

Fatores Associados a Eficácia de uma Concessionária de Serviço Público: Um Olhar Para Percepção dos Usuários de uma Rodovia Federal Brasileira

DAISY LIMA DE SOUZA SANTOS
UNIVERSIDADE SALVADOR (UNIFACS)

ÉLVIA FADUL
UNIVERSITÉ PARIS-EST CRÉTEIL

Agradecimento à órgão de fomento:
Agradecemos a CNPq e CAPES pelo apoio oferecido.

Fatores Associados a Eficácia de uma Concessionária de Serviço Público: Um Olhar Para Percepção dos Usuários de uma Rodovia Federal Brasileira

1 INTRODUÇÃO

Por vários anos o modal rodoviário é a principal alternativa para movimentar as pessoas e bens. No Brasil, representa 61% da matriz de transporte de cargas, seguido do modal ferroviário 20,7%, aquaviário 13,6%, dutoviário 4,2 e aéreo 0,4%. No que tange a passageiros, o modal rodoviário domina com 95%. É o principal responsável pela integração de todo o sistema de transporte, contribuindo de forma significativa com o desenvolvimento socioeconômico do Brasil (CNT, 2016).

Entretanto, durante muitos anos, foi papel do Estado, com seu poder soberano, administrar e controlar todos os setores de serviços públicos, incluindo a construção, conservação de rodovias. Na medida em que os anos foram passando, em função da ampliação das demandas da sociedade e do discurso que o Estado sozinho não conseguia mais dar conta de suas atividades, iniciou-se um processo de transferência das atividades, antes realizadas pelo poder público, para o setor privado. Dessa forma, serviços antes considerados monopólios do Estado, como transporte, educação, infraestrutura, segurança, rodovias, saúde, entre outros, começaram a ter a sua realização efetuada por entidades do setor privado. E esse processo de transferência se intensifica a partir da reforma do Estado, quando se propõe uma redefinição do seu papel, em que apenas algumas poucas áreas deveriam ficar sob a responsabilidade do setor público. Assim, os demais serviços deveriam e poderiam ser transferidos através dos instrumentos de privatização, concessão, publicização, etc (PDRAE, 1995).

Dentre os serviços que são objeto de concessão, interessa a este trabalho, as concessões de rodovias. No que tange a concessão de rodovias, a questão ainda é mais peculiar, pois as rodovias são bens inalienáveis pertencentes ao poder público e, em virtude disso, voltam para o Estado no momento que o prazo da concessão estabelecido termina (ABREU; SILVA, 2009).

Associado ao processo de concessão de serviços públicos, foram criadas as Agências Reguladoras como forma de garantir que os serviços fossem prestados dentro das especificidades acordadas com o Estado e as concessionárias. No caso das concessões de rodovias, existe a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), uma autarquia sob regime especial, que tem por finalidade regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens, harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público, arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica (ANTT, 2016). Neste sentido, uma das ações realizadas pela ANTT é a pesquisa de satisfação dos usuários como forma de verificar o atendimento dos interesses dos usuários e a eficácia da concessionária no cumprimento de suas atribuições.

Desta forma, analisar a eficácia de um serviço público concedido através da percepção dos usuários é fator importante para verificar a eficiência da concessionária e sua capacidade de gestão em relação ao escopo do contrato para qual foi contratada. Assim sendo, partindo do contrato celebrado entre concessionário e o poder público, foram identificados os elementos deste contrato que são objeto de avaliação pela ANTT junto à concessionária como forma de avaliar o seu desempenho. Assim, buscou-se avaliar a eficácia da concessionária através de uma

pesquisa de satisfação com os usuários, tendo como dimensões de análise os seguintes: segurança, conservação, atendimento, pagamento e monitoração. Esses elementos funcionam como parâmetros de desempenho nos contratos de concessão de rodovias.

Apesar de relevante no contexto das concessões, estudos sobre satisfação dos usuários desses serviços são escassos. Entretanto, alguns deles podem ser mencionados como os realizados por Marinho (2006), Resende, Oliveira e Souza (2009) e Souza, Silva e Araújo (2015). Desta forma, torna-se relevante investigações que possam identificar níveis de satisfação dos usuários como forma de ampliar o nível de conhecimento sobre a eficácia das empresas que são concessionárias desses serviços públicos. Desta forma, o objetivo geral desta pesquisa é identificar os elementos da eficácia da concessão pública, na avaliação dos usuários da rodovia BR 324/BA. Para alcance desse objetivo, este artigo está estruturado da seguinte forma: esta introdução, que apresenta a contextualização e o objetivo da pesquisa, seguido do referencial teórico e da metodologia. O tópico seguinte descreve as análises e por fim, apresentam-se as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCESSÃO DE RODOVIAS

Oliveira et al. (2004) retrata que, antes da década de 1940, a infraestrutura das rodovias brasileiras estava carente de modernização e manutenção. O Brasil, chegou por volta de 1945, com 423 km da estrutura rodoviária pavimentada, tanto federal quanto estadual.

Durante a década de 1970, o DNER continuou realizando obras nas rodovias federais, a fim de continuar a integração em todo o Brasil. Dessa integração, foram criadas diversas rodovias, entre elas podemos citar a rodovia Transamazônica, a chamada Belém-Brasília e também a construção da Ponte Presidente Costa e Silva, conhecida como Ponte Rio-Niterói (DNIT, 2016).

Na década de 1980, as rodovias federais pavimentadas chegavam a 47 mil km. Entretanto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Fundo Rodoviário Nacional foi extinto, deixando de ser investidos recursos financeiros no setor rodoviário. Com isso, os recursos foram escassos e novas alternativas para resolver o problema da infraestrutura rodoviária foram colocadas em prática. Dessas alternativas, podemos citar o Programa de Concessão de Rodovias, o Programa de Descentralização e o Programa Crema, de restauração e manutenção rodoviárias (DNIT, 2016).

De acordo com Abreu e Silva (2009), o processo de concessão das rodovias federais iniciou com a necessidade de redução dos gastos públicos que eram destinados à manutenção e à melhoria das rodovias. A deterioração das rodovias fez com que o Estado percebesse a necessidade de mudança no seu papel e na sua atuação diante da infraestrutura rodoviária.

Uma das principais marcas do processo de concessões de serviço público foi a Lei nº 8.987/95. Essa Lei estabeleceu que, através de contratos, as empresas privadas podem prestar serviço público à sociedade em nome do Estado. A concessão de rodovias foi adotada com o intuito de atrair novos recursos e investimentos para a infraestrutura rodoviária (OLIVEIRA et al., 2004).

O programa federal de concessão de rodovias foi estabelecido com o intuito de resolver e solucionar as necessidades das rodovias no que tange à manutenção e conservação, para isso, foi concedido a empresas privadas o direito de exploração, mediante a cobrança de tarifa reajustável, o pedágio (GONZE, 2014). O Programa de Concessão de Rodovias Federais abrange 11.191,1 quilômetros de rodovias, desdobrado em concessões promovidas pelo

Ministério dos Transportes, pelos governos estaduais, mediante delegações com base na Lei n.º 9.277/96, e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

2.2 REGULACÃO

De acordo com Fadul (2002) regulacão é um termo complexo e de difícil conceituacão. Nesse sentido, a autora analisa que:

A regulacão é um termo difícil de conceituar e a dificuldade em conceituá-lo reside na própria complexidade que ele encerra em si mesmo. O fato de constituir-se num conjunto de dispositivos que se interligam e determinam uma pluralidade de atos diversos e sucessivos sobre um objeto ou um fenômeno com vistas ao seu ajustamento, faz da regulacão uma idéia fluida, oscilante, quase utópica, pois na realidade ela é, apenas, *um estado de um sistema em um determinado momento*. (FADUL, 2002, p.3).

Medauar (2002) chama atencão para a interpretaçã da palavra no vocabulário inglês *regulation*. Ao ser traduzido para o francês e o português, nota-se que adquiriu conotaçõs variadas, em virtude da diferença dos verbos *réguler/réglementer*, do lado francês, e *regular/regulamentar* do lado português. Para alguns teóricos, *regulamentar* significa só explicitar a lei. Entretanto, *regulamentar* teria sentido mais restrito que *regular* (MEDAUAR, 2002).

Cabe aqui distinguir os termos regulacão e regulamentacão. Regulacão como sendo diretrizes e metas de caráter estratégico que controlam os objetivos, mas permite maior liberdade quanto à forma de realizar os serviços, ou seja, o seu processo. Regulamentacão como sendo a emissão de normas e regulamentos de caráter administrativo que promovem intervençã sobre a forma de realizaçã dos serviços, ou seja, o seu processo. A regulacão das atividades econômicas é tão antiga quanto à existênciã das antigas civilizaçõs e de sociedades organizadas em Estados, vista como normas e leis das sociedades produzidas para ordenar a atividade econômica de modo a garantir a prosperidade geral.

No entanto, é com a reforma do Estado iniciada a partir de 1995 com o Plano Diretor de Reforma do aparelho do Estado (PDRAE) e com as privatizaçõs de bens e serviços públicos, que redefiniram de relaçõs contratuais entre tutela do Estado e os operadores de serviços, que foi construído esse novo desenho regulatório no Brasil, com a introduçã da competiçã nos mercados e a criaçã de agênciãs reguladoras.

A partir de entã, a regulacão tem sido usada em situaçõs nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos como, por exemplo, transportes, energia, comunicaçõs, água, saneamento básico, entre outros, que têm em comum algumas características que implicam na necessidade de alguma forma de intervençã pública.

Soares (2013) defende que em decorrênciã de uma crise financeira, o Estado não tinha mais condiçõs de atender às demandas crescentes da sociedade. Foi a partir desse momento que surgiu o Estado Regulador, com o poder de passar a iniciativa privada a responsabilidade de determinados serviçõs públicos.

O Estado regulador, que assume essa característica no Brasil com o processo de reforma, é definido por Silva e Nelson (2015) como uma organizaçã institucional que se relaciona com as concepçõs do Estado de direito, tendo o Estado como legalista. Os autores refletem que o Estado passou a exercer a regulacão no que se refere à intervençã estatal, manifestando-se tanto por poderes, quanto por açõs, que têm objetivos econômicos e que resultam em efeitos econômicos que não podem ser evitados.

O Estado passou a usar mecanismos de intervenção para garantir que os direitos da coletividade fossem assegurados de forma correta pela iniciativa privada, evitando que a sociedade seja lesada, na medida em que a função de prestação de serviços públicos tenha sido delegada pelo Estado à esfera particular (SILVA; NELSON, 2015). A partir dessa forma de regulação, o Estado continuou dominando economicamente, porém, de forma indireta, pois se buscou a realização dos resultados através da utilização de instrumentos políticos que influenciariam os particulares a atingirem esses resultados. Pereira (2011) compartilhava dessa compreensão, quando afirmou que o conceito de regulação, embora contestável, é o único a delimitar a intervenção do Estado junto a setores privados, impondo dessa forma normas de conduta que visem a obrigá-los a atingir o bem-estar da comunidade.

Para Marques Neto (2002), falar em regulação de serviços públicos é um desafio, pois envolve a relação entre duas esferas jurídicas que historicamente passam por expressivas transformações nas últimas décadas. Por outro lado, para Gonze (2014) regulação é a integração dos processos políticos e econômicos na análise da intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, o Estado controla e se faz presente em toda parte que envolve a sociedade, atuando de forma ativa, tanto na economia quanto nas relações contratuais entre fornecedores e consumidores. A partir daí é que a regulação faz o seu papel, atuando para equilibrar essas relações, com o intuito de que os acordos firmados sejam cumpridos e se sustentem até o prazo determinado.

2.2.1 Agencia Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)

A ANTT foi criada pela Lei nº 10.233/2001, com a finalidade de regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens, harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público, arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica (ANTT, 2016).

As competências da ANTT são: (a) CONCESSÃO: ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração da infraestrutura; (b) PERMISSÃO: transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviário e ferroviário não associados à exploração da infraestrutura e; (c) AUTORIZAÇÃO: transporte de passageiros por empresa de turismo e sob regime de fretamento, transporte internacional de cargas, transporte multimodal e terminais.

A fiscalização dos Contratos de Concessão das Rodovias Federais sob responsabilidade da ANTT é realizada em função dos parâmetros de desempenho especificados nos respectivos Contratos de Concessão e em conformidade com os planejamentos anuais apresentados pelas concessionárias, nos quais constam as programações de obras e serviços a serem executados ao longo de cada mês (ANTT, 2016).

2.3 CONTRATO DE CONCESSÃO

O contrato de concessão é o contrato pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou obra, ou lhe cede o uso de um bem público, para que explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições contratuais. Os contratos de concessão são caracterizados pelo envolvimento da empresa concessionária em todos os aspectos ligados à operação e à manutenção de infraestrutura assim como à provisão de um determinado serviço público. Nesse sentido, a concessionária também assume um risco, uma vez que sua receita é proporcional à quantidade de serviço prestada. Adicionalmente, na maioria dos contratos de

concessão, a concessionária é responsável pela cobrança de uma tarifa ao usuário, essa tarifa que deve financiar, parcialmente ou totalmente, os custos da concessionária.

Os contratos constituem-se no principal documento de regulação em um processo de concessão. Nele, devem estar descritos os objetivos e quais procedimentos ou ferramentas estão disponíveis para alcançá-los. Devem prever também a definição dos riscos para concessão e a forma como podem ser minimizados (GONZE, 2014).

Os tipos de contrato de concessão que trata a Lei nº 8.987/1995 são: Contrato de concessão de uso de bem público; Contrato de concessão de serviço público comum e Contrato de concessão de serviço público precedido da execução de obra pública. Com a promulgação da Lei nº 11.079/04, foram instituídos mais dois tipos de contratos de concessão na modalidade de parcerias público-privadas, o contrato de concessão patrocinada e o contrato de concessão administrativa.

Os contratos de concessão rodoviária, na esfera federal, foram divididos em fases, sendo essas fases modeladas com quatro linhas de ação, paralelas, ao longo do período de concessão. Essas fases do contrato tem a necessidade de intervir de forma prevista, em determinado momento, nos trechos estabelecidos pela concessão.

A primeira fase constituiu no estabelecimento da concessão e de uma recuperação em caráter de emergência, tem um prazo que varia entre 6 e 12 meses, seguida da segunda fase que é a conservação geral. A terceira fase é a execução das obras de melhorias e ampliação. A quarta fase é a implantação e execução dos sistemas de operação rodoviária.

Ainda de acordo com Gonze (2014), os contratos de concessão rodoviária também se referem aos sistemas ou elementos que estruturam a rodovia. Nesse sentido, considera as características específicas de cada um, a partir disso, são estabelecidos os procedimentos e os resultados esperados em cada fase da concessão. Os contratos em vigor, atualmente, estabelecem as seguintes estruturas/elementos: (i) Pavimentos; (ii) Sistemas de sinalização e dispositivos de segurança; (iii) Obras-de-Arte correntes; (iv) Obras-de-Arte Especiais; (v) Faixa de domínio e canteiro central; (vi) Terraplenos; (vii) Sistemas de iluminação; (viii) Edificações; e (ix) Sistemas operacionais e de atendimento ao usuário.

A junção desses elementos demonstra como a concessionária deve operacionalizar a concessão, pois, no contrato de concessão estão descritos os objetivos a serem alcançados. Para cada elemento existe uma linha de ação prevista, na qual são encontradas as especificações para atingir o que foi acordado (GONZE, 2014).

2.3.1 Fiscalização de cumprimento dos parâmetros de desempenho

A fiscalização dos Contratos de Concessão das Rodovias Federais sob responsabilidade da ANTT é realizada em função dos parâmetros de desempenho especificados nos respectivos Contratos de Concessão e em conformidade com os planejamentos anuais apresentados pelas concessionárias, nos quais constam as programações de obras e serviços a serem executados ao longo de cada mês (ANTT, 2016).

De acordo com o Manual de Fiscalização de Rodovias Concedidas da ANTT, através da Resolução ANTT nº 5.083/2016, constituem instrumentos da fiscalização o Termo de Registro de Ocorrência (TRO) e Auto de Infração (AI). O TRO é o instrumento a ser utilizado pelo agente de fiscalização, no momento da identificação de inconformidade, que possua prazo definido para correção previsto no Contrato de Concessão ou em regulamentação específica. Desse modo, o TRO visa comunicar à concessionária o prazo de correção de determinada irregularidade verificada pela fiscalização da ANTT.

A ANTT, em 2014, mediante a Deliberação nº 261, aprovou o chamado Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) para Concessionárias de Rodovias Federais, com vistas à adoção de medidas de compensação em decorrência de irregularidades verificadas no âmbito de Processos Administrativos Simplificados (PAS) em trâmite, o qual permitiu a conversão de processos de multa em obras ou serviços voltados à melhoria da rodovia (ANTT, 2017).

Por meio do TAC, em contrapartida à suspensão dos PAS e à concessão de desconto sobre os valores exigíveis de multas, caso os respectivos processos fossem finalizados, a Concessionária se comprometeria a aplicar esses valores na realização de novas obras de melhoria da rodovia não previstas no Contrato de Concessão, mediante análise e aprovação da ANTT. Com isso, os usuários da rodovia são diretamente beneficiados por meio da execução de novas obras de melhoria não previstas nos Contratos de Concessão, sem incorrer em aumento das tarifas de pedágio, explicitando-se o interesse público envolvido na celebração do TAC (ANTT, 2017).

3. METODOLOGIA

Com o intuito de responder ao objetivo central dessa pesquisa, optou-se por realizar uma pesquisa descritiva. Para análise do fenômeno descrito, este estudo usou como *locus* da pesquisa a concessionária de rodovias VIABAHIA que opera as concessões das BR 324/BA e 116/BA, que ligam as cidades de Salvador às cidades de Simões Filho, Amélia Rodrigues, Feira de Santana, Santo Estevão, Rafael Jambeiro, Milagres, Nova Itarana, Jequié, Vitória da Conquista, Cândido Sales, entre outras no estado da Bahia. A pesquisa foi realizada no ano de 2017, as entrevistas foram realizadas nos meses de agosto entre os meses de agosto a dezembro de 2017 e a análise documental foi realizada dentre os anos de 2009 a 2017, pois a concessão deu início no ano de 2009.

Foram utilizados três tipos de instrumentos de coleta de dados: o questionário, a análise documental e entrevista semiestruturada. A análise documental foi realizada nos documentos da Agência reguladora para identificar os contratos, os relatórios de fiscalização e o acompanhamento do cumprimento das metas pela concessionária.

O questionário foi aplicado aos usuários da rodovia BR 324/BA sob responsabilidade da concessionária objeto deste estudo. O questionário foi aplicado na praça de pedágio que fica localizada nas intermediações da cidade de Amélia Rodrigues/BA, entre os dias 01 a 30 de novembro de 2017. A amostra dos usuários foi não probabilística composta pelos usuários que se dispuseram a responder o questionário.

O questionário é composto de duas partes principais. A primeira parte foi destinada a identificação dos usuários da rodovia do estudo onde se solicita seis informações principais: sexo, idade, escolaridade, ocupação, motivo da viagem e frequência da viagem. Na segunda parte do questionário, exploraram-se as questões fechadas, onde se solicitou que o respondente identificasse seu grau de concordância em relação a um conjunto de afirmações. O grau de concordância foi medido por meio de uma escala do tipo Likert: Discordo totalmente (1); Discordo (2); Indiferente (3); Concordo (4) e Concordo plenamente (5). As afirmativas, por sua vez, buscaram identificar a percepção dos usuários em relação ao que se determina no contrato de concessão e seus parâmetros de desempenho (recuperação, sinalização, monitoração, atendimento, forma de pagamento e estrutura).

A entrevista semiestruturada foi aplicada ao presidente, ao diretor financeiro e ao superintendente de operações da concessionária, aos supervisores e aos gerentes da Viabahia. As entrevistas e os documentos da agência reguladora foram analisados através da técnica de análise de conteúdo, na perspectiva de Bardin (2016). As unidades de análise utilizadas foram

frases e palavras. Neste trabalho, as falas dos entrevistados aparecem identificados pelas expressões E1, E2, etc.

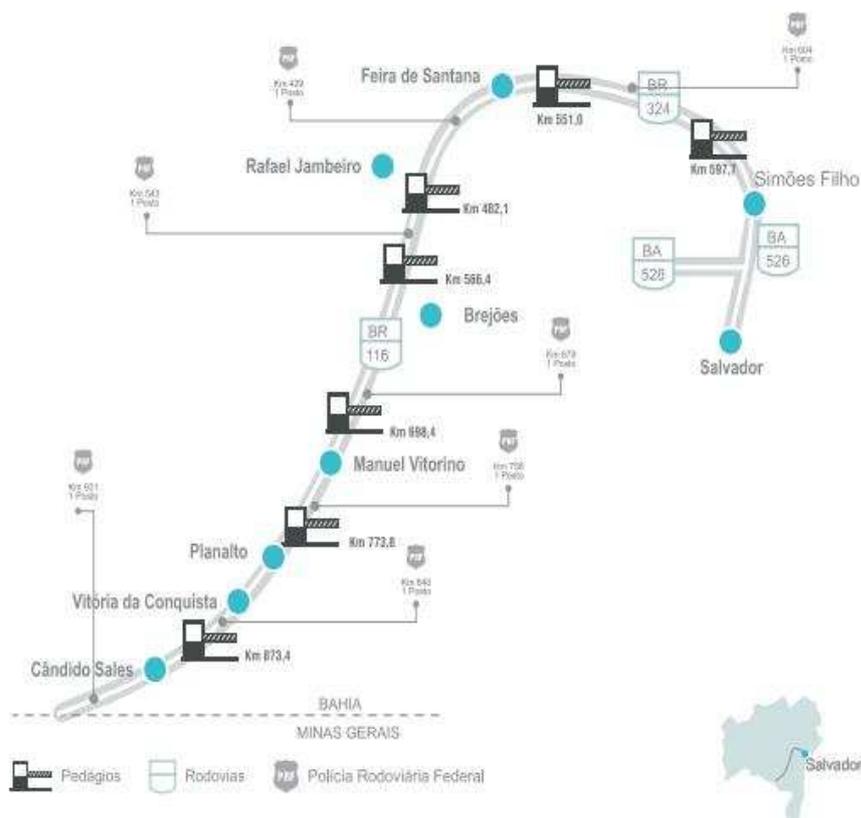
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO - VIABAHIA

A Viabahia Concessionária de Rodovias S/A ganhou a concessão para administrar por 25 anos os trechos concedidos. Integralmente inserida no estado da Bahia, a extensão concedida cruza 26 municípios, conforme figura 1. Os trechos concedidos são os seguintes:

- BR-116 (Feira de Santana – Divisa BA/MG) – 554.1 quilômetros
- BR-324 (Salvador – Feira de Santana) – 113.2 quilômetros
- BA-526 (Entrada BR-324 – Entrada BA-528) – 9.3 quilômetros
- BA-528 (Entrada BA-526 – Acesso à Base Naval de Aratu) – 4.0 quilômetros

A BR-324 é uma importante interligação estadual que atravessa uma região de alta densidade demográfica. Salvador e Feira de Santana são fortes polos de atração de turistas que viajam utilizando veículos de passeio. O trecho concedido tem pista dupla com duas faixas por sentido. Diariamente utilizam essa rodovia entre 28.000 e 39.000 veículos. A figura 3 demonstra com mais detalhe o mapa dos trechos contemplados no contrato de concessão da Viabahia.

Figura 1 - Mapa detalhado concessão Viabahia



Fonte: ANTT (2017).

A BR-116 caracteriza-se pelo intenso tráfego de veículos comerciais, exercendo um papel de eixo de integração Norte-Sul do país, interligando a região Nordeste às regiões Sul e Sudeste. Dependendo do trecho, o tráfego diário abrange a faixa de 7.000 até 10.000 veículos, representando os veículos comerciais aproximadamente dois terços do tráfego total.

O contrato foi assinado em setembro de 2009 e a cobrança de pedágio começou em seis das sete praças previstas em dezembro de 2010, iniciando-se a cobrança na última praça em julho de 2011. Como requisito à celebração do contrato, foi criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), que se denominou de Viabahia. O método de financiamento utilizado foi o denominado *project finance*, que, dentro outros aspectos, visa à utilização das receitas projetadas do empreendimento como garantia aos financiadores (direitos creditórios). Nesse sentido, houve utilização do método de *project finance* no financiamento de longo prazo concedido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à concessionária.

4. DISCUSSÃO DOS DADOS

Foi realizada uma pesquisa com 128 usuários. Nessa pesquisa, foram abordados os elementos referentes aos parâmetros de desempenho definidos no contrato de concessão da Viabahia.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS USUÁRIOS RESPONDENTES

O perfil dos usuários se deu pelos seguintes dados: a predominância é de 94% do sexo masculino, enquanto somente 6% é do sexo feminino. A escolaridade está distribuída da seguinte forma: 46% possuem o nível médio completo, 27% superior completo, 8% (médio incompleto, superior incompleto e fundamental completo) e 3% fundamental incompleto. A idade dos usuários respondentes entre 26 a 35 predomina com 32%, seguido de 22% pelos que têm idade de 46 a 55 anos e 21% para os que têm 36 a 45 anos. Os que possuem idade de 18 a 25 anos formam 11%, de 56 a 65 anos 8% e 6% acima de 65 anos. Para 55% dos pesquisados o motivo da viagem é trabalho, 16% utiliza a rodovia para visitar parentes e familiares, 13% por questões de saúde e os demais utilizam para compras, lazer, estudos, entre outros.

Os usuários do sexo masculino com maior índice de insatisfação tem idade entre 26 a 35 anos, representados por 34%, 36 a 45 anos representados por 21%, de 46 a 55 com 16%, 55 a 65 com 12%, acima de 65 anos 9% e de 18 a 25 7%. O nível de escolaridade dos usuários insatisfeitos do sexo masculino é representado por 37% de nível médio completo, 33% de superior completo, 9% para cada nível médio e superior incompleto, 9% de fundamental completo e 3% de nível superior incompleto. A ocupação dos usuários do sexo masculino insatisfeitos predomina com 33% os funcionários de empresa privada, seguido de 27% de profissionais autônomos (profissional de nível técnico) e 18% de funcionários públicos. O motivo da viagem com maior percentual é trabalho/negócios com 55%, saúde 18% e visita a parentes 18%, os 9% restantes são daqueles que utilizam a rodovia para estudos, lazer, compras, entre outros. A frequência da viagem é semanal para 25%, diária para 21%, mensal para 19%, mais de uma vez por semana para 13%, quinzenal para 12% e 8% utilizam eventualmente.

Os usuários do sexo feminino insatisfeitos, são representadas com idade entre 46 a 55 anos, escolaridade superior completo, são aposentadas, funcionária de empresas privadas, profissionais liberais e autônomas. O motivo da viagem predomina trabalho/negócios, seguido de visita a parentes e amigos. A frequência predomina a diária em seguida de uma vez por semana.

Traçado o perfil dos usuários, a tabela 1 apresenta o de concordância encontrado na pesquisa com os usuários realizada entre os meses de agosto a novembro de 2017.

Tabela 1 - Pesquisa usuários x elementos desempenho

| Elementos | Quantidade de concordância | Total | Concordância % |
|--------------------|-----------------------------------|--------------|-----------------------|
| Recuperação | 83 | 128 | 64,84 |
| Sinalização | 95 | 128 | 74,22 |
| Monitoração | 115 | 128 | 89,84 |
| Conservação | 115 | 128 | 89,84 |
| Atendimento | 117 | 128 | 91,41 |
| Pagamento | 46 | 128 | 35,94 |
| Estrutura de apoio | 65 | 128 | 50,78 |

Fonte: Elaborada pela autora da dissertação.

Apesar de instalados todos os equipamentos previstos no contrato no que se refere aos usuários, a percepção em relação ao pagamento do pedágio constitui-se ainda na maior fonte de insatisfação dos usuários, apresentando nível de satisfação de apenas 35,94%.

Os usuários foram separados em satisfeitos e insatisfeitos. Foram considerados insatisfeitos os usuários que apresentaram média das respostas para todas as questões abaixo de 3,5 e satisfeitos, aqueles que apresentaram média acima de 3,5 nas questões respondidas conforme tabela 2. Do total de respondentes, 73 estavam insatisfeitos enquanto 55 satisfeitos.

Tabela 2 – Média dos usuários satisfeitos e insatisfeitos

| QUESTÕES | SATISFEITOS | INSATISFEITOS |
|-----------------|--------------------|----------------------|
| Q1 | 3,85 | 2,88 |
| Q2 | 4,00 | 3,07 |
| Q3 | 4,04 | 3,64 |
| Q4 | 4,00 | 3,67 |
| Q5 | 4,00 | 3,70 |
| Q6 | 2,91 | 2,58 |
| Q7 | 3,78 | 2,44 |

Elaborada pelos autores

As questões propostas em forma de afirmativas, traçaram um panorama sobre a percepção dos usuários em relação a vários fatores relacionados à eficácia da concessão da rodovia. As questões no texto estão identificadas como Q1, Q2, Q3, etc.

Os usuários insatisfeitos consideram que a rodovia não tem sido sistematicamente recuperada sempre que problemas aparecem, tais como buracos, valas, asfalto deformado etc. (Q1). Assim também como não consideram a sinalização da rodovia adequada e que não atende à sua necessidade (Q2). Outro fator relevante que os usuários insatisfeitos consideraram foi que a forma de pagamento não é adequada ao dia a dia e também expressaram o descontentamento ao pagar o pedágio (Q6). Dentro ainda da avaliação dos usuários insatisfeitos, está a constatação que a estrutura de apoio (postos, restaurantes, borracharias) da rodovia também não é adequada ao seu porte (Q7).

No grupo dos usuários satisfeitos, as notas mais altas foram para sinalização. Os usuários satisfeitos consideram adequada a sinalização realizada na rodovia pela concessionária (Q2). Em relação ao monitoramento (câmeras, radares), declararam sentir segurança em relação a esse fator (Q3). A limpeza e organização da rodovia, segundo os usuários satisfeitos, também são fatores com os quais eles estão satisfeitos e estes contribuem fortemente para o grau de satisfação geral destes usuários (Q4). Da mesma forma, o fator Atendimento nas praças de pedágio realizado pelos empregados, é considerado, pelos usuários satisfeitos o atendimento como cordial e satisfatório (Q5), o que também é outro elemento que colabora para a eficácia no que se refere à satisfação dos usuários. Os usuários satisfeitos também atribuíram notas mais baixas aos fatores recuperação, conservação, pagamento de pedágio e estrutura de apoio da rodovia.

Os usuários insatisfeitos concordam com três fatores considerados pelos satisfeitos, que é a segurança percebida através do monitoramento de câmeras e radares, a percepção da rodovia limpa e organizada e o atendimento satisfatório em relação ao atendimento nas praças de pedágio por parte dos empregados.

Por outro lado, os fatores divergentes entre satisfeitos e insatisfeitos são a sinalização e a estrutura de apoio da rodovia. Os usuários estão satisfeitos tanto com a sinalização, quanto com a estrutura de apoio da rodovia. Porém, os usuários insatisfeitos, não consideram esses dois fatores adequados.

4.1.1 Parâmetros de Desempenho ANTT

Nesta dimensão foram analisados os indicadores: recuperação, monitoração, conservação, gestão ambiental do sistema viário, sistemas de atendimento aos usuários e usuários da rodovia. Foram utilizados para análise dessa dimensão a análise documental do contrato de concessão, o Programa de exploração Rodoviária (PER), o relatório anual de rodovias federais concedidas pela ANTT e o manual de fiscalização da ANTT.

O cumprimento das obrigações contratuais é importante para a manutenção da concessão. O entendimento das obrigações fica claro quando os entrevistados falam:

A gente tem parâmetros de desempenho para cumprir, se a gente não cumpre recebe desconto de tarifa e para conseguir cumprir a gente tem que ter aporte financeiro. Se a gente não tem dinheiro para investir consequentemente a gente não vai conseguir fazer, o relatório de monitoração no caso que é onde a gente é onde a ANTT nos fiscaliza e ver se a gente cumpriu ou se não cumpriu, vai contar para ela que a gente não conseguiu cumprir os parâmetros. Nós vamos ter um desconto de tarifas, vamos receber menos e consegui investir menos, então é sempre um ciclo (E5).

O fato é que a gente está tendo dificuldades pra cumprir os indicadores por conta dessa falta de parcerias dos stakeholders principais (E2).

Monitoração nós temos cumprido integralmente com o contrato, monitorar é fácil é observar e reportar aquilo que está no terreno. Conservação não estamos, estamos a conservar o mínimo dos mínimos, eu diria o mínimo residual e recuperação não estamos a fazer nenhuma recuperação, não existe nenhuma capacidade financeira que nos permite a fazer recuperação (E1).

Conservação ela vem sendo atendida é... plenamente. Nós não temos, inclusive nem muitas penalidades com relação à conservação, a monitoração a gente faz constantemente. Recuperar, é você recuperar o tempo de vida do asfalto, é uma coisa viva (E7).

As monitorações estão todas cumpridas, mas os cronogramas das obras como é natural umas tem atraso outras não tem (E6).

Monitoração Ok 100%, a viabáhia não tem problema com isso. Conservação também não há um cronograma, é uma atividade fixa. A recuperação ela deveria estar

concluída até o 5º ano mas por essa série de problemas que ocorreram no contrato de concessão, a inabilidade da própria agência de não entender os nossos pleitos e os atrasos que são culpa da companhia também, fez com que esse processo de recuperação de conclusão das recuperação não sei se é o período correto. Então existe esse descumprimento que a Viabahia está trabalhando agora na revisão quinquenal junto com a ANTT pra poder equilibrar o contrato novamente (E3).

Foi percebido que em relação à monitoração e à conservação da rodovia, as atividades vêm sendo realizadas de forma a contemplar o que está previsto no contrato de concessão. Em relação à recuperação da rodovia que necessita, segundo os entrevistados, de um investimento que, no caso da concessionária Viabahia, vem do BNDES e do acionista, está em atraso por conta do banco não estar financiando a concessão conforme contrato há mais ou menos dois anos.

Essa falta de recursos financeiros foi relatada na dimensão financeira dessa pesquisa, na qual os entrevistados afirmaram que para honrar as obras de investimento tratado nesse trabalho de recuperação, faz-se necessário a revisão quinquenal para equilibrar o contrato financeiramente. O contrato de concessão determina que a concessionária é responsável pelo gerenciamento dos impactos ambientais das rodovias. Foi percebida a importância desse parâmetro de desempenho na fala dos entrevistados, conforme abaixo:

No caso do meio ambiente é uma atividade que nós continuamos a cumprir 100%, portanto é uma operação em conjunto com a área do meio ambiente, tem vindo a manter todos os preceitos relativamente a conservação ambiental, os nossos programas todos continuam ativos a área de qualidade, segurança e meio ambiente continuam a desenvolver os programas (E1).

Então, a principal coisa é manter o licenciamento ambiental e seguir as regras do licenciamento ambiental de maneira a mitigar esses impactos (E2).

Há uma fiscalização diária e perene que identifica todos esses causadores esses fatos que podem, potenciais que causam potenciais riscos aos usuários e ao meio ambiente da rodovia, tanto ambiental, quanto de segurança do usuário (E3).

Ela se enquadra, em todas as exigências ambientais a via Bahia teve que se enquadrar nas licenças (E4).

Há aqui duas coisas: uma é um plano de intervenção para sinistros e acidentes que é o que são transportados pela rodovia cargas rodoviárias perigosas. Outra coisa é o cumprimento da legislação ambiental prevista no contrato de concessão e obriga a nossa licença da operação nós temos que cumprir e minimizar todos os impactos ambientais que existam na nossa rodovia (E6).

O contrato de concessão também determina obrigações em relação aos procedimentos de atendimento ao usuário. Alguns sistemas tem obrigatoriedade de serem implantados desde os trabalhos iniciais até o final do contrato da concessão, esses sistemas são: Sistemas de Atendimento Emergencial; Sistema de Informações aos Usuários; e Sistema de Reclamações e Sugestões dos Usuários. De acordo com os entrevistados, todos os sistemas relacionados ao atendimento ao usuário foram implantados integralmente.

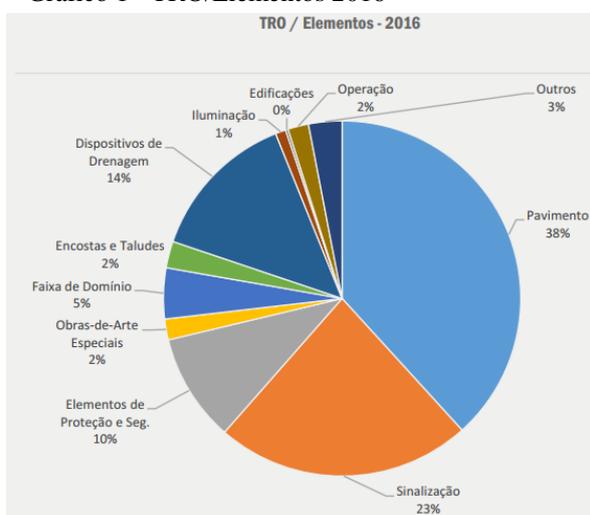
4.1.2 Fiscalização

Em se tratando do papel da agência reguladora, retoma-se a Fadul (2004) quando fala que a agência reguladora deve ter como prioridade a defesa do direito dos usuários dos serviços, reduzindo os efeitos das informações assimétricas entre usuários e concessionária. Ao proceder a fiscalização das ações da concessionária, emitir termos de registro de ocorrências e o auto de infração, a ANTT cumpre um dos seus papéis que é a fiscalização de modo a garantir que haja qualidade no serviço prestado, conforme descrevem Guerra e Sampaio (2015).

É interessante notar também que parte do monitoramento por parte da ANTT sobre a concessionária, além da fiscalização a partir dos relatórios que a empresa apresenta, é realizada através de pesquisa junto ao próprio usuário. Isto ocorre como forma de obter a informação sobre os pontos que envolvem os parâmetros de desempenho, que ao final vai aferir uma nota sobre a satisfação geral do usuário. De qualquer modo, esta atuação representa uma forma de monitoramento sobre os serviços prestados pela concessionária, o que está de acordo com o papel de assegurar que o serviço prestado está dentro da expectativa da agência e do consumidor (GUERRA; SAMPAIO, 2015; SILVA; NELSON, 2015; SILVEIRA NETO; MENDONÇA, 2011).

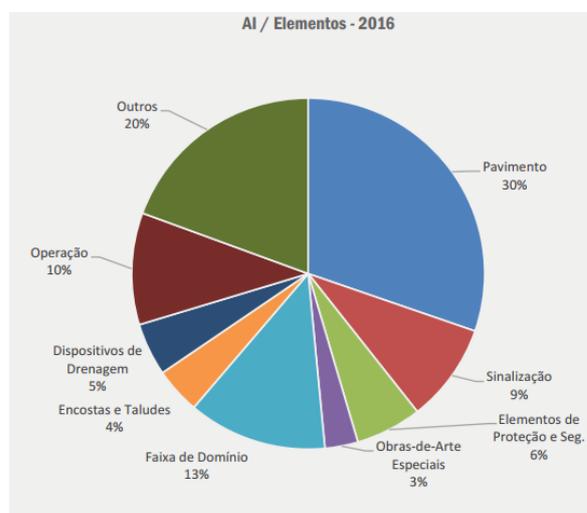
No relatório de fiscalização da ANTT, em 2016, estão relacionados os percentuais dos elementos fiscalizados e multados das concessionárias federais em todo Brasil, conforme gráficos 1 e 2 abaixo:

Gráfico 1 - TRO/Elementos 2016



Fonte: ANTT (2016).

Gráfico 2 - Autos de Infração/Elemento



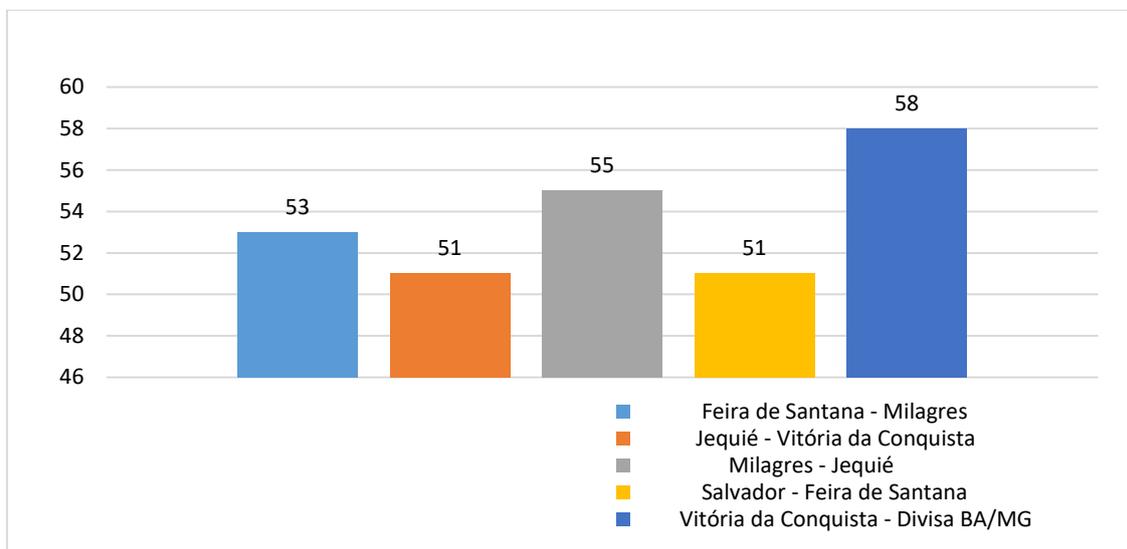
Fonte: ANTT (2016).

Os percentuais de TRO e Multas, conforme gráficos 1 e 2, são dados, em maior percentual, nas concessionárias no Brasil, no parâmetro pavimentação, que envolve aqueles parâmetros nos quais a Viabahia não cumpriu ainda o acordo no contrato de concessão: duplicação, recuperação, satisfação dos usuários e outras melhorias. Por exemplo, a pavimentação tem taxa de 38% dos Termos de Registro de Ocorrência e 30% dos autos de infração. Isso pode indicar que é um problema não só da Viabahia, mas também das demais concessionárias federais concedidas, sugerindo que análises mais aprofundadas deveriam ser realizadas com objetivo de identificar as causas que originam tais autuações.

A Viabahia, de acordo com relatório de fiscalização da ANTT, em 2016, recebeu 281 Termos de Ocorrência e 16 Autos de Infração, passando a ser uma das concessionárias que mais recebeu autos de infração em 2016. Foi solicitado à ANTT e à Viabahia o quantitativo de multas por elemento especificado no contrato de concessão e no Programa de Exploração Rodoviária (PER), mas a informação obtida é de que esses dados são confidenciais.

Isso pode ser visto no baixo índice de satisfação dos usuários conforme pesquisa da ANTT em 2014, sendo essa pesquisa a mais atual até a data de realização desse estudo.

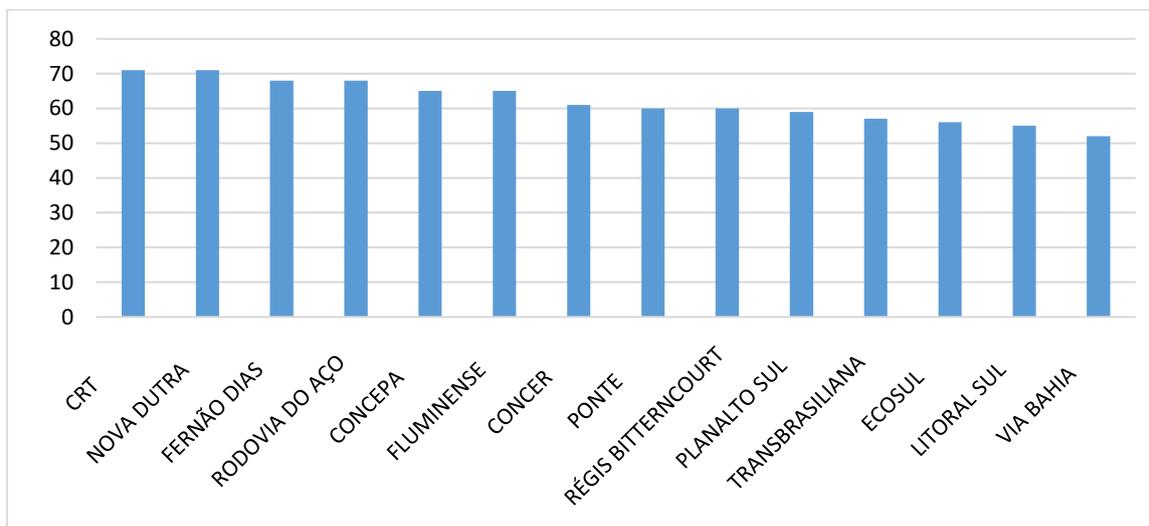
Gráfico 3 - Média atributos Viabahia



Fonte: ANTT (2014).

A média da Viabahia, no Índice Geral de Satisfação, da pesquisa realizada pela ANTT em 2014, é de 52,17% em relação aos atributos relacionados na pesquisa, quais sejam: fluidez, limpeza, segurança, sinalização, serviços, fiscalização, pista e pedágio. Quando comparada à média geral da Viabahia com o média nacional de rodovias federais concedidas, a pesquisa de 2014 mostra que a Viabahia encontrava-se em último lugar no Índice Geral de Satisfação dos Usuários, como mostra o gráfico 4.

Gráfico 4 - Ranking pesquisa satisfação ANTT 2014



Fonte: ANTT (2014).

Os usuários aparecem no discurso dos entrevistados como: “o principal elemento de fiscalização, porque paga, exige e tem direito a um serviço” (E6) e “ele é participativo, se o negócio ta bom ele liga, fala que ta bom, se o negócio ta ruim ele fala também e denuncia também, facilita” (E8). Mesmo com o discurso de que o usuário é parte fundamental para o desenvolvimento do projeto da concessão, isso não é confirmado na pesquisa aplicada pela ANTT conforme gráficos 3 e 4, na qual o índice de satisfação é relativamente baixo e a Viabahia aparece em último lugar no ranking das concessionárias federais do Brasil. Uma das causas desse índice de insatisfação pode ser a falta de cumprimento do contrato em relação aos parâmetros: recuperação, duplicação e melhorias da rodovia. Além disso, os dados da pesquisa realizada pelos autores em 2017 com os usuários, também reforçam em parte a insatisfação. Os itens que se referem mais diretamente aos parâmetros de desempenhos, tiveram as médias de satisfação mais baixas, conforme pode ser visto na tabela 3:

Tabela 3 - Níveis de satisfação dos usuários

| Elementos/parâmetros | Média de satisfação |
|--|---------------------|
| Considero que a rodovia tem sido sistematicamente recuperada sempre que problemas aparecem, tais como buracos, valas, asfalto deformado etc. | 64,84% |
| Considero que a forma de pagamento é adequada ao nosso dia a dia. | 35,94% |

Fonte: elaborada pela autora da dissertação.

É possível que o reflexo do não cumprimento por parte da empresa dos itens associados à recuperação da rodovia (recuperação, duplicação e melhorias da rodovia), tenha um impacto direto na satisfação desses usuários. Se é verdade o que os entrevistados trazem, sugerindo serem os usuários a parte mais relevante do processo, a falta de cumprimento dos acordos não parece confirmar tais discursos. As pesquisas têm sinalizado baixa satisfação dos usuários.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi identificar os elementos determinantes da eficácia da concessão pública, na avaliação dos usuários da rodovia BR 324/BA. Os resultados indicam que, da amostra utilizada, há uma maioria de usuários insatisfeitos com os serviços prestados pela concessionária, especialmente no que se refere aos aspectos de cobrança do pedágio e a estrutura de apoio, sendo estes os fatores que mais se relacionam com a ineficácia da concessionária medida pelo grau de satisfação dos usuários. Considerando apenas os usuários insatisfeitos, estes associam sua insatisfação especialmente pelos fatores de conservação, sinalização, cobrança de pedágio e estrutura de apoio na rodovia. Por outro lado, mesmo os satisfeitos também atribuem as mais baixas notas aos fatores conservação, pagamento de pedágio e estrutura de apoio. Ambos os grupos indicam satisfação com a limpeza e a forma de atendimento nas praças de pedágios.

Em relação à dimensão fiscalização, que fica a cargo da ANTT, foi possível verificar que a atuação dela como órgão de regulação tem basicamente se concentrado no acompanhamento das obras, sem atentar para aspectos que dependem de terceiros para o cumprimento por parte

da concessionária. Isto refere-se especialmente às multas referentes ao não cumprimento dos prazos estabelecidos no contrato que por sua vez depende de terceiros, como é o caso do BNDES. A fiscalização basicamente se materializa na lavratura dos autos de infração e termos de ocorrência. No caso da Viabahia, destaca-se que, apesar de não ser a maior das concessões, ela tem um percentual representativo dentro das autuações feitas pela ANTT.

As limitações da pesquisa referem-se a quantidade de perguntas abordadas e a quantidade de respondentes, uma vez que foi uma amostra não probabilística.

As contribuições que essa pesquisa proporciona são as informações que poderão servir de base para os contratos de concessões, controle por parte do Estado através da Agência reguladora e fiscalização quanto ao serviço prestado por uma concessionária de serviço público. Como agenda de pesquisa, sugere-se que estudo seja ampliado para um maior número de usuários e que se faça, se possível, uma comparação entre outras rodovias.

REFERENCIAS

ABCR – Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias. **Relatório Anual**. Brasília, 2015.

ABREU, Bruno V. de; SILVA, Thiago C. Novos paradigmas para a administração pública: análise de processos de concessão e parceria público-privada em rodovias brasileiras. **Revista Administração Pública e Gestão Social – APGS**, Viçosa, v. 1, n.2, pp. 175-197, abr./jun. 2009.

ANTT – Agencia Nacional de Transporte Terrestre. **Concessões rodoviárias**. 2016. Disponível em:

<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/5261/Concessoes_Rodoviarias.html> Acesso em 07 dez. 2016.

ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre. **Viabahia**. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/rodovias/Via_Bahia/Index.html> Acesso em: 10 de ago. 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL, Planalto do Governo. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

CNT - Confederação Nacional de Transporte. **Pesquisa CNT de Rodovias: relatório gerencial**. 20.ed. Brasília: CNT: SEST: SENAT, 2016.

FADUL, E. M. C. Agências reguladoras multissetoriais: desafios organizacionais e dinâmicas de poder. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, 7, 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa, 2002. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0044307.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

GONZE, Nilson C. **Concessão em rodovias federais: uma análise da evolução dos modelos de regulação técnica**. Dissertação de mestrado, UFRJ: Rio de Janeiro, 2014.

MARINHO, Marcelo **Procedimentos para Avaliação da Qualidade dos Serviços Operacionais Prestados por Concessionárias de Rodovias** [Rio de Janeiro] 2006. Dissertação – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE.

MARQUES NETO, Floriano de A. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 228: 13-29, abr./jun. 2002.

MEDAUAR, Odete. Regulação e auto regulação. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. 228: 123-128. abr./jun. 2002.

PEREIRA, Paula S. As Concessões de Serviços Públicos e as Agências Reguladoras. In Fórum Brasileiro sobre Agências Reguladoras, VII, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

RESENDE, P. T. V.; OLIVEIRA, M. P. V.; SOUSA, P. R. **Análise do modelo de concessão no transporte ferroviário brasileiro: a visão dos usuários**. Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 40- 59, set./dez. 2009

SILVA, Cristina A. da; NELSON, Rocco Antônio R. R. Uma análise do aspecto regulador do Estado brasileiro à luz do papel das agências reguladoras. **RDA– Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 268, p. 153-185, jan./abr. 2015

SOARES, Ludmylla O.; FERREIRA, Marta A. T. O estímulo à prática colaborativa: o impacto da web 2.0 na gestão do conhecimento organizacional. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v.8, n.1. 2015.

SOUZA, Antônio Ricardo. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na ANEEL e ANATEL**. Tese de doutorado, UFBA: Salvador, 2007.

SOUZA, E. F.; SILVA, W. A. C.; ARAÚJO, E. A. T. Identificação das variáveis determinantes da eficácia de uma concessão pública, segundo a percepção de seus usuários. **Revista de Gestão**, v. 22, n. 3, p. 315-337, 2015