

**CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA PAULA SOUZA
FACULDADE DE TECNOLOGIA DE BOTUCATU
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM LOGÍSTICA**

GLEICIANE GOMES LIMA

**A CONCESSÃO DAS RODOVIAS BRASILEIRAS E O GRAU DE SATISFAÇÃO
DOS USUÁRIOS**

Botucatu-SP
Dezembro – 2014

**CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA PAULA SOUZA
FACULDADE DE TECNOLOGIA DE BOTUCATU
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM LOGÍSTICA**

GLEICIANE GOMES LIMA

**A CONCESSÃO DAS RODOVIAS BRASILEIRAS E O GRAU DE SATISFAÇÃO
DOS USUÁRIOS**

Orientador: Prof. Me. José Benedito Leandro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
FATEC - Faculdade de Tecnologia de
Botucatu, para obtenção do título de
Tecnólogo no Curso Superior de Logística.

Botucatu-SP
Dezembro – 2014

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Vera Leide.

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo agradeço a Deus, pela oportunidade da vida, por toda proteção e força que todos os dias me concede e por ser o melhor mestre que alguém pode conhecer.

À minha mãe, por todo apoio, confiança e palavras de incentivo para que eu não desistisse e principalmente por todas as orações no decorrer da minha vida universitária, pedindo a Deus que me acompanhasse e me trouxesse em segurança para casa.

Ao esposo e melhor amigo, Erik, por todo amor e compreensão nos momentos que precisei me ausentar devido às responsabilidades do curso.

Ao meu irmão Gleidison, por ser um homem de valor e pelo exemplo, me ensinou a ser uma pessoa de bom coração.

A esta faculdade, seu corpo docente, direção e administração que através da ética e do bom profissionalismo, possibilitou a minha formação.

Em especial, agradeço ao meu orientador, Prof. Me. José Benedito, pelo empenho dedicado na correção e elaboração deste trabalho, por todas as vezes que com uma simples palavra não me deixou desistir e principalmente pela confiança depositada em mim, me ensinando e provando que somos capazes.

Agradeço ao Prof. Sérgio Rodrigues pelo suporte na pesquisa do trabalho, que tanto me ajudou na organização e análise dos dados.

A todos os meus professores, por tanto que se dedicaram a mim e por manifestações profissionais, de bom caráter e afetivas, não só transmitiram o seu saber, mas me fizeram aprender. Mesmo não nominados, terão meus eternos agradecimentos.

A todos que de uma forma direta ou indireta, contribuíram para que esta etapa da minha vida fosse concluída. Aos meus colegas de sala, pela amizade e alegria que me proporcionaram todos estes anos e a todos os colaboradores que responderam à pesquisa do estudo de caso.

RESUMO

Este trabalho visa analisar a realização de concessões para a gestão de rodovias no Estado de São Paulo. Tem por objetivo estudar o acordado entre o Estado e a iniciativa privada na concessão de rodovias, a importância de tarifas justas e o grau de satisfação dos usuários com os serviços prestados pelas concessionárias da região de Botucatu. Foi realizada o levantamento da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental referente aos processos de concessões, levantamento de dados através de roteiro de questões a gestores de empresas concessionárias. O estudo de caso foi realizado junto a gestores de empresas concessionárias do Estado de São Paulo e a usuários das rodovias concessionadas. A análise final dos dados foi quantitativa e qualitativa. Conclui que os usuários da região de Botucatu avaliam positivamente os serviços prestados pelas concessionárias de rodovias.

PALAVRAS-CHAVE: Concessões. Gestão de rodovias. Satisfação de usuário. Tarifa. Transporte rodoviário.

LISTA DE FIGURAS

Figura	Página
1 - Avaliação da administração de uma forma geral	27
2 – Avaliação do tempo de espera em situação de emergência.....	28
3 - Avaliação do serviço prestado em situação de emergência	29
4 - Avaliação do usuário sobre o valor da tarifa de pedágio	32

LISTA DE TABELAS

Tabela	Página
1 - Grau de frequência de uso da rodovia pelos entrevistados segundo sexo e faixa etária	26
2 – Avaliação do usuário sobre a segurança das rodovias em relação a assaltos	29
3 – Avaliação do usuário em relação a motoristas infratores.	30
4 - Avaliação do usuário sobre a manutenção das rodovias	31
5 – Avaliação da tarifa de acordo com as faixas etárias	33

SUMÁRIO

	Página
1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Objetivo	9
1.2 Justificativa e relevância do texto	9
2 REVISÃO DE LITERATURA	10
2.1 Conceito e história da concessão das Rodovias Brasileiras	10
2.2 Alocação de riscos em contratos de concessão	12
2.3 Construção e manutenção das rodovias	13
2.4 Administração da concessão	14
2.5 Os diferentes tipos de concessões	14
2.5.1 Concessões subsidiadas	15
2.5.2 Concessões gratuitas.....	16
2.5.3 Concessões onerosas	16
2.6 A natureza jurídica do pedágio	17
2.7 As tarifas.....	18
2.8 O equilíbrio entre os direitos e deveres das concessionárias	19
2.8.1 Os reajustes e as revisões tarifárias	19
2.8.1.2 Revisão.....	21
2.9 A satisfação do usuário em relação à prestação do serviço	22
2.10 A Agência Nacional dos Transportes.....	22
3 MATERIAL E MÉTODOS	24
3.1 Material	24
3.2 Métodos	24
3.3 Estudo de caso.....	24
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	26
4.1 Percepções do usuário sobre os serviços prestados	27
4.2 Assaltos e Motoristas infratores nas rodovias.....	29
4.3 Manutenção das Rodovias pela percepção do usuário.....	31
4.4 Tarifa de pedágio.....	32
5 CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS	36
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS USUÁRIOS	39

1 INTRODUÇÃO

Com a criação do Programa de Concessões de Rodovias Federais, implantado em 1995, pelo Ministério dos Transportes, o governo iniciou a licitação de cinco segmentos rodoviários, onde com a cobrança de pedágio, a operação de manutenção das rodovias seria economicamente viável.

Atualmente este programa abrange mais de 11 mil quilômetros de rodovias federais, desdobrado em concessões promovidas pelo próprio Ministério dos Transportes, pelos governos estaduais, mediante delegações com embasamento na legislação e pela ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres), órgão responsável pela regulamentação e fiscalização de 14 contratos de concessão operantes nas regiões Sul e Sudeste do país.

Na concessão o Governo estabelece o término do contrato e define a forma que a iniciativa privada irá trabalhar; executar os serviços; por quais responsabilidades irá responder; normas e regulamentos que devem seguir; forma de cobrança e tarifa a ser cobrada do usuário.

Devido à inviabilidade de privatização de grande parte das rodovias federais, em 2006, uma nova estratégia foi lançada pelo Ministério dos Transportes, o PNLT (Plano Nacional de Logística dos Transportes), onde o Governo divulgou a pretensão de priorizar a restauração e a manutenção da rede rodoviária; promover a desestatização da gestão de rodovias que sejam atrativas ao setor privado, mediante concessões e outras formas de parcerias público-privada; ampliar a utilização de contratos por resultados com recursos garantidos, de modo a se alcançar maior eficiência no gerenciamento da malha viária (BRASIL, 2012 citado por PERRUPATO, 2012).

1.1 Objetivo

Este trabalho tem por objetivo estudar o acordado entre o Estado e a iniciativa privada na concessão de rodovias, a importância de tarifas justas e o grau de satisfação dos usuários com os serviços prestados pelas concessionárias da região de Botucatu/SP.

1.2 Justificativa e relevância do texto

O estudo do tema da concessão de rodovias é relevante porque não é uma simples delegação de responsabilidades públicas ao setor privado. A concessão deve ser estrategicamente analisada, a fim de viabilizar ao Estado uma economia de recursos com manutenção de rodovias, assim como ofertar utilidades que supram as necessidades dos cidadãos. A delegação de prestação de serviços públicos na concessão interessa diretamente ao Estado, usuários e empresas com alto potencial de capital. Ao usuário vem apresentando resultado positivo em relação a melhorias de tráfegos nas estradas, evita o uso de veículos de forma abusiva, reduz congestionamentos, acidentes fatais ou com vítimas graves e oferece pronto atendimento em ocorrências. Ao Estado, reduz seus custos e responsabilidades de investimentos e manutenções, porém não o isenta destas. E ao setor privado, um índice de lucratividade considerável, com um curto tempo de investimentos, sem a necessidade de cobrança de tarifa elevada.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Conceito e história da concessão das Rodovias Brasileiras

A concessão e a permissão constituem formas de descentralização da execução de serviços públicos. São instrumentos a serviço do Estado para ofertar utilidades que supram as necessidades dos cidadãos. Esses institutos estão previstos no art. 175 da Carta Magna, estabelecendo que 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. Assevera, ainda, o mesmo dispositivo, que a lei disporá sobre: 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; os direitos dos usuários; a política tarifária; e a obrigação de manter serviço adequado (ALVES, 2010).

A partir da década de 1990, pode-se constatar uma tendência ao aumento da participação da iniciativa privada em projetos de infraestrutura pública e, substituição ao investimento direto governamental. Dentre as diversas explicações para esse fenômeno, Brandão e Saraiva (2007) apontam para os ganhos de eficiência advindos da substituição da administração pública por empresas privadas, as restrições de natureza orçamentária e a melhor alocação dos riscos para os agentes que podem melhor gerir ou mitigar seus efeitos.

Pires e Giambiagi (2000) destacam o papel da regulação de forma a garantir, por meio de mecanismos administrativos (licitações, tarifas, contratos de concessões, etc.), a eficiência do empreendimento e o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Conceitua Meirelles (2003, p. 163):

Concessão é a delegação da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo executivo. O Contrato de concessão é ajuste de Direito Administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*. Com isto se afirma que é um acordo administrativo (e não um ato unilateral da Administração), com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço [...]. Sendo um contrato administrativo, como é, fica sujeito a todas as imposições da Administração necessárias à formalização do ajuste, dentre as quais a autorização governamental, a regulamentação e a licitação.

Refere-se à delegação da prestação do serviço, executada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. Neste sentido, conceitua Carvalho Filho (2003, p.296) “o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa atividade de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários”.

Na história recente do Brasil, a primeira tentativa de execução de obra pública (no setor de transportes) sob regime de concessão à iniciativa privada foi iniciada pelo governo federal em 1987 com os preparativos para implementação do projeto de construção da Linha Vermelha (denominação dada à via expressa que liga o Aeroporto Internacional do Tom Jobim ao centro da cidade do Rio de Janeiro) (MACHADO, 2005).

Empresas privadas interessadas no processo investiram em projetos preliminares, porém próximo ao lançamento da licitação, a moratória do país impediu que esquemas de financiamentos preestabelecidos internacionalmente fossem concretizados, e a obra acabou sendo executada com recursos públicos (TAVARES, 1992. p.5).

Outro caso pioneiro de procedimentos visando à concessão de obra pública à iniciativa privada no Brasil, dessa vez envolvendo entendimento internacional, foi constituído pelas negociações entre os governos brasileiro e argentino e grupos privados interessados, objetivando a construção da ponte internacional sobre o rio Uruguai (com 1.400 quilômetros de extensão), entre as cidades de Santo Tomé (província de Corrientes, Argentina) e São Borja (Rio Grande do Sul).

A primeira licitação para concessão da obra, realizada em fevereiro de 1994, resultou deserta. Com respaldo em novo estudo de pré-viabilidade técnico-econômico-financeira para o empreendimento (MACHADO, 2005), agora incluindo investimentos públicos na construção de centros de fronteira, pátios de caminhões e acessos rodoviários, foi aberta nova licitação internacional. A concessão foi adjudicada em 1996 a um consórcio multinacional, constituído por uma empresa brasileira, uma italiana e outra argentina (MACHADO, 2005).

Além desses casos, somente a partir de 1993 é que foram deflagrados procedimentos concretos visando à execução de obras e serviços públicos em rodovias, sob regime de concessão à iniciativa privada, por meio de licitações públicas promovidas sob diferentes instâncias administrativas (MACHADO, 2005).

2.2 Alocação de riscos em contratos de concessão

A elaboração da matriz de riscos permite a identificação, a definição, a alocação, o nível de impacto, a probabilidade de ocorrência e a forma de mitigação de cada risco. Oliveira (2001), Pires e Giambiagi (2000), Soares e Campos Neto (2006), Schumacher (2003), são alguns autores que dividem os riscos da concessão em dois grupos: endógenos e exógenos.

De acordo com Oliveira (2001), os riscos endógenos são aqueles que podem ser reduzidos pela identificação e atribuição de seu controle às partes que possuam o incentivo adequado para diminuir ao máximo a sua exposição a eles (riscos de construção e de financiamento). Os riscos exógenos são aqueles que não podem ser alterados pela ação direta dos envolvidos no empreendimento.

Os riscos no setor rodoviário podem ser: do projeto; de construção; de *performance*; operacionais; de demanda; ambientais e outros. O importante é a intersecção entre matriz de riscos elaborada para a concessão e o modelo de regime tarifário a ser adotado. Ribeiro e Prado (2007) lembram que a alocação de riscos em qualquer contrato antecipa e atribui a cada uma das partes a obrigação de assumir as consequências de ocorrências futuras. Bittencourt (2009) ressalta ainda que a alocação dos riscos do projeto impacta a viabilidade da atividade pretendida e a formação do preço na contraprestação oferecida ao Estado concedente.

Para Rego (2002) o contrato de concessão implica a conciliação dos interesses do empresário, que se torna concessionário e busca maximizar seu lucro, e, como em outras atividades, se sujeita aos riscos do negócio. Já a Administração Pública tem o dever, por ser sua titular, de zelar pela execução adequada da atividade em questão. O desafio segundo Ribeiro Prado (2007), é encontrar, ao longo do processo de modelagem do projeto, o mais eficiente esquema de repartição de riscos entre as partes. Isso significa, segundo Brandão e Saraiva (2008), que se deve buscar alocar os riscos para a parte que tem melhor capacidade e incentivo para lidar com ele.

Natal (2009) argumenta que o contrato de concessão de serviços públicos é um contrato essencialmente incompleto e conclui pela necessidade de uma divisão objetiva de

riscos, da forma mais detalhada possível, abandonando a teoria tradicional de divisão de riscos (Teoria das Áleas).

Na mesma linha de raciocínio, Perez (2006) acredita que os riscos da concessão devem ser divididos entre as partes em função das circunstâncias específicas de cada contratação e não, *a priori* ou de forma genérica e indistinta, como se concebe com base na teoria das áleas ordinária e extraordinária.

De fato, por seu longo prazo de duração, por sua complexidade econômica financeira ou por sua constante mutabilidade em função dos avanços tecnológicos, a concessão é um negócio jurídico mais arriscado do que os comumente firmados pela administração pública.

Nesse cenário de relações econômicas e jurídicas complexas que demandariam contratos com elevado grau de completude, Natal (2009) propõe, como parte da solução, a constituição de salvaguardas e provisões que derivam de um esquema de repartição objetiva de riscos ordinários e extraordinários, expressos no contrato de concessão, para lidar com contingências futuras e, ainda, onde os direitos de decisão para a solução das lacunas contratuais são definidos *ex ante*.

Karam (2005) também entende que os contratos de concessão devem prever critérios adequados de repartição de riscos entre os agentes envolvidos, assegurando flexibilidade para a adaptação a novas circunstâncias e a transferência de ganhos de eficiência das concessionárias para os usuários.

Schumacher (2003) ressalta, ainda, que os riscos denominados de álea extraordinária, que a doutrina jurídica tradicional atribui ao poder concedente, também podem ser divididos. A autora argumenta que nada impede que esse tipo de risco seja previsto e devidamente tratado no contrato.

Enfim, segundo Perez (2006), deixar de analisar os verdadeiros riscos ou preceituar uma repartição fixa e aplicável, indistintamente, a todos os contratos de concessão, a teoria tradicional das áleas não resolve os fatos desestabilizadores dos contratos, mas ao contrário, cria problema de difícil solução para esses riscos inerentes a contratos de concessão. Portanto, ao analisar os contratos de concessão considera-se fundamental averiguar como foi estabelecida a alocação de riscos, pois tal repartição influenciará as revisões contratuais.

2.3 Construção e manutenção das rodovias

Os custos para atender à construção e à manutenção das vias são consideravelmente elevados para o Estado, envolve o investimento de vultosas somas, assim como muitas vezes,

ocorre em investimentos em outras necessidades básicas e não menos importantes como educação, saúde e segurança. Devido a essa crescente necessidade deu-se início a prática de repassar o encargo da construção e manutenção das vias para a iniciativa privada, como em outros vários países, principalmente os que estão em fase de desenvolvimento. Surgindo assim, o procedimento licitatório para manutenção e conservação de rodovias à iniciativa privada e após a devida autorização legislativa para essa transferência, instrumentalizada pelo contrato de concessão. Carvalho Filho (2003) define “[...] o contrato administrativo através do qual o Poder Público ajusta com a pessoa jurídica ou consórcio de empresas a execução de determinada obra pública, por sua conta e risco, delegando ao construtor, após a conclusão, sua exploração por determinado prazo”.

Segundo o Banco Mundial, os registros referentes aos investimentos em infra-estrutura executados à conta dos governos mostram que os aumentos de custos, incluindo os decorrentes de atrasos de obras são comuns, levando a acréscimos cumulativos da ordem de 35% (The World Bank, 1995, p.91).

2.4 Administração da concessão

Segundo Machado (2005) há uma corrente de pensamento que defende a outorga das concessões a empresas operadoras, especializadas em concessões rodoviárias, e não a empreiteiras de obras.

Essa linha de argumentação baseia-se principalmente no reconhecimento de que o processo de concessão de rodovias difere da convencional execução das obras e/ou serviços rodoviários compreendidos no âmbito do empreendimento, na forma convencional, considera-se bem sucedido o processo quando as obras e/ou serviços são concluídos em curto prazo e colocados a serviço dos usuários, em uma concessão, embora também importante, a implementação das facilidades é apenas uma etapa intermediária e o processo somente poderá ser considerado bem-sucedido à longo prazo, quando as facilidades proporcionem serviços em condições satisfatórias aos usuários e os investimentos dos empreendedores mostrem-se adequadamente remunerados (MACHADO, 2005).

2.5 Os diferentes tipos de concessões

A viabilidade financeira de uma concessão depende fundamentalmente dos valores dos custos correspondentes a sua implementação e dos valores de receitas a realizar com sua

exploração, incluindo a disponibilidade desses valores no fluxo de caixa do empreendimento. A rentabilidade financeira do empreendimento é o fator que o tornará ou não atraente enquanto alternativa de negócio por parte da iniciativa privada (MACHADO, 2005).

Machado (2005) informa ainda que existem projetos de investimentos rodoviários com um alto potencial de rentabilidade financeira, em função de exigirem poucos recursos ou por apresentarem elevado número de beneficiados com os investimentos. São os casos, por exemplo, de concessões para conservação e operação de rodovias que já receberam investimentos públicos em ampliação e melhoramentos, ou de renovação de concessões que não envolvem investimentos significativos em períodos iniciais.

De forma oposta, existem projetos de investimentos em rodovias que compreendem a aplicação de elevados volumes de recursos e número pequeno de usuários beneficiários. Exemplos desse tipo de projetos são ligações de interesse estratégico ou social, para o desenvolvimento de uma região. Nesses casos, a viabilidade econômica do projeto fundamenta-se em benefícios indiretos, auferidos por não-usuários das rodovias, o suporte financeiro, se atribuído tão-somente aos usuários das rodovias, implicaria níveis tarifários de aplicação inviável (LEE, 1996).

A partir dessas relações, resulta um primeiro critério de classificação das concessões rodoviárias: Concessões subsidiadas; Concessões gratuitas e Concessões onerosas.

2.5.1 Concessões subsidiadas

Compreendem as financeiramente inviáveis, onde o poder concedente introduz facilidades financeiras sob a forma de subsídios às concessionárias para a viabilização, reduzindo o aporte necessário de recursos privados a níveis tais que as receitas decorrentes dos empreendimentos tornem os investimentos privados atrativos. (LEE, 1996).

Nesses casos, os subsídios governamentais podem ser efetuados de diferentes modos, sendo que os mais praticados são os constituídos por pagamentos diretos a concessionárias, contra a prestação de serviços ou execução de obras, ou ainda por aquisição de faixas de domínio mediante desapropriações a cargo do poder concedente. (LEE, 1996).

Uma das formas de subsídio governamental pode ser constituída por pagamentos diretos à concessionária contra a prestação de serviços compreendidos no âmbito das concessões. É o caso de algumas das concessões rodoviárias, periodicamente, valores proporcionais aos volumes de tráfego atendidos pelas respectivas rodovias concessionadas, funcionando como uma espécie de complementação de tarifas (LEE, 1996).

2.5.2 Concessões gratuitas

Compreendem as concessões de rodovias que, sem a participação de recursos públicos, envolvem aportes de recursos privados e valores de receitas de exploração tais que o empreendimento resulta suficientemente viável do ponto de vista financeiro, para que haja interesse da iniciativa privada em sua implantação (MACHADO, 2005).

Do ponto de vista teórico, as concessões gratuitas apenas ocorreriam em casos ideais, onde as receitas decorrentes da exploração de rodovias coincidissem exatamente com aquelas necessárias ao financiamento das respectivas concessões, que poderiam ser implementadas sem necessidade de subsídios governamentais e, concomitantemente, sem excessos de receitas repassadas ao governo (MACHADO, 2005).

Entretanto, na prática essa coincidência é forçada pelo correto dimensionamento dos encargos a serem incluídos nas concessões de rodovias, frente aos níveis de tarifas praticáveis em função das características dos usuários e do contexto socioeconômico local, de forma que as concessões possam dispensar subsídios para sua implementação (MACHADO, 2005).

Segundo Lee (1996), os casos mais comuns para a viabilização de concessões gratuitas são os projetos para conservação de rodovias que possuem volumes de tráfegos elevados, e cujos encargos não compreendem investimentos muito volumosos. Nestes casos, parte-se da fixação pelo poder concedente de um valor padrão ou de um valor superior (para fins de concorrência) para a tarifa, geralmente relacionado com a utilização de determinada extensão de rodovia. Definidas tarifa e características da demanda, e especificados encargos a serem incluídos como obrigações das concessionárias em troca da cobrança de pedágio, torna-se possível estabelecer os trechos e extensões de rodovias que constituirão os empreendimentos concessionados, financiáveis a partir das taxas previstas.

2.5.3 Concessões onerosas

Ainda segundo Machado (2005), compreendem os casos que envolvem empreendimentos cuja rentabilidade financeira para a iniciativa privada é grande o bastante para que o poder público (concedente) possa promover as concessões, exigindo pagamentos e/ou aferindo parcelas das receitas decorrentes das explorações das rodovias.

Este tipo de concessão está vinculado a empreendimentos rodoviários com níveis de rentabilidade financeira capazes de gerar valores de receitas excedentes em relação àqueles

estritamente suficientes para financiar, remunerando adequadamente, as respectivas concessões, sem que conte com subsídios do governo.

O poder concedente pode exigir adicionalmente das concessionárias que assumam obrigações, passivos pecuniários, recolhimento de valores a título de ônus ou pagamentos pelos direitos de exploração das facilidades rodoviárias, cedidos temporariamente pelo poder público (MACHADO, 2005).

Assim, as concessões onerosas geralmente compreendem rodovias de grande capacidade, em que os investimentos principais já tenham sido realizados pelo poder público, quer seja de forma direta ou por intermédio de concessões anteriores. O investimento de porte limitado em encargos convencionais de conservação, operação, melhoramentos e, eventualmente, em ampliações de capacidade de alguns trechos ou segmentos, permite ainda a inclusão de pagamentos de valores da concessionária ao poder concedente (LEE, 1996).

2.6 A natureza jurídica do pedágio

A concessão envolve dois conceitos discerníveis: o de concessão de obra pública e o de concessão de serviço público. A distinção pode ser feita considerando ser a obra pública um produto, um bem estático, cuja utilidade fruível reside no complexo de bens materiais que a constituem, oferecendo diretamente sua utilidade aos usuários, ao passo que o serviço público é uma atividade, um bem dinâmico (no sentido de que é uma fluência), cuja utilidade advém de uma prestação, sendo uma atividade de intermediação que proporciona sua utilidade aos usuários (BANDEIRA DE MELLO, 1990).

Comentando aspectos concernentes a ambas as situações, escreveu Bandeira de Mello (1990): “A verdade, contudo, é que os dois institutos não se confundem. Tanto isto é que pode haver concessão de obra sem envolver prestação de serviço público propriamente dito e prestação de serviço público sem pressupor obra pública”.

Por causa da frequente inter-relação entre concessão de obra e de serviço público, tornou-se comum designar por concessão também os casos em que esta se encontra associada com a concessão de serviço público.

A legislação brasileira especifica o assunto (lei nº 8.987, de 13/02/1995), também faz essa associação ao referir-se no seu artigo 1º, a concessão de serviços públicos e as concessões de obras públicas (como conceitos distintos), porém não mais considerando no seu artigo 2º, a concessão de obra pública isoladamente passando a referir-se à concessão de serviço público precedida da execução de obra pública.

2.7 As tarifas

Rege o Código Civil, no capítulo IV da Política Tarifária da Lei 8.987/1995, que enuncia no seu art. 9º, que a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

De modo geral, veículos comerciais pagam no mínimo o dobro do que os de passageiros, dependendo do número de eixos e, às vezes, do de pneus. Tarifas cobradas em túneis e pontes costumam ser mais elevadas, em consequência do maior custo de construção e da falta de rotas alternativas.

A partir de 2005, a entrega dos novos lotes de rodovias federais à iniciativa privada, foi feita através do critério da menor tarifa de pedágio combinado com o maior valor pago ao governo federal, pelo prazo de 25 anos. Nesta licitação, o pedágio só poderia ser cobrado aos seis meses do início da concessão. De acordo com Fábio Duarte, diretor do departamento de Outorgas do Ministério dos Transportes no governo Lula, o pedágio é benefício, pois os usuários das rodovias são atendidos de maneira eficaz e o governo passa a contar com mais verba (AGÊNCIA BRASIL, 2005).

Em 2005, dos sete estados que anos atrás resolveram implantar programas de concessão de rodovias, seis procuraram pegar um retorno e refazer os contratos em busca de um pedágio menor. O próprio governo federal resolveu reformular seu modelo e, segundo o ex-ministro dos Transportes na gestão FHC, Eliseu Padilha, estavam aprendendo com erros do passado “cinquenta por cento do custo de uma tarifa de pedágio é gerado pelos serviços de apoio ao usuário, como socorro mecânico, assistência médica, câmeras, telefones etc [...] O acessório ficou mais importante que o essencial” (ANTT, 2010).

A questão sobre a cobrança da tarifa é: Se a concessão das rodovias tem tantos pontos positivos, por que a sociedade não concorda com a cobrança? A resposta é simples. O contribuinte não gosta de pagar impostos diretos, mesmo que seja sob a forma de tarifa.

O DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, do Sindicato do ABC paulista, apresentou em janeiro de 2002 um estudo constatando que as taxas pagas pelo brasileiro na compra de um carro popular 1.0, ao longo de quatro anos, equivalem ao preço do mesmo carro.

A pesquisa demonstra que mais de 80% dos impostos e taxas são cobrados de forma indireta, isto é, já estão embutidas no preço do bem (IPI, ICMS, PIS, Confins, CPMF, IOF etc.), enquanto o pedágio tem um peso inferior a 3%. Entretanto, é improvável que os

contribuintes saíam às ruas para protestar contra as alíquotas do IPI ou do ICMS, que têm um peso de 25% em relação ao valor do carro, mas é comum assistirmos à gritaria contra a cobrança do pedágio e da tarifa de ônibus.

2.8 O equilíbrio entre os direitos e deveres das concessionárias

Considerando que os contratos administrativos de concessão são bilaterais, o que significa que produzem direitos e deveres para ambas as partes em situação de correlatividade, tem-se a noção através da origem do instituto do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, que impõe que o conjunto de encargos deve corresponder ou equivaler ao conjunto de retribuições.

Mello (1995) ensina que “equilíbrio econômico-financeiro é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste, e de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá”.

Algumas vezes o equilíbrio econômico-financeiro não aparece definido nos contratos de concessão, tampouco parece haver um consenso jurídico acerca do seu significado. A Lei 8.987, de treze de fevereiro de 1995, define concessão como:

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. III – concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

Decorrente deste conceito surgiu o princípio do equilíbrio econômico-financeiro, onde se define a impossibilidade de alteração apenas de um dos lados. Assim, não é possível alterar quantitativamente ou qualitativamente apenas o lado dos encargos ou somente o lado das contribuições. Fundamenta-se no princípio da isonomia, se forem adicionados encargos, as retribuições devem ser ampliadas.

2.8.1 Os reajustes e as revisões tarifárias

Os dispositivos contratuais relativos às questões tarifárias assumem, segundo Galvão Junior e Monteiro (2006), grande relevância na medida em que contribuem para a estabilidade

e transparência necessárias ao atendimento das demandas do poder concedente (eficiência), da empresa concessionária (equilíbrio econômico-financeiro) e dos usuários (modicidade tarifária).

No Brasil, a preocupação com o regime tarifário está disposta no capítulo IV – Da Política Tarifária da Lei 8.987/1995, na qual a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato. Além disso, estabelece, como cláusulas essenciais do contrato de concessão, os critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas.

2.8.1.1 Reajustes

O procedimento de reajuste, conforme salientam Ribeiro e Prado (2007), tem por objetivo isentar o parceiro privado de parte ou da totalidade dos riscos de variação de preços dos seus insumos, seja por perda de valor da moeda, seja por situações específicas relativas ao setor ou ao segmento da indústria ao qual pertence. É geralmente realizado com periodicidade anual e se traduz em aplicação, aos valores previstos no contrato, de fórmulas paramétricas que refletem a variação dos custos do concessionário e/ou a dos preços ao consumidor.

O reajuste pode ainda ser utilizado como mecanismo de incentivo à eficiência. Na regulação tarifária por preço-teto (*price cap*), a regra de reajuste por um índice de preços ao consumidor, determinados em contrato, prevê um desconto por um fator de produtividade (Fator X), que corresponderia ao estímulo para redução dos custos operacionais da firma regulada. Vasconcelos (2008) ressalta que, no entanto, ao contrário do que ocorre nos setores de energia e de telecomunicações, por exemplo, a fórmula de reajuste nas concessões de rodovias federais não prevê qualquer repasse de ganhos de produtividade aos usuários (Fator X).

Também sobre os reajustes de preços administrados, Soares e Campos Neto (2006) destacam que é necessário discutir os critérios e procedimentos dos reajustes em função da sua repercussão *a posteriori* nos índices de inflação e por seu rebatimento na política monetária.

Em artigo sobre como reduzir os juros brasileiros, Bacha (2010) arguiu a necessidade de se introduzir um novo regime de indexação dos preços administrados. Em suma, a ideia do autor é estabelecer uma mudança das regras de reajuste dos preços administrados, que progressivamente deixaria de ter como referência a inflação passada, para ser baseada na meta de inflação de longo prazo.

Ribeiro e Prado (2007) ressaltam que a escolha dos índices a serem utilizados em cada caso é questão complexa, do ponto de vista econômico. Envolve considerações, entre outras, a respeito do impacto dos preços administrados sobre a inflação, da conveniência de transferir para os concessionários o risco de descolamento da variação dos preços ao consumidor, dos custos dos insumos do concessionário e o preço do serviço ao poder público e ao consumidor.

2.8.1.2 Revisão

Para Vasconcelos (2008) a revisão é um mecanismo direto de alteração no valor da tarifa de pedágio, visando reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro provocado por diversos eventos, ocorridos durante a execução contratual, por meio do fluxo de caixa do empreendimento.

Segundo Ribeiro e Prado (2007), as revisões visam adequar as condições contratuais às vicissitudes da prestação do serviço ou para a realização da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Para esses autores, o advento da Lei 8.987/1995 modificou a realidade, na qual os procedimentos de revisão tinham por finalidade adequar as tarifas às variações dos custos do concessionário para a prestação do serviço (regime de custo de serviço). Por esse regime, a composição e a variação dos custos do concessionário refletiam-se na tarifa.

Em oposição ao regime de custo de serviço, seguem os autores, a Lei 8.987/1995 previu que o preço das tarifas seria fixado pela proposta vencedora da licitação e preservado pelas regras de revisão previstas na lei (regime do preço do serviço). Esse regime desvinculou o preço da tarifa dos custos do concessionário. Importa destacar, apontam Ribeiro e Prado (2007), que por esse regime possibilita inclusive que a revisão contratual modifique não apenas a tarifa, mas também o nível de serviço, o plano de investimento e o prazo do contrato.

Os contratos, no entanto, ainda carecem da previsão de revisões periódicas ordinárias para que a administração pública avalie parâmetros que naturalmente e inexoravelmente variam com o tempo, mutabilidade essa que é capaz de gerar ônus excessivos para uma das partes da relação contratual (VASCONCELOS, 2008).

Brandão e Saraiva (2007), por exemplo, ao relatarem o programa de concessão rodoviária do México, ressaltaram como erros na elaboração de cláusulas contratuais econômico-financeiras geraram um custo de US\$ 8 bilhões para os cofres públicos.

2.9 A satisfação do usuário em relação à prestação do serviço

Os usuários das rodovias concedidas à iniciativa privada estão mais satisfeitos com o Programa de Concessões Rodoviárias de São Paulo. Esse é o principal resultado da 7ª pesquisa de satisfação do usuário realizada pela FIA/USP (Universidade de São Paulo/2003) a pedido da ARTESP (Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo). O índice de aprovação foi de 90%. Entre os aspectos mais importantes apontados pelos motoristas estavam, em primeiro lugar, a segurança viária, seguido do estado de conservação das rodovias, sinalizações, obras de ampliação, infraestrutura de operação e comunicação com os usuários e comunidade.

2.10 A Agência Nacional dos Transportes

Nos anos 90 ocorreram muitas outorgas de concessões rodoviárias antes mesmo de serem promulgadas as leis que criaram as agências responsáveis pela fiscalização e a regulamentação do setor. Tal fato, somado à falta de experiência brasileira no campo de concessão de rodovias, criou algumas distorções na fase de implantação desses programas (MACHADO, 2002).

Em 2001, em uma ação institucional do governo, foi criada a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), na tentativa de restabelecer as condições ideais para o efetivo controle das concessões. A agência tem como missão garantir a adequada prestação dos serviços de transportes sob sua responsabilidade por intermédio de concessionários, aos quais cabe zelar pelo equilíbrio econômico e financeiro do empreendimento (MACHADO, 2002).

As funções da ANTT, como agência reguladora, são a regulamentação e a fiscalização dos serviços de concessão. No entanto, a agência não deve se restringir estritamente a essas tarefas, pois deve atuar em coordenação com os demais órgãos responsáveis pelo transporte e também envolver-se com o desenvolvimento de melhorias para o sistema de transporte (ANTT, 2005).

O Programa Brasileiro de Concessões foi selecionado pela ITS, Intelligent Transportation Society of América, como uma das melhores aplicações de sistemas rodoviários inteligentes para salvar vidas. O programa foi premiado pela conjugação entre sistemas de comunicação, informação e atendimento médico-hospitalar (MACHADO, 2002).

Ainda sobre o Programa Brasileiro de Concessões, existem reclamações da maioria das concessionárias quanto à diferença entre a receita prevista nos contratos de concessões e a

realizada, o que poderá vir a comprometer o equilíbrio financeiro. Os motivos apontados são os prejuízos causados pelos usuários que fogem por outras rotas, a concorrência com outros modais e a maior eficiência das transportadoras, que evitam rodar com veículos vazios.

Grande parte das concessionárias, no entanto, limitam-se apenas em divulgar o que estão fazendo, em vez de adotar uma política de marketing que possa gerar tráfego e também melhorar a comunicação com o usuário. Neste sentido, é necessário fazer com que o usuário perceba o valor retornado com a cobrança de pedágio (MACHADO, 2002).

3 MATERIAL E MÉTODOS

3.1 Material

Bases de dados impressas e eletrônicas sobre as concessões;

Produção bibliográfica sobre o tema;

Editor de texto Microsoft Word®;

Questionário aplicado a usuários de rodovias sob concessão;

3.2 Métodos

Foi realizada a atualização da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental referente aos processos de concessões, levantamento de dados através de roteiro de questões a usuário de rodovias sob concessão. A análise final dos dados foi quantitativa e qualitativa.

3.3 Estudo de caso

O estudo de caso foi realizado através de pesquisa bibliográfica dos principais autores que escreveram acerca do tema, identificando os de maiores relevância, com levantamento de informações, características e pesquisa a alunos e professores da Fatec e da região de Botucatu em relação à satisfação dos usuários que utilizam as rodovias.

Atualmente, grande parte das Concessionárias de rodovias e estradas do Brasil, oferecem serviços de socorro, manutenção e informações. Segundo os números da Concessionária CCR ViaOeste RodoAnel, são mais de 5 mil atendimentos médicos por ano;

200 mil atendimentos mecânicos e emergenciais, realizados pelos guinchos leve, pesado, inspeção de tráfego e veículos de apoio; 582 mil ligações, recebidas anualmente através de 0800, que informa e auxilia os usuários nas rodovias; 5 mil ocorrências na ouvidoria, sendo esta, importante ferramenta entre o usuário e a diretoria da Concessionária; 24 horas de monitoramento em algumas rodovias através de câmeras de segurança; 1.700 empregos diretos e indiretos e; 40 milhões de reais anuais repassados aos municípios servidos pelo Sistema Castello-Raposo do ISSQN (Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza).

Já a Concessionária Rodovias do Tietê, gestora de 406 quilômetros de rodovias e acessos do Corredor Leste da Rodovia Marechal Rondon, disponibiliza ao usuário 12 postos do Sistema de Atendimento aos Usuários (SAU), todos com sala de descanso com café, sanitários, fraldário e estacionamento para automóveis e caminhões. Conta também com o apoio de 11 ambulâncias, 1 veículo de intervenção rápida, 6 guinchos leves, 3 guinchos pesados, 7 viaturas de inspeção de tráfego, 1 viatura de combate a incêndios e 1 viatura de resgate de animais. Assim como a CCR ViaOeste, a concessionária investiu 30 milhões de reais em alta tecnologia, para que pudesse ter o monitoramento de quase toda a extensão da rodovia. Através de fibra óptica, o Centro de Controle Operacional, localizado em Salto-SP, monitora 360 quilômetros de extensão, com eficiência e modernidade, 24 horas, todos os dias.

3.3.1 Pesquisa de satisfação do usuário

Como propósito de levantar dados e contextualizar uma discussão para o cenário brasileiro da satisfação do usuário de rodovias concessionadas, 124 usuários foram amostrados e analisados inicialmente por uma pesquisa verbal simples de duas perguntas, assim consideramos para os colaboradores da pesquisa, aqueles que demonstravam percepções reais sobre o trabalho realizado pelas concessionárias. Se o voluntário informasse a não utilização das rodovias ou não fosse habilitado, a pesquisa era encerrada em primeiro momento. A pesquisa focou usuários de trechos concessionados de todo o território nacional, com destaque para os trechos do interior de São Paulo. O questionário aplicado abordou temas como a situação das condições operacionais nos trechos rodoviários, custos e expectativas em relação à concessão e pedágio no país.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base nas respostas dos 124 usuários entrevistados, 62,1% representa o sexo masculino. Em relação à idade dos entrevistados, 54,84% ocupam a faixa etária de 18 a 32 anos, 32,26% de 33 a 47 anos e 12,9 de 48 a 62 anos.

No geral, 39,5% dos usuários entrevistados, declararam utilizar as rodovias muito frequentemente, ou seja, todos os dias da semana e deste percentual, 52,5% tem idade entre 33 a 47 anos, conforme observa-se na Tabela 1.

Tabela 1 - Grau de frequência de uso da rodovia pelos entrevistados segundo sexo e faixa etária

Perfil dos entrevistados		Frequência				Total
		Muito Frequentemente	Frequentemente	Mais ou menos	Raramente	
Sexo	Masculino	37,7	23,4	19,5	19,5	100
	Feminino	42,6	12,8	4,3	40,4	100
Faixa Etária	18 a 32 anos	38,2	23,5	10,3	27,9	100
	33 a 47 anos	52,5	10,0	10,0	27,5	100
	48 a 62 anos	12,5	25,0	37,5	25,0	100
Total		39,5	19,4	13,7	27,4	100

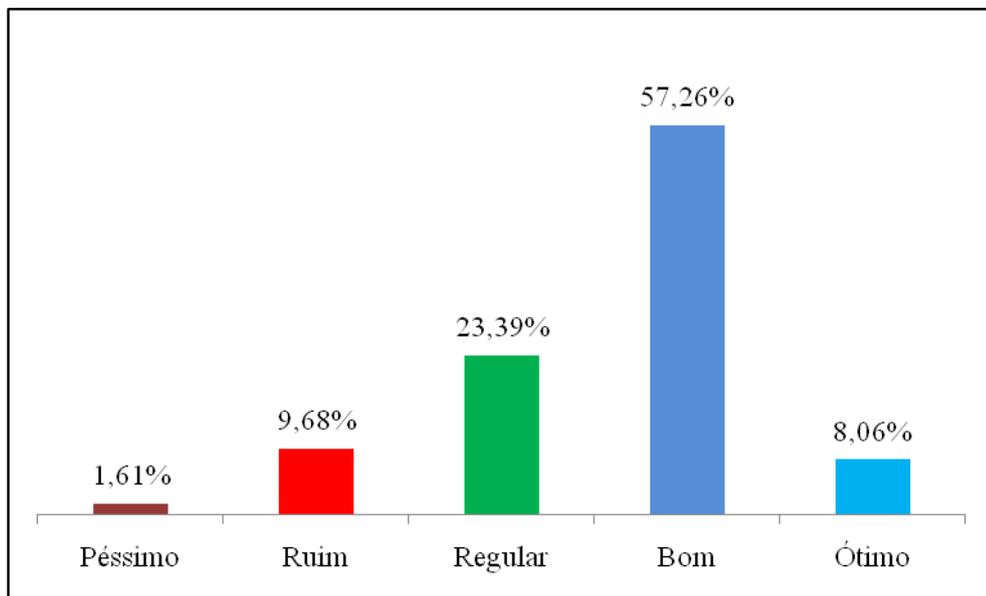
Fonte: A autora, 2014.

4.1 Percepções do usuário sobre os serviços prestados

Conforme outros estudos realizados sobre as condições das Rodovias Concessionadas do país, os próximos dados da pesquisa reafirmam a boa avaliação do usuário em relação aos serviços prestados pelas concessionárias. Este tópico abordará a avaliação da administração das concessões de uma forma geral, o tempo de espera e a qualidade do serviço prestado ao usuário em uma situação de emergência.

A Figura 1 representa a avaliação dos usuários entrevistados em relação à administração geral das concessões.

Figura 1 - Avaliação da administração de uma forma geral

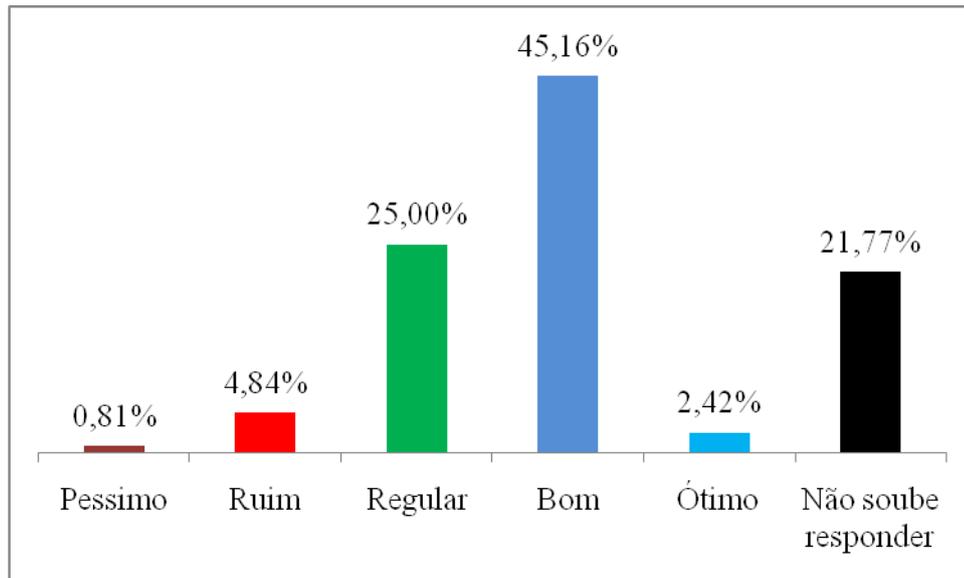


Fonte: A autora, 2014.

De uma forma geral, 65,32% dos entrevistados, avaliaram a administração das Rodovias como boa ou ótima, apontando a avaliação ruim ou péssima com 11,29% e 23,39% como regular.

Na Figura 2 temos o resultado da avaliação dos entrevistados em relação ao tempo de espera em uma situação de emergência, onde o socorro é disponibilizado pela Concessionária.

Figura 2 – Avaliação do tempo de espera em situação de emergência

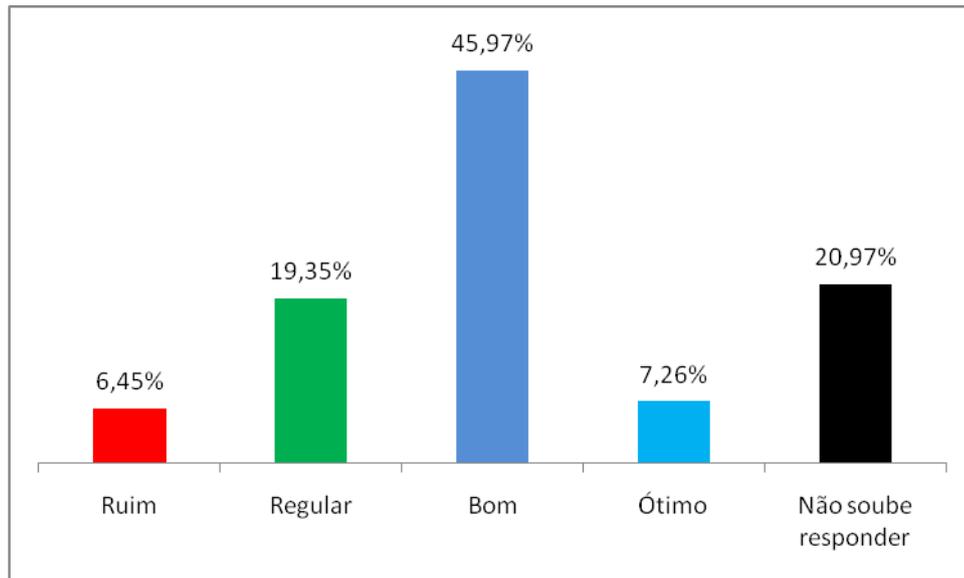


Fonte: A autora, 2014.

Apenas 1 entrevistado representando 0,81%, avaliou o tempo de espera como péssimo. Apesar de a maioria dos entrevistados avaliarem o tempo de espera como bom e ótimo com 47,58 %, existe uma cota considerável de usuários entrevistados que avaliou como regular (25%), desta forma, observa-se que com um pouco mais de investimento e agilidade na operação de socorro, as concessionárias podem elevar o número de usuários satisfeitos com o serviço e passar a ter uma avaliação de bom e ótimo para 72,58%. Temos ainda os entrevistados que informaram não saber responder a esta avaliação, pois nunca utilizaram o serviço (21,77%), o que pode estar relacionado à boa administração das rodovias.

O mesmo ocorre para a avaliação da qualidade do serviço, que está diretamente ligado ao tempo de espera. Teve-se um resultado positivo, com 53,23% de avaliação bom e ótimo e nenhum dos entrevistados avaliando como péssimo, conforme Figura 3.

Figura 3 - Avaliação do serviço prestado em situação de emergência



Fonte: A autora, 2014.

4.2 Assaltos e Motoristas infratores nas rodovias

Os entrevistados quando questionados em relação à segurança nas rodovias, demonstraram grande insatisfação e preocupação em relação aos motoristas infratores, quanto a assaltos, a maioria avaliou como bom (27,42%). Em segundo lugar fica a avaliação como regular, com 19,35% (Tabela 2).

Tabela 2 – Avaliação do usuário sobre a segurança das rodovias em relação a assaltos

Avaliação	Quantidade	%
Péssimo	3	2,42
Ruim	22	17,74
Regular	24	19,35
Bom	34	27,42
Ótimo	9	7,26
Não sei responder	32	25,81
Total	124	100

Fonte: A autora, 2014.

Vale ressaltar que estes dados são resultantes de uma região com índice baixo de criminalidade, o que ajuda no trabalho das Concessionárias, pois apesar da responsabilidade de fiscalizar e punir ser da Polícia responsável pelo trecho e dos DERs, não a isenta de responder judicialmente pela segurança do usuário, assegurado pelo Código de Defesa do Consumidor, que em seu artigo 14 estabelece que “o fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos”.

Na Tabela 3, está representada a grande preocupação dos usuários em relação a motoristas infratores, com 43,55% para péssimo e ruim e com 12,10% para bom e ótimo. O resultado nos mostra a necessidade de maior investimento por parte do poder concedente e rigor nas operações de fiscalização dos trechos. Quanto às Concessionárias, elas devem disponibilizar infraestruturas com investimentos em equipamentos de monitoramento.

Tabela 3 – Avaliação do usuário em relação a motoristas infratores.

Avaliação	Quantidade	%
Péssimo	14	11,29
Ruim	40	32,26
Regular	44	35,48
Bom	11	8,87
Ótimo	4	3,23
Não sei responder	11	8,87
Total	124	100

Fonte: A autora, 2014.

4.3 Manutenção das Rodovias pela percepção do usuário

Em relação à manutenção das rodovias, podemos observar pela Tabela 4 que a maioria dos usuários entrevistados está satisfeita, com 50,81% avaliações como bom, 18,55% como ótimo e apenas 8,87% para péssimo e ruim.

Tabela 4 - Avaliação do usuário sobre a manutenção das rodovias

Avaliação	Quantidade	%
Péssimo	1	0,81
Ruim	10	8,06
Regular	25	20,16
Bom	63	50,81
Ótimo	23	18,55
Não sei responder	2	1,61
Total	124	100

Fonte: A autora, 2014.

A boa manutenção das rodovias é um dos fatores diretamente ligado à qualidade da administração das concessionárias. O usuário satisfeito com a manutenção, tende a utilizar mais os trechos sob concessão, pois levará em consideração benefícios tais como: redução de consumo de combustíveis e lubrificantes, boa circulação dos veículos e conseqüentemente maior segurança no tráfego.

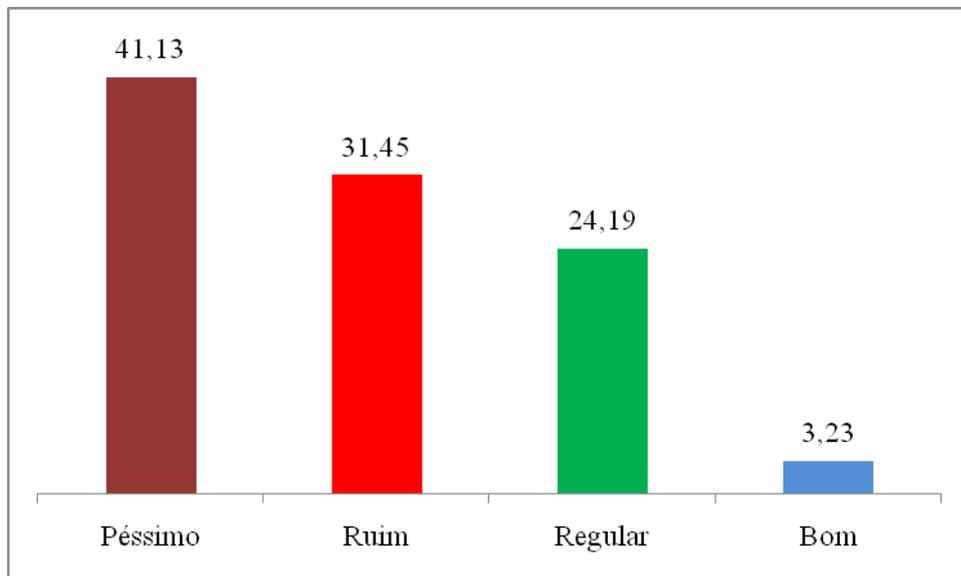
[“Manutenção: Quando tudo está bem, ninguém lembra que existe; Quando algo vai mal, dizem que não existe; Quando é para gastar, acham que não precisa existir; Porém, quando realmente não existe, todos concordam que deveria existir.” (SUTTER citado por AKISHINO, 2008, p.3).]

4.4 Tarifa de pedágio

Em outros estudos relacionados ao tema há grande concordância que os custos operacionais das concessões aumentaram nos últimos anos, mas há uma percepção de que a tarifa é maior do que o serviço prestado.

Grande parte dos usuários entrevistados, não estão de acordo com o valor da tarifa de pedágio, com apenas 3,23 % considerando o valor bom e nenhum entrevistado considerando o valor da tarifa ótimo, na Figura 4 podemos observar os dados.

Figura 4 - Avaliação do usuário sobre o valor da tarifa de pedágio



Fonte: A autora, 2014.

Tal insatisfação pode ser notada principalmente para os entrevistados que mais utilizam as rodovias pedagiadas, que tem idade de 18 a 47 anos, representado 86,27% das pessoas que avaliaram a tarifa como péssima. Quanto ao total da avaliação ruim, 89,74% também representam a mesma faixa etária.

Dos 3,23% dos respondentes que avaliaram o valor da tarifa como bom, 50% tem idade entre 48 e 62 anos. Conforme visto em análises anteriores, são pessoas que menos utilizam as rodovias (Tabela 5).

Tabela 5 – Avaliação da tarifa de acordo com as faixas etárias

Perfil dos entrevistados	Avaliação %			
	Péssimo	Ruim	Regular	Bom
18 a 32 anos	54,90	58,97	53,33	25,00
Faixa Etária 33 a 47 anos	31,37	30,77	36,77	25,00
48 a 62 anos	13,79	10,26	10,00	50,00
Total	100	100	100	100

Fonte: A autora, 2014.

Assim como em outras pesquisas, como a realizada pelo Grupo CCR em 2010 com o apoio do Instituto DataFolha (2010 citado por CCR, 2014), os usuários consideram a administração das concessionárias satisfatória. Avaliaram a manutenção e grande parte dos serviços oferecidos de boa qualidade.

5 CONCLUSÃO

Por meio de pesquisa realizada com 124 usuários de rodovias sob concessão do interior de São Paulo, este estudo apresentou as principais conclusões sobre a satisfação da população em relação aos programas de concessão de rodovias no país, criado com intuito de reduzir custos ao Estado.

Os usuários consideram a administração das concessionárias satisfatória. Avaliaram a manutenção e grande parte dos serviços oferecidos de boa qualidade. Porém, após quase duas décadas de concessões, ainda se sentem inseguros em relação aos motoristas infratores.

As infrações por parte de motoristas imprudentes (alcooolizados e excedentes de velocidade) comprometem a fluidez do tráfego nas vias e o controle de velocidade, prejudicam a pavimentação, destroem patrimônios públicos e privados e por muitas vezes, levam a fatalidades. Apesar de as concessionárias realizarem investimentos em equipamentos de monitoramento, elas são apenas disponibilizadoras de infraestrutura, não podendo agir como agente punitivo. Cabe ao poder concedente fiscalizar através da polícia, DERs e da ANTT.

A segurança do usuário em relação a assaltos também deve ser trabalhada e melhorada pelas concessionárias e pelo Estado. A insuficiência de policiamento e fiscalização nos trechos comprometem o resultado final das concessões, que tem por objetivo oferecer qualidade e segurança aos usuários e pode levá-las até mesmo a responder judicialmente por qualquer dano causado a eles. O Estado tem por obrigação oferecer estradas em condições seguras aos milhares de cidadãos contribuintes, porém através de sua inércia, criou a figura das concessionárias e estas, devidamente autorizadas, fazem o papel do Estado e passam a explorar o trânsito de veículos, mediante pagamento de pedágio. Assim como bancos e

empresas de ônibus já foram responsabilizados pela segurança de clientes e passageiros, a Justiça vem dando ganho de causa em ações indenizatórias por danos materiais e morais a quem reclamou ter sido vítima de violência ao utilizar os serviços e rodovias sob concessão.

Também há grande concordância dos usuários que o valor da tarifa de pedágio é elevado e cabe ao Governo Federal e Estadual agir junto às empresas concessionárias em prol do equilíbrio econômico-financeiro (custo-benefício) e assegurar a relação de igualdade formada pelas obrigações assumidas e pela compensação.

Os resultados do estudo ampliam a discussão sobre a necessidade de mudanças nos contratos de concessões em relação a tarifas fixas e mais baixas, já previstas pelo poder concedente, e devem considerar nas licitações maiores benefícios aos usuários.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. **Governo vai abrir licitação para concessão de três mil quilômetros de rodovias**. Portal da cidadania – Radiobrás. Abr. 2005. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/>>. Acesso em: nov. 2013.
- AKISHINO, J. **Conservação rodoviária**. Programa de Integração e Capacitação aos Engenheiros e Técnicos admitidos pelo DER/PR em 2007. Curitiba, Jul. 2008. Disponível em: http://www.der.pr.gov.br/arquivos/File/RHTemp/ConservacaodeRodovias_JorgeAkishino.pdf /. Acesso em: 15 out. 2014.
- ALVES, O. O pedágio nas concessões de rodovias brasileiras: Taxa ou Tarifa? **Revista ANTT**, Brasília, volume 2, número 1 e 2, pág. 40 – 48, nov. 2010.
- ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Revista ANTT**. Brasília, volume 2, número 1 e 2, pág. 40 – 48, nov. 2010.
- ARAÚJO, J. A. **Características Operacionais de Praças de Arrecadação de Pedágio**. São Carlos: EESC/USP, 2001.
- ARTESP - AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo**. Out. 2011. Disponível em: <www.artesp.sp.gov.br>. Acesso em: nov. 2013.
- BITTENCOURT, F. M. R. **Investimentos público federal em infraestrutura de transportes em regime de concessão – subsídios para o desenho de políticas**. Texto para discussão nº 60, Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Brasília, mai. 2009.
- BRANDÃO, Luiz; SARAIVA, Eduardo. Risco privado e, infraestrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, volume 41, número 6, pág. 1035 – 1067, dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016440003>>. Acesso em: nov. 2013.
- BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Brasília, 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em nov. 2013.
- 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 art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Brasília, 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: nov. 2013.
- CARVALHO FILHO, J. **Manual do direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Lúmen Juris, 2003.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; MONTEIRO, M. A. **Análise dos contratos de concessão para a prestação de serviços de água e esgoto no Brasil**. Engenharia Sanitária e Ambiental. Rio de Janeiro, volume 11, número 4, pág. 353 – 361, dez. 2006.

GRUPO CCR. **Pesquisa de satisfação**. 2014. Disponível em: <<http://www.grupoccr.com.br/ri2011/pt-br/satisfacao.html>>. Acesso em: 31 out. 2014.

HERNANDEZ, E. **Experiências internacionais**: Jornada técnica sobre concessões de infraestrutura rodoviária. Brasília: Xerogr, 1993.

KARAM, R. **A concessão de rodovias paranaenses sob a ótica da regulação**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.

LEE, Shu. **Concessões de Rodovias à iniciativa privada: critérios para limitação de tarifas em processos de licitação**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Pós-Graduação do Curso de Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

MACHADO, K. **Concessões de Rodovias: mito e realidade**. 1. ed. São Paulo: Editora Prêmio, 2002.

MACHADO, K. **Concessões de Rodovias: mito e realidade**. 2. ed. São Paulo: Editora Prêmio, 2005.

MAGALHÃES, V. L. **Concessão de rodovias e o financiamento do sistema rodoviário nacional**. Brasília: Geipot, 1998.

MEIRELLES, H. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

MELLO, C. Concessão de obra pública: parecer. Revista de Direito Público, São Paulo, ano 24, número 96, 1990.

MELLO, C. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

NATAL, T. E. **O equilíbrio econômico-financeiro: uma nova perspectiva em face do Estado Regulador**. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro, 2009.

OLIVEIRA, R. **Avaliação de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias**. São Paulo: Fipe/USP, 2001.

PERES, M. A. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PIRES, J. C. L.; GIAMBIAGI, F. **Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil**. Texto para discussão nº 81. BNDES. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <

www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes>. Acesso em: nov. 2013.

PERRUPATO, M. **PNLT – Plano Nacional de Logística e Transportes**. Santa Maria, RS, 2012. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/36391>>. Acesso em: fev.2014.

REGO, A. L. C. **Aspectos institucionais do modelo regulatório para E&P de Petróleo no Brasil**. Monografia de Bacharelado em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2002.

RIBEIRO, M.; PRADO, L. **Comentários à lei de PPP – Parceria Público-Privada**. Fundamentos Econômicos-Jurídicos. São Paulo. Editora: Malheiros, 2007.

SCHUMACHER, L. M. **Manutenção e reposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões de rodovias: avaliação das revisões e reajustes de tarifas no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

SOARES, R. P.; CAMPOS NETO, C. A. S. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas: preocupação com o valor do pedágio**. Texto para discussão nº 1186. Brasília, 2006.

TAVARES, José R. **Transportes e Privatização**. Pronunciamento apresentado em seminário na Comissão de Infraestrutura do Senado Federal. Brasília: Xerog, 1992.

THE WORLD BANK. **World development report 1994: Infrastructure for development**. Nova York: Universidade Oxford, 1995.

VASCONCELOS, A. S. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias federais no Brasil. In: **Regulação de serviços públicos e controle externo. Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS USUÁRIOS

Concessão das Rodovias Brasileiras - Pesquisa de satisfação do usuário

“Caro colaborador, esta pesquisa é dividida em duas partes, onde a primeira é para definir, de uma forma geral, o perfil do público abordado e a segunda é uma escala de opinião a respeito das concessões rodoviárias no ESTADO DE SÃO PAULO “

Você não será identificado em nenhum momento, de modo que a confidencialidade de suas respostas está assegurada.

Peço que, por gentileza, você responda as questões, circulando a alternativa que melhor atende sua opinião.

Agradeço sua atenção e colaboração!”

Sexo: (1) Masculino (2) Feminino

Idade: |_____|

Qual é a frequência com que você utiliza as Rodovias Concessionadas de São Paulo?

(1) Muito Frequentemente (todos os dias da semana) (2) Frequentemente (Mais de duas vezes por semana)

(3) Mais ou menos (menos de duas vezes por semana) (4) Raramente (uma vez por mês ou menos)

(5) Nunca utilizo

Como você avalia a administração das concessões de rodovias de uma forma geral?

(1) Péssimo (2) Ruim (3) Regular (4) Bom (5) Ótimo (6) Não sei responder

Em relação ao socorro oferecido pela concessionária mediante a uma situação de emergência, você considera o tempo de espera como:

(1) Péssimo (2) Ruim (3) Regular (4) Bom (5) Ótimo (6) Não sei responder

Em relação ao socorro oferecido pela concessionária mediante a uma situação de emergência, você considera o serviço prestado como:

(1) Péssimo (2) Ruim (3) Regular (4) Bom (5) Ótimo (6) Não sei responder

Como você considera a segurança das rodovias concessionadas em relação a assaltos:

(1) Péssimo (2) Ruim (3) Regular (4) Bom (5) Ótimo (6) Não sei responder

Como você considera a segurança das rodovias concessionadas em relação a acidentes e motoristas infratores (alcoolidados e excedentes de velocidade):

(1) Péssimo (2) Ruim (3) Regular (4) Bom (5) Ótimo (6) Não sei responder

Como você avalia a conservação e manutenção das rodovias concessionadas:

(1) Péssimo (2) Ruim (3) Regular (4) Bom (5) Ótimo (6) Não sei responder

Como você considera o valor da tarifa de pedágio:

(1) Péssimo (2) Ruim (3) Regular (4) Bom (5) Ótimo (6) Não sei responder

Botucatu, 10 de novembro de 2014.

Gleiciane Gomes Lima

De Acordo:

Prof. Me. José Benedito Leandro
Orientador (a)

Prof. Me. Vitor de Leite Campos
Coordenador do Curso de Logística