

FACULDADE NOVOS HORIZONTES

Programa de Pós-graduação em Administração
Mestrado

**A CONCESSÃO DA RODOVIA BR 381 – FERNÃO DIAS –: avaliação da
adequabilidade dos serviços prestados pela Concessionária sob a
ótica dos usuários**

Esequias Ferreira de Souza

**Belo Horizonte
2011**

Esequias Ferreira de Souza

A CONCESSÃO DA RODOVIA BR 381 – FERNÃO DIAS –: avaliação da adequabilidade dos serviços prestados pela Concessionária sob a ótica dos usuários.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Faculdade Novos Horizontes, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva

Área de concentração: Organização e estratégia.

Linha de pesquisa: Relações de poder e dinâmica das organizações.

Belo Horizonte
2011

Àquele que sempre será minha referência, Raimundo Ferreira de Souza, meu amoroso, visionário e alegre pai, que sempre lutou pela igualdade entre os homens e por uma comunidade mais justa e melhor.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, ao meu Deus, Jesus Cristo, pelo amor, pela graça e por conduzir-me à fome e sede de justiça.

Ao Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva, pelas orientações, apoio e simplicidade na relação, o que foi fundamental à conclusão desta dissertação.

Ao Prof. Dr. Fernando Coutinho Garcia, pelos ensinamentos que me levaram a enxergar muito além do que se encontra expresso numa relação de trabalho.

Aos demais professores e professoras do curso de mestrado da Faculdade Novos Horizontes, pelo aprimoramento profissional alcançado.

Aos técnicos da biblioteca e secretaria, pela cortesia e pelos bons serviços.

Aos colegas de turma, pelo companheirismo e amizade adquiridos ao longo do curso.

À Direção Geral e do Campus VIII - Varginha - do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET-MG -, pelo apoio concedido durante o curso, o que foi de suma importância a esta qualificação.

À Eneida Dantas de Souza, minha amiga e esposa, árvore frondosa; e aos nossos frutos: Natália, Júlia e Raul, por compartilharem meus sonhos; sem sonhos não se vive.

Àquela que, mesmo ante as dificuldades, segurando à minha mão, conduziu-me nos primeiros dias à escola, Hilda, minha mãe.

Aos usuários respondentes dos questionários e, por fim, a todos que, de alguma forma, contribuíram para que este trabalho fosse realizado.

*“Nenhum serviço, se bem feito, é verdadeiramente privado.
É parte do trabalho do mundo”.*

Woodrow Wilson

RESUMO

Este artigo discorre sobre a vinculação da Administração Pública com iniciativa privada numa concessão de serviço público. Em fevereiro de 2008, a União concedeu a gestão da BR 381 - Belo Horizonte/São Paulo, conhecida por Fernão Dias à empresa Auto Pista Fernão Dias S/A. Com isso, o Estado mudou o foco de fornecedor de serviços para regulador e fiscalizador. Porém, a Concessionária na posse do bem, tem a faculdade de dificultar ou manipular informações importantes à fiscalização, o que, acontecendo, pode gerar prejuízos aos usuários. A mudança trouxe diversas implicações aos usuários da via, uma das mais importantes vias do país. Assim, a pesquisa de campo e survey, apresenta as avaliações e percepções dos usuários quanto a adequabilidade dos serviços prestados pela Concessionária. Conclui-se que, mesmo com algumas ações passíveis de atuação do regulador ao regulado, são inegáveis os benefícios advindos com a concessão. A avaliação dessa adequabilidade de serviços foi apontada como ótima e boa por 78,9% dos usuários e, somente 21,1% consideraram como regulares e ruins. Verifica-se que a concessão da Fernão Dias à iniciativa privada foi uma trajetória bem sucedida, contudo, para manter-se assim é fundamental continuar com um sistema regulatório isento e operante para garantir serviços com qualidade e módicos.

Palavras chaves: Administração Pública. Concessão. Regulação e usuário.

ABSTRACT

This article discusses the linkage of Public Administration with a private concession of public service. In february 2008, the Union gave the management of BR 381 - Belo Horizonte / São Paulo, known by the company Fernão Dias, a Autopista Fernão Dias S/A. Thus, the state shifted the focus from service provider to regulator and watchdog. However, in the possession of the Concessionaire, has the ability to handle difficult or important information to review, which, happening, can cause damage to users. The change brought many implications to road users, one of the most important roads in the country. Thus, quantitative research and field survey, presents assessments and users' perceptions regarding the adequacy of services provided by CTM. We conclude that, even with some actions that could set the tax assessment of the regulator, are undeniable benefits that come with the award. In assessing the adequacy of services was identified as excellent or good by 78.9% of users, and only, 21.1% considered the services like regular and bad. It appears that the granting of private initiative Fernão Dias was a successful trajectory and to remain so we must have a regulatory system to ensure free and working with quality and affordable services.

Keywords: Public Administration. Grant. Regulation and user.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Características dos Modelos de Gestão.....	26
Quadro 2 - Demanda de veículos – passeio e comerciais.....	55
Quadro 3 - Histórico de acidentes por trecho em 208 e 2009.....	55
Quadro 4 - Histórico de acidentes por tipo – 2008 e 2009.....	56
Quadro 5 - Tipos e quantitativos de atendimento – 2008 e 2009.....	56
Figura 1 – Mapa da concessão.....	577

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sexo do entrevistado.....	64
Tabela 2 – Faixa etária do entrevistado	65
Tabela 3 – Distribuição dos entrevistados segundo a escolaridade.....	65
Tabela 4 – Distribuição dos entrevistados segundo motivo de utilização da rodovia.	66
Tabela 5 – Distribuição dos entrevistados em relação à frequência de utilização da rodovia	66
Tabela 6 – Distribuição dos entrevistados segundo a avaliação dos limites de velocidade	66
Tabela 7 – Distribuição dos entrevistados segundo envolvimento em acidentes na rodovia	67
Tabela 8 – Distribuição dos entrevistados segundo ter sofrido ou não assalto/roubo....	67
Tabela 9 – Distribuição dos entrevistados segundo ter sofrido ou não furto.	67
Tabela 10 – Estimação do número de fatores.....	68
Tabela 11 – Teste de adequação do modelo fatorial	69
Tabela 12 – Modelo fatorial com rotação ortogonal quartimax.....	70
Tabela 13 – Carga fatorial e comunalidade.....	71
Tabela 14 – Média e IC 95% para os itens do fator 1 (Eficiência, Segurança e Fluidez no trânsito).	73
Tabela 15 – Média e IC 95% para os itens do fator 2 (Regularidade, continuidade, atualidade, e generalidade).	74
Tabela 16 – Média e IC 95% para os itens do fator 2 (Modicidade de tarifa (preço), cortesia na prestação e conforto).	75
Tabela 17 – Alfa de <i>Cronbach</i> avaliado para cada um dos construtos	76
Tabela 18 – Caracterização da percepção sobre os fatores avaliados.....	78
Tabela 19 – Distribuição dos entrevistados segundo satisfação geral com o serviço	79
Tabela 20 – Teste de Wilk's Lambda.	80
Tabela 21 – Avaliação da significância da função discriminante.....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transportes
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Km – Quilômetro (unidade de medida linear)
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MERCOSUL – Mercado Comum Cone Sul
OHL – *OBRascon Huarte Lain*
PER – Programa de Exploração Rodoviária
PIB – Produto Interno Bruto
PND – Plano Nacional de Desestatização
SAU – Serviço de Apoio aos Usuários

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Problema de pesquisa.....	14
1.2 Objetivo geral.....	15
1.3 Objetivos específicos.....	15
1.4 Justificativa	16
1.5 Estrutura da dissertação	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 A Administração Pública e sua reforma.....	19
2.2 O princípio constitucional da eficiência.....	27
2.3 Leilões: selecionando o parceiro privado	30
2.4 Regulamentação ou desregulamentação.....	32
2.5 A importância da regulação no sucesso do empreendimento	35
2.6 A Teoria das Agências, riscos da captura do Principal pelo Agente	42
2.7 Contrato de concessão de serviços públicos.....	44
3 CONTEXTUALIZAÇÃO	51
3.1 As rodovias antes das concessões.....	51
3.2 A rodovia Fernão Dias – BR 381	53
4 METODOLOGIA	58
4.1 Tipo de pesquisa	58
4.2 População e amostra.....	59
4.3 Coleta de dados.....	60
5 RESULTADOS	62
5.1 Metodologia de análise.....	62
5.2 Caracterização dos entrevistados.....	64

5.3 Identificação dos construtos determinantes da satisfação	68
5.3.1 Determinação do número de fatores.....	68
5.3.2 Avaliação da Adequação do Modelo Fatorial	69
5.3.3 Análise e interpretação dos fatores	70
5.4 Descrição dos itens para mensurar a satisfação com os serviços.....	72
5.5 Avaliação da Confiabilidade das Escalas.....	75
5.6 Análise Exploratória.....	77
5.6.1 Identificação e Tratamento de <i>Missings</i>	77
5.6.2 Análise Descritiva dos Resultados	77
5.7 Análise Discriminante: Satisfação Geral.....	78
5.7.1 Seleção do Modelo Discriminante	79
5.7.2 Análise e Interpretação do Modelo Discriminante Final	80
6 DISCUSSÃO DOS DADOS.....	82
6.1 Caracterização dos usuários.....	83
6.2 Determinação do número de fatores	83
6.3 Eficiência, segurança, fluidez de tráfego – Fator 1	84
6.4 Regularidade, continuidade, atualidade e generalidade – Fator 2.....	86
6.5 Modicidade da tarifa, cortesia na prestação do serviço e conforto – Fator 3..	88
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
7.1 Conclusões.....	90
7.2 Limitações, sugestões e recomendações	94
REFERÊNCIAS.....	96
APÊNDICE.....	104

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação insere-se no campo de conhecimento da Administração Pública que, exercendo parceria, concede a prestação de serviços públicos à iniciativa privada, dando início a um modelo diferenciado de prestação de serviço público. Neste trabalho, estudou-se a parceria realizada entre a União e a concessionária Autopista Fernão Dias S/A. Esta, por meio de um contrato de concessão de serviços, passou a gerir a rodovia BR 381, no trecho entre Belo Horizonte/São Paulo, conhecido como rodovia Fernão Dias. O contrato concedente foi assinado em 14 de fevereiro de 2008 e, a partir dessa concessão, os serviços na via foram alterados de maneira significativa. Por isso, as avaliações, sob a ótica daqueles que utilizam esses serviços, nesses primeiros 3,5 anos de implantação da concessão, foram o foco desta pesquisa.

Para realizar esta pesquisa, foi utilizado um questionário de avaliação pelos usuários, adaptado da proposta de Marinho (2006). A intenção foi verificar a avaliação dos usuários da Rodovia Fernão Dias, quanto à prestação adequada de serviços pela Concessionária.

Para se entender como o Estado chegou até as concessões de rodovias, foi necessário revisar a reforma da Administração Pública, desde o combate ao patrimonialismo iniciado na era Vargas, até a moderna administração pública gerencial.

Na constância do modelo industrial, iniciado no Governo do Presidente Getúlio Vargas, quando o Estado vivenciava o paradigma weberiano de Administração Pública Burocrática, mas ainda sob forte influência do patrimonialismo, começou-se a observar a necessidade de uma transição, em que o atendimento com qualidade ao cidadão passasse a ser o foco principal do Estado. Nesse período, iniciou-se uma discussão sobre a mudança do Governo no seu papel de gestor da coisa pública, motivado por razões econômicas (transformações econômicas globais), sociais e políticas. Em consequência desse surgimento de movimentos sociais e novos conceitos de

cidadania, os quais exigiam atendimento às suas reivindicações, o Estado deu início às mudanças cobradas naquele instante. Essas ocorrências exigiam da Administração Pública uma constante revisão na forma de gestão da coisa pública, havia necessidade de atender ao cidadão com qualidade e eficiência (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2002; FERREIRA, 1996; PETRUCCI; SCHWARZ, 1999; BRESSER PEREIRA, 1997; MARTINS, 1995).

A Administração Pública passou a perceber a imprescindibilidade de uma reforma administrativa que buscasse implantar um novo modelo administrativo. Como consequência dessa intenção, alguns anos depois, surgiu a denominada Administração Pública Gerencial, direcionada para eficiência, eficácia e qualidade na prestação de serviços públicos.

Para obter as qualidades pretendidas, ficou evidente a necessidade de parceria entre os entes públicos e privados. Com essa pretensão, a Administração Pública buscou novos modelos administrativos. Nestes, observou-se a possibilidade de transferir à iniciativa privada alguns dos seus serviços prestados à população. Com isso, a Administração Pública mudou seu foco, de executora para fiscalizadora (BRESSER PEREIRA, 1997; MARTINS, 1997).

Dessa forma, com a concessão de alguns serviços públicos a empresas privadas, caberia ao Estado a fiscalização da prestação desses serviços. Para tanto, desde a década de 90, o Estado criou as agências reguladoras, com o intuito de exercerem a fiscalização. No caso dos contratos de outorga de rodovias federais, objeto desta pesquisa, são fiscalizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestre (ANTT), criada em 2001.

A concessão apresentada neste estudo aconteceu a partir do leilão ocorrido em outubro de 2007, quando se tornou vencedora do certame de licitação a *holding* espanhola, Obrascon Huarte Lain do Brasil S/A (OHL), que exerce a outorga por meio da empresa Autopista Fernão Dias S/A. A nova gestão teve início em fevereiro de 2008, e conta

com a previsão de investimentos na ordem de R\$ 3,4 bilhões para os próximos 25 anos, período de vigência do contrato (ANTT, 2005).

Contudo, de acordo com Câmara (2006), na execução de suas atribuições, a agência (principal) se depara com o que a teoria econômica denomina de problema do Agente/Principal. De acordo com a autora, o problema surge à medida que a reguladora (principal) e a concessionária (agente) possuem interesses, em princípio, divergentes - interesse público e lucro - e essa divergência, muitas vezes, faz com que os objetivos do principal não sejam perseguidos pelo agente na execução de suas atividades, conduzindo, a serviços ineficientes e distantes dos desejáveis pelos usuários.

1.1 Problema de pesquisa

Com a inserção do parceiro privado na gestão dos serviços públicos, houve uma mudança no papel do Estado, de executor para regulador. Assim, a regulação passa a ser fundamental para a garantia da prestação de serviços com qualidade e modicidade. No entanto, tendo em vista que o parceiro privado está na posse do bem concedido - condição privilegiada - tem a faculdade de dificultar ou manipular informações importantes na fiscalização dos serviços prestados. Dessa forma, como o concessionário (agente) e o regulador (principal) estão em polos conflitantes, os objetivos do regulador podem não estar sendo perseguidos pelo concessionário, ficando prejudicados os interesses dos usuários (SOUZA, 2007; CÂMARA, 2006; MARINHO, 2006; ROMANIELO, 2009; SALGADO, 2003; SANTOS, 2003).

O interesse do usuário é resguardado pelo artigo 6º *caput* da Lei 8.987/95 (BRASIL, 1995): “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato”. O parágrafo 1º dessa lei evidencia o que é considerado como serviço adequado: “Serviço adequado é o que satisfaz as condições

de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Assim, esta pesquisa tem a intenção de responder a seguinte pergunta: na avaliação dos usuários, a Concessionária tem executado o serviço adequado, como prevê o parágrafo 1º do artigo 6º da Lei 8.987/95, na Rodovia Fernão Dias?

1.2 Objetivo geral

Avaliar os serviços prestados pelo agente (Concessionária), nesses 3,5 anos de início da implantação da concessão na BR 381 – Fernão Dias – sob a ótica dos usuários.

1.3 Objetivos específicos

- I) Verificar se, na concessão, há a prevenção contra os riscos de captura do principal (Agência Reguladora) pelo agente (Concessionária), como se debate na Teoria das Agências;
- II) Descrever os processos utilizados na fiscalização pela Reguladora à Concessionária;
- III) Analisar as similaridades e divergências dos serviços prestados pela Concessionária ante o contratado e o que é observado e avaliado pelos usuários na via.

1.4 Justificativa

Justifica-se esta dissertação devido ao processo de mudanças que vem ocorrendo na utilização da rodovia Fernão Dias com o novo gerenciamento por uma empresa privada, desde o início de 2008.

Essa rodovia liga a maior capital do país, São Paulo-SP, a uma das maiores cidades do Brasil, Belo Horizonte - MG, cruzando 33 municípios ao longo da sua extensão, sendo 6 em São Paulo e 27 em Minas Gerais. Salienta-se que esses municípios limítrofes também tiveram significativas alterações a partir da mudança ocorrida na via.

A BR 381 é parte do principal corredor rodoviário de interligação dos mais importantes polos econômicos das regiões Sudeste e Sul do Brasil, e destas com os principais países do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL). Nela, de acordo com a concessionária Autopista Fernão Dias S/A, é intensa a quantidade de usuários e de veículos, e isso a torna uma das mais importantes rodovias do país. (AUTOPISTA..., 2011)

Diante da dimensão dessas mudanças, conhecer e avaliar a percepção dos usuários, alvos da prestação dos serviços, sobre a qualidade, eficiência e modicidade, dentre outras, dessa prestação de serviços, bem como o modo de fiscalização à Concessionária pelo Estado, é parte da justificativa deste estudo. Essa parceria realizada na concessão da BR 381 é uma das maiores do País, tendo como início fevereiro de 2008 e previsão de término contratual no ano de 2033.

Portanto, após 3,5 anos de início da concessão, que se estenderá ao longo dos próximos 25 anos do início da concessão, pretende-se auxiliar a trazer a lume a discussão social sobre a concessão de serviços públicos em rodovias, divulgando como o usuário observa e avalia as mudanças ocorridas a partir dessa parceria. Também, busca-se contribuir academicamente com o debate sobre o instituto concessão pública.

Com isso, espera-se contribuir não só para esse empreendimento, mas também para novos contratos que virão em futuras concessões rodoviárias, até porque, neste momento, há um clamor público, em Minas Gerais, para que seja duplicada a segunda parte da rodovia BR-381, parte esta conhecida como rodovia da morte.

1.5 Estrutura da dissertação

Este trabalho se encontra estruturado em 7 capítulos, sintetizados da seguinte forma:

No capítulo 1, encontra-se a introdução, em que, são apresentados o objetivo geral e os específicos, bem como o problema de pesquisa e a justificativa;

O capítulo 2 é dedicado ao referencial teórico e está dividido em 7 seções. Inicia-se pelo conceito de Administração Pública e sua reforma nas últimas décadas, chegando até a chamada administração pública gerencial, a partir da qual se tornou mais intensa a concessão de serviços públicos a particulares. Neste capítulo, discute-se a forma de seleção do parceiro privado, o contrato entre o Estado e o particular, bem como a forma de regulação e fiscalização pelo concedente ao concessionário.

No capítulo 3, é apresentada a contextualização da pesquisa, ou seja, o local onde acontecem os fatos pesquisados. Para isso, divide-se o capítulo em duas seções: um breve histórico sobre as rodovias federais antes das concessões e a rodovia BR 381 – Fernão Dias.

O capítulo 4 é destinado a apresentar os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa.

Encontram-se, no capítulo 5, os resultados estatísticos obtidos a partir dos questionários respondidos por usuários da Fernão Dias.

No capítulo 6, são discutidos os resultados encontrados a partir dos dados estatísticos apresentados no capítulo anterior.

Reserva-se o capítulo 7 para as considerações finais, em que se apresentam as dificuldades, as limitações encontradas e as conclusões obtidas, bem como as sugestões e contribuições deste estudo.

E, finalmente, são apresentadas as referências consultadas e o questionário utilizado para a coleta das respostas dadas pelos pesquisados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo de fundamentação teórica, são apresentados os conceitos de Administração Pública e os fatos mais significativos da trajetória de reforma administrativa ocorrida no Brasil nos últimos anos. Serão abordadas as Teorias dos Leilões e das Agências. Discutir-se-á também o modelo de outorgas de rodovia, encontrado pelo Estado para atuar no setor, em que sua presença é importante, mas não imprescindível. Nesse tipo de serviço, passível de delegação, há outorga a empresas privadas por meio de concessões, sempre precedidas de licitações e contratos entre o ente público e o privado. Por último, será apresentado o modo de regulação adotado pelo Estado com vistas a fiscalizar os serviços praticados pelo concessionário em seu lugar. No caso desta pesquisa, a fiscalização ficou a cargo da ANTT.

2.1 A Administração Pública e sua reforma

De acordo com Waldo (1971, p. 6), “a administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para consecução dos propósitos de um governo... é a arte e a ciência da gerência aplicadas aos negócios de Estado”.

Segundo Mello (2004), Administração Pública pode ser entendida como um conjunto de entes (órgãos e entidades), constituídos pelo Poder Público (Estado) para consecução do bem comum. Para esse autor, no sentido *lato*, observa-se tratar de um sistema complexo e ao mesmo tempo harmonioso na relação entre órgãos e entidades e seus respectivos serviços, por meio dos quais o Estado realiza seus fins, gerando e gerindo bens necessários aos interesses coletivos.

No entender de Meirelles (1997), a Administração Pública deve ser compreendida de

maneira formal como um conjunto de Poderes e órgãos constitucionais e, em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas, em sentido operacional, é a condução de funções estatais básicas e, em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos.

Corroborando Moraes (2008), afirmando que a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para consecução dos interesses coletivos, por meio de órgãos e pessoas jurídicas descentralizadas às quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Já para Di Pietro (2007), administração é uma atividade de quem não é senhor absoluto da coisa. Para a autora, tanto na administração privada quanto na pública, há uma atividade dependente de uma vontade externa, individual ou coletiva, apontando a quem o administrador deve satisfazer.

Segundo Bresser Pereira (1999), a administração burocrática clássica foi implantada no Brasil em 1936, para combater o patrimonialismo¹, que utilizava a expressão local, coronelismo. De acordo com Ferreira (1996), na reforma administrativa de 1930, a preocupação central era a introdução do modelo burocrático weberiano na administração pública brasileira para enfrentar a expansão patrimonialista vigente até então.

Nesse sistema, a superioridade da autoridade racional-legal deveria prevalecer sobre o poder patrimonialista. Contudo, mesmo com essa superioridade, eram reconhecidas disfunções no sistema burocrático. Para Weber (1978), o problema da disfunção central da burocracia não estava no sistema organizacional ou administrativo, mas político. Nesse sentido, entende Martins (1978) que Weber não propõe uma teoria funcional da integração entre política e administração. Com a implantação da burocracia, surgiram importantes instrumentos de gestão pública à época como, por exemplo, o instituto do

¹ Patrimonialismo: Nesta dissertação, adota-se o conceito de patrimonialismo, como sendo o uso privado daquilo que é público, a apropriação da coisa pública, do aparelho do Estado e do próprio Estado por grupos de interesses.

concurso público para conquista de cargo público, porém, o patrimonialismo ainda permeava a administração do Estado, naquela época, sob a capa do clientelismo e do fisiologismo. Observa-se que a qualidade fundamental da Administração Pública Burocrática é a efetividade no controle dos abusos, mas, por outro lado, os seus defeitos principais se mostram com a ineficiência e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos como seus clientes. Ressalta-se que esses defeitos não surgiram no início da implementação da teoria weberiana, pois os serviços do Estado eram muito reduzidos, limitando-se a manter a ordem, administrar a justiça e a garantir a propriedade (BRESSER PEREIRA, 1999; MARTINS, 1978; MARTINS, 1997).

De acordo com Nunes (1997), o universalismo de procedimentos tem como premissa a aplicação de regras e procedimentos de caráter impessoal, mecanismos de *checks and balances*², controles e acompanhamentos; com o objetivo de impedir as práticas patrimonialistas e clientelistas, sempre permeadas na política brasileira. Esse autor salienta que, graças à instauração de procedimentos universalistas na administração pública Brasileira, a partir do Estado novo e com a criação, em 1938, do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), houve possibilidade de estabelecer formas para iniciar uma implantação de um Estado nacional moderno, com um sistema de governo burocrático que objetivava tornar realidade o processo de industrialização do país.

Contudo, segundo Bresser Pereira (1999), ocorreu uma crise do modelo burocrático de administração pública, que foi introduzido no Governo Vargas. Para esse autor, a crise iniciou-se ainda no regime militar, devido à incapacidade parcial daquele modelo de eliminar práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração pública. Segundo Ferreira (1996), com a crise do modelo burocrático, surgem as primeiras tentativas de se implantar a administração pública gerencial como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado. Além disso, o desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia, que se tornava intensa, contribuíam para o surgimento do

² *Checks and balances*: Teoria dos Freios e Contrapesos ("*Checks and Balances*"), oriunda dos Estados Unidos da América, justifica a independência e harmonia entre os três órgãos do Estado, sendo estes o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (CF, art. 2º), cada qual com atribuições próprias e impróprias.

novo modelo administrativo diferenciado.

Para Bresser Pereira (1999), a ideia de administração pública gerencial já havia se iniciado com a implantação do DASP em 1938 criando-se a primeira autarquia federal, como forma de descentralização do serviço público. Naquele momento, entende o autor, surgiu a ideia de que os serviços públicos que tinham funções executivas e não políticas deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da administração direta.

Ainda segundo Bresser Pereira (1999), uma das mais importantes tentativas de reforma da administração pública Brasileira surgiu ainda na década de 60. Àquela época, publicou-se o Decreto-Lei 200/67, com vistas a direcionar procedimentos dessa reforma. O ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, um dos principais participantes dessa reforma, entendia que deveria retirar o usuário da condição colonial, de súdito, para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado (BELTRÃO, 1984).

Porém, mesmo com essa pretensão, o que se percebeu foi que, com os governos posteriores, a reforma não logrou o êxito desejado. Para Martins (1978), até certo ponto, era compreensível esse acontecimento, pois, para a implantação de um novo paradigma, há a exigência de uma mudança cultural em toda a sociedade, sendo que, uma mudança de paradigma³ em empresas privadas é um desafio, sendo-o muito mais na Administração Pública. E, naquele período, essa intensa e longa mudança não foi levada em conta.

Mas, como apresenta Faria (2009), desde os anos 70/80, em função de sucessivas crises que abalaram a estrutura de sustentação do Estado de Bem-Estar Social, a Administração Pública vinha sendo fortemente confrontada, tendo em vista a

³ Paradigmas: são modelos ou padrões aceitos, aquilo que os membros de determinada comunidade compartilham. O nascimento de novas teorias geralmente é precedido de um período de insegurança profissional, pois exige grandes alterações de larga escala. O fracasso das técnicas utilizadas anuncia a busca de novas regras (KUHN, 2001).

necessidade de ampliar a sua eficiência, reduzir os custos, diminuir a sua estrutura e tornar-se mais transparente e democrática, e isso exigia a continuidade.

No entender de Fadul e Souza (2005), uma das mudanças de maior importância no conjunto de reformas consideradas paradigmáticas foi a que aconteceu a partir da Constituição de 1988. A partir dela, a Administração Pública passou por mudanças que afetaram toda a sociedade, sobretudo, em relação à construção de uma cidadania plena. Essa cidadania envolvia ganhos sociais, como maior participação popular na formulação de políticas públicas, criação de conselhos populares, movimentos sociais e municipalistas. Todos esses movimentos e momentos no país tornaram-se fundamentais para a consolidação do processo de descentralização da Administração Pública. Para Fadul e Souza (2005), naquele período, houve algumas mudanças, avanços e retrocessos em relação aos resultados da reforma iniciada com a Carta Magna de 1988, contudo, a cada momento, a reforma administrativa tornava-se essencial, pois tornava-se evidente o desejo de mais eficiência na gestão pública, melhor qualidade dos serviços, menores custos e que o cidadão torna-se o foco como cliente beneficiário do Estado.

Para Petrucci e Schwarz (1999), a reforma gerencial da administração pública Brasileira, iniciada em 1995, foi a primeira a pensar o setor público num contexto democrático, em que o Estado deveria voltar-se fundamentalmente para o atendimento do cidadão e, além disso, as instituições deveriam ser eficientes e eficazes, e o relacionamento entre o governo e a sociedade deveria ser incrementado, tornando o cidadão mais participativo, próximo da ação e controle do Estado.

Conforme Abrúcio e Loureiro (2002), o modelo gerencial na Administração Pública estava mais articulado com um movimento geral de reforma do Estado e de seu aparelho. Segundo esses autores, o movimento que se iniciou no Brasil na década de 90, com o governo Collor de Mello, estava voltado para a reforma econômica de cunho liberal que se concretizou por meio do plano econômico denominado Plano Collor. O plano continha estratégias de ações, cujos pressupostos identificavam a existência de

uma Administração Pública ineficiente, de baixa qualidade, integrada por funcionários públicos recebendo altos salários os quais eram incompatíveis com a realidade do país.

Abrúcio e Loureiro (2002) entendem que, como consequência desses pressupostos, a Administração Pública foi desorganizada e moralmente atacada no governo do presidente Fernando Collor de Mello. Assim, com demissões de funcionários, extinção de ministérios, de secretarias e ausência de uma política de gestão pública, a Administração Pública passou por um período de considerável desorganização.

Para Bresser Pereira (1999), após o governo Collor, com início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, houve a recuperação da Administração Pública e a tônica da política governamental adotada foi a de reformas de natureza liberal no Estado Brasileiro.

No entendimento de Bresser Pereira (1999), a reforma do Estado que começou em meio a uma grande crise econômica e hiperinflacionária na década de 90 era, naquele momento, imperiosa. Porém, a reforma administrativa só se tornou tema central no País, em 1995, com o início do governo de Cardoso, quando, realmente, teve a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

De acordo com Cardoso (2005), era imperativo fazer uma reflexão realista e criativa sobre os riscos e as oportunidades do processo de globalização, pois só seria possível a mudança do Estado se ele se adaptasse às novas demandas da sociedade contemporânea.

Contudo, segundo Bresser Pereira e Spink (2005), ficou evidente que a proposta neoliberal de atribuir ao mercado toda a coordenação da economia e reduzir o Estado ao mínimo provou ser irrealista, não correspondendo ao anseio da população, nem das economias nacionais. Dessa forma, as questões de reconstrução do Estado e a reforma de seu serviço civil somente foram implementadas com a devida proteção do patrimônio estatal mais adiante.

Para Bresser Pereira (1999), a administração pública gerencial constituiu um avanço e, até certo ponto, um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significou, entretanto, uma negação de todos os princípios weberianos, ao contrário, a administração pública gerencial apoia-se nesses princípios, porém, flexibiliza-os. Alguns dos fundamentos burocráticos continuam, como: admissão segundo rígidos critérios de mérito, avaliação de desempenho constante, princípios administrativos constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Para Bresser Pereira e Spink (2005), a grande diferença entre os dois modelos se mostra na forma de controle. Na administração pública gerencial, o controle deixa de ser nos processos para concentrar-se nos resultados alcançados. Na gerencial, o que se intenciona é acrescentar, às boas práticas da administração burocrática os princípios da orientação para o cidadão-cliente, o controle por resultados e a competição administrativa. Observa Bresser Pereira e Spink (2005) que o novo paradigma gerencial contemporâneo, com base nos princípios da confiança e na descentralização, exige formas flexíveis de gestão, contrapondo-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional.

Segundo Bresser Pereira (1999), esse novo modelo de administração pública inspira-se nos conceitos da administração de empresas, porém não deve ser confundido com ela, pois, enquanto a receita das empresas privadas depende dos clientes e das compras que eles fazem livremente; a receita do Estado depende de impostos, sem uma contrapartida direta. O mercado controla as empresas e a sociedade indiretamente, pelo legislativo, judiciário ou ainda, excepcionalmente, pelo cidadão individual, controla a Administração Pública. Enquanto as empresas privadas prestam serviço aos clientes com o foco nos lucros, o Estado executa os serviços ao usuário sem o interesse no lucro, somente focado na satisfação do interesse coletivo.

De acordo com Osborne e Gaebler (1994), houve uma revolução que reinventou o Governo, qual seja, a aplicação dos avanços de princípios inspirados na administração de empresas que agora passam a ser utilizados na administração pública gerencial.

Para Osborne e Gaebler (1994), ocorreu uma verdadeira revolução nas bases da burocracia moderna, surgindo um novo paradigma administrativo global, a administração pública gerencial.

De acordo com Souza (2007), algumas das principais características dos modelos de gestão experimentados pela Administração Pública nos últimos anos podem ser demonstradas sinteticamente da seguinte forma:

MODELO DE GESTÃO	CARACTERÍSTICAS
Patrimonialista	Vontade unipessoal do dirigente; Nepotismo/ compadrio; Confusão entre público/privado; Cargo público como prebenda; Servilismo; Corrupção.
Burocrático	Especialização; Meritocracia; Divisão de trabalho; Definição clara de hierarquia de cargos; Ênfase nas regras e normas técnicas e escritas; Separação entre propriedade e administração.
Gerencial	Adoção de práticas de gestão do setor privado; Descentralização administrativa; Administração profissional; Disciplina Fiscal; Controle de uso dos recursos; Avaliação de desempenho; Ênfase nos resultados.

Quadro 1 – Características dos Modelos de Gestão

Fonte: Souza (2007).

Para exercer eficientemente esse novo modelo gerencial, com base nos princípios da confiança e na descentralização, há a exigência de formas mais flexíveis de gestão, que precisam se contrapor à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional, segundo Bresser Pereira (2009). No entender de Bresser Pereira e Spink (2005), “gerenciar” difere de “controlar” quase da mesma forma que “fazer acontecer” diferencia de “evitar que aconteça”, crendo os autores que essa máxima válida para as empresas privadas também o é para as organizações públicas.

Resumindo sobre a reforma da gestão no Brasil, Bresser Pereira (website) expõe que:

O objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995 é contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. A Reforma da Gestão Pública de 1995-98 não subestimou os elementos patrimonialistas e

clientelistas ainda existentes em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com eles, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade. Seu pressuposto é de que a melhor forma de lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado é dar um passo adiante e tornar o Estado mais eficiente e mais moderno. Embora enfrentando paralisações previsíveis, a Reforma da Gestão Pública de 1995 está sendo bem sucedida em tornar gerencial o Estado brasileiro. Sua implementação deverá durar muitos anos como nos outros países duraram as reformas burocráticas.

O próprio Decreto Lei 200/67 já previa que a reforma gerencial seria um processo em andamento, como define o artigo 146: “A Reforma Administrativa, iniciada com esta lei, será realizada por etapas, à medida que se forem ultimando as providências necessárias à sua execução” (BRASIL, 1967). Corroborar esse entendimento Di Pietro (2002), ao tratar, em seu livro, sobre as parcerias entre o público e o privado, ensinando que parcerias na Administração Pública são um tema aberto, porque a reforma administrativa pública é um processo em andamento, longe de estar concluso.

2.2 O princípio constitucional da eficiência

De acordo com Moraes (2008), a emenda constitucional 19/98 colaborou de uma forma muito intensa com a reforma da Administração Pública, visto que ela consagrou o princípio da eficiência ao serviço público. Para Moraes (2008), com esse novo princípio da Administração Pública, eficiência, agora com força constitucional, não há que se contentar mais que os agentes públicos desempenhem suas atividades tão somente com legalidade e moralidade; há que se exigir que os resultados sejam positivos e satisfatórios nos serviços públicos prestados aos cidadãos, agora entendidos como clientes.

Ainda conforme Moraes (2008), a emenda constitucional 19/98 seguiu os passos de algumas legislações estrangeiras, com a pretensão de garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação de serviços públicos. Passou-se a proclamar que a administração pública direta, a indireta e a fundacional devem obedecer aos princípios

da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, mas também ao princípio da eficiência na prestação de todo serviço público.

No entender de Di Pietro (1998), o princípio da eficiência obriga o agente público a exercer uma forma de gerir que alcance resultados positivos à consecução dos fins que cabe ao Estado encontrar. O princípio da eficiência impõe a Administração Pública direta ou indireta e seus agentes a buscar o bem-comum, na gestão de suas competências de maneira imparcial, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre otimizando os serviços.

Para Meirelles (2003), a eficiência é um dever da Administração Pública, e todo agente público deve realizar suas atividades com presteza, perfeição e rendimento funcional. Para esse autor, o princípio da eficiência é o mais moderno dos princípios da Administração Pública, pois ele não se contenta que o ser serviço seja desempenhado tão somente sob a égide da legalidade, exigem-se resultados positivos e satisfatórios à comunidade.

Ressalta Moraes (2008, p.326), que:

note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Lembra, ainda, Moraes (2008) que o princípio da eficiência, enquanto norma constitucional se faz necessário no contexto de todas as leis, atos normativos e condutas positivas ou omissivas do Poder Público. Assim, qualquer manifestação da Administração Pública contrária à plena e total aplicabilidade da eficiência será fonte para declaração de inconstitucionalidade desses atos ineficientes.

De acordo com Di Pietro (2007), foi com essa previsão constitucional de eficiência que se observou a ineficiência do Estado em prestar alguns tipos de serviços, e isso contribuiu para o surgimento das parcerias entre as empresas privadas e o Estado. A

partir dessas parcerias, caberia ao Estado outorgar o serviço ao ente privado que o executa em nome da Administração Pública, ficando para o Estado a incumbência de exercer a fiscalização da prestação desses serviços aos usuários.

Salienta Di Pietro (2002) que, com a ocorrência do fenômeno da globalização, o Governo foi levado a inserir institutos novos ou a dar nova roupagem a institutos antigos. Mas sempre com o objetivo de encontrar a melhor forma de gestão para aliviar o Estado das suas diversas funções, aumentando a eficiência na prestação dos serviços públicos e fomentando a iniciativa privada para o desempenho de atividade de interesse público. Além disso, à medida que o Estado foi assumindo novos encargos nos campos sociais e econômicos, percebeu-se a necessidade de buscar novas formas de gestão do serviço público e da atividade privada exercida pela Administração Pública.

Para Di Pietro (2002), o que se quer e se busca nesse novo paradigma da Administração Pública é a parceria entre o público e as empresas privadas, com a intenção de substituir a Administração Pública dos atos possíveis de descentralização.

Por outro lado, quanto a parcerias e concessões, nem todos compartilham a mesma opinião. Juruá (2004), por exemplo, entende que os contratos de concessão teriam por finalidade reconduzir a economia do Brasil a uma dependência crônica, estrutural, de natureza às vigentes durante o Segundo Império e a República Velha. Para Juruá (2004), esses contratos privilegiam e garantem aplicação segura e rentável a capitais privados, ociosos e colonizadores que buscam refúgios rentáveis e aprazíveis.

No entendimento de Di Pietro (2007), essas disfunções do sistema podem ser combatidas, pois, ao concessionário, cabe a gestão do serviço público, mas, por outro lado, ao Estado, cabe o controle da prestação do serviço. Assim, o Estado figura como uma “polícia de serviço”, ou seja, um contínuo e ininterrupto controle de inspeção e intervenção.

Também Escola (1990) nota que a Administração Pública tem condições de combater as possíveis disfunções, utilizando-se do poder regulamentador e fiscalizador que deve ser efetuado pelas agências reguladoras, inclusive com a cobrança antecipada de garantias ao cumprimento do contrato.

2.3 Leilões: selecionando o parceiro privado

A outorga do serviço público ao parceiro privado se dá por meio das licitações e, geralmente por leilões. De acordo com Romanielo (2009), os leilões constituem uma das formas mais antigas de mercado, há muito tempo, por meio deles, muitos bens e serviços são vendidos, não obstante eles somente terem chamado a atenção dos economistas na década de 1970, quando ocorreram as crises do petróleo.

Diante da crise do petróleo em 1970, os EUA decidiram leiloar o direito de perfuração de áreas costeiras onde havia a perspectiva de existência de reservas petrolíferas. Assim, de acordo Varian (2003), o governo norteamericano requisitou aos economistas que desenhassem o formato do leilão a ser utilizado para tanto.

No entender de Pindyck e Rubinfeld (2002), existem geralmente dois grandes gêneros de leilão: o de valor privado, que é aquele cujo objeto não tem o mesmo valor para todos os participantes, então a utilidade que cada um auferirá é definida de acordo com aspectos subjetivos; e o de valor comum, definido como aquele em que o item a ser leiloado tem o mesmo valor para todos os arrematadores, mas estes não sabem exatamente qual é, razão pela qual realizam estimativas.

De acordo com Romanielo (2009), encontrar esses dois tipos de leilões em seus estados puros é difícil, assim, normalmente fazem-se os leilões com as características dos dois. Para Romanielo (2009), os leilões de concessão, por exemplo, são essencialmente de valor comum, uma vez que as receitas advindas do serviço

concedido são iguais para todos, considerando que a tarifa a ser praticada é definida pelo Estado - com algumas características de valor privado - já que cada participante sabe de sua própria curva de custos.

Segundo Varian (2003, p. 334-335): os leilões podem ser divididos em quatro espécies distintas:

- Leilão inglês ou de lances abertos: o leiloeiro parte de um preço de reserva, que é o menor preço admissível para a venda do bem. A partir desse preço, os participantes oferecem sucessivamente preços mais altos. Quando nenhum participante se dispõe a um novo lance, o bem é vendido àquele que apresentou o lance maior. Pode-se idealizar também o contrário, dependendo do objetivo o leiloeiro: fixa um preço máximo (uma tarifa a ser praticada, por exemplo), devendo os participantes reduzirem sucessivamente seus lances até que somente um continue no jogo e se consagre como vencedor;
- Leilão holandês: o leiloeiro inicia com um preço alto e o reduz até que alguém faça o lance e arremate o bem, dando fim ao leilão;
- Leilão de lances fechados: cada participante oferece seu lance em papel e o deposita em um envelope fechado. O leiloeiro abre todos os envelopes ao mesmo tempo, ganhando aquele que fez a proposta mais alta;
- Leilão do filatelista ou de Vickrey: similar ao de lances fechados. O objeto é outorgado ao participante que der o lance mais alto, mas este paga o segundo preço mais elevado.

Klemperer (2008) entende que os leilões ingleses geram a escolha do agente mais eficiente, porque pode sempre oferecer lances sucessivamente melhores que os dos concorrentes. Por outro lado, em um leilão de lances fechados, os agentes somente têm uma chance para ofertar seus lances, e uma avaliação errada por parte da firma mais eficiente pode fazê-la perder o certame. Contudo, segundo esse autor, o modelo não considera a questão da qualidade do serviço. Isso permitiria um agente oferecer o menor preço e fornecer um serviço de má qualidade. Para solucionar isso, o autor propõe, estabelecer previamente no edital critérios de qualidade mínimos do serviço a ser prestado, a partir dos quais os agentes competiriam entre si pela menor tarifa. Assim, ao se escolher o leilão inglês, consegue-se garantir a seleção do licitante mais eficiente. Evidencia-se ainda que, quanto maior for a competição no certame, menor tende a ser a tarifa escolhida.

Entende Romanielo (2009) que o Estado pode ter dois objetivos ao realizar leilões de concessão: a maximização de sua receita ou a maximização dos interesses dos usuários do serviço. A escolha entre esses objetivos é que resultará na escolha do critério a ser utilizado nos leilões, a saber: a melhor oferta pela outorga ou a menor tarifa a ser praticada.

O leilão para a concessão da rodovia BR 381, no trecho entre Belo Horizonte e São Paulo, popularmente conhecido como rodovia Fernão Dias, ocorreu em 09 de outubro de 2007. Neste certame, foi aplicado o leilão reverso, com vistas a encontrar o menor preço de tarifa para execução do serviço. Nesse tipo de leilão, aquele que oferece o menor preço para a execução do serviço, em conformidade com o proposto pelo concedente, torna-se o vencedor do certame, ficando apto à prestação do serviço. O leilão contou com a participação de 15 concorrentes e teve como vencedora a concessionária espanhola OHL do Brasil como arrematante. A empresa arrematou os trechos ao oferecer a menor tarifa de pedágio entre os consórcios.

2.4 Regulamentação ou desregulamentação

Nos estudos realizados por Demsetz (1968), ele propõe uma alternativa de regulação econômica. Para ele, a teoria econômica do monopólio natural não consegue dar fundamentos suficientes que justifiquem a atuação reguladora do Estado, a qual poderia trazer custos excessivos e desnecessários para os agentes econômicos.

Entretanto, para Souza Júnior (2006), a ausência de organismos reguladores, como proposto por Demsetz, potencializa o surgimento de incertezas e comportamentos oportunistas em cenários cujas falhas de mercado e a especificidade dos ativos sejam predominantes.

Segundo Romanielo (2009), Demsetz afasta a necessidade da regulação clássica,

entendida como o controle de preços e do comportamento do agente (concessionário) pelo principal (Poder Público). Dessa forma, para Romanielo (2009), Demsetz entende que o único papel do Estado seria o de desenhar um mecanismo para selecionar o lance vencedor.

De acordo com Demsetz (1968), se for realizado um leilão que garanta a outorga do serviço ao agente (concessionário) que ofereça a melhor proposta, seria desnecessária a regulação e isso aliviaria as firmas do desconforto causado pelas agências reguladoras.

Em oposição, Williamson (1976) analisa o sistema proposto por Demsetz com o objetivo de observar que, somente até certo ponto, os problemas tipicamente enfrentados pela regulação seriam sanados pela escolha de determinado leilão.

Segundo Souza Júnior (2006), Williamson centraliza sua análise crítica nos problemas até então tratados por Demsetz como "irrelevantes complicações". Questiona também sobre o êxito na substituição da atividade regulatória pelo *franchise bidding*⁴ no próprio momento da elaboração do leilão, o qual necessitaria de um aparato administrativo muito próximo daquele exigido pelas comissões reguladoras.

Enquanto que, para Romanielo (2009), há outro problema relacionado à regulação, que na visão de Williamson, não seria sanado pelo simples uso do modelo de *franchise* de Demsetz, qual seja: os reajustes tarifários contratualmente previstos. Afinal, a previsão de preços fixos em um contrato de longo prazo é praticamente impossível, na medida em que a relação preço-custo é instável, estando esta diretamente vinculada com "as variações de demanda, tecnologia, índices inflacionários e das condições de oferta dos fatores locais" (WILLIAMSON, 1976, p. 82).

No entender de Souza Júnior (2006), em um ambiente regulado, as revisões contratuais

⁴ *Franchise bidding*, neste contexto, é a licitação de franquia para um contrato de longo prazo para operar um monopólio (BASSO; SILVA, 2000).

funcionam exatamente como um verificador dos impactos proporcionados pelos reajustes tarifários sobre o equilíbrio econômico financeiro inicialmente acordado.

Assim, o sistema de *franchise bidding* de Demsetz não estaria apto a garantir que a utilização de um determinado indexador de preços é suficiente para manter o equilíbrio de uma concessão, ficando ela sujeita ao mesmo tipo de problema comumente enfrentado pelas agências regulatórias.

Para Williamson (1976), o objeto da regulação, normalmente, consiste no controle da remuneração. Em vista disso, regulados e reguladores estão em constante negociação, de maneira especial no momento das revisões das tarifas. Esses requisitos implícitos à regulação acabam por tornar esse modelo mais confiável no que se refere à avaliação de ativos, enquanto que, no sistema de *franchise bidding*, indicaria um maior litígio entre as partes.

Contudo, Basso e Silva (2000), mesmo observando que em alguns casos a regulação é imprescindível, apontam para outro lado, entendendo que a regulação e o controle do monopólio, pelo Governo, diminuem o bem-estar dos consumidores, visto que regulamentadores tendem a agir segundo os interesses da empresa regulamentada. Para Basso e Silva (2000), a teoria da captura alerta para o fato de que a desregulamentação pode ser mais interessante para os consumidores, visto que a captura do regulador pode levar à perpetuação de situações artificiais de monopólio, barrando o ingresso de novas firmas com interesse no mercado. Assim, devido à captura, podem fixar preços e tarifas em altos níveis, por causa do conluio entre regulamentadores e firmas monopolistas.

De acordo com o entendimento de Souza Júnior (2006), esse debate vai ao encontro de uma das maiores discussões levantadas na Administração Pública, a necessidade ou não da existência de agências reguladoras, concluindo que, independentemente do leilão a ser escolhido, a constituição de um aparato regulatório se faz necessário para buscar serviços de qualidade com preços módicos.

2.5 A importância da regulação no sucesso do empreendimento

De acordo com Ramires (2005), regulação significa o estabelecimento e a implementação de regras para a atividade econômica destinadas a garantir o funcionamento equilibrado destas, de acordo com determinados objetivos públicos. Dessa forma, o Estado fiscaliza alguns setores da economia, estratégicos ou de interesse público, cuja prestação direta é feita pela iniciativa privada.

Já Di Pietro (2004) define regulação como regras de conduta e controle da atividade privada com objetivo de corrigir os desequilíbrios do mercado. Conforme ensina a autora, o conceito de regulação, embora possua a mesma essência: intervenção do Estado, apresenta certa diferença na Europa e nos Estados Unidos. Na Europa, a regulação possui sentido mais amplo, sendo definida como qualquer forma de intervenção por parte do governo. Assim, tanto a provisão direta de atividades pelo governo, quanto a provisão indireta, através de terceiros, constitui objeto de regulação. Já nos Estados Unidos, considera-se a regulação em sentido mais restrito, pois exclui do conceito supracitado o controle de atividades realizadas diretamente pelo Estado, considerando apenas as atividades desenvolvidas pela iniciativa privada.

Segundo Santos (2001), a regulação de serviços públicos incide não sobre um regime de liberdade, mas sobre uma relação contratual, onde a liberdade já foi restrita às obrigações mutuamente estabelecidas. Existe um objetivo em virtude do contrato. Não pode esse acordo ser caracterizado como exercício de poder de polícia, mas de controle, acompanhamento, normatização e fiscalização da execução do contrato de concessão, pela Administração, por meio da agência reguladora.

Para Pires e Piccinini (1999), a intervenção do Estado como regulador deve ser fundamentada no interesse público, devendo apresentar como principais objetivos:

- assegurar a universalidade do serviço;
- perseguir a eficiência econômica;
- evitar abuso de poder de mercado por parte de empresas operadoras dos serviços;
- garantir a qualidade do serviço;
- estimular inovação.

De acordo com Souza (2007), o modelo regulatório brasileiro, composto de agências de governo e de Estado, traz consigo uma série de atributos administrativo-organizacionais que envolvem a garantia de independência de pressões e interesses que podem afetar o seu funcionamento. Esse modelo regulatório formou-se a partir do processo de privatização e de desestatização do setor público, iniciado pelo governo Brasileiro ainda nos anos 80 e consolidado na década de 90.

Nesse sentido, observa Souza (2007), o Poder Público criou as agências reguladoras. Essas agências são autarquias especiais criadas no âmbito da política de Reforma do Estado, com o objetivo de aperfeiçoar a governança regulatória, retratando o compromisso dos legisladores de não interferir na regulação dos setores de infraestrutura, tranquilizando investidores e assegurando a consecução dos contratos e a redução dos riscos regulatórios no país.

Observa Souza (2007) que as agências de regulação trazem em seu escopo o redimensionamento e a modernização da atividade estatal, possuindo como premissas básicas a blindagem política dos contratos, a distinção entre as atividades de Estado e de Governo e a constante busca pelo equilíbrio em relações naturalmente conflitantes e assimétricas.

A opção pelo modelo de agência reguladora, adotado no âmbito da Reforma do Estado, privilegia a competência para, com maior autonomia, fiscalizar o mercado, editar normas e solucionar os conflitos, seja pela prevenção ou mediação, seja por meio da arbitragem, privilegiando o conhecimento técnico sobre o segmento regulado.

Segundo Souto (2002), cabe à agência exercer as competências regulatória, fiscalizatória e normativa; controlando a conduta dos agentes e editando diretrizes sobre as matérias que sejam de sua competência.

Para Souto (2002) a vantagem do modelo de “agência reguladora” é a substituição do controle político e burocrático pelo controle técnico, assegurado pela escolha calcada no mérito e submetida à aprovação de órgão colegiado com direito a mandato fixo, além da independência administrativa através de sua constituição como autarquia especial, com autonomia decisória, de objetivos, de instrumentos e financeira.

Pondera Câmara (2006) que, à medida que os serviços e infraestrutura são passados às mãos da iniciativa privada, que tem como objetivo principal maximizar os lucros, e isso constitui um entrave à sua prestação eficiente, a ação prestativa do Poder Público passa a exercer uma atuação de maior disciplina como regulador nessas concessões.

Observa Aragão *et al.* (1999) que é necessário o Estado intervir, se apresentar para corrigir as distorções do mercado, aperfeiçoando a livre concorrência e preservando a supremacia do interesse público.

Também nesse sentido, entende Santos (2003) que, com uma maior participação de atores privados na provisão das atividades que eram realizadas pelo Estado, um controle mais rígido é necessário, como forma de evitar que o interesse privado ultrapassasse o público. Contudo, mesmo com esse controle, segundo o autor, ainda permanece o risco de captura do regulador pelas empresas reguladas.

De acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (BRASIL, 2003), a “teoria da captura” mostra que o aparato regulatório corre o risco de ser “adquirido” pelas firmas, ou concessionárias com “a regulação desenhada e operada

primariamente para o seu benefício” (STIGLER⁵, 1971, p. 3 citado por SALGADO, 2003, p.5). Assim, sem o correto controle social do regulador, os interesses das concessionárias reguladas podem influir e moldar as práticas regulatórias de maneira distorcida.

Para combater essas disfunções, de acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (BRASIL, 2003), esse novo sistema deveria possuir uma gestão administrativa e financeira descentralizada, transparente e neutra, com o intuito de reduzir os riscos ligados à regulação e aumentar a credibilidade de novos investidores.

Do ponto de vista do Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (BRASIL, 2003), a vantagem de distanciar o regulador das partes interessadas, ou seja, dar independência à agência, é que esse mecanismo reduz o risco de captura do regulador pelos interesses tendentes a influenciar indevidamente o processo regulatório e impedir sua efetividade. A independência procura dar base para a imparcialidade e neutralidade no exercício dos poderes regulatórios.

De acordo com Brasileiro e Aragão (2000), a figura adotada para as agências reguladoras no direito brasileiro foi a de autarquias especiais, em face da necessidade de conferir-lhes privilégios especiais, os quais não eram conferidos a qualquer autarquia. Com isso, as agências tornaram-se entidades que possuem independência decisória e autonomia política, financeira, normativa e de gestão, com o intuito de cumprir melhor a sua função, sem interferência externa. Isso evitaria sua captura por entes com grande poder político e grande domínio sobre o mercado. Às Agências, caberia a função de regular as atividades desenvolvidas por empresas privadas, promover licitações, controlar a execução dos contratos de concessão, fiscalizar a execução dos serviços contratados, criar normas regulamentares, fixar e reformar tarifas e dirimir conflitos entre os entes envolvidos.

⁵ STIGLER, George. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics**, v. 2, n. 1, p. 3-21, Spring, 1971.

Segundo o entendimento de Câmara (2006), o modelo regulatório adotado pela União para as Agências baseou-se na especialização técnica desses órgãos. Assim, cada agência seria voltada para um setor ou grupo de setores da economia. Dessa forma, com uma equipe técnica especializada, o controle e a regulação das atividades se tornariam mais ágeis e eficientes, e as assimetrias de informações ficariam menores em decorrência de um maior conhecimento do comportamento do mercado por parte do agente fiscalizador.

De acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (BRASIL, 2003), a regulação é uma forma contemporânea de ação do Estado. Trata-se, em linhas gerais, do modo como a coordenação entre empresas, cidadãos consumidores e os diferentes órgãos do governo se dão quanto à edição de normas, e cujo objetivo primordial é o de estimular, vedar ou determinar comportamentos envolvendo determinados mercados que requerem a interferência do Poder Público. A regulação se dá por meio de leis, regulamentos e outras regras editadas pelo poder público e por entidades às quais os governos delegam poderes regulatórios ou normativos, podendo ser genérica, aplicando-se à economia ou sociedade como um todo, ou setorial, e dependendo das suas finalidades, pode ser econômica, social ou administrativa.

Ainda segundo o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (BRASIL, 2003), em qualquer país, essa situação cria riscos de que tanto empresas quanto governo ajam de forma oportunista: de um lado, uma vez assegurada a concessão de um serviço público essencial, surge para a empresa investidora a oportunidade de pleitear benefícios não previstos inicialmente. Por outro lado, pela ótica do governo, uma vez que a empresa concessionária já realizou significativo investimento fixo, surge o incentivo de remunerá-lo abaixo do nível eficiente. Para contrapor-se a esses incentivos naturais, mas conflitantes e ineficientes, o governo necessita garantir e fortalecer o papel das agências, autônomas e independentes, como reguladoras desses setores.

De acordo com Pires e Goldstein (2001), é importante à agência reguladora disponibilizar instrumentos que facilitem o acesso às informações necessárias pelos

usuários dos serviços, o que traz a transparência, que, segundo os autores:

[...] a transparência é fundamental para se garantir a legitimidade social à atuação independente da agência. Nesse sentido, ela deve assegurar, por meio de estruturas estatutárias e mecanismos práticos, a maior quantidade possível de canais de comunicação com os consumidores e seus órgãos de representação, de forma a obter uma visão pluralista e balanceada dos pontos de vista específicos dos grupos de interesse. Para auxiliar essa tarefa, a agência deve utilizar a prática usual de elaboração de consultas públicas, em audiências prévias às tomadas de decisões e com a publicação de documentos preliminares para a apreciação dos interessados.

Para regular e fiscalizar o movimento de transportes e de infraestrutura do país, exercido por terceiros e articular os interesses públicos com os objetivos dos usuários e das empresas concessionárias, permissionárias e arrendatárias que exploram esses serviços, foi criada a ANTT, pelo Governo Federal, por meio da Lei nº 10.233 de 05 de junho de 2001.

De acordo com a ANTT (2005), a sua missão é: “assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada”. Os objetivos perseguidos pela ANTT são claramente demonstrados no art. 20 da Lei 10.233/01 (BRASIL, 2001):

- I - implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;
- II - regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:
 - a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
 - b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica (BRASIL, 2001).

Segundo Breyer, citado por Romanielo (2009), sabe-se que há muitas formas de regulação que o Estado pode adotar, variando desde os mecanismos clássicos, como controle de preços e qualidade dos serviços prestados, até a imposição de

tributação e criação de mercados de direitos privados.

Para a ANTT (2010), a concessão de rodovias com pagamento de pedágio garante o investimento e a manutenção constante necessária em trechos rodoviários estratégicos para o desenvolvimento da infraestrutura do país. São rodovias com fluxo intenso de veículos e, conseqüentemente, com desgaste rápido do pavimento, que nem sempre consegue ser recuperado com recursos públicos. Além da manutenção, as concessionárias também prestam serviços de atendimento aos usuários, em especial, o atendimento médico de emergência em acidentes e o serviço de guincho para veículos avariados na rodovia.

De acordo com o diretor geral da ANTT (2010), Bernardo Figueiredo, as concessões de rodovias federais representam hoje um importante instrumento de descentralização das atividades de Estado na área de transporte, transferindo à iniciativa privada a prestação de serviços que, apesar de serem essenciais à sociedade, não precisam, necessariamente, ser oferecidos pelo Poder Público. Porém, nesse processo de delegação, é fundamental que o Poder Público mantenha o controle sobre o serviço prestado, de forma transparente, para garantir a eficiência operacional e a permanente proteção ao interesse público.

Nas concessões de rodovias federais, a ANTT tem, desde sua criação, a responsabilidade de gerir os contratos federais de concessão de infraestrutura rodoviária, tanto os novos, quanto os anteriores sob responsabilidade do extinto Departamento Nacional de Estrada de Rodagem (DNER). Regulando a concessão surgida a partir do contrato firmado entre a União e a Autopista Fernão Dias S/A, a ANTT optou por iniciar seu poder de regulação e fiscalização, já na escolha do método de licitação: concorrência, utilizando-se do leilão reverso, em que o menor preço pela prestação do serviço veio a ser o vencedor da proposta no certame.

2.6 A Teoria das Agências, riscos da captura do Principal pelo Agente

No entender de Câmara (2006), o processo de desestatização que o país adotou desde a década de 90, no qual o Estado delega ao particular as tarefas que antes eram concentradas em si, foi intencionado a alcançar um máximo de eficiência na prestação de serviços aos usuários. Contudo, a separação entre concedente (principal) e executor (agente) traz consigo a divergência de interesse entre as partes principal e agente, o que gera problemas que tornam mais difíceis a consecução dos objetivos traçados pelo principal e, conseqüentemente, reduzindo a eficiência dos serviços prestados. Esse problema é denominado de problema do agente-principal e sua ocorrência exige medidas mitigadoras dos efeitos causados, a fim de melhorar a qualidade dos serviços públicos realizados pelo parceiro privado, que tem como interesse principal, o lucro, o que não corresponde ao interesse do usuário, melhores serviços a menores preços.

De acordo com Okimura (2003), os primeiros estudos referentes à teoria das agências foram realizados por Spence e Zeckhauser no início da década de 70. No entanto, segundo esse autor, uma grande contribuição ao tema foi dada por Michael Jensen e William Meckling (1976), para quem, os problemas relacionados à teoria do agente principal surgem quando há conflito entre as partes envolvidas. Jensen e Meckling (1976) dizem que, quando se contrata o agente para que ele realize certo serviço no lugar, ou para o principal, e ao agente é dada autoridade para tomar decisões, existem razões para acreditar que ele não realizará os serviços objetivando os interesses do principal, pois ambos buscam a maximização de seus interesses e, muitas vezes, os interesses do concedente e os do concedido são diferentes. Para o agente, o interesse é o lucro e, no intuito de maximizá-lo, pode vir a exercer os serviços inadequadamente. Em contrapartida, surge o interesse do principal que é o serviço adequado, que garanta a satisfação dos clientes usuários.

Câmara (2006) entende que, na Administração Pública, os problemas de agência também são relevantes, pois as reformas que aconteceram no Estado causaram uma

revisão do seu papel, diminuindo a máquina estatal e ampliando as relações tanto com organizações vinculadas diretamente ao governo como indiretamente, elevando a possibilidade de incorrer no problema discutido na Teoria das Agências de Jensen e Meckling.

Também Lima (1997) entende que, a participação da iniciativa privada na execução de serviços próprios da Administração Pública gera no setor público o “problema do Agente-Principal”. Para Lima (1997), o processo de concessão materializa o problema das agências, na medida em que o Poder Público (principal) delega serviços a empresas privadas (agentes) e não tem condições de fiscalizar adequadamente a execução desses serviços, o que pode ocorrer por falta de experiência na realização das atividades delegadas ou ainda pela impossibilidade de controlar todas as ações dos agentes. Assim, o agente realiza os serviços a ele concedidos, resolvendo por ele mesmo os passos que deve seguir.

De acordo com Lima (1997), muitas vezes essas decisões divergem do objetivado pela Administração Pública, já que, para os integrantes do empreendimento, sempre o objetivo maior é maximizar seus próprios interesses e, obviamente, esses interesses, por diversas vezes, são diferentes.

No entender de Lima (1997), há ainda um empecilho às agências reguladoras e aos usuários e concessionários, pois a função dessas agências é dirimir conflitos entre esses atores, porém sua posição é de agente e principal ao mesmo tempo. Agente do Poder Público, quando considerada sua função de regulador, e principal, se considerada sua relação com a empresa regulada.

Nesse contexto, de acordo com Câmara (2006), é verificada uma tensão e possível ambiguidade no papel de regulador. Este deve responder aos interesses de bem-estar social, interesse da regulada e do Poder Público, de modo a alcançar compromissos satisfatórios. Destaca-se, ainda, que a agência não é uma entidade inerte no sistema triangular, ela também possui interesses próprios que, muitas vezes, podem divergir

dos objetivos do Poder Público e da concessionária regulada.

2.7 Contrato de concessão de serviços públicos

Segundo Mello (2004), serviço público pode ser conceituado como:

Toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Já no entender de Gasparini (2008), serviços públicos são todas as atividades da Administração Pública que se destinam a oferecer comodidades, utilidades e recursos aos membros de determinada comunidade.

Para Di Pietro (2007), serviço público pode ser entendido como toda atividade que a lei atribui ao Estado, para que exerça diretamente ou por delegados, com o objetivo de satisfazer a comunidade, podendo utilizar o regime jurídico, total ou parcialmente, público.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 175, atribui ao Estado a função de prestar serviços públicos à sociedade, tanto de forma direta quanto por permissão, concessão ou autorização:

Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado” (BRASIL, 1988).

Assim, considerando a previsão constitucional e as leis próprias, em alguns casos, quando a prestação dos serviços à população é necessária, mas não é imprescindível que seja feita pelo próprio estado, podem ocorrer concessões de serviços, sendo estas contratadas mediante contratos administrativos antecedidos de licitação.

Para Lapip (2007), os contratos clássicos têm por características cláusulas e acordos detalhados, que permitem identificar e punir o concessionário, em caso de serviços inadequados ou oportunismo.

Segundo Lapip (2007), os contratos neoclássicos são utilizados em negócios de duração longa, quando não dá para prever todas as formas de contingência que poderão ocorrer na duração do negócio. Esse tipo de contrato possui mecanismos de adaptação para contornar as situações não previstas que venham a ocorrer. Para esse autor, por ter uma relação bilateral de longo prazo, os contratos neoclássicos possuem maior grau de incerteza em relação aos contratos clássicos, sendo passíveis de maior conduta oportunista do agente, no decorrer do contrato.

De acordo com Santos (2001), nos contratos, os termos não envolvem apenas aspectos jurídicos, mas, também, acordos tácitos e informais desenvolvidos na transação ao longo do tempo, na forma de compromissos intertemporais.

Para Di Pietro (2007), as principais modalidades de contratos administrativos que se destacam na doutrina e pelo uso são: contrato de fornecimento; contrato de serviço; contrato de obra pública; contrato de gestão e contrato de concessão. No entendimento de Di Pietro (2007), o contrato de concessão, é o contrato administrativo por excelência.

No entender de Gomes (1998), contrato administrativo é um acordo jurídico realizado entre duas partes que possuem interesses divergentes e sujeita as referidas partes a uma conduta idônea e à observância dos interesses que regula. São instrumentos para criar, modificar ou extinguir relações jurídicas obrigacionais.

Já para Castilho e Silva (2004, p.45), o “contrato é todo acordo de vontades, firmado

livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos”. Para esses autores, o contrato administrativo difere, em partes, do contrato regido pelo direito privado. Nele, a Administração Pública firma contrato com o particular para realização de objetivos de interesse público, sob condições peculiares, estabelecidas pela própria Administração Pública, que são as cláusulas exorbitantes.

De acordo com Gasparini (2008), os contratos administrativos sempre têm por objeto o uso do bem público ou a prestação do serviço público, por isso observam um regime jurídico próprio, encontrados no direito administrativo e indicados pelas cláusulas exorbitantes.

Para Meirelles (1997), no caso dos serviços públicos contratados, são regidos pelos contratos administrativos, caracterizados pela presença do Poder Público e pela existência de cláusulas diferenciadas, voltadas para a preservação do interesse público. Essas cláusulas tornam desiguais os agentes envolvidos no contrato, dando maior poder à Administração Pública.

Contudo, pondera Meirelles (1999), ainda que o contrato administrativo privilegie a Administração Pública, ele não retira a natureza de contrato consensual. O contrato administrativo não configura uma relação que dê vantagens tão somente ao Poder Público, caso fosse assim, não existiriam interessados em firmar contratos com a Administração Pública.

Mas, como afirma Gasparini (2008), o interesse público é a razão essencial dos contratos realizados pela Administração Pública com particulares ou outros entes da própria Administração. Portanto, esse interesse é que baliza os contratos públicos.

De acordo com Gasparini (2008), dentre as condições exorbitantes inerentes aos contratos administrativos, destacam-se: modificar unilateralmente o contrato com o fim de melhor adequá-lo ao interesse público, prazo determinado, compensação recíproca entre as partes envolvidas, realização das atividades concedidas unicamente pelos

contratados, necessidade de licitação, garantia do equilíbrio econômico-financeiro aos contratados, penalidades pelo descumprimento das obrigações e garantia de que o serviço será executado conforme especificado no contrato.

Corroborando também esse entendimento Meirelles (1997), destacando que existem algumas condições específicas que são inerentes aos contratos administrativos, diferentemente de outros tipos de contratos e, dentre eles, o poder exorbitante do Estado que permite modificar unilateralmente o contrato com o fim de melhor adequá-lo ao interesse público.

Di Pietro (2007) destaca que as cláusulas exorbitantes são aquelas que não seriam comuns nem lícitas em um contrato celebrado entre particulares, por conferirem prerrogativas especiais a uma, em detrimento da outra. Para a autora, essas cláusulas colocam a Administração Pública em posição superior ao contrato, sendo que, dentre as principais, pode-se apontar: exigência de garantia; alteração unilateral; rescisão unilateral; anulação; fiscalização; aplicação de penalidade, sem necessidade de recorrer ao judiciário, retomada do objeto e restrições ao uso ou exceção do contrato não cumprido.

A concessão de serviço público é um tipo de contrato de serviço público, no qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público. Neste caso, a concessionária executa o serviço em seu próprio nome, por sua conta e risco, tendo garantida a remuneração por meio de tarifa paga diretamente pelo usuário decorrente da exploração do serviço. Porém, a Administração Pública se resguarda do poder de fiscalização, inclusive quanto ao valor da remuneração cobrada dos usuários (DI PIETRO, 2007).

No tocante ao modelo de concessão adotado no Brasil, segundo Câmara (2006), foi adotado o assemelhado ao francês, nas concessões de serviços públicos, embora tenha incorporado princípios inerentes ao modelo anglo-saxão, como a criação de agências reguladoras com o fim de regular as atividades das concessionárias.

Para Câmara (2006), a França foi uma das pioneiras no processo de concessão de serviços públicos, e a noção francesa de serviço público está fundamentada no processo histórico de formação do Estado burguês-capitalista francês. Os conflitos sociais e políticos passados pela França, ensejados pela crise mundial do liberalismo, levaram o Estado a aumentar a intervenção em serviços considerados de grande impacto social e econômico.

Com respeito à histórica contribuição francesa, afirma Aragão *et al.* (1999) que a principal finalidade dessa participação estatal nos serviços se deve à noção francesa de que ao Estado cabe assegurar a acessibilidade generalizada aos serviços para todos os cidadãos, independente da situação social ou econômica deste.

Contudo, como descreve Hamilton (1996), para que a concessão tenha sucesso, depende de um arcabouço regulatório estável, de um planejamento eficiente do programa de concessões. Para o autor, é importante ainda o detalhamento dos contratos entre o concedente e o concessionário para que haja sucesso na parceria.

Os contratos de concessão no Brasil têm forma particularizada a cada tipo de serviço público contratado, mas, em regra, esses contratos obedecem ao ditame da Lei das Concessões, Lei Federal 8.987/95, na qual se encontram arroladas as obrigações dos concessionários que exploram os serviços públicos de concessão de rodovias

De acordo com a Ouvidoria da ANTT (ouvidor@antt.gov.br-2011), a concessão da BR 381/MG (Fernão Dias) é uma outorga nos moldes da lei 8.987/95. Reafirmando o que se encontra disposto no capítulo I, disposições gerais/legislação, do contrato de concessão-Edital 002/2008, firmado entre a União, por intermédio da ANTT e a Autopista Fernão Dias S/A.

A Lei das concessões, 8.987/95, em seu artigo 6º *caput* e parágrafo 1º, descreve que:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Gasparini (2008), em análise à lei das concessões, afirma que os serviços públicos devem ser precedidos dos requisitos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade.

O contrato de concessão - Edital 002/2008, no capítulo XV (ANTT, 2011) -, firmado entre a ANTT e a Autopista Fernão Dias S/A, explana o que se deve entender por serviço adequado:

Para os fins previstos neste Contrato, considera-se:

- a) regularidade: a prestação dos serviços nas condições estabelecidas no PER, neste Contrato e nas normas técnicas aplicáveis;
- b) continuidade: a manutenção, em caráter permanente, da oferta dos serviços previstos no PER;
- c) eficiência: a execução dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis e em padrões satisfatórios, que busquem, em caráter permanente, a excelência, e que assegurem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e das metas da Concessão;
- d) conforto: a manutenção nas pistas de rolamento, de sinalização, de informações, de comunicações e de cobrança de pedágio em níveis que assegurem a comodidade dos usuários conforme definido no PER;
- e) segurança: a operação, nos níveis exigidos no PER, dos sistemas referidos na letra anterior, de modo a que sejam mantidos, em níveis satisfatórios, os riscos de acidentes, compreendendo, também, os serviços gratuitos de atendimento mecânico e serviços gratuitos de atendimento médico de primeiros socorros;
- f) fluidez do tráfego: as boas condições de fluidez do trânsito, alcançadas pelo correto e eficiente gerenciamento dos sistemas referidos na letra "d" acima, propiciando que os usuários alcancem seus destinos de acordo com as suas programações de tempo, sem congestionamentos decorrentes de gerenciamento incorreto ou ineficiente, inclusive nas praças de pedágio e nos postos de pesagem (excetuando-se motivos de força maior, tais como, calamidades públicas, greves, tumultos e atividades políticas);
- g) atualidade: modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e a sua conservação e manutenção, bem como a melhoria e a expansão do serviço, na medida das necessidades das Rodovias constituintes do Lote Rodoviário;
- h) generalidade: universalidade da prestação dos serviços conforme previstos no PER, isto é, serviços iguais para todos os usuários, sem qualquer discriminação;
- i) cortesia na prestação dos serviços: tratamento adequado aos usuários;
- j) modicidade da tarifa: a justa correlação entre os encargos da Concessionária e a retribuição dos usuários, expressa no valor da Tarifa Básica de Pedágio.

Assim, como prevê o capítulo XIX, das inexecuções contratuais e aplicação de

penalidades, do contrato (ANTT, 2011), caso não sejam cumpridas as cláusulas contratuais da concessão, além das multas previstas, pode ainda a contratante extinguir o contrato por: advento do termo contratual; encampação; caducidade; rescisão; anulação; falência ou extinção da empresa Concessionária.

Salienta-se que, conforme o capítulo I, das disposições gerais (ANTT, 2011), desse contrato, para todos os efeitos legais, integram-no os seus 12 anexos, organizados da seguinte forma: I - edital; II - proposta comercial; III - programa de exploração da rodovia - PER; IV - acordo de subscrição e realização de capital; V - estatuto social; VI - quadro de acionistas da concessionária; VII - apólices de seguro; VIII - garantia de execução do contrato; IX - plano de contas; X - plano de trabalho e cronograma físico; XI - termo de cessão de bens do lote rodoviário; XII - perguntas e respostas dos esclarecimentos sobre o edital.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO

Este capítulo será dividido em dois tópicos, sendo que, no primeiro, será apresentado um breve histórico de como se desenvolveram as rodovias no país e como elas se encontravam antes dos programas de concessões. No segundo, será apresentada a rodovia BR 381 – Fernão Dias.

3.1 As rodovias antes das concessões

De acordo com Machado (2002), antes da década de 1940, a infraestrutura rodoviária Brasileira caracterizava-se por uma carência absoluta de estradas e de tecnologia rodoviária. O precário e modesto setor rodoviário existente na década de 1940, com apenas 192 mil quilômetros, contando somente com 775 quilômetros de rodovias pavimentadas, foi alvo da onda desenvolvimentista iniciada no segundo governo Vargas.

Segundo Machado (2002), os problemas das rodovias brasileiras ganhavam contornos ainda maiores dadas a extensão do território nacional, a política de transporte rodoviário implementado a partir da década de 1950 e a grave situação da infraestrutura da malha rodoviária do país.

No entendimento de Marinho (2006), o ápice desenvolvimentista foi atingido no governo de Juscelino Kubitschek, por meio do ousado Plano de Metas que já contava com financiamentos do recém-criado BNDES, sendo que, em 1965, os 192 mil já haviam saltado para 570 mil quilômetros e 19 mil quilômetros pavimentados.

Para Machado (2002), em meados da década de 70, em decorrência das duas crises do petróleo e posterior aumento das taxas de juros internacionais, o setor público

brasileiro passou a enfrentar crescentes problemas fiscais. Essas dificuldades se acentuaram na década seguinte com o fraco desempenho da economia e consequente redução da base para arrecadação de tributos, combinados com uma crescente pressão popular por gastos públicos em áreas sociais.

Como decorrência desse processo, deu-se uma redução dos recursos públicos destinados à manutenção, melhoria e ampliação da infraestrutura rodoviária. Essa situação permaneceu até a década de 90, quando houve a criação do Plano Nacional de Desestatização (PND) por meio da Lei Federal 8.031/90 (BRASIL, 1990), tornando a privatização parte do programa de governo e um elemento essencial das reformas estruturais (SCHUMAHER, 2001).

Conforme o Relatório sobre as Condições das Rodovias Federais sob a sua Gestão, o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT, 2005) apresentou, em fevereiro de 2005, relatório sobre as condições das rodovias federais sob a sua gestão, sejam estas concedidas à iniciativa privada ou não. Nele foi revelado que 40% de cerca de 48 mil quilômetros de rodovias federais do país estavam em mau estado de conservação.

Segundo Machado (2002), a partir de 1995, o Programa Nacional de Desestatização tornou-se um dos principais instrumentos de reforma, e um marco nesse processo foi a Lei Federal 8.987/95 sobre concessões de serviços públicos. Essa Lei promulgou a previsão constitucional prevista no artigo 175 da Constituição da República Federativa Brasileira, que outorga ao Poder Público, diretamente ou sob delegação, a prestação de serviços públicos.

Para Marinho (2006), esses fatos levaram a Administração Pública a articular junto à iniciativa privada, investimentos para a construção e conservação, por meio do programa de Concessões de Rodovias, com a transferência dos encargos de financiamento para manutenção e ampliação do sistema ao usuário, em forma de pagamento de pedágio.

3.2 A rodovia Fernão Dias – BR 381

De acordo com a ANTT (2011), a rodovia BR 381 se inicia na cidade de São Mateus-ES, no entroncamento com a BR 101 e tem como ponto final a cidade de São Paulo-SP, no encontro com a BR 116, possuindo no total 1.181 quilômetros (Km). Porém, o trecho em pesquisado (562 Km) encontra-se entre as cidades de Belo Horizonte-MG e São Paulo-SP, conhecido como Rodovia Fernão Dias.

Segundo Citron (2006), a rodovia Fernão Dias foi construída entre os anos de 1957 a 1960, com o intuito de completar a conexão do denominado “Triângulo Econômico do Brasil”, que tem, nos outros lados, as Rodovias Presidente Dutra (BR-116) - entre o Rio de Janeiro e São Paulo - e a BR-040, entre Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Em vista disso, a rodovia BR-381 possuía importância inquestionável ao desenvolvimento econômico da região sudeste do Brasil.

Para Citron (2006), em razão do crescimento acentuado do tráfego na rodovia, ao longo de suas quatro décadas seguintes, notadamente manifestado em maior grau nas proximidades das grandes cidades - Belo Horizonte e São Paulo -, houve a duplicação da via entre Belo Horizonte e Betim e, posteriormente, em São Paulo, no trecho final que antecede a Nova Dutra, na década de 1970. De acordo com o autor, mesmo com as obras acontecidas nos locais especiais da rodovia em 1983, os congestionamentos ainda eram constantes. Em vista disso, em 1993 ocorreu a contratação de um empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com vistas a duplicar e restaurar, em duas etapas, a Fernão Dias, tendo o trabalho sido iniciado logo após e perdurado nos anos seguintes.

De acordo com a ANTT (2011), no final de 2005, o Governo Federal lançou o programa federal de concessões rodoviárias. Segundo Citron (2006), as empresas interessadas na concessão já aguardavam a divulgação do Edital de licitação da concessão da rodovia Fernão Dias. Porém, de acordo com o autor, a licitação esbarrou em discussões

profundas sobre os parâmetros que regem a concessão, sendo agravada pelas iminentes eleições presidenciais que viveria o país, pelo cenário de incertezas e pela grande relevância política do programa, somados à discussão das igualmente controversas PPP's. Tudo isso trouxe à tona uma proliferação de estudos e debates sobre as questões das concessões, tendo promovido uma verdadeira proliferação de artigos, estudos e debates de ideias acerca dos principais conceitos econômicos envolvidos no programa.

Assim, segundo a ANTT (2011), em outubro de 2007, ocorreu o leilão para a concessão da Fernão Dias, quando se tornou vencedora da licitação a *holding* espanhola, Obrascon Huarte Lain do Brasil S/A (OHL), que criou a empresa Autopista Fernão Dias S/A, com vistas a gerir a concessão. O contrato para a gestão aconteceu em 14 de fevereiro de 2008 e, desde lá, os serviços de melhoria e manutenção vêm sendo realizados pela Concessionária.

Segundo a Autopista Fernão Dias S/A (2010), a via tem um importante papel na rede rodoviária brasileira, visto que faz parte do principal corredor rodoviário de interligação dos mais importantes polos econômicos das regiões Sudeste e Sul do Brasil e destas com o MERCOSUL. Em termos de movimentação de cargas e passageiros, os volumes de tráfego são mais altos próximos às cidades de Belo Horizonte e São Paulo.

Na tabela a seguir, de acordo com a ANTT (2010), pode-se verificar o volume diário médio de veículos de passeio e comerciais que tiveram tarifas de pedágios cobradas no ano de 2009.

SUBTRECHO	Km - Km	extensão	VEÍCULOS PASSEIO	VEÍCULOS COMERCIAIS
MAIPORÃ	-	-	-	-
VARGEM	22 - 0	22,00	5371.746	3014.735
CAMBUÍ	563 - 570	53	2842.188	2261.534
S. GONÇALO SAPUCAÍ	688 - 563	125	2204.695	2557.921
CARMO DA CACHOEIRA	80 - 64	16	1885.931	2326.489
STO ANTONIO AMPARO	841 - 688	153	2019.817	2307.557
CARMÓPOLIS	949 - 841	108,1	1689.512	1870.894
ITATIAIUÇU	688-563	125	2621.981	2324.269

Quadro 2 – Demanda de veículos – passeio e comerciais
Fonte: Agencia Nacional de Transporte Terrestre – ANTT

De acordo com a ANTT (2010), para prestar serviços de socorro médico, atendimento a veículos com problemas mecânicos, resgate de animais, combate a incêndios, inspeção de tráfego, a Concessionária dispunha, em 2008 e 2009, para operar durante 24 horas por dia: doze viaturas de resgate, mais seis com Unidade Tratamento Intensivo (UTI), quinze guinchos, três caminhões de combate a incêndio e limpeza de pista, três caminhões tipo munck, três veículos para apreensão de animais e quinze viaturas de inspeção de tráfego e três de vigilância patrimonial e vinte um veículos administrativos.

Além disso, a Concessionária contava no quadro de pessoal com 215 trabalhadores em 2008 e 896 em 2009. Estes exercem dentre outras funções as de: gestores, operadores de tráfego, técnico em segurança, agente atendimento em saúde e arrecadadores.

Conforme a ANTT (2010), quanto a segurança no trânsito, utilizando-se de quatro índices; sem vítimas, feridos, mortos e número total de acidentes, no ano de 2008 e 2009 ocorreram os seguintes históricos por trechos:

SUBTRECHOS	Km - Km	2008				2009			
		SEM VÍTIMA	FERIDOS	MORTOS	TOTAL	SEM VÍTIMA	FERIDOS	MORTOS	TOTAL
TRECHO 1	90,40 - 66,15		232	125		366	1416	454	1885
TRECHO 2	66,15 - 7,60	216	146	15	377	2044	539	31	2614
TRECHO 3	7,60 - 904,00	267	112	07	386	1404	466	13	1883
TRECHO 4	904,00 - 805,14	224	121	08	356	1633	597	19	2249
TRECHO 5	805,14 - 735,69	115	120	07	242	932	637	21	1590
TRECHO 6	735,69 - 658,29	211	124	04	339	1304	603	12	1919
TRECHO 7	658,29 - 597,75	156	151	09	316	826	647	12	1485
TRECHO 8	597,75 - 546,00	82	79	03	164	669	291	13	973
TRECHO 9	546,00 - 478,20	317	221	12	550	5529	1126	56	6711

Quadro 3 – Histórico de acidentes por trecho em 2008 e 2009
Fonte: Agencia Nacional de Transporte Terrestre - ANTT

De acordo com a ANTT (2010), quanto a acidentes por tipo em 2008 e 2009 tem-se que:

TIPOS DE ACIDENTES	2008				2009			
	QUANTIDADE DE ACIDENTES				QUANTIDADE DE ACIDENTES			
	SEM VÍTIMAS	FERIDOS	MORTOS	TOTAL	SEM VÍTIMAS	FERIDOS	MORTOS	TOTAL
ATROPELAMENTO ANIMAL	23	04	01	28	143	09	-	152
ATROPELAMENTO PEDESTRES	-	50	27	77	01	170	83	254
CAPOTAMENTO	178	300	15	493	347	668	20	1035
CHOQUE	389	152	06	547	1190	453	10	1653
COLISÃO FRONTAL	07	17	01	25	15	22	03	40
COLISÃO LATERAL	111	60	-	171	418	167	07	592
COLISÃO TRANSVERSAL	20	15	01	36	10	06	02	18
COLISÃO TRASEIRA	302	134	13	449	1042	432	22	1496
ENGAVETAMENTO	61	25	-	86	348	120	02	470
SAÍDA DE PISTA	552	190	01	743	1538	374	06	1918
TOMBAMENTO	75	88	05	168	168	232	03	403
OUTROS	103	164	04	271	292	520	20	832
TOTAL	1821	1190	74	3094	5512	3173	178	8863

Quadro 4 - Histórico de acidentes por tipo – 2008 e 2009
Fonte: Agencia Nacional de Transporte Terrestre – ANTT

Conforme a ANTT (2010), no que se refere aos números de atendimentos, foram identificados os quantitativos dos atendimentos realizados ao longo dos anos de 2008 e 2009 da seguinte forma:

NÚMEROS DE ATENDIMENTOS	2008	2009
PRIMEIROS SOCORROS	4164	13400
SERVIÇOS DE SOCORRO MECÂNICO	12128	72464
SERVIÇO DE GUINCHO	8694	31444
INSPEÇÃO DE TRÁFEGO	7242	91760
COMBATE A INCÊNDIO	304	744
APREENSÃO DE ANIMAIS	42	165
TOTAL	32574	209977

Quadro 5 – Tipos e quantitativos de atendimento – 2008 e 2009
Fonte: Agencia Nacional de Transporte Terrestre - ANTT

De acordo com a Autopista Fernão Dias S/A (2010), existem oito praças de pedágios bidirecionais ao longo da rodovia e o trecho concedido corta os seguintes municípios mineiros: Contagem, Betim, São Joaquim de Bicas, Igarapé, Brumadinho, Rio Manso, Itatiaiuçu, Itaguara, Carmópolis de Minas, Oliveira, Santo Antônio do Amparo, Perdões,

Ribeirão Vermelho, Lavras, Nepomuceno, Carmo da Cachoeira, Três Corações, Campanha, São Gonçalo do Sapucaí, Careaçú, São S. da Bela Vista, Pouso Alegre, Estiva, Cambuí, Camanducaia, Itapeva, Extrema; e paulistas: Vargem, Bragança Paulista, Atibaia, Mairiporã, Guarulhos e São Paulo.

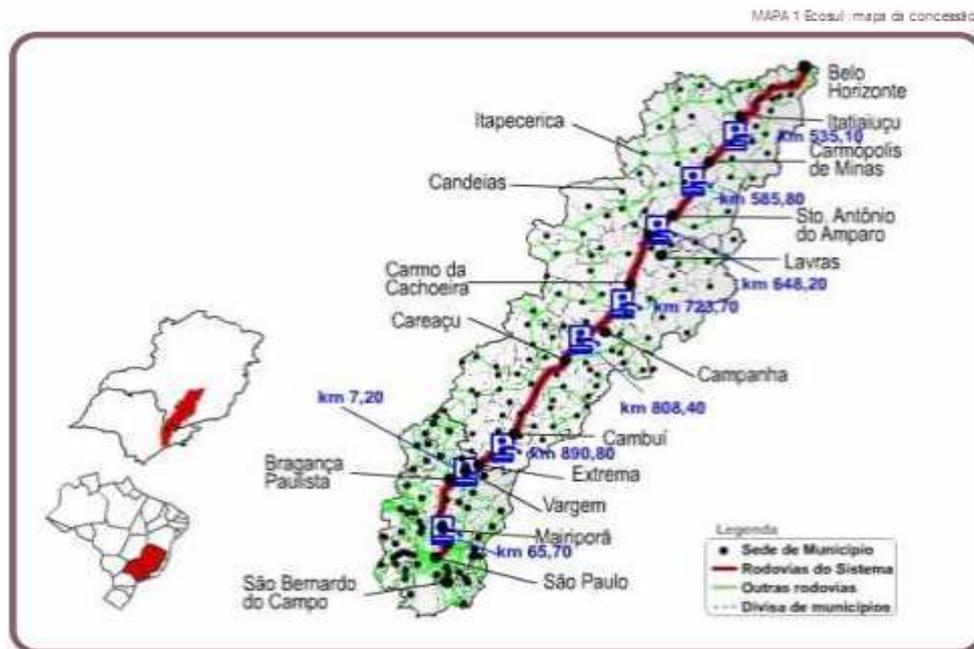


Figura 1 – Mapa da concessão

Fonte: Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT

4 METODOLOGIA

A metodologia direciona qual caminho será percorrido para atingir os objetivos pretendidos em uma pesquisa. Para Vergara (2009), método é um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento. Já segundo Ruiz (1996), a pesquisa científica se caracteriza pela concretização de uma investigação planejada, desenvolvida e redigida harmoniosamente com as normas da metodologia científica. Assim, com essa intenção, buscou-se encontrar respostas à pergunta problema levantada na dissertação.

4.1 Tipo de pesquisa

De acordo com Ruiz (1996), nas ciências administrativas, os modelos normalmente são construídos para habilitar um gestor a exercitar um melhor controle ou para ajudar as pessoas a entenderem uma situação complexa. A tarefa do pesquisador é coletar as visões e argumentos dos pesquisados e montá-las de uma forma suficientemente definida para ser entendida e argumentada por outras pessoas que tiverem contato com a pesquisa.

Segundo ensina a pesquisadora Vergara (2009), há várias taxonomias de tipos de pesquisa, porém dois são critérios básicos: quanto aos meios e quanto aos fins.

Assim, quanto aos fins, a pesquisa foi descritiva, visto que descreveu as percepções e avaliações dos usuários (pessoas físicas e jurídicas) que utilizam a rodovia Fernão Dias. Para Vergara (2009), o estudo descritivo expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza.

E, quanto aos meios, a pesquisa se caracteriza como sendo de campo e como survey.

A utilização da pesquisa de campo foi necessária tendo em vista a importância de coletar os dados primários diretamente no local onde ocorre o fenômeno. De acordo com Vergara (2009), a pesquisa de campo é uma investigação empírica realizada no local onde ocorrem os fatos e pode incluir entrevistas, aplicação de questionários e também a observação participante do pesquisador, caso haja necessidade.

4.2 População e amostra

A amostra foi definida pelo critério de acessibilidade (GIL, 1999). Na intenção de identificar as percepções e avaliações dos usuários da Fernão Dias, foi efetuada uma entrega de questionários para coleta de dados durante 15 dias, em uma população infinita que utilizava a rodovia. Os pesquisados foram selecionados aleatoriamente e, das pessoas que receberam os questionários, 96 responderam.

No total, foram distribuídos 250 questionários. Alguns foram respondidos imediatamente e devolvidos ao pesquisador, mas boa parte respondeu num segundo momento, e, nesse caso, foram devolvidos no próprio local onde havia sido retirado. Assim, a contribuição dos gerentes e proprietários das empresas onde foram deixados os questionários foi extremamente importante para a distribuição e coleta das respostas. Os 96 pesquisados que responderam os questionários, primeiramente, informaram sobre suas próprias características e, em seguida, passaram a definir, a partir de 21 afirmativas, qual o nível de avaliação e percepção que tinham quanto aos serviços prestados pela Concessionária. Esse número está bem próximo do mínimo proposto por Hair *et al.* (2009) que considera como amostra mínima igual a 5 vezes o número de itens do questionário, tendo em vista que são 21 itens utilizados para mensurar a satisfação sob os pontos de vista apontados.

4.3 Coleta de dados

De acordo com Mattar (2001), os dados primários são coletados com o propósito de atender às necessidades específicas das pesquisas. As origens básicas desse tipo de dados são indivíduos ou ainda fontes bibliográficas.

O instrumento de coleta de dados, questionário estruturado, foi criado baseando-se nos estudos desenvolvidos por Marinho (2006). A pesquisa é dividida em dois grupos, sendo que o primeiro apresenta questões relacionadas às características sócio-demográficas dos entrevistados e o segundo, itens que demonstram a percepção com relação aos serviços prestados pela Concessionária que administra uma das principais rodovias do Brasil, segundo a ANTT (2010).

O questionário criado foi submetido a um pré-teste, aplicado a uma amostra piloto de 20 usuários dos serviços. A partir desse processo, o questionário criado foi avaliado segundo o entendimento das questões propostas e em termos de redundância. Após a execução desse processo, criou-se a versão final do questionário, apresentada no apêndice 1.

Em sua versão final, cada questionário possui 31 questões divididas nos dois grupos: os de caracterização sócio-demográfica dos entrevistados e características de utilização da rodovia e o segundo contendo os itens de avaliação dos serviços prestados pela Concessionária.

A primeira parte do questionário contém 9 questões relativas às principais características dos entrevistados e de utilização da rodovia. A segunda contém 22 questões relacionadas à avaliação dos serviços prestados pela Concessionária. Dentre essas 22 questões, 21 avaliam a satisfação sob os aspectos da regularidade, continuidade, atualidade, generalidade, fluidez do tráfego, eficiência, segurança,

conforto e modicidade dos preços e uma última sobre a satisfação geral com os serviços executados pela Concessionária.

Nesta pesquisa, os dados primários foram coletados diretamente no campo, por meio de questionários aplicados a usuários da via. Diversos foram entregues aos pesquisados diretamente, ao longo da via, durante os 15 dias propostos para a pesquisa. Outros foram deixados em locais estratégicos: postos de gasolina, oficinas mecânicas, restaurantes e lanchonetes; para que fossem repassados aos usuários. Nesse caso, os questionários foram recolhidos naqueles locais ao final dos 15 dias, como planejado na pesquisa.

As questões referentes às visões dos usuários quanto aos serviços continham respostas na escala *Likert* de 5 pontos: Discordo Inteiramente (1); Discordo Parcialmente (2); Não concordo nem discordo (3); Concordo Parcialmente (4) e Concordo Inteiramente (5).

Ao final do questionário, foi incluída uma última pergunta sobre a opinião geral do usuário quanto à prestação do serviço pela Concessionária. Nesse caso, também houve uma escala gradativa com cinco opções de resposta: Ótimo, Bom, Regular, Ruim, Péssimo. Essa avaliação foi útil na determinação do valor final da qualidade dos serviços, uma vez que o valor médio serviu como um balizador comparativo com o índice geral da qualidade, calculado com os itens gerais respondidos.

Os dados secundários foram coletados em livros, documentos, pesquisas acadêmicas, revistas eletrônicas, sites, sobretudo, da Agência reguladora e da Concessionária.

5 RESULTADOS

5.1 Metodologia de análise

O estudo tem o objetivo de descrever a percepção dos usuários sobre a qualidade dos serviços prestados pela Concessionária na rodovia BR 381 – Fernão Dias. Pretende-se ainda definir os critérios de avaliação, bem como determinar quais impactam diretamente na satisfação geral do usuário. Para tanto, foi realizado um estudo transversal de caráter descritivo.

Os dados coletados foram tabulados e submetidos a análises uni e multivariadas com o auxílio do *software SPSS (Statistical Package for the Social Science)*, com o intuito de elaborar o tratamento estatístico para responder as questões levantadas pela pesquisa.

A descrição do perfil dos entrevistados foi realizada através de técnicas de análise descritiva como tabelas de contingência e medidas resumo, utilizadas para identificação das principais características dos mesmos. As mesmas técnicas foram utilizadas para avaliar cada um dos itens utilizados para caracterizar a satisfação dos usuários dos serviços.

Para avaliar a confiabilidade interna das escalas utilizadas no questionário e para mensurar a percepção sobre metas, utilizou-se o alfa de *Cronbach*, cujo valor mínimo obtido deve ser maior que 0,6, segundo Hair *et al.*(2009).

A técnica de análise fatorial foi utilizada para avaliar, dentre as questões propostas, qual seria o melhor agrupamento de acordo com os critérios de avaliação dos serviços. Esse método tem como objetivo principal descrever a variabilidade de um conjunto de variáveis através de um número menor de variáveis aleatórias chamadas de fatores (dimensões avaliadas no estudo). Em termos gerais, busca-se resumir as principais

informações contidas nas variáveis originais a partir do menor conjunto possível de fatores.

O critério de Kaise-Meyer-Olkin (KMO), juntamente com o teste de Esfericidade de Bartlett foram utilizados para determinar se o método de análise fatorial poderia ser usado. Um modelo bem ajustado deve apresentar um valor de KMO elevado e rejeitar a hipótese de que a matriz de correlação populacional é diferente da matriz identidade, ou seja, os dados possuem correlação significativa a partir do teste de Bartlett.

A partir da técnica de rotação varimax, obteve-se o melhor modelo. Em seguida, passou-se à caracterização de cada um dos fatores obtidos, de forma a identificar a correspondência do fator com os aspectos avaliados.

A quantificação da opinião dos entrevistados em cada uma das dimensões da percepção sobre os serviços foi feita através da média obtida em cada um dos itens avaliados bem como seu respectivo intervalo de confiança, considerando 95% de confiança.

A técnica de análise discriminante foi utilizada para avaliar quais dos fatores construídos impactavam diretamente na satisfação geral dos usuários. Para tanto, a satisfação geral foi definida como notas iguais a bom ou ótimo. A partir da análise discriminante, construiu-se uma regra de classificação que possibilitou a determinação dos fatores mais apropriados para dividir os usuários entre satisfeitos ou não, determinando quais os indicadores da percepção relacionada ao serviço discriminam os entrevistados em relação à satisfação geral com esse serviço prestado.

A significância do modelo proposto foi validada através do teste de *Wilk's Lambda*. A qualidade de ajuste do modelo foi obtida através do Coeficiente de Correlação Canônica, que mostra a proporção da variabilidade da resposta (satisfação geral) explicada pela satisfação com os fatores construídos.

Para determinar se os resultados encontrados são estatisticamente significativos, utilizou-se o nível de significância de 5%. Assim, consideraram-se como significativos resultados cuja probabilidade de significância do teste, p-valor, é menor ou igual a 0,05.

5.2 Caracterização dos entrevistados

A caracterização da amostra foi realizada através da análise univariada das informações contidas nas questões relacionadas ao perfil sócio-demográfico dos entrevistados, visando à descrição dos mesmos. Inicialmente, é feita a caracterização do sexo dos entrevistados.

A análise da TAB. 1 permite perceber que mais de 2/3 dos usuários (68,5%) são do sexo masculino e somente 31,5% são do sexo feminino. Importante destacar que 4 questionários (4,2% dos 96) apresentaram dados faltantes.

Tabela 1 – Sexo do entrevistado

Sexo	Frequência	Percentual
Masculino	63	68,5
Feminino	29	31,5
Total	92	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

A TAB. 2, apresentada a seguir, mostra a distribuição da idade dos respondentes por faixa etária. Observa-se, nesta tabela, que aproximadamente 37% dos respondentes possuem entre 26 e 35 anos e somente 4,2% possuem de 56 a 65 anos, destacando-se que nenhum dos entrevistados possui mais de 65 anos.

Tabela 2 – Faixa etária do entrevistado

Faixa Etária	Frequência	Percentual	Percentual Ac.
De 18 a 25 anos	26	27,1	27,1
De 26 a 35 anos	36	37,5	64,6
De 36 a 45 anos	21	21,9	86,5
De 46 a 55 anos	9	9,4	95,8
De 56 a 65 anos	4	4,2	100,0
Acima de 65 anos	0	0	100,0
Total	96	100,0	-

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se, a partir da TAB.3, que aproximadamente 44% dos entrevistados possuem Ensino Médio Completo e 0,6% possuem somente o Fundamental completo.

Tabela 3 – Distribuição dos entrevistados segundo a escolaridade

Escolaridade	Frequência	Percentual	Percentual Ac.
Fundamental Completo	10	10,6	10,6
Médio Completo	41	43,6	54,3
Superior Completo	22	23,4	77,7
Pós-graduado	21	22,3	100,0
Total	94	100	-

Fonte: Dados da pesquisa.

A seguir, é feita a descrição dos motivos que levam os entrevistados a trafegar pela rodovia. A partir da análise da TAB. 4, é possível perceber que mais de 54% dos usuários do serviço utilizam a rodovia para trabalho, quase 46% para lazer ou turismo e 20% para estudo. Há ainda um grupo de 3% dos usuários que utilizam a rodovia para realizar tratamento de saúde.

Tabela 4 – Distribuição dos entrevistados segundo motivo de utilização da rodovia.

Motivo	Frequência	Percentual
Trabalho	52	54,2
Lazer / Turismo	44	45,8
Estudo	19	19,8
Tratamento Saúde	3	3,1
Outros	10	10,4

Fonte: Dados da pesquisa.

Outro ponto importante se refere à frequência de utilização da rodovia. Para mostrar esse resultado, construiu-se a TAB. 5, apresentada a seguir. Observa-se, a partir desta tabela, que a maioria dos entrevistados utiliza a rodovia semanalmente (35%), um quarto utiliza diariamente e um quarto esporadicamente. É importante destacar que duas pessoas não responderam a esta questão.

Tabela 5 – Distribuição dos entrevistados em relação à frequência de utilização da rodovia

Frequência de Utilização	Frequência	Percentual	Percentual Ac.
Diariamente	22	23,4	23,4
Semanalmente	33	35,1	58,5
Mensalmente	15	16,0	74,5
Esporadicamente	24	25,5	100,0
Total	94	100,0	-

Fonte: Dados da pesquisa.

A seguir, é feita a descrição da opinião com relação aos limites de velocidades da rodovia. Percebe-se que mais de 80% dos entrevistados consideram os limites de velocidade adequados. Somente um entrevistado não respondeu a esta questão.

Tabela 6 – Distribuição dos entrevistados segundo a avaliação dos limites de velocidade

Limite de Velocidade Adequado	Frequência	Percentual
Sim	78	82,1
Não	17	17,9
Total	95	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

A TAB. 7 mostra o número de usuários que já se envolveram em algum acidente na rodovia. Salienta-se que mais de 90% dos entrevistados não se envolveram em nenhum tipo de acidente na rodovia.

Tabela 7 – Distribuição dos entrevistados segundo envolvimento em acidentes na rodovia

Envolvidos em acidentes	Frequência	Percentual
Não	88	91,7
Sim	8	8,3
Total	96	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

A TAB. 8 apresenta o percentual de usuários que sofreram assalto/roubo na rodovia. A partir da análise dessa tabela, é possível perceber que o índice de assaltos/roubos na rodovia é de 1% aproximadamente. Somente um entrevistado não respondeu a esta questão.

Tabela 8 – Distribuição dos entrevistados segundo ter sofrido ou não assalto/roubo.

Sofreu Assalto/Roubo	Frequência	Percentual
Não	94	98,9
Sim	1	1,1
Total	95	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

Na sequência, é feita a descrição dos entrevistados com relação à ocorrência de furto. Observa-se que, neste caso, o índice eleva-se a 4% dos entrevistados, que afirmam terem sofrido algum tipo de furto na rodovia.

Tabela 9 – Distribuição dos entrevistados segundo ter sofrido ou não furto.

Sofreu Furto	Frequência	Percentual
Não	92	95,8
Sim	4	4,2
Total	96	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

5.3 Identificação dos construtos determinantes da satisfação

Um dos objetivos deste estudo é obter um conjunto reduzido de fatores que consigam avaliar a satisfação dos usuários de uma rodovia em relação à prestação de serviços de uma Concessionária, a partir das 21 questões abordadas no questionário. Sendo assim, procedeu-se à Análise Fatorial, utilizando o Método de Componentes Principais para estimação do modelo que auxilie a responder a essa e a outras perguntas pertinentes.

5.3.1 Determinação do número de fatores

O primeiro passo para conduzir a Análise Fatorial é determinar o número de fatores que serão utilizados para explicar a informação contida no questionário. Os critérios utilizados para estimar o número de fatores foram os autovalores obtidos por cada fator, a proporção acumulada da variabilidade explicada pelos fatores e a interpretabilidade dos fatores. Para essa estimação, construiu-se a tabela a seguir, que apresenta os autovalores, a proporção da variabilidade explicada e a proporção acumulada.

Tabela 10 – Estimação do número de fatores

Fator	Autovalor	% Var.	% Var. Ac.	Fator	Autovalor	% Var.	% Var. Ac.
1	5,214	24,831	24,8	12	0,661	3,149	84,0
2	1,741	8,292	33,1	13	0,549	2,614	86,6
3	1,469	6,997	40,1	14	0,502	2,389	89,0
4	1,366	6,507	46,6	15	0,447	2,128	91,1
5	1,317	6,270	52,9	16	0,399	1,900	93,0
6	1,234	5,877	58,8	17	0,355	1,690	94,7
7	1,180	5,619	64,4	18	0,326	1,552	96,3
8	1,052	5,010	69,4	19	0,323	1,537	97,8
9	0,887	4,223	73,6	20	0,264	1,255	99,1
10	0,841	4,005	77,6	21	0,196	0,935	100,0
11	0,676	3,221	80,9	-	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se que, de acordo com os critérios descritos anteriormente, o número ideal está no intervalo entre 3 e 5 fatores, pois o modelo com 2 fatores apresenta uma baixa explicação e, apesar de os modelos com 6 e 7 fatores apresentarem maior explicabilidade (58,8 e 64,4 respectivamente), a análise dos fatores mostra que a carga fatorial obtida para as variáveis nesses fatores é menor ou bem próxima à apresentada por outro fator já contemplado no modelo com 3, 4 e 5. Assim, de acordo com os critérios da pesquisa, será estudado mais profundamente o modelo com 3 e 4 fatores.

Dentre os três modelos escolhidos, o que possui 5 fatores explica uma maior parte da variabilidade, 52,9% contra 46,6% e 40,1% para os modelos com 4 e 3 fatores respectivamente. Em contrapartida, o que possui 3 fatores possui uma interpretação mais plausível. Como os modelos não resultaram em uma estrutura fatorial totalmente satisfatória, avaliaram-se os mesmos com as rotações ortogonais varimax e quartimax, para obter fatores com interpretação mais clara, do ponto de vista da pesquisa.

Os modelos apresentaram melhores resultados para rotação quartimax, ou seja, a interpretação dos fatores foi melhor, utilizando-se a transformação ortogonal quartimax. Considerando ainda a interpretação dos fatores e o percentual de variabilidade explicada pelos fatores, optou-se pela estrutura com 3 fatores. A seguir, passa-se à etapa de avaliação do modelo final obtido.

5.3.2 Avaliação da Adequação do Modelo Fatorial

Nesta seção, será avaliada a adequação do modelo fatorial obtido. Para tanto, foram utilizados o critério de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e o teste de esfericidade de Bartlett. A TAB. 11 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 11 – Teste de adequação do modelo fatorial

Kaiser-Meyer-Olkin		0,752
Teste de Esfericidade de Bartlett	Qui Quadrado (Aprox.)	2738
	G.L.	666
	p-valor	<0,001

Fonte: Dados da pesquisa.

O valor KMO obtido de 0,752 está bem próximo do valor ideal que é acima de 0,8, de acordo com Kaiser e Rice (1977). Porém, segundo Mingoti (2005), não existe um consenso quanto a esse critério, sendo necessária a utilização de outra técnica de avaliação.

Rencher (2002), citado por Mingoti (2005), mostra que se deve utilizar outro critério além do KMO para tomar a decisão de ajustar ou não o modelo fatorial. Por isso, utilizou-se, neste estudo, o teste de esfericidade de Bartlett, que mostrou que existe correlação significativa entre as variáveis (p -valor < 0,001). Assim, conclui-se pela adequabilidade do ajuste do modelo de análise fatorial ortogonal aos dados.

5.3.3 Análise e interpretação dos fatores

O modelo contendo 3 fatores e rotação ortogonal quartimax se mostrou mais adequado com uma maior possibilidade de interpretação e um percentual de variabilidade total explicada de 40,1%. Essa estrutura e a interpretação dos fatores obtidos são apresentadas na TAB. 12.

Tabela 12 – Modelo fatorial com rotação ortogonal quartimax

Fator	Questões	% Var	Ac.
1	12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 24, 25,27	24,8	24,8
2	10, 20, 21, 28, 30	8,3	33,1
3	11, 23, 26, 29	7,0	40,1

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir da análise da TAB. 12, é possível perceber que o fator 1 consegue explicar cerca de 25% da variabilidade total das questões sendo que o fator 2 consegue explicar 8,3% e o fator 3 explica 7% da variabilidade total dos dados. A TAB. 13 mostra a carga fatorial e a comunalidade dos fatores obtidos.

Tabela 13 – Carga fatorial e comunalidade

	Construto	Carga Fatorial	Comunalidade
Fator 1	12	0,365	0,142
	13	0,613	0,512
	14	0,609	0,388
	15	0,657	0,455
	16	0,554	0,313
	17	0,589	0,353
	18	0,605	0,400
	19	0,643	0,577
	22	0,358	0,222
	24	0,597	0,382
Fator 2	25	0,550	0,639
	27	0,559	0,322
	10	0,422	0,352
	20	0,533	0,445
	21	0,764	0,617
Fator 3	28	0,370	0,254
	30	0,692	0,481
	11	0,519	0,277
	23	0,551	0,517
	26	0,482	0,309
	29	0,681	0,466

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que as questões apresentam impacto satisfatório nos construtos avaliados, com cargas fatoriais em geral acima de 0,3. Esses resultados mostram a validade discriminante desses fatores, tendo em vista que a carga fatorial para as questões avaliadas em cada item são as maiores dentro dos fatores os quais elas representam.

Percebe-se ainda que, em geral, os valores verificados para comunalidade são altos, mostrando que a questão apresenta um grau de explicabilidade do construto elevado. Esse fato remete à conclusão de que existe validade convergente, no sentido de que os itens escolhidos conseguem explicar bem os construtos dos quais eles fazem parte.

Assim, a partir da análise exploratória dos resultados, pode-se verificar que os fatores determinados compreendem as dimensões de:

- Fator 1: Eficiência, segurança, fluidez de tráfego;
- Fator 2: Regularidade, continuidade, atualidade e generalidade;
- Fator 3: Modicidade de tarifa, cortesia na prestação do serviço e conforto.

A seção a seguir apresenta a descrição dos resultados observados para cada um dos itens que compõem os fatores em questão. Esses resultados serão representados pela média e intervalo de confiança das notas atribuídas a cada um dos itens avaliados.

5.4 Descrição dos itens para mensurar a satisfação com os serviços

A avaliação individual das questões que descrevem a satisfação dos entrevistados com relação aos serviços prestados pela Concessionária foi feita através da nota média obtida em cada um dos itens utilizados, com o seu intervalo de confiança. Para cada item, quanto maiores são as notas obtidas, considera-se mais evidente a concordância com as afirmativas.

Inicialmente, foram avaliados os itens que compõem a avaliação do Fator de eficiência, segurança e fluidez no tráfego. Para tanto, construiu-se a TAB. 14, descrita a seguir, contendo os valores obtidos, de acordo com a opinião dos respondentes, para média e o intervalo de confiança dos itens avaliados.

Tabela 14 – Média e IC 95% para os itens do fator 1 (Eficiência, Segurança e Fluidez no trânsito).

Questões	Média	Intervalo de Confiança (95%)	
		Inferior	Superior
12	2,4	2,2	2,7
13	3,3	3,0	3,6
14	3,6	3,4	3,9
15	3,8	3,6	4,0
16	2,9	2,7	3,2
17	2,8	2,5	3,1
18	3,6	3,4	3,9
19	3,7	3,5	4,0
22	3,2	2,9	3,5
24	3,1	2,9	3,3
25	3,7	3,5	4,0
27	3,6	3,4	3,9

Fonte: Dados da pesquisa.

Os respondentes mostraram concordância com as questões 14, 15, 18, 19, 25 e 27. Por outro lado, existiu discordância em relação à questão 12. Não houve discordância nem concordância para as questões 16, 17, 22 e 24.

Percebe-se que a questão mais bem avaliada pelos usuários foi a 15 (Nos casos de acidentes, a equipe de socorro médico chega a tempo para prestar atendimento e fazer o resgate das vítimas quando necessário. A equipe é bem treinada e capacitada para fazer as intervenções médicas.) apresentando nota média igual a 3,8 variando de 3,6 a 4,0 com 95% de confiança.

Por outro lado, a questão 12 (Ao precisar utilizar telefones públicos ao longo da via, não há problemas, eles estão lá, e sem nenhum risco à minha segurança ao usá-los.) foi o item em que os respondentes mostraram maior tendência de discordância, com nota média igual a 2,4 variando de 2,2 a 2,7.

A seguir, é feita a avaliação dos resultados observados para o fator que representa regularidade, continuidade, atualidade e generalidade (todos ligados a princípios de direito contratual).

Tabela 15 – Média e IC 95% para os itens do fator 2 (Regularidade, continuidade, atualidade, e generalidade).

Questões	Média	Intervalo de Confiança (95%)	
		Inferior	Superior
10	4,1	4,0	4,3
20	3,2	2,9	3,5
21	3,8	3,5	4,1
28	3,1	2,9	3,3
30	4,1	3,9	4,4

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir da análise da TAB. 15, é possível perceber que existe tendência à concordância para as questões 10, 21 e 30. Já para as questões 20 e 28, em geral, não existe tendência de concordância e nem tampouco discordância.

Observa-se que a questão que apresentou melhor avaliação foi a questão 10 (A pista e os acostamentos são bem conservados e oferecem segurança. No entorno da via a vegetação é sempre aparada e as árvores podadas, permitindo boa visibilidade da paisagem, dos acessos e dos postos de serviço.) com média de 4,1 variando de 4,0 a 4,3 com 95% de confiança.

A questão 28 (A Concessionária informa a existência e mantém à disposição nas praças de pedágio e nas demais bases operacionais, livros para registro de reclamações e sugestões dos usuários. Sempre que solicitados, esses livros são prontamente apresentados ao usuário.) apresentou a pior avaliação, segundo a percepção dos entrevistados, com nota média igual a 3,1 variando com 95% de confiança entre 2,9 a 3,3. Os resultados obtidos para o fator 3, que representa Modicidade de tarifa (preço), cortesia na prestação e conforto, é descrito a seguir.

Tabela 16 – Média e IC 95% para os itens do fator 2 (Modicidade de tarifa (preço), cortesia na prestação e conforto).

Questões	Média	Intervalo de Confiança (95%)	
		Inferior	Superior
11	2,9	2,6	3,2
23	3,5	3,2	3,8
26	3,7	3,5	3,9
29	2,7	2,5	3,0

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que existe forte concordância em relação às questões 23 e 26, que apresentam intervalo de confiança acima de 3. Não houve concordância e nem tampouco discordância para as questões 11 e 29.

A questão mais bem avaliada foi a 26 (As informações prestadas pela concessionária, verbais ou por panfletos, placas, jornais, rádio, internet, são corretas e adequadas. Os funcionários são uniformizados, educados, simpáticos e oferecem atenção individualizada ou mesmo especial aos usuários.) com nota média igual a 3,7 (IC95% - 3,5 a 3,9).

A pior nota obtida foi para questão 29 (Como usuário sempre faço sugestões, reclamações e cobro quando vejo algo errado na rodovia.) que apresentou nota média igual a 2,7 variando com 95% de confiança entre 2,5 e 3,0. A próxima seção trata da avaliação da confiabilidade das escalas utilizadas para mensurar a satisfação com relação aos serviços prestados.

5.5 Avaliação da Confiabilidade das Escalas

Antes de iniciar a comparação dos grupos em relação à visão sobre os serviços prestados, é preciso avaliar a adequação das escalas utilizadas para mensurar cada

uma dessas variáveis. Para tanto, utilizou-se o teste de confiabilidade interna dos dados, alfa de *Cronbach*. A partir desse método, conclui-se que a consistência interna das escalas é boa quando o valor encontrado está acima do nível mínimo aceitável que é de 0,6 (HAIR *et al.*, 2009).

Para avaliar o impacto individual de cada uma das questões na confiabilidade das escalas utilizadas, utilizou-se o mesmo teste, porém excluindo-se o item avaliado. Se esse item for realmente importante para a adequação das escalas, o valor de alfa diminuirá substancialmente em relação ao valor geral obtido, ficando abaixo do nível mínimo de 0,6. Por outro lado, se a questão retirada impacta de forma negativa na adequação das escalas, o valor de alfa será bem maior que o obtido para todos os itens.

A TAB. 17, descrita a seguir, apresenta o valor de alfa obtido para cada um dos construtos utilizados neste estudo e demonstra em quais foi necessário inverter o sentido da pergunta ou excluir do estudo de forma a adequar as escalas.

Tabela 17 – Alfa de *Cronbach* avaliado para cada um dos construtos

Variável	Itens Invertidos	Itens Excluídos	Alfa de <i>Cronbach</i> Final
Eficiência, segurança, fluidez de tráfego	-	-	0,806
Regularidade, continuidade, atualidade, e generalidade	-	-	0,616
Modicidade de tarifa (preço), cortesia na prestação e conforto	-	-	0,458

Fonte: Dados da pesquisa.

A análise da TAB. 17 permite observar que, para obter a confiabilidade das escalas para as variáveis avaliadas, não foi necessário realizar nenhuma modificação nas questões levantadas. Observa-se que existe adequação das escalas utilizadas para

mensurar a satisfação com a eficiência, segurança e fluidez de tráfego e de regularidade, continuidade, atualidade e generalidade.

Porém, para a questão modicidade de tarifa, preço, cortesia e conforto, não foi possível obter confiabilidade tendo em vista o valor obtido de alfa que ficou abaixo do nível mínimo aceitável, mesmo com inversões e retirada de algumas variáveis. Sugere-se propor questões adicionais para se obter uma mensuração mais fidedigna dessa dimensão.

Na seção seguinte, serão apresentados os resultados obtidos para os fatores construídos.

5.6 Análise Exploratória

5.6.1 Identificação e Tratamento de *Missings*

Dentre todas as questões levantadas pelo estudo para mensurar a satisfação com os serviços prestados pela concessionária, observou-se a falta de 23 informações, representando aproximadamente 1% do total de informações do trabalho. Estas foram substituídas pela média das notas obtidas na própria questão.

5.6.2 Análise Descritiva dos Resultados

A descrição dos resultados obtidos para cada construto, representando a visão geral dos entrevistados, será caracterizada pela média dos resultados obtidos para cada uma

das questões que compõem o construto, de acordo com a avaliação da confiabilidade, validade discriminante e validade divergente dos resultados.

Assim, a percepção dos entrevistados sobre os três fatores levantados será representada pela média das notas atribuídas às questões. Esses resultados serão descritos a seguir, pela TAB. 18, que apresenta a média e o intervalo com 95% de confiança das notas obtidas.

Tabela 18 – Caracterização da percepção sobre os fatores avaliados.

Questões	Média	Intervalo de Confiança (95%)	
		Inferior	Superior
Eficiência, segurança, fluidez de tráfego	3,3	3,2	3,5
Regularidade, continuidade, atualidade, e generalidade	3,7	3,5	3,8
Modicidade de tarifa, cortesia na prestação e conforto	3,2	3,1	3,4

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se que, em média, existe concordância com os três itens utilizados para mensurar a satisfação dos entrevistados. O fator que representa a regularidade, continuidade, atualidade e generalidade foi o que apresentou maior concordância, em média, com nota de 3,7; variando de 3,5 a 3,8; com 95% de confiança.

5.7 Análise Discriminante: Satisfação Geral

Esta seção trata da determinação dos fatores construídos a partir do modelo, que impactam de forma significativa na satisfação geral dos entrevistados, além de determinar qual a tendência dessa relação.

O primeiro passo para o desenvolvimento da Análise Discriminante é a definição, *a priori*, dos grupos de estudo. Sendo assim, criou-se uma variável resposta categórica, que classifica a satisfação geral. A satisfação foi dividida em dois grupos, satisfeito e insatisfeito. A satisfação foi considerada para os casos em que a avaliação da satisfação geral foi igual a boa ou ótima. A seguir, são apresentados os resultados obtidos para essa visão.

Tabela 19 – Distribuição dos entrevistados segundo satisfação geral com o serviço

Avaliação	Satisfeito	Frequência	Percentual (IC 95%)
Bom Ótimo	Sim	75	78,9 (70,6; 87,3)
Ruim Regular	Não	20	21,1 (12,7; 29,4)
Total		95	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir da análise da TAB. 19, é possível observar que quase 79% dos entrevistados demonstraram estar satisfeitos com os serviços prestados, variando de 71% a 87%, com 95% de confiança. Por outro lado, os insatisfeitos representam 21%, variando de 13% a 29%, com 95% de confiança.

A partir dessa nova variável resposta, categórica, e das questões inerentes aos fatores que representam a satisfação de acordo com as três dimensões, foi criado o modelo de análise discriminante para obter uma regra de classificação que possibilite a determinação dos indicadores mais apropriados para discriminar a satisfação dos entrevistados. Além disso, o modelo permitirá, a partir das características de um novo entrevistado, classificá-lo em um dos três grupos citados anteriormente.

5.7.1 Seleção do Modelo Discriminante

Para determinar quais os fatores da satisfação que possuem maior poder de discriminação com relação aos dois grupos avaliados da satisfação geral (Satisfeito ou

Insatisfeito), foi utilizado o teste de *Wilk's Lambda*, que compara a média das notas obtidas para cada grupo. Esse teste mostra quais as variáveis independentes (fatores) avaliadas que melhor discriminam o grupo de entrevistados em questão, de acordo com os grupos avaliados.

Tabela 20 – Teste de Wilk's Lambda.

Questões	Wilk's Lambda	F	P-valor
Eficiência, segurança, fluidez de tráfego	0,849	10,311	< 0,001
Regularidade, continuidade, atualidade, e generalidade	0,926	4,614	0,008
Modicidade de tarifa (preço), cortesia na prestação e conforto	0,980	0,953	0,173

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir da TAB. 20, pode-se perceber que existe diferença significativa entre as notas médias atribuídas para eficiência, segurança e fluidez de tráfego e regularidade, continuidade, atualidade e generalidade que distinguem de forma significativa os grupos de satisfação geral. Já no caso da dimensão de modicidade de tarifa, cortesia e conforto, não foi possível observar diferença entre os grupos. Porém, essa é uma avaliação realizada para cada fator individualmente.

5.7.2 Análise e Interpretação do Modelo Discriminante Final

Esta seção se propõe a avaliar o modelo final obtido, a partir da satisfação com eficiência, segurança e fluidez e com regularidade, continuidade, atualidade e generalidade que são capazes de discriminar os grupos avaliados, além de interpretar os resultados advindos do mesmo. Esse modelo desenvolveu uma função discriminante, formada a partir das dimensões citadas anteriormente. As principais características dessas funções são descritas na TAB. 21.

Tabela 21 – Avaliação da significância da função discriminante

Auto Valor	% Variância Explicada	Wilk's Lambda	Qui Quadrado	G.L.	Sig.	Coef. Correl. Canônica
0,190	100%	0,840	16,0	2	< 0,001	0,40

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se a partir da tabela resumo do modelo obtido, que este se mostrou significativo ($p\text{-valor} < 0,05$) e que o ajuste aos dados é razoável, tendo uma explicabilidade de 40%, de acordo com o coeficiente de correlação canônica, indicando que 40% da variabilidade dos grupos pode ser explicada pela função discriminante, ou seja, pelos fatores de eficiência, segurança e fluidez e de regularidade, continuidade, atualidade e generalidade.

Esses valores são considerados satisfatórios, tendo em vista que este é um estudo da área social, em que o controle sobre o processo não existe e que existem várias outras variáveis que não foram incluídas no modelo, mas que interferem nos resultados, tendo em vista a significância do modelo.

6 DISCUSSÃO DOS DADOS

Neste capítulo serão discutidos os dados primários coletados pelo pesquisador, por meio das respostas dos usuários nos questionários. A partir desta coleta, tornou-se possível verificar a existência de similaridades e diferenças, entre o que se encontra expresso no contrato firmado entre a União, representada pela ANTT, e a Concessionária Autopista Fernão Dias S/A, sob a ótica dos clientes usuários.

O instrumento de pesquisa utilizado foi o questionário de avaliação, adaptado da proposta de Marinho (2006), para avaliar rodovias, o qual se encontra na dissertação: “Procedimentos para avaliação da qualidade dos serviços operacionais prestados por concessionárias de rodovias”, desse autor.

Marinho (2006), instruindo sobre as técnicas para construção do questionário de avaliação de satisfação e qualidade em serviços, expõe que, no caso das pesquisas que medirão a satisfação dos clientes das Concessionárias e a avaliação da qualidade dos serviços prestados, devem ser usados questionários. Além disso, ele propõe que se faça o pré-teste antes da aplicação definitiva e da definição da amostragem que permita representar o universo a ser pesquisado.

Contudo, devido à extensão do questionário proposto por Marinho (2006), tornou-se necessário condensar algumas questões em uma única, além disso, reduziu-se o número de questões propostas no intuito de alcançar o índice de amostragem adequado à pesquisa, tendo em vista as dificuldades de se conseguir usuários dispostos a respondê-las. Porém, com esmero, buscou-se os pontos fundamentais com a intenção de verificar a avaliação e a percepção dos usuários quanto à prestação adequada dos serviços pela Concessionária, na Fernão Dias.

6.1 Caracterização dos usuários

No primeiro momento, logo após o convite para participação da pesquisa, iniciou-se o questionário com 9 perguntas que tinham, como principal intenção, conhecer as principais características dos entrevistados.

Com isso, foi possível perceber que 68,5% dos usuários são do sexo masculino e somente 31,5% são do sexo feminino. Também observa-se que 37% dos usuários possuem entre 26 e 35 anos, 4,2% possuem de 56 a 65 anos e nenhum dos entrevistados tem mais de 65 anos, o que denota um contingente de pessoas novas. E, quanto ao grau de instrução, percebe-se que 44% dos usuários possuem o Ensino Médio e somente 10,6% não ultrapassaram o ensino Fundamental.

Nas questões seguintes, os usuários responderam sobre os motivos que os levam a trafegar pela via. Assim, constatou-se que 54% a utilizam devido ao trabalho, 46% por lazer ou turismo, 20% devido ao estudo e 3% dos usuários a utilizam para realizar tratamento de saúde. Essa utilização se dá na intensidade de 35%, semanalmente; 23% diariamente e 16% mensalmente.

Quanto aos limites de velocidades, 82% dos usuários os consideram adequados. No que se refere a acidentes, somente 8,3% informaram já terem sofrido acidentes na rodovia e, em relação a furtos e roubos, o índice apresenta-se baixo, 4,2% e 1,1%, respectivamente.

6.2 Determinação do número de fatores

Na pesquisa, buscou-se obter um conjunto reduzido de fatores que conseguissem avaliar a satisfação dos usuários da via. Assim, a partir de 21 afirmativas, procedeu-se

à Análise Fatorial. Dentre os três modelos escolhidos, o que possui 5 fatores explica uma maior parte da variabilidade, 52,9% contra 46,6% e 40,1 para os modelos com 4 e 3 fatores respectivamente.

Por outro lado, o que possui 3 fatores tem uma interpretação mais plausível. Assim, considerando a interpretação dos fatores e o percentual de variabilidade explicada pelos fatores, optou-se pela estrutura com 3 fatores. Esse modelo, contendo 3 fatores e rotação ortogonal quartimax se mostrou mais adequado com uma maior possibilidade de interpretação e um percentual de variabilidade total explicada de 40,1%.

A seguir, apresenta-se a discussão dos dados dentro da estrutura de cada um dos fatores escolhidos.

6.3 Eficiência, segurança, fluidez de tráfego – Fator 1

Os usuários mostraram concordância com as questões 14, 15, 18, 19, 25 e 27 do questionário. Porém, discordaram com nota média igual a 2,4 variando de 2,2 a 2,7 com a questão 12, qual seja: “Ao precisar usar telefones públicos ao longo da via não há problemas, eles estão lá, e sem nenhum risco à minha segurança ao usá-los”.

Nesse caso, a percepção do usuário evidencia, claramente, uma falta da Concessionária ao que determina o PER, no capítulo introdutório que discorre sobre o sistema de telecomunicações: “Deverão ser disponibilizados e implantados, no mínimo, os seguintes equipamentos: 1 par de *call box* a cada 1 km, ao longo de toda a RODOVIA, perfazendo um total de, no mínimo, 1.124 unidades”.

O PER no item 6.6, Sistema de Comunicação, prevê que:

O Sistema de Comunicação deverá ser dimensionado para atender aos sistemas que deverão ser implantados, abrangendo os seguintes serviços: Telefonia de emergência/caixas de chamada... a Concessionária deverá

implantar serviço gratuito de comunicação com os usuários, através de telefones de emergência com caixas de chamada (*call boxes*)... o Sistema de Telefonia de Emergência compreende as caixas de chamada (*call boxes*) dispostas ao longo da RODOVIA... Em qualquer condição ou período da concessão, o serviço de telefonia de emergência, com todas suas caixas de chamada (*call boxes*) deverão operar permanentemente, durante 24 horas, todos os dias. Qualquer *call box* que apresente problema deverá ser reparado ou substituído em, no máximo, 24 horas.

Contudo, em 05/11/2009, ocorreu uma revisão extraordinária do PER, aprovada pela resolução 3.311, dando conta que:

[...] os serviços relativos à implantação e à instalação do Sistema de Comunicação deverão se dar até o final do 6º mês, em conjunto com os TRABALHOS INICIAIS, à exceção do Sistema de Telefonia de Emergência, cujos serviços deverão ser executados do 3º ao 6º ano.

Percebe-se que ocorreu uma mudança contratual durante a execução do serviço, sem que o usuário, destinatário dos serviços fosse informado. Como se depreende da seção 2.5 – A importância da regulação ao sucesso do empreendimento – do capítulo 2, a reguladora ANTT pode e deve mitigar as relações com a Concessionária, com vistas a otimizar a execução do contrato, tornando-o compatível, sem trazer prejuízos aos usuários. Contudo, nessa situação, há indícios de que pode estar ocorrendo a captura do Principal pelo Agente, como prevê a Teoria das Agencias Jensen e Meckling (1976), apresentada na seção 2.6, capítulo 2; visto que o adiamento traz privilégio à Concessionária e prejuízo ao cliente usuário..

A questão 24, que trata da eficiência de comunicação e relacionamento da reguladora com o usuário, por meio do telefone 0800, permaneceu abaixo da média. Isso configura o distanciamento, a falta de comunicação e a ineficiência no relacionamento, como o encontrado na questão 12, analisada anteriormente.

Na questão 16, que trata do quesito de segurança pessoal e patrimonial, também de modo relevante se mostra abaixo da média, ou seja, os usuários pouco percebem a presença de policiais ao longo da via. Isso fere a previsão do PER, no item 6.8.1, que informa que, com o intuito de garantir a integridade do patrimônio, “a Concessionária deverá implantar uma estrutura de vigilância patrimonial, que fiscalizará as estruturas

físicas e as áreas da faixa de domínio na rodovia”. Contudo, nas questões 08 e 09, que informam sobre percentagem de usuários que sofreram roubos 1,1% e furtos 4,2%, o índice foi baixo.

A questão 17, item de segurança ao usuário no período chuvoso, aparece como a segunda menor média de aprovação do usuário. Como a pesquisa não foi realizada no período de chuvas, esse quesito se mostra importante, visto que a avaliação apresentada contou com percepções anteriores, ou seja, momentos que ficaram gravados na memória dos usuários, devido às dificuldades encontradas nos períodos de chuvas. O PER, no item, 2.4.2, traz a previsão de que a conservação dos dispositivos de drenagem deverá “garantir boas condições de captação, escoamento e destinação das águas, para manter as características de aderência nas pistas, preservar as estruturas e oferecer conforto e segurança aos usuários”, mas não é o que parece ser observado pelo usuário.

Por outro lado, a questão a 15, que trata da eficiência do atendimento às vítimas de acidentes, teve ótima avaliação, apresentando nota média igual a 3,8 variando de 3,6 a 4,0 com 95% de confiança. Também, com forte avaliação positiva, verificou-se a questão 25, sobre a fluidez do trânsito e a eficiência da Concessionária em garantir a continuidade do tráfego, o que permite que o tempo programado pelos usuários ocorra como planejado, ou com pouca variação.

6.4 Regularidade, continuidade, atualidade e generalidade – Fator 2

Nesta seção, serão discutidas as questões relativas à regularidade, continuidade, atualidade e generalidade. Esses construtos são princípios reconhecidos do direito administrativo, que, necessariamente, devem compor todo contrato de serviços firmado pela Administração Pública.

Da existência de concordância da questão 21, pode-se perceber que a Concessionária mantém o princípio da atualidade na prestação de serviços. Seus equipamentos, nas cabines de cobranças de pedágios são modernos e novos. Além disso, observa-se que, em alguns casos, o usuário passa nessas praças sem sequer parar, pois a cobrança é realizada por meio de sistema de fibra ótica.

Observa-se que, na questão 10 (A pista e os acostamentos são bem conservados e oferecem segurança. No entorno da via a vegetação é sempre aparada e as árvores podadas, permitindo boa visibilidade da paisagem, dos acessos e dos postos de serviço.), que apresenta princípios de regularidade e continuidade, obteve-se a melhor avaliação, com média de 4,1 variando de 4,0 a 4,3 com 95% de confiança. Assim, percebe-se que os serviços prestados, sob a perspectiva dos usuários, mantêm-se constantes e regulares.

Importa notar que, como informa a ANTT (2011), a Concessionária tornou-se passível de receber em 2009, após realização de atividades fiscalizadoras pela ANTT, ocorrências por infração ao contrato. Essa infração consta no processo administrativo número 50500035649/2009-25, por deixar vegetação com altura superior a 30 cm na faixa de domínio. A penalização decorre do poder exorbitante inerente aos contratos públicos, em que se permite ao Estado aplicar multas por não cumprimento ou cumprimento em desacordo com o contrato, independente de autorização judicial. Esse poder exorbitante colabora com o principal no combate à possibilidade da captura do principal pelo agente.

Assim, é possível deduzir que a reguladora, ao exercer de maneira eficaz seu poder de fiscalização, impõe de modo coercitivo a correção de serviços, devido às multas, como previsto no capítulo V, 5.6, a - Das Garantias de Execução das Obrigações. Essa penalização também pode ser compreendida de modo pedagógico, demonstrando à Concessionária a necessidade de manter os serviços em conformidade com o que está disposto no contrato e no PER, ou seja, estimular ou desestimular comportamentos.

De outro lado, a questão 28, que trata de regularidade e generalidade, apresentou a pior avaliação, segundo a percepção dos entrevistados, com nota média igual a 3,1 variando com 95% de confiança entre 2,9 a 3,3. Assim, percebe-se que a Concessionária não tem informado que existem à disposição dos usuários, nas praças de pedágio e nas bases operacionais, livros para registro de reclamações e sugestões pelos usuários, sempre que estes julgarem necessário. Isso fere as disposições contidas no PER, que confirmam: “Os livros de registro deverão estar disponíveis, permanentemente, para atender aos usuários que desejem registrar alguma reclamação ou sugestão”. Essas reclamações e sugestões dos usuários devem ser registradas, analisadas, respondidas, como dispõe o PER, ou seja, o usuário deve ser informado das providências tomadas pelo Concessionário. Nesse caso, pode estar ocorrendo a dificuldade ou manipulação de informações importantes para a fiscalização dos serviços, como já vem sendo percebido, em outros estudos sobre concessões, como os de Souza (2007), Salgado (2003) e Santos (2003). Assim, percebe-se uma ofensa ao interesse público que deve prevalecer sobre o particular.

A seguir, serão discutidos os resultados obtidos no fator 3, que representa modicidade de tarifa, cortesia na prestação e conforto.

6.5 Modicidade da tarifa, cortesia na prestação do serviço e conforto – Fator 3

O terceiro fator foi composto pelas questões 11, 23, 26, 28 e 29. Para as questões 23 e 26, houve forte concordância, porém, não houve concordância e nem discordância para as questões 11 e 29.

A que teve o maior grau de concordância foi a 26, que trata da comunicação entre a Concessionária e o usuário. Evidencia-se dessa concordância que existe conforto e cortesia nessa interação. As informações são corretas e adequadas e os funcionários são uniformizados, educados, simpáticos e oferecem atenção individualizada e especial

aos usuários. Salienta-se que esses mesmos quesitos: conforto, cortesia e comunicação não são encontrados quando o relacionamento é entre o usuário e a reguladora, como discutido anteriormente.

Nota-se que, utilizando-se o questionário proposto por Marinho (2006), não foi possível afirmar se há concordância ou discordância na questão 11, que inquiri sobre a existência de passarelas seguras para a travessia dos pedestres. Nesse caso, talvez, o usuário com maior capacidade de responder o quesito seria o próprio pedestre. Esse ficou de fora na pesquisa, que teve como respondentes somente aqueles que se locomovem na via por meio de veículos automotores.

A pior nota obtida foi para questão 29, que argue ao usuário se ele exerce o seu poder de fiscalização. Também, nesse caso, não foi possível chegar à afirmativa de concordância ou discordância na questão. O quesito coloca o usuário em confronto com sua ineficiência no empreendimento e, provavelmente, isso tenha gerado a impossibilidade de afirmar a concordância ou discordância.

Finalmente, a partir da análise de satisfação geral, a avaliação em média encontrada foi a de que a prestação do serviço pela Concessionária é boa. Em torno de 79% dos entrevistados demonstraram estar satisfeitos com os serviços prestados, variando de 71% a 87%, com 95% de confiança. Por outro lado, os insatisfeitos representam 21%, variando de 13% a 29%, com 95% de confiança.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, inicialmente, serão sintetizados os principais resultados da pesquisa, relacionando-os com os objetivos propostos, apresentando-se, ao final, algumas sugestões para futuras pesquisas.

7.1 Conclusões

O estudo desenvolvido nesta dissertação permitiu um entendimento acerca da concessão da Rodovia BR 381 - Fernão Dias -, bem como apresentou a percepção e avaliação da adequabilidade dos serviços prestados pela Concessionária, sob a ótica dos usuários.

Para compreender o instituto da concessão, foi necessário fazer uma revisão na literatura sobre a reforma administrativa brasileira, desde o período varguista, no qual foi implantada a burocracia weberiana, até a administração pública gerencial, atual. A partir das concepções desse modelo administrativo, o Estado passou a conceder serviços que antes prestava diretamente para que empresas privadas o realizassem em seu lugar.

Observa-se que, na concessão, o serviço continua público, porém prestado por uma empresa privada. Esta atua no lugar do próprio Estado, executando o serviço público, contudo ela ainda carrega consigo os interesses inerentes às empresas privadas, o lucro. De outro lado, ao Estado, não importa o lucro, mas que o serviço prestado seja adequado ao usuário. O serviço adequado pressupõe qualidade e eficiência, e esta, que já vinha sendo cobrada desde o início da reforma administrativa, transformou-se em exigência constitucional com a emenda 19/98, quando foi imposto à Administração Pública que seus serviços fossem executados indo além dos princípios de legalidade,

impessoalidade, moralidade e publicidade, mas também com eficiência.

Para regulamentar, fiscalizar e controlar os conflitos entre o interesse público e o privado das concessionárias, os quais se evidenciam neste estudo, o Estado criou as agências reguladoras. Para o caso das concessões de rodovias, em 2001, criou-se a ANTT, essa agência, que assumiu os trabalhos do setor de transporte no Brasil, foi a responsável pela licitação, contrato e fiscalização da concessão da rodovia Fernão Dias.

A concessão da Fernão Dias, devido a informações que se encontravam publicadas pela Concessionária vencedora da licitação, e em alguns trabalhos acadêmicos, conduzia ao entendimento de que o empreendimento tratava-se de uma Parceria Público Privada (PPP). Assim, para dirimir a dúvida, foi necessário consultar diretamente a ANTT que, por meio de sua ouvidoria, confirmou que o modelo da concessão realizado na Via foi nos moldes da Lei 8.987/95, portanto, concluiu-se que não se trata de uma PPP.

A Lei 8.987/95, que norteia a concessão, em seu artigo 6º, *caput*, informa que: “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato” (BRASIL, 1995). Evidencia-se, no parágrafo 1º, que: “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (BRASIL, 1995). Assim, a pergunta se os serviços prestados pela Concessionária na Fernão Dias vêm sendo prestados adequadamente nesse início da implantação da concessão norteou esta pesquisa.

Com o intuito de encontrar essa resposta, buscou-se, como objetivo geral, avaliar os serviços prestados pela Concessionária, sob o ponto de vista dos usuários. Para alcançar os resultados, utilizou-se dos objetivos específicos com o intuito de: verificar se, na concessão, existe prevenção contra os riscos de captura do principal – Agência

Reguladora - pelo agente - Concessionária; descrever os processos utilizados na fiscalização pela Reguladora e analisar as similaridades e divergências dos serviços prestados pela Concessionária ante o contratado e o que é avaliado pelos usuários na via.

Quanto ao risco da captura do principal pelo agente há possibilidade. Existem indícios de investidas do agente contra o principal. Porém, o principal encontra-se guardado desses riscos devido às leis que regem a relação com o agente. Também as cláusulas contratuais contribuem para a redução do risco da captura. Além disso, a teoria dos contratos e as cláusulas exorbitantes inerentes à contratação com Administração Pública encerram as possibilidades dessa captura com amparo legal. Assim, diante das cláusulas contratuais e das leis, não se vislumbra possibilidade de captura, exceto, caso ocorra, de maneira ilícita por meio de corrupção, o que não foi percebido na pesquisa.

Relativamente à fiscalização e aos modos, observa-se que a ANTT é presente na Via com alguns fiscais, e, na execução da fiscalização, tem registrado ocorrências que, quando não cumpridas, transformam-se em autos de infração. Em 2009, por exemplo, foram 205 termos de registro de ocorrência e 15 autos de infração. Contudo, o relacionamento da agência com os usuários mostrou-se pequeno e ineficaz, e isso enfraquece o poder de fiscalização da agência que não consegue contar com um forte aparato de fiscais, os usuários.

Em caminho contrário, o relacionamento dos usuários com a Concessionária mostrou-se intenso, quando há interesse desta. Observa-se que a ANTT, mesmo criada no contexto da administração pública gerencial, não tem conseguido utilizar-se bem da relação com os usuários, mantendo-se ainda com resquícios negativos da burocracia que constitui entraves no contato com os usuários.

Por isso, os usuários utilizam pouco o seu poder de fiscalização, geralmente por desconhecê-lo. Tal desconhecimento deve-se à falta de instrução e, nesse caso, cabe à

agência reguladora instruí-los, visto ter ela a incumbência da fiscalização. Observou-se que, em contrato, há a previsão literal para melhorar as ações de parceria com os usuários com vistas ao aprimoramento da fiscalização, informando que, à concedente, cabe estimular a formação de associação de usuários com o intuito de fiscalizar os aspectos ligados à qualidade dos serviços prestados na Via.

Verificou-se que a avaliação e observação dos usuários apresentaram algumas divergências entre o contratado e o executado pela Concessionária. Não encontram telefones ao longo da Via, não é observada presença constante de policiais ou seguranças, como consta em contrato. A previsão do PER em garantir boas condições de captação, escoamento das águas, para manter aderência na pista, oferecendo conforto e, principalmente, segurança aos usuários, não é observada na prática pelos usuários. Também os usuários, em sua maioria, desconhecem a presença de livros para registro de reclamações ou sugestões, como previstos contratualmente, e isso contribui negativamente para uma prestação de serviços inadequada.

Por outro lado, em grande percentagem, observou-se que os serviços prestados pela Concessionária são similares aos que constam no contrato. Algumas variações encontradas são corrigidas pela Concessionária, em seguida à notificação dada pela reguladora. Em pequena percentagem, quando as divergências não são corrigidas em tempo, tornam-se autos de infração e multas.

Conclui-se que os benefícios advindos da concessão são inegáveis, tendo a avaliação da adequabilidade dos serviços sido apontada como ótima e boa por 78,9% dos usuários, e, somente, 21,1% consideram os serviços como regulares e ruins. Também o usuário tende a preferir os serviços prestados pela Concessionária ao que era prestado diretamente pelo Poder Público, mesmo tendo que pagar, diretamente, pelos benefícios alcançados. Além disso, observa-se que o pagamento direto dos custos da manutenção por aqueles que utilizam a Via desonera o Estado.

Finalmente, observa-se que a concessão de rodovias à iniciativa privada aponta para

um caminho bem sucedido e, provavelmente, sem volta. Contudo, é importante que essa trajetória seja bem amparada por um sistema regulatório que garanta serviços com qualidade e módicos. Além disso, é importante a intensificação e transparência da relação entre os envolvidos, agência reguladora, concessionário e usuários.

Dessa forma, as análises e discussões apresentadas neste trabalho sobre a concessão da Fernão Dias têm a pretensão de trazer mais conhecimento do instituto concessão; colaborar academicamente com o debate sobre a concessão de rodovias; bem como divulgar como o usuário observa e avalia os serviços da Concessionária nessa parceria. Com isso, espera-se contribuir para o sucesso desse empreendimento que se encontra em início e que, supõe-se, se estenderá ao longo dos próximos 25 anos e, também, de novos contratos que, provavelmente, virão em futuras concessões rodoviárias, haja vista que, nesse momento, em Minas Gerais, ocorre um intenso clamor público para que seja duplicada a segunda parte da BR-381.

7.2 Limitações, sugestões e recomendações

Recomenda-se, em novos estudos, que o instrumento de pesquisa seja aplicado em um período maior, o que possibilitará entender como o usuário percebe o tráfego em períodos diferentes, inclusive climáticos. Sugere-se também que sejam acrescentadas algumas questões ao instrumento de pesquisa, e que outras sejam divididas, para que haja melhor compreensão do pesquisado durante as respostas.

Como a pesquisa utilizou-se de pesquisados aleatórios e, em um dado momento, ocorreu certa limitação nas respostas ao questionário, recomenda-se que novas pesquisas sejam feitas com um número maior de usuários, e mais específicos, como: motoristas autônomos e agregados, motoristas empregados de empresas e órgãos públicos, motoristas de veículos de passeio, produtores rurais e moradores regionais. Sugere-se também que sejam acrescentadas nas pesquisas empresas que utilizam intensamente a Via (transportadoras, de ônibus), municípios (prefeituras), comerciantes

e indústrias que se encontram às margens da rodovia. Assim, provavelmente, se obterá uma visão mais ampla do contexto estudado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2**. Brasília: MP/SEGES, 2002.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Transporte Terrestre: Números do Setor**. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Brasília. 2005.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. OUVIDORIA DA ANTT. Setor Bancário Norte, Quadra 2, Bloco C, 1º Andar – CEP 70040-020 – Brasília/DF – Tel. 0800.610 – www.antt.gov.br – Consulta em: 31 de agosto de 2011.

ARAGÃO, J. J. G.; SANTOS, E. M.; DOURADO, A. B. F.; LIMA NETO, O. C.; ORRICO FILHO, R. D. **Construindo Modelos de Relações Institucionais Reguladoras no Transporte Público Urbano: Algumas Considerações Metodológicas**. Brasília: LGE, 1999.

AUTOPISTA Fernão Dias. Disponível em: <<http://www.autopistafernao.com.br/>>. Acesso em: 05 set. 2010 e 05-maio-2011.

BASSO, Leonardo Fernando; SILVA, Marcelo Roque. Reflexões sobre a Regulamentação. RAC, v. 4, n. 2, p. 67-85, maio/ago. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v4n2/v4n2a05.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2011.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BRASIL. **Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *In*: VADE MECUM Saraiva. 9. ed. atual. e ampl.. Obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do

Distrito Federal, e dá outras providências. *In*: VADE MECUM Saraiva. 9. ed. atual. e ampl.. Obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Lei 10.233, de 5 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. *In*: VADE MECUM Saraiva. 9. ed. atual. e ampl.. Obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. *In*: VADE MECUM Saraiva. 9. ed. atual. e ampl.. Obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Lei Federal 8.031, de 12 de abril de 1990.** Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências, Brasília. *In*: VADE MECUM Saraiva. 9. ed. atual. e ampl.. Obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro:** relatório do grupo de trabalho interministerial. Brasília, Presidência da República, Casa Civil, 2003. Disponível em: <http://www.imazon.org.br/seminario/documentos/artigos/1.avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf>. Acesso em: 10 out. 2007

BRASILEIRO, A.; ARAGÃO, J. J. G. Agências Regulatórias: Que contribuição do (ao) setor dos Transportes no Brasil? *In*: SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (Org.). **Transporte em Tempos de Reforma:** Ensaio sobre a Problemática. Brasília: LGE Editora, 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado nos Anos 90:** Lógica e Mecanismo de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF>. Acesso em: 20 jun. 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *In*: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995, ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI** – Brasília: Editora Universidade de Brasília – ENAP, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma da Gestão Pública**: Documentos e trabalhos sobre a reforma gerencial do Estado brasileiro. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 05 set. 2011.

CÂMARA, M. T. **Uma Metodologia para Avaliação de Desempenho em Infra-Estruturas de Transporte Concedidas**: Aplicação às Concessões de Rodovias Federais Brasileiras. 2006. Dissertação (Mestrado em Transportes) Publicação T.DM 011A-2006, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, DF. Brasília, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CASTILHO, Ricardo dos Santos; SILVA, Renata Elaine. **Sínteses Jurídicas**. Campinas: Apta, Edições, 2004.

CITRON, B. **Avaliação crítica do programa de concessões rodoviárias no Brasil**: estudo do lote 5 da segunda etapa do programa federal. 2006. 170 p. Trabalho de Formatura - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Produção. São Paulo, 2006.

DEMSETZ, Harold. Why regulate utilities. **Journal of Law and Economics**, v.11, p. 55-65, 1968.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da Função Reguladora das Agências Diante do Princípio da Legalidade. *In*: Di Pietro, Maria Sylvia Zanello (Org.) **Direito Regulatório: Temas Polêmicos**. 2. ed. Brasília: Fórum, 2004.

DI PIETRO, Maira Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA E TRANSPORTES – DNIT. **Relatório sobre as Condições das Rodovias Federais sob a sua Gestão (48 mil Km)**. 2005. Disponível em: <<https://gestao.dnit.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

ESCOLA, Hector Jorge. **Compendio de Derecho Administrativo**. Bueno Aires: Depalma, 1990.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antonio Ricardo de. Políticas de reformas da administração pública Brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – EnANPAD, 29, 2005, Brasília/DF. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005.

FARIA, Luciana Jacques. Nova Administração pública: o processo de inovação na Administração Pública Federal Brasileira. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – EnANPAD, 33, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 3, p. 5-33, set./dez., 1996. *In*: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995, ensaios sobre a reforma administrativa Brasileira no limiar do século XXI** – Brasília: ENAP, 1999.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13 ed. Ver. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, O. **Contratos**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

HAIR, J. F. Jr. *et al.* **Análise de Dados Multivariados**. 6. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 2009.

HAMILTON, M. J. **Privately Financed Road Infrastructure: A concession Company's Point of View.** Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, The World Bank Working Paper nº 26, Africa. 1996.

JENSEN, M. C; WILLIAM H. M.. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 303-360, October, 1976.

JURUÁ, Ceci Vieira. **PPP – Os contratos de parceria público-privada.** ADUFRJ – Seção Sindical. Edição de 12 abr. 2004.

KLEMPERER, Paul. **Competition Policy in auctions and 'bidding mark.** *In:* BUCCIROSSI, Paolo (ed.). Handbook of Antitrust Economics. MIT Press: Cambridge, 2008.

KUHN, T.S. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAPIP, Michel Vieira. **GNL Como Opção de Oferta de Gás Natural no Brasil.** Rio de Janeiro, 2007.

LIMA, E. C. P. **Privatização e Desempenho Econômico:** Teoria e Evidência Empírica. (Textos para Discussão, nº 532). Brasília: IPEA, 1997.

MACHADO, K. **Concessões de Rodovias – mito e realidade.** São Paulo: Prêmio Editorial Ltda, 2002.

MARINHO, Marcelo, **Procedimentos para Avaliação da Qualidade dos Serviços Operacionais Prestados por Concessionárias de Rodovias.** 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – (COPPE/UFRJ), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2006.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil:** uma visão geral. Brasília: ENAP, 1995. (Cadernos ENAP, n. 8).

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 1. jan./abr. 1997.

MARTINS, Luciano. Estatização da economia ou privatização do Estado. Ensaio de Opinião, Rio de Janeiro, v.7, n.2, p.30-37, 1978. *In*: MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1995. (Cadernos ENAP, n. 8).

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de Marketing**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 275 p. (Edição compacta).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitações e Contratos Administrativos**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MINGOTI, S. A.. **Análise de Dados Através de Estatística Multivariada**: Uma abordagem aplicada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

OKIMURA, R. T. **Estrutura de Propriedade, Governança Corporativa, Valor e Desempenho das Empresas no Brasil**. 2003. 120p. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2003.

OSBORNE, D. GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública Gerencial**: a reforma de 1995, ensaios sobre a reforma administrativa Brasileira no limiar do século XXI – Brasília: Editora Universidade de Brasília – ENAP, 1999.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PIRES, J. C. L., GOLDSTEIN, A. Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.8, n.16, p. 3-42, dez. 2001.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. A Economia Brasileira nos Anos 90: A regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_07.pdf>. Acesso em: 05 set. 2011.

RAMIRES, E. A. O. Direito das Telecomunicações. **A Regulação para a Competição**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ROMANIELO, E. S.. Possíveis impactos da escolha do mecanismo de leilão utilizado em outorgas de concessão. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 14.. 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SEP, 2009. Disponível em: <http://sep.org.br/artigo/4_congresso/1749_b48b26a0c148593414da1495af3e197d.pdf> Acesso em: 05 set. 2011.

RUIZ, J.A. **Metodologia Científica**: Guia para eficiência nos estudos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SALGADO, Lucia Helena. **Agências regulatórias na experiência Brasileira**. Um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

SANTOS, L. A. Políticas e Experiências de Gestão e Fortalecimento da Função Pública: a Experiência Brasileira com a Regulação e as Transformações na Função Regulatória do Estado. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá, 28-31 Oct. 2003. **Anais...** Panamá: CLAD, 2003.

SANTOS, N. G. P.. **Regulação de Serviços Públicos**. 2001. *In*: SOUTO, M. J. V.; MARSHALL, C. C. (Coord.). Direito Empresarial Público. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

SCHUMAHER, L. M.. **Concessões Rodoviárias**: comentários e recomendações para melhoria do processo. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 2., 2001, maio 2001, São Paulo. **Anais...** São

Paulo, 2001.

SOUTO, M. J. V. Função Regulatória. Revista diálogo Jurídico, Salvador, n. 11, fev. 2002. *In*: SOUTO, M. J. V.; MARSHALL, C. C. (Coord.). **Direito Empresarial Público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

SOUZA JÚNIOR, R. T.. A necessidade de agências reguladoras sob a perspectiva da nova economia institucional. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 5, n. 2, nov. 2006. Disponível em: <<http://revistas.facecla.com.br/index.php/recadm/index>>.

SOUZA, Antonio Ricardo. **Agências Reguladoras e seus Modelos de Gestão**: uma análise na ANEEL e ANATEL. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-graduação em Administração – NPGA, Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. Salvador. 2007.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: Princípios básicos – uma abordagem moderna. 6 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

WEBER, Max. **Economy and Society**. (1922). Berkeley, University of Califórnia Press, 1978.

WILLIAMSON, Oliver E. Franchising Bidding for Natural Monopolies: in general and with respect to CATV. **The Bell Journal of Economics**, v. 7, p. 73-104, Spring, 1976.

APÊNDICE

PESQUISA COM USUÁRIOS

Convidamos-lhe a participar de uma pesquisa acadêmica da Faculdade Novos Horizontes-BH e do mestrando Esequias Ferreira de Souza. Para isso, gostaríamos de conhecer a sua opinião sobre a qualidade dos serviços prestados pela Concessionária na rodovia Fernão Dias-BR 381. FAVOR NÃO COLOCAR O NOME.

A) Características do usuário:

1) Sexo: Masculino () Feminino ()

2) Qual é a sua faixa etária:

18 a 25 () 26 a 35 () 36 A 45 () 46 a 55 () 56 a 65 () acima de 65 ()

3) Qual o seu grau de instrução:

Ensino fundamental – 1ª a 8ª () Ensino médio () Superior () Pós-graduado ()

4) Quais são os motivos que o levam a trafegar pela Fernão Dias-BR 381:

Trabalho () Lazer-Turismo () Estudo () Tratamento saúde () Outros ()

5) Com que frequência utiliza esta rodovia:

Diariamente () Semanalmente () Mensalmente () Esporadicamente ()

6) Considera os limites de velocidade adequados para esta rodovia? Sim () Não ()

7) Já se envolveu em algum acidente na Fernão Dias? Sim () Não ()

8) Já sofreu assalto/roubo (caracteriza-se roubo com violência contra a pessoa)?

Sim () Não ()

9) Já sofreu furto (caracteriza-se furto quando não há violência contra a pessoa)?

Sim () Não ()

B) Abaixo indique o grau de concordância ou de discordância em relação às declarações feitas quanto aos serviços prestados pela Concessionária na Fernão Dias-BR 381.

Diante das afirmativas abaixo, marque o número apropriado de acordo com sua concordância:

Discordo Inteira-mente (DI)	Discordo Parcialmente (DP)	Não concordo nem discordo (N);	Concordo Parcialmente (CP);	Concordo Inteira-mente.
1	2	3	4	5

	DI	DP	N	CP	CI
10) A pista e os acostamentos são bem conservados e oferecem segurança. No entorno da via, a vegetação é sempre aparada e as árvores podadas, permitindo boa visibilidade da paisagem, dos acessos e dos postos de serviço.	1	2	3	4	5
11) Nos locais onde há maiores quantidades de pedestres, existem passarelas para travessia segura deles.	1	2	3	4	5
12) Ao precisar usar telefones públicos ao longo da via, não há problemas, eles estão lá, e sem nenhum risco à minha segurança ao usá-los.	1	2	3	4	5
13) As curvas perigosas, encostas e outros pontos de risco da rodovia são guardados por grades metálicas, muros e demais elementos de segurança. A rodovia é bem sinalizada e todos os pontos perigosos, como curvas, aclives, acessos e saídas de veículos são previamente alertados, são poucos os riscos para os viajantes.	1	2	3	4	5
14) A concessionária mantém constante vigilância na via, retira animais da pista e resolve todos os problemas que ocorrem em tempo adequado.	1	2	3	4	5
15) Nos casos de acidentes, a equipe de socorro médico chega a tempo para prestar atendimento e fazer o resgate das vítimas quando necessário. A equipe é bem treinada e capacitada para fazer as intervenções médicas.	1	2	3	4	5
16) Há presença de policiais ao longo da via e, em sintonia com os funcionários da concessionária, transmitem confiança e segurança.	1	2	3	4	5
17) As valetas e a drenagem da pista são boas e quando chove não permitem a formação de poças ou acúmulo de água sobre o pavimento.	1	2	3	4	5
18) As placas de trânsito são bem localizadas, dimensionadas e de boa visibilidade. A pintura e a conservação da sinalização na pista permitem que as faixas sejam bem visíveis, orientando os motoristas.	1	2	3	4	5
19) Nos pontos mais críticos ou perigosos existem taxas refletivas (olhos de gato), pintura na pista ou placas com setas indicativas ou sonorizadores. Também, nos casos emergenciais, a concessionária prontamente faz a sinalização no local, garantindo a segurança e a fluidez do tráfego.	1	2	3	4	5
20) As obras para correção dos defeitos e imperfeições da rodovia são contínuas e rápidas. Sempre há informação antecipada e sinalização nas obras que são feitas, com orientação sobre os desvios e horários de fechamento da pista. Geralmente não há engarrafamento.	1	2	3	4	5

	DI	DP	N	CP	CI
21) O número de cabines e os sistemas de arrecadação da concessionária são bem dimensionados e isso permite que o fluxo dos veículos ocorra sem grande perda de tempo ou formação de grandes filas.	1	2	3	4	5
22) A quantidade de 8 pedágios ao longo da pista (BH/SP) é correta, os serviços e melhorias oferecidos através das obras e ampliações valem o valor do pedágio e, quanto aos reajustes ocorridos, acho justo.	1	2	3	4	5
23) Os painéis de mensagens ao longo da rodovia são bastante visíveis e bem localizados, possibilita uma fácil leitura. As mensagens são úteis e relevantes, informam sobre o trânsito, acidentes, engarrafamentos e como contatar os serviços de apoio.	1	2	3	4	5
24) A rodovia é continuamente fiscalizada pela Agência Nacional Transporte Terrestre. Sempre que precisei fazer denúncias à agência (ANTT), fui bem atendido. O 0800 funciona bem, inclusive nos finais de semana, e o tempo de espera ao telefone é pequeno.	1	2	3	4	5
25) O tráfego na rodovia tem boa fluidez e sempre está sob controle da Concessionária. O tempo que programo para a viagem varia muito pouco.	1	2	3	4	5
26) As informações prestadas pela concessionária, verbais ou por panfletos, placas, jornais, rádio, internet, são corretas e adequadas. Os funcionários são uniformizados, educados, simpáticos e oferecem atenção individualizada ou mesmo especial aos usuários.	1	2	3	4	5
27) O tempo para a chegada ao local e atendimento do Serviço de Apoio aos Usuários - SAU (médico, mecânico, guincho e inspeção de tráfego) é rápido e garante que os usuários tenham solução para os problemas.	1	2	3	4	5
28) A Concessionária informa a existência e mantém à disposição nas praças de pedágio e nas demais bases operacionais, livros para registro de reclamações e sugestões dos usuários. Sempre que solicitados, esses livros são prontamente apresentados ao usuário.	1	2	3	4	5
29) Como usuário, sempre faço sugestões, reclamações e cobro quando vejo algo errado na rodovia.	1	2	3	4	5
30) Ainda que a manutenção de rodovias seja serviço que, em regra, é prestado diretamente pelo Estado, prefiro a Concessionária.	1	2	3	4	5

De uma maneira geral indique abaixo qual é a sua opinião quanto aos serviços prestados pela Concessionária Autopista Fernão Dias S/A:

() Ótimo () Bom () Regular () Ruim () Péssimo

Adaptado – MARINHO (2006).