estado e os usuários. Contudo, a vigilância contínua e a capacidade de adaptação da Agência Reguladora permanecem cruciais para garantir que o equilíbrio entre os interesses públicos e privados seja mantido e que o programa continue a servir ao desenvolvimento do país de forma justa e eficiente.

6 CONCLUSÕES

A trajetória do programa de concessões rodoviárias do ente federativo brasileiro analisado, ao longo de suas quatro fases entre 1998 e 2020, oferece um panorama rico e complexo da interação entre políticas públicas, dinâmica de mercado e pressões institucionais. A análise detalhada das alterações contratuais ao longo do tempo, sob a lente da Teoria Institucional, permitiu confirmar que as modificações implementadas não foram meramente incrementais, mas representaram um processo estratégico de aprimoramento do modelo de concessão rodoviária, impulsionado pela necessidade de legitimar o programa e garantir sua continuidade.

O estudo demonstrou que as dificuldades orçamentárias iniciais, que levaram à adoção do modelo de concessão rodoviária foram apenas o ponto de partida. A partir daí, o programa foi constantemente moldado por um ambiente de intensas pressões: a demanda por investimentos em infraestrutura, a resistência social à cobrança de pedágio, o escrutínio de órgãos de fiscalização e controle, as expectativas da mídia e as exigências de segurança jurídica por parte dos investidores. Essas pressões, interpretadas como forças coercitivas, miméticas e normativas, atuaram como catalisadores para a evolução contratual.

Assim, as principais conclusões deste estudo podem ser sintetizadas da seguinte forma:

1. Adaptação e Sobrevivência Institucional: o programa de concessões sobreviveu e se expandiu porque o Poder Concedente e a Agência Reguladora demonstraram

- uma notável capacidade de adaptação. As inovações contratuais foram respostas diretas às críticas e demandas, buscando conferir maior legitimidade ao modelo;
2. **Sofisticação Contratual Progressiva:** houve uma clara trajetória de sofisticação dos contratos, passando de modelos mais simples e genéricos para documentos altamente detalhados e complexos. Essa sofisticação abrangeu áreas críticas como a solução de controvérsias (migração para arbitragem e *dispute boards*), o reequilíbrio econômico-financeiro (metodologias de fluxo de caixa marginal), a alocação de riscos (matrizes de riscos exaustivas) e os mecanismos de tarifação (DUF, Pedágio Ponto a Ponto);
 3. **Aumento dos Benefícios para o Estado e Usuários:** as alterações contratuais resultaram em um aumento tangível dos benefícios para o Estado e para os usuários. Para o Estado, houve maior previsibilidade, segurança jurídica e capacidade de atrair investimentos. Para os usuários, a expansão dos serviços (socorro médico e mecânico, monitoramento inteligente, conectividade) e a introdução de mecanismos de tarifação mais justos (descontos para usuários frequentes, por exemplo) representaram uma melhoria significativa na qualidade e na experiência de uso das rodovias;
 4. **Teoria Institucional como Lente Explicativa:** a Teoria Institucional se mostrou um arcabouço teórico robusto para explicar as mudanças ocorridas. Os isomorfismos coercitivo (pressões de controle e sociedade), mimético (imitação de melhores práticas) e normativo (influência de profissionais especializados) atuaram de forma interligada, impulsionando a homogeneização e o aprimoramento das práticas contratuais.

Em última análise, o programa de concessões rodoviárias do ente federativo analisado é um caso emblemático de como a gestão pública pode evoluir em um ambiente de restrições e pressões. A capacidade de aprender com a experiência, de incorporar as demandas sociais e de mercado, e de traduzir essas lições em contratos mais robustos e transparentes foi fundamental para a sustentabilidade e o sucesso do programa. Os contratos tornaram-se, assim, não apenas instrumentos jurídicos, mas também ferramentas de governança e legitimação, essenciais para justificar a cobrança de pedágio e para demonstrar o compromisso do Estado com a entrega de infraestrutura de qualidade para seus cidadãos.

Ainda que desafios persistam, especialmente no que tange ao equilíbrio entre a modicidade tarifária e a rentabilidade dos investimentos, a trajetória analisada aponta para um modelo em constante aprimoramento, que busca conciliar os interesses públicos e privados em prol do desenvolvimento da infraestrutura rodoviária do país. A continuidade desse processo de adaptação e aprimoramento, com a vigilância ativa da Agência Reguladora e a participação da sociedade, será crucial para o futuro das concessões de rodovias no Brasil.

REFERENCIAS

ARTESP. Relatório da administração. 2015. Disponível em:
<http://201.55.10.109/RelatorioAnual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%202015.pdf>.

ARTESP. Contratos de concessão. 2018. Disponível em:
<http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/transparencia/contratos-de-concessao.aspx>.

ARTESP. Concessão de 1.273 kms de rodovias entre Piracicaba e Panorama na divisa com MS prevê investimentos de R\$ 14 bilhões. 2019. Disponível em:
<http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/noticias/noticia-detalhes.aspx?id=275>.

ARTESP. Rodovias: eixo SP. 2020a. Disponível em:
<http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/rodovias/rodovia-interna.aspx?id=24>.

ARTESP. Agência de transporte do Estado de São Paulo. 2020b. Disponível em:
<http://www.artesp.gov.sp>.

ARTESP. Apresentação da diretoria em reunião com ABCR. 2011. Disponível em:
<http://www.artesp.sp.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ARTESP. Nota à imprensa. 2019. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ARTESP. Nota à imprensa. 2020. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ARTESP. Contratos de concessão. s.d. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2019; 10 jun. 2020.

BLANKA, F. F.; SAMANEZA, C.; BAIDYAB, T. K. N.; DIAS, M. A. G. Economic valuation of a toll road concession with traffic guarantees and the abandonment option. **Production**, v. 26, n. 1, p. 39–53, jan./mar. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6513.168713>.

DEPINÉ, F. D. C. Concessão de rodovias: modalidades e formas de remuneração do concessionário. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, p. 147–160, 1983.

DYNATEST. Conheça o programa com o intuito de salvar vidas através de rodovias mais seguras, o IRAP. 2019. Disponível em: <http://dynatest.com.br/conheca-o-programa-irap/>.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

FONSECA, V. S.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Conversação entre abordagens da estratégia em organizações: escolha estratégica, cognição e instituição. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 25, p. 93–109, 2002.

GIDDENS, A. The constitution of society: outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press, 1984.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOPALKRISHNA, N.; KARNAM, G. Performance analysis of national highways public private partnerships in India. **Public Works Management & Policy**, v. 20, n. 3, p. 264–285, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1177/1087724X15584779>.

NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. Economic performance through time. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359–368, 1994.

SCOTT, W. R. Institutions and organizations. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.

SCOTT, W. R. Institutions and organizations: ideas, interests, and identities. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2008.

SILVA, C. L. M.; GONÇALVES, S. A. Nota técnica: a teoria institucional. In: Handbook de estudos organizacionais – modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 2009. p. 218–225.

SIMON, H. A behavioral model of rational choice. In: SIMON, H. Models of man, social and rational: mathematical essays on rational human behavior in a social setting. New York: Wiley, 1957.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

Contribuição dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

Disponibilidade dos dados

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

Como citar este artigo (APA)

Resende, P. T. V. de, César, R. V., & Carvalho, G. de O. (2026). EVOLUÇÃO CONTRATUAL EM CONCESSÕES RODOVIARIAS SOB O PONTO DE VISTA DA TEORIA INSTITUCIONAL: ESTUDO DE CASO EM UM ENTE FEDERATIVO BRASILEIRO. *Veredas Do Direito*, 23, e235254. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.5254>