

AS VÁRIAS

faces da privatização

A campanha eleitoral do ano passado reacendeu a discussão das privatizações. Infelizmente o debate, mesmo entre pessoas experimentadas na administração pública, não passou de bate-boca. Em primeiro lugar confundiu-se freqüentemente privatização com concessão de serviço público. Em segundo, quase sempre o critério para julgar o possível acerto das delegações foi o da avaliação dos lucros das empresas após a privatização ou a concessão. Vamos então à análise, por partes. Em primeiro lugar, é necessário conceituar o que é serviço público.

ADRIANO MURGEL BRANCO*

MÁRCIO HENRIQUE BERNARDES MARTINS**



Respeitados juristas têm procurado definir os serviços públicos sob ângulos diversos.

Ruth Helena Pimentel de Oliveira¹, por exemplo, define serviço público como "toda atividade material desempenhada pelo Estado, ou por quem lhe faça as vezes, e inserida na função administrativa, que tem como objetivo atender às necessidades coletivas, submetidas a regime total ou parcial de direito público."

Desta forma, o Estado, titular de determinada atividade, pode executá-la diretamente, ou pode transferir sua execução a terceiros.

Hely Lopes Meirelles², por seu turno, alerta para o fato de que nem toda atividade pública pode ser transferida. Segundo ele, há diferenças entre serviço público propriamente dito e serviço de utilidade pública. Diz, literalmente: "Serviços Públicos, propriamente ditos, são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer a sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros, mesmo por que, geralmente exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados. Exemplos desses serviços são os da defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública".

E diz mais Hely Lopes Meirelles: "Serviços de utilidade pública são os que a Administração, reconhecendo a sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente, ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração

dos usuários. São exemplos dessa modalidade, os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone".

Tais definições se complementam, de certa forma, embora comportem algumas análises, em favor da consolidação de conceitos.

Desde o início do século passado houve no Brasil a preocupação com o conceito de serviço público e, sobretudo, com as hipóteses de sua delegação à iniciativa privada. Alfredo Valadão, talvez o principal jurista voltado a esse assunto, dedicou-se a ele desde 1904³, até conseguir ver consagrados os princípios, os conceitos e as práticas que defendia, em 1934, com a promulgação da lei do Código de Águas⁴.

Prefaciando o livro *Regime Jurídico das Águas e da Indústria Hidro-Elétrica*⁵, editado pela Prefeitura de São Paulo em 1941, Alves de Souza comenta a "Exposição de Motivos do Código de Águas", que encabeça a obra, dizendo que ela "ultrapassa de muito, por seu valor, o objetivo comum de documentos dessa natureza. Mais do que a justificativa dos dispositivos de um projeto de lei, ela é a síntese de uma política a adotar na regulamentação dos serviços públicos em nosso País e um brado de alerta ao Governo e ao Povo Brasileiros".

Ao longo do debate sobre os serviços públicos, teve especial contribuição o urbanista prof.^o Luiz de Anhaia Mello que, buscando trazer para a realidade brasileira a experiência norte-americana e européia nesse campo, sintetizou as suas idéias em conferências proferidas no Clube de Engenharia do Rio de Janeiro e no Instituto de Engenharia de São Paulo, nos anos de 1929 e 1930, publicadas sob o título de "O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública"⁶. Anhaia Mello atribuía aos serviços públicos as características básicas da "essencialidade" e do "monopólio", ao mesmo tempo em que distinguiu aqueles cujo exercício

eram passíveis de delegação, aos quais reservara a designação de "serviços de utilidade pública". Mas, ao buscar uma conceituação abrangente que, de fato, permitisse melhor compreender o papel do Estado no exercício, ou no controle de serviços essenciais à população, cunhou uma frase que ficou célebre: "A noção de serviço público é um conceito fixo com conteúdo variável".

Anhaia Mello lembrava, em abono de sua definição, o famoso caso Munn e Scott, ocorrido em Chicago, no ano de 1876. Os dois comerciantes, cujos nomes constituíam a razão social da empresa, que se dedicava ao armazenamento de grãos, foram aos poucos adquirindo os concorrentes, até conseguir estabelecer um verdadeiro monopólio na região. Nesse momento, o Estado interveio, regulamentando a atividade e fixando tarifas de armazenamento.

A reação dos empresários foi imediata e o caso, após idas e vindas, chegou à Suprema Corte que, reconhecendo os atos do Estado de Illinois, sentenciou: "Uma propriedade qualquer veste-se de interesse público, quando usada de forma a tornar-se de necessidade pública e afetar a coletividade toda".

O conceito daí derivado por Anhaia Mello abre espaço para a compreensão de muitas formas de prestação de serviços de interesse coletivo. Permite entender, por exemplo, porque o Estado brasileiro se dedicou à produção de aço, à petroquímica e a várias outras atividades que hoje parecem tão nitidamente de domínio privado e que assim eram em outros países. A necessidade social, a indisponibilidade de capitais e a indisponibilidade de tecnologia nacional levaram o poder público a assumir funções que, aparentemente, não eram do Estado. Mostrou-se, nesses exemplos, a preocupação do Estado com as questões estratégicas que, sim, podem caracterizar certas ações como

ENGENHARIA INFRA-ESTRUTURA

de eminente interesse público, a ser regulamentado e mesmo conduzido pelo setor público.

Conta a história⁷ paulistana que, em 1620, São Paulo recebeu a visita do ouvidor geral da Repartição Sul, Amâncio Rebelo Coelho, que era a máxima autoridade judiciária no território de sua competência, cargo de confiança da Coroa. As autoridades locais, procurando oferecer conforto ao ilustre visitante, acabaram concluindo que a única cama existente na vila, em condições condizentes com a qualidade daquela autoridade era a do morador Gonçalo Pires, ativo empreendedor, mas que não quis ceder a sua confortável cama. Em razão disso, a Câmara invocou o direito de, em nome do rei, requisitar do súdito o "bem considerado de utilidade pública". Diante da recusa do dono da cama em cedê-la, a Câmara enviou força-tarefa, que seqüestrou temporariamente a cama, com colchão, travesseiros, lençóis e cobertor...

Eis um bom exemplo de conceito fixo com conteúdo variável...

Por outro lado, nada é tão essencial como a alimentação e o remédio. No entanto, a produção e o comércio desses produtos indispensáveis à própria sobrevivência se diversificaram de tal maneira, que a concorrência se encarregou de regular o preço e, até certo ponto, a qualidade. O papel do Estado, nesse caso, se resumiu no estabelecimento de regras de qualidade e algumas intervenções, quando necessário, como a criação de estoques reguladores, o óbice à monopolização e até a fabricação de medicamentos.

A onda de desestatização, que se originou na década de 1980 e se concretizou a partir de 1995, admitiu a prestação dos serviços de utilidade pública (não mais distintos dos serviços públicos, pela legislação) em "regime de mercado" o que, salvo raras exceções, é impossível. Também nem sempre levou em consideração

a essencialidade do serviço prestado ou a sua importância para a estratégia do desenvolvimento nacional. Fabricar aço ou produtos petroquímicos não é a mesma coisa que manter, expandir e operar as ferrovias. Operar as rodovias não é o mesmo que explorar as riquezas naturais, como o petróleo, em que garantir as reservas para as gerações futuras é tão importante quanto atender às demandas de hoje. Em suma, a caracterização de qualquer atividade como de interesse público deve, necessariamente, levar em conta a segurança nacional (serviço público indelegável), a conservação dos recursos naturais, a estratégia do desenvolvimento, a essencialidade, admitida em graus diferentes, e o monopólio. Trata-se efetivamente de "conceito fixo com conteúdo variável".

MODALIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Conforme relatado, dependendo do tipo de serviço, a administração pública pode prestá-lo de forma direta ou indireta. A descrição das formas de prestação de serviços públicos elaborada por Ruth Pimentel de Oliveira resume estas possibilidades de provimento: "Como atividade administrativa que é, a Administração pode utilizar diferentes métodos para oferecer os serviços à coletividade: (1) desenvolver o serviço público por si mesmo - por intermédio de seus próprios órgãos e agentes; (2) criar outra pessoa jurídica pública - autarquia -, que desempenhará a atividade em nome próprio, mas sob o controle do Estado; (3) transferir o exercício dessas atividades a pessoas jurídicas privadas criadas pelo Estado, ou delegar a prestação do serviço ao setor privado sob o regime de concessão, permissão ou autorização."

DELEGAÇÃO E LEGISLAÇÃO

A concessão e a permissão de serviços

públicos estão descritas no artigo 175 da Constituição Federal, o qual é reproduzido a seguir:

Art. 175. 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.

Conforme expresso no caput, isto é, a expressão "na forma da lei", havia a necessidade de regulamentar a concessão e a permissão posteriormente. A legislação infraconstitucional que trata do assunto é composta pela Lei n.º 8666/93 - Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos com as alterações da Lei n.º 8883/94; pela Lei n.º 8987/95 - Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; e pela Lei n.º 9074/95. Outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos.

A Lei n.º 8987/95 define a concessão e a permissão em seu art. 2.º, itens II e IV, respectivamente, conforme disposto a seguir:

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 a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.



IV – permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Já o regime de autorização está explicitado no art. 21 da Constituição Federal, em seus itens XI e XII, transcritos a seguir:

Art. 21. Compete à União:

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre os portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que

transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.

Segundo Ruth de Oliveira, a autorização de serviços públicos, no que tange à legislação infraconstitucional, está citada na Lei n.º 9074/95 nos seguintes artigos: 2.º, § 2.º, 4.º, 6.º, 7.º, 9.º, entre outros. A definição de Hely Lopes Meirelles para a autorização é a seguinte: "Serviços autorizados são aqueles que o Poder Público, por ato unilateral, precário e discricionário, consente na sua execução por particular, para atender interesses coletivos instáveis ou emergência transitória. São serviços delegados e controlados pela Administração autorizante, normalmente sem regulamentação específica, e sujeitos por índole, a constantes modificações no modo de sua prestação ao público e a supressão a qualquer momento, o que agrava a sua precariedade".

CONCESSÃO URBANÍSTICA

Uma forma de concessão incorporada em anos recentes à legislação específica é a chamada "Concessão Urbanística". O prof.º Adilson Dallari, ao comentar a chamada "Operação Urbana Consorciada", em *O Financiamento de Obras e de Serviços Públicos*⁸, acrescentou à sua exposição as seguintes considerações:

"Essa forma de parceria tem perfeita identificação com o instituto jurídico da 'concessão' e como o objeto da outorga é uma atuação urbanística, é perfeitamente possível atribuir a essa atuação conjunta a denominação de concessão urbanística, que, aliás, foi utilizada pela Lei n.º 13430, de 13.09.2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo:

Art. 239. O Poder Executivo fica au-

torizado a delegar, mediante licitação, à empresa, isoladamente, ou a conjunto de empresas, em consórcio, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região da Cidade, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes do Plano Diretor Estratégico.

§1.º - A empresa concessionária obterá sua remuneração mediante exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística.

§2.º - A empresa concessionária ficará responsável pelo pagamento, por sua conta e risco, das indenizações devidas em decorrência das desapropriações e pela aquisição dos imóveis que forem necessários à realização das obras concedidas, inclusive o pagamento do preço de imóvel no exercício do direito de preempção pela Prefeitura ou o recebimento de imóveis que forem doados por seus proprietários para viabilização financeira do seu aproveitamento, nos termos do artigo 46 da Lei Federal n.º 10257, de 10 de julho de 2001, cabendo-lhe também a elaboração dos respectivos projetos básico e executivo, o gerenciamento e a execução das obras objeto da concessão urbanística.

§3.º - A concessão urbanística a que se refere este artigo reger-se-á pelas disposições da Lei Federal n.º 8987, de 13 de fevereiro de 1995, com as modificações que lhe foram introduzidas posteriormente, e, no que couber, pelo disposto no artigo 32 da Lei Estadual n.º 7835, de 08 de maio de 1992."

Sobre essas disposições legais, assim já se manifestou a melhor doutrina:

"A concessão urbanística é um instrumento de intervenção ampla no ambiente

urbano. Pode comportar a execução de obra pública, mas com dois pontos diferenciais.

O primeiro reside na possibilidade de pluralidade e heterogeneidade de obras públicas comportadas no âmbito da contratação. Assim, a concessão urbanística poderá impor ao particular a execução de vias públicas, de edifícios destinados à instalação de repartições públicas e de toda a infra-estrutura necessária a serviços públicos e privados.

O segundo tópico peculiar consiste na possibilidade de atribuição de encargos de outra natureza, que não configurem obra pública. Se for o caso, o concessionário será autorizado a promover atividades de puro cunho econômico, destinadas a propiciar rendimentos lucrativos e assegurar a viabilidade do empreendimento.

A asserção se funda, ademais disso, em passagem contida no §1.º do artigo 239. Ali se determina que a remuneração da concessionária será obtida por meio da exploração, por conta e risco próprios, dos terrenos e edificações destinados ao uso privado, assim como da renda derivada da exploração de espaços públicos.

Ou seja, a concessão urbanística envolve a transferência para o particular do encargo de produzir tanto obras públicas como não públicas. E tal é evidente, na medida em que promover a urbanização e reurbanização envolve a implantação de equipamentos de natureza pública, mas também resulta, de modo inevitável, em outras áreas de diversa configuração."

Marçal Justen Filho, "Concessões Urbanísticas e Outorgas Onerosas", in *Estudos em Homenagem ao Prof.º Adilson Abreu Dallari*, Editora Del Rey, 2004, p. 526, diz que a relevância das concessões urbanísticas, o papel estratégico que elas podem desempenhar no processo de correção dos desvios existentes na configuração das cidades e, muito especialmente, a mudança de mentalidade ou



FOTO: DIVULGAÇÃO

de perspectiva que isso significa, também já mereceram abordagem doutrinária. Como segue:

"A figura do investidor imobiliário urbano durante muito tempo foi até confundida com a do reles especulador, que se locupletava a custa dos esforços da coletividade e para quem o princípio da função social da propriedade não fazia qualquer sentido e era desprovido de qualquer positividade. Com a promulgação do Estatuto da Cidade ficou bastante dificultada a especulação imobiliária, que tende a desaparecer.

Neste novo cenário legal deverá destacar-se o investidor imobiliário correto, cioso de seu relevante papel no processo de urbanização e consciente de suas responsabilidades perante o corpo social. O lucro honestamente obtido pelo desenvolvimento de projetos imobiliários que atendam ao princípio da função social da propriedade é garantido pela Constituição. Investir no mercado imobiliário é uma atividade de profunda relevância social.

No campo da atuação urbanística é perfeitamente possível viabilizar a cooperação entre a Administração Pública e

a iniciativa privada, desde que, conforme se espera, o empirismo, a improvisação, o descaso e, até mesmo, a corrupção sejam substituídos pelo planejamento urbano, elaborado e implantado de maneira participativa, conforme manda a Constituição.

Um importantíssimo instrumento de implantação dessa nova ordem é, exatamente, a concessão urbanística. Mediante sua utilização será possível urbanizar áreas anteriormente reservadas à especulação e, também, promover a renovação de áreas degradadas existentes em meio ao espaço urbanizado, otimizando-se os investimentos em equipamentos urbanos e sociais.

Esses objetivos podem ser atingidos sem que o Poder Público tenha que aplicar recursos do erário. Caberá ao concessionário de determinado projeto urbanístico fazer os investimentos necessários, inclusive o pagamento das indenizações, remunerando-se com a venda ou locação dos novos espaços imobiliários criados de acordo com as prescrições estabelecidas pela lei autorizadora específica." [Adilson Abreu Dallari, "Concessões Urbanísticas", publicado in Revista Trimestral de Direito



Público, n.º 37, Malheiros Editores, p. 20 e 21].

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

A parceria público-privada é uma modalidade especial de concessão, em que o parceiro público, diferentemente do que ocorre na concessão comum, disponibiliza aporte financeiro na prestação do serviço público. Este tipo de modalidade permite que as atividades não rentáveis do ponto de vista da receita tarifária, sejam ainda assim executadas pelo setor privado. A Lei Federal n.º 11079/2004 regulamenta estas parcerias e em seu artigo 2.º, define as PPPs da seguinte maneira:

Art. 2.º - Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§1.º - Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§2.º - Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§3.º - Não constitui parceria público-privada, a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8987, de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§4.º - É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II - cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III - que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

É de se observar que o atendimento a projetos de parceria público-privada, em que o Estado se compromete com recursos de investimento ou de custeio, assim como com avais e garantias, está naturalmente limitado a seus próprios níveis de endividamento e/ou de recursos próprios. Não é, assim, uma solução inescotável.

INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PRIVADO

A relação existente entre setor público e setor privado no tocante à prestação de serviço público obedece a um contrato administrativo previamente estabelecido (ato administrativo bilateral) ou a um ato administrativo unilateral (caso da autorização). Nestes contratos estão estabelecidas as cláusulas que versam sobre os direitos e deveres das contrapartes, de modo que os interesses de ambas estejam protegidos. As cláusulas contratuais podem ser divididas em regulamentares e econômicas. Enquanto as primeiras permitem a proteção do interesse público, as últimas protegem o interesse privado. Nas palavras de Ruth de Oliveira: "Toda concessão apresenta dois tipos de cláusulas: as cláusulas regulamentares e as cláusulas econômicas. As cláusulas econômicas, ao contrário das primeiras, são fixas e só podem ser alteradas por consentimento entre as partes, pois cuidam da equação econômico-financeira estabelecida no contrato. Com efeito, a alteração unilateral do contrato de concessão de serviços públicos atinge somente as cláusulas regulamentares".⁹

Uma prerrogativa fundamental que permeia a contratação no direito público em relação à contratação no direito privado é a supremacia do interesse público

sobre o interesse privado. A diferença entre contrato privado e contrato administrativo é justamente a "participação da Administração na relação jurídica com supremacia de poder para fixar as condições iniciais de ajuste" (Meirelles). No entanto, esta prerrogativa da Administração Pública apenas se refere às cláusulas regulamentares do contrato, não sendo válidas para as econômicas, como modo de assegurar as garantias do ente particular. Ainda segundo Hely Lopes Meirelles: "(...) a alterabilidade das cláusulas regulamentares ou de serviço é prerrogativa implícita e impostergável da Administração nos contratos administrativos. Todavia, ao lado dessas cláusulas, estabelecidas em prol da coletividade, existem as econômicas, em favor do particular contratado, as quais, por esse motivo, são, em princípio, imutáveis, delas dependendo o equilíbrio financeiro do ajuste e a comutatividade dos encargos contratuais. Na interpretação do contrato administrativo não se pode negar, portanto, o direito de a Administração alterar as cláusulas regulamentares para atender ao interesse público, mas, por outro lado, não se pode também deixar de reconhecer a necessidade do equilíbrio financeiro e da reciprocidade e equivalência nos direitos e obrigações das partes, devendo-se compensar a supremacia da Administração com as vantagens econômicas estabelecidas no contrato em favor do particular contratado".

A legislação também prevê a relação entre o direito de alteração unilateral de cláusulas contratuais pelo poder concedente e a manutenção da equação econômico-financeira dos contratos estabelecida no momento da escolha da empresa privada vencedora no processo de licitação. A Lei n.º 8987/95 em seu art. 9.º, §4.º, dispõe:

Art. 9.º - A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preser-

vada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§4.º - Em havendo alteração do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

A imutabilidade da equação financeira do contrato é um dispositivo que visa não só garantir a remuneração proposta pela empresa vencedora no processo de licitação, mas também tem o objetivo de proteger o concessionário de possíveis arbitrariedades que podem vir a ser cometidas pelo poder concedente. Nas palavras de Bandeira de Mello:¹⁰ "A contrapartida dos poderes da Administração é uma proteção excepcionalmente grande em proveito do particular, de modo que a desigualdade dantes encarecida equilibra-se com o resguardo do objetivo de lucro buscado pelo contratante privado. Em suma, a figura jurídica designada por contrato administrativo esforça-se na seguinte dualidade: de um lado, o Poder Público usufrui de todos os poderes indispensáveis à proteção do interesse público substanciado no contrato. É bem de ver que estes entendem com sua execução e persistência. De outro lado, cabe ao particular integral garantia aos interesses privados que ditaram sua participação no vínculo, consoante os termos ali constituídos. Por isso está protegido às completas, assim na parte econômica que nas cláusulas porventura não interferentes com o interesse público a ser satisfeito por meio da avença travada entre ele e a Administração".

SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

Conceituado o serviço público, vejamos alguns exemplos. Teria sido um erro a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Fábrica Nacional de Motores, da Cosipa, da Usiminas e tantas outras similares como empresas do Estado? Não

são as atividades desenvolvidas por elas típicas da iniciativa privada?

À época em que foram criadas essas empresas, elas eram essenciais para o desenvolvimento nacional. Sua criação foi, assim, uma decisão estratégica de interesse do país. Além disso, os capitais privados nacionais não eram, à época, capazes de assumir projetos de tão grande envergadura, fosse por escassez de recursos, fosse por falta de tecnologia. Até tentaram: a Cosipa nasceu como empresa privada e acabou absorvida pelo governo.

Mas não seria possível ter tais empresas comandadas por capitais internacionais? Claro que não, na medida em que elas representavam o embasamento da estratégia de desenvolvimento. À época da criação da CSN, Getúlio Vargas até explorou esse caráter estratégico (em dimensão internacional) quando, diante da recusa dos norte-americanos de ceder know-how para a indústria siderúrgica brasileira, ameaçou obtê-lo dos japoneses ou dos alemães em plena guerra... Não precisou muito para que os norte-americanos, mesmo não tendo interesse no desenvolvimento dos brasileiros, perceberem que não tinham outra escolha que a de nos atender.

Passados tantos anos, não há mais porque ter as empresas siderúrgicas como propriedade do governo. Por isso, foi razoável privatizá-las, embora o poder público deva zelar por possíveis desnacionalizações.

O caso da Embraer é emblemático. A iniciativa de criá-la, desenvolvendo conhecimentos essenciais de aeronáutica e até aeroespaciais, foi rigorosamente correta e na mão dos poderes públicos. De novo, tratou-se de questão estratégica. Hoje, tornou-se possível privatizá-la, mas com as salvaguardas que foram consignadas na sua venda, através de ações do tipo "golden share".

Mas há o outro grupo de empresas a

analisar, que são aquelas que prestam serviços públicos, ou melhor dizendo, à moda antiga, "serviços de utilidade pública", exatamente aqueles doutrinariamente admitidos como passíveis de concessão. Nestes casos, tanto o poder público poderia oferecê-los em concessão a particulares, como vender, conjuntamente, o patrimônio. Vender só o patrimônio (privatização típica) não serve para nada, salvo se for acompanhado pela concessão. Exemplos de tais práticas se encontram nas ferrovias, em que o patrimônio público foi arrendado aos novos concessionários, e em empresas de energia elétrica ou de telefonia cujo patrimônio foi vendido. Em qualquer desses casos, o patrimônio volta às mãos do Estado, com os acréscimos feitos durante o prazo de concessão, sem ônus, salvo os relativos a partes patrimoniais ainda não amortizadas.

Os exemplos citados mostram com clareza que as decisões acerca de como "desestatizar" a economia, rumo traçado desde a década de 1980 não só no Brasil mas em todo o mundo, devem ser precedidas de regulamentação adequada. O apelo à "desregulamentação", que veio com a desestatização, é um grande equívoco: quando se trata de serviço público, definido como essencial à população, a sua operação por particulares deve ser adequada e previamente regulamentada.

Além disso, o conceito de essencialidade deve ser extensivo à estratégia do desenvolvimento e à defesa dos recursos naturais, o que, em última análise, significa ações essenciais à população como um todo. É por isso que a exploração do petróleo não pode ser tratada como a extração de areia para construção. O país tem que zelar não só pelo abastecimento interno, que é condição básica imposta aos partícipes privados que hoje detém cotas de exploração do petróleo, mas pelas reservas do futuro. Nesta quadra, de consumo cada vez maior do petróleo

e conseqüente redução das reservas e elevação dos preços internacionais, não faz sentido o Brasil exportar riqueza que lhe faltará no futuro.

Em certa medida, o mesmo deve ser visto em relação aos minérios, sobretudo aqueles mais raros.

Infelizmente esses aspectos não foram analisados na recente onda de "privatizações" iniciada com a assinatura da Lei Federal n.º 8987, de 13/02/1995, que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, que trata da concessão de serviços públicos. E faltou regulamentar a própria lei, que vem sendo aplicada com interpretações controvertidas. Na verdade, forças econômicas sempre procuraram obstar a regulamentação da concessão de serviço público, admitida desde a constituição de 1934. A primeira lei de regulamentação – a nosso ver insuficiente – só foi assinada 61 anos após a promulgação daquela constituição. Mais o foi sob enorme pressão dos interesses privados, sem as necessárias salvaguardas públicas.

A banalização desse assunto tem levado ilustres patrícios a avaliar o chamado acerto das medidas adotadas segundo o lucro obtido pelas companhias detentoras hoje dos antigos patrimônios públicos (Embraer, Vale do Rio Doce, CSN etc.) ou de

concessões (telefonia, energia elétrica, rodovia etc.). É fora de discussão que a iniciativa privada costuma ser mais eficiente que os órgãos públicos (até mesmo para obter financiamentos das próprias instituições públicas); mas esse não é o único parâmetro de análise, sob pena de, de repente, começarmos a pensar na privatização da segurança nacional etc.

Não se está vendo, nessa avaliação, o quanto subiram as tarifas dos serviços públicos para que se alcançassem tais resultados. Atribui-se à telefonia um êxito sem precedentes quanto ao número de aparelhos (não necessariamente quanto aos custos e à qualidade dos serviços) esquecendo-se que o fato decisivo para isso foi a chegada da telefonia celular, cuja venda de aparelhos rendeu somas espantosas nos primeiros momentos (vendia-se um aparelho por dois mil dólares, que hoje é oferecido como brinde).

Mas, além disso, outros setores concedidos, como o ferroviário, passam longe das políticas estratégicas do Estado, operando o que mais lhe convém e deixando de lado muitas ações de interesse público.

Semelhantes considerações deveriam ser feitas em relação aos bancos estaduais. Privatizá-los simplesmente porque são bancos é ignorar a função de fomento à

produção, de promoção de desenvolvimento que muitos deles tinham. E todos poderiam ter. Quando Mário Covas procurou reagir à intempestiva intervenção federal no Banespa, uma das propostas que a ele fizemos foi no sentido de criar uma função nova, de financiamento das concessões de serviços públicos, para impulsionar o setor, em sua efetiva missão de delegado do poder público para uma responsabilidade de caráter público e social.

Em síntese, é preciso, em primeiro lugar que os adeptos das "privatizações", particularmente seus adversários que também se empenham no debate, saibam com clareza do que estão falando. Em paralelo, é necessário que a União regulamente melhor o assunto, bem como a própria Lei Federal n.º 8987, e que os estados adaptem as suas leis respectivas à legislação nacional. Tudo isso seria uma boa conseqüência do debate que se implantou nos últimos tempos.

INFORME SOCIAL DAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Avaliar o papel de uma entidade prestadora de serviço público, seja ela pública ou privada, no tocante ao interesse público que atende, significa adotar mecanismos

Tabela 1 - Demonstrativo dos benefícios gerados pelo sistema Metrô

Em milhões		2005		2004		
		Unidades	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
Redução da emissão de poluentes	ton/ano		747.564	149,7	975.849	222,9
Redução do consumo de combustível	litros/ano		254.876.168	525,8	311.941.727	542,3
Redução do custo operacional do ônibus e automóveis	km/ano		797.183.242	641,4	880.007.523	844,3
Redução do custo de manutenção e operação de vias	-		-	20,5	-	20,8
Redução de tempo das viagens	horas/ano		463.442.416	2.051,6	365.720.200	1.602,7
Redução do número de acidentes	acidentes		11.500	102,0	12.695	111,2
Total				3.491,10		3.344,20

Fonte: Relatório da Administração 2005 - Metrô de São Paulo

ENGENHARIA INFRA-ESTRUTURA

de mensuração que permitam quantificar não somente os indicadores financeiros, mas, principalmente, os benefícios sociais e ambientais.

É evidente que o objetivo único do serviço público é proporcionar bem-estar à sociedade. Em outras palavras, o que se espera da atividade pública, sua finalidade essencial, é a obtenção de "lucro social". No entanto, quando se discute a privatização, apenas são consideradas as características financeiras da entidade pública, nada sendo dito sobre sua contribuição socioambiental, isto é, acerca do interesse público que baliza sua existência.

Uma maneira de contabilizar os benefícios socioambientais produzidos pela prestação de determinado serviço público é o Informe Social. Este informe é um conjunto de instrumentos de avaliação do desempenho financeiro, econômico, social e ambiental resultantes da prestação de um serviço público.

Assim, a melhor maneira de caracterizar o interesse público de determinada atividade é aferir seu impacto no cotidiano da população, tanto em relação a aspectos financeiros, como sobre aspectos sociais e ambientais.

A seguir serão apresentados alguns exemplos de avaliações de benefícios proporcionados por entidades prestadoras de serviços públicos, com o intuito de enfatizar e ratificar a tese de que a contribuição socioambiental é condição necessária para classificar determinada atividade como sendo de interesse público.

O EXEMPLO DO TRANSPORTE METROPOLITANO DE SÃO PAULO

A partir de 1995, começou-se a discutir, no âmbito dos conselhos administrativos da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, CPTM, e Companhia do Metropolitano de São Paulo, Metrô, a necessidade de implantação de um programa de comunicação social que, baseado em

técnicas de marketing público, mostrasse à comunidade a importância da ampliação e a melhoria dos serviços de transporte de massa (inclusive para as pessoas que utilizam ônibus ou automóveis para os seus deslocamentos). Para isso, seria necessário mostrar a toda a sociedade que os transportes oferecidos pelas companhias - CPTM e Metrô - têm, para os habitantes da Região Metropolitana de São Paulo, um valor muito maior do que os custos suportados pelas tarifas e pelos subsídios. Nasce ali a idéia de desenvolver o que então se poderia chamar de "Balanço Social" (aqui denominado de Avaliação Socioambiental), anexando-o aos balanços patrimoniais publicados anualmente.

Mediante as informações estritamente financeiras, a população é informada de que a operação das companhias é deficitária, o que freqüentemente leva os menos avisados a tecer críticas à administração pública. Mas, concebendo-se o então chamado Balanço Social, seria possível mostrar os ganhos complementares de natureza econômica, como a geração de emprego e renda na construção, manutenção e operação das linhas, bem como nas atividades indiretas, mediante geração de tributos em favor dos orçamentos do Município, do Estado e da União, mas principalmente os ganhos de natureza social, tais como a redução da poluição, dos acidentes, das perdas de tempo e a minimização da queda de produtividade, causada pelo mau transporte e pelo congestionamento do trânsito.

Reforçando os seus argumentos em favor da necessidade de elaboração deste tipo de trabalho, destinado não só a informar a sociedade, mas também respaldar as ações públicas e privadas em favor do transporte de massa, o engenheiro Adriano Murgel Branco publicou na revista dos Transportes Públicos¹¹, um trabalho pioneiro e bastante simplificado sobre o tema, mas suficiente para demonstrar

a magnitude do problema. Invertendo a questão até então proposta, o trabalho dedicou-se a demonstrar os enormes custos sociais suportados pelos habitantes da RMSP, por não contar com os transportes adequados.

Baseado em apenas cinco indicadores, o trabalho partiu da constatação de que o primeiro rodízio de veículos, implantado pela Cetesb em 1996, demonstrara ser possível elevar em 50% a velocidade dos veículos na hora do pico. A partir da hipótese de aumento da velocidade de 50% no dia todo (perfeitamente aceitável se saírem de circulação mais do que os 500 000 automóveis que saíram em 1996, o que se conseguiria aumentando a oferta e a qualidade do transporte público), o autor calculou os benefícios que disso decorreriam, sob a forma de economia de combustíveis, redução da poluição, diminuição do custo de transporte por ônibus, redução das horas gastas em transporte e, conseqüentemente, aumento da produtividade do trabalhador. A somatória desses valores chegou a quase 22 bilhões de reais por ano.

Essa constatação deu origem aos "balanços sociais" da CPTM e Metrô. A título de ilustração, no ano de 2005, segundo o Relatório Anual do Metrô¹², para um custo total de 925 milhões de reais, o retorno socioambiental do serviço prestado pela companhia foi de 3,5 bilhões de reais¹³ (tabela 1).

O EXEMPLO DO TRANSPORTE HIDROVIÁRIO NO BRASIL

A história do transporte no Brasil tem origem nos primeiros colonizadores que, através do transporte marítimo de cabotagem, fizeram o reconhecimento do litoral brasileiro, instalando o sistema de feitorias para armazenagem de pau-brasil, a primeira fonte de riqueza do país. A partir daí, com as Entradas e as Bandeiras, os bandeirantes se embrenharam



pelo continente, em grande parte por meio do transporte fluvial, aumentando significativamente os limites do território recém descoberto, interligando as aglomerações populacionais espalhadas pelo país e facilitando a descoberta de metais preciosos, que tanto enriqueceram as nações européias da época. Já no período imperial, com o surgimento do café como carro-chefe da economia nacional, as estradas de ferro ganharam notoriedade e elevado grau de importância, pois era necessário escoar as mercadorias até os portos, para posterior exportação, de modo mais eficiente, o que até então era feito pelo transporte animal. Com a proclamação da República, o eixo da economia segue o eixo político, se instalando definitivamente nos grandes centros da época, como as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. As cidades cresceram, impulsionadas pelo início da industrialização no país, decorrente das crises mundiais do início do século 20. No governo de Washington Luís, nasceu a idéia de que o progresso estava associado a abrir estradas, o que pode ser caracterizado como o primeiro passo para a transformação definitiva da matriz de transportes brasileira, refletindo direta e substancialmente nos dias de hoje: o predomínio indiscutível do transporte rodoviário. No entanto, o grande impulso para este modo específico, ocorreu no governo Kubitschek, com todas as facilidades e vantagens adquiridas pelas grandes empresas multinacionais automobilísticas, em decorrência do esforço do governo brasileiro de pôr em prática seu projeto desenvolvimentista.

A partir daquele momento até os dias atuais, o panorama brasileiro mudou radicalmente. O modo rodoviário dominou a estrutura de transportes, influenciando a política, a economia, a sociedade, a cultura e o meio-ambiente brasileiros, de uma forma tão enraizada e profunda que, hoje,

qualquer acontecimento que possa prejudicar o transporte rodoviário, como, por exemplo, a precariedade das estradas por falta de manutenção, resultará em uma redução generalizada das atividades.

A dependência do modo rodoviário cria para o Brasil uma série de gargalos para seu desenvolvimento sustentável, no que concerne a aspectos econômicos, ambientais e sociais. Estes gargalos, por sua vez, afetam diretamente o desenvolvimento da infra-estrutura que, relegada à segunda ordem, é fundamental para a obtenção do próprio desenvolvimento sustentável e, por conseqüência, melhora do nível de vida da população.

OS BENEFÍCIOS SOCIAIS DA NAVEGAÇÃO

Apresenta-se aqui um estudo realizado pelo Departamento Hidroviário, órgão subordinado à Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo, com base na Hidrovia Tietê-Paraná.

A matriz atual de transportes do Estado de São Paulo é extremamente desequilibrada, correspondendo a 93% a participação da rodovia no deslocamento de cargas. Diante disso, alterações nesta condição, privilegiando o transporte hidroviário em detrimento do rodoviário, geram uma série de impactos econômicos, sociais e ambientais positivos.

Os benefícios considerados mais evidentes e importantes em termos econômicos são os que se referem ao consumo de energia, à emissão de poluentes, à redução de acidentes e ao custo operacional do transporte, levando-se em conta que os movimentos de cargas serão atraídos da rodovia pela hidrovia, uma vez que se quer buscar o crescimento do modo hidroviário mediante diminuição do uso do modo rodoviário.

Além dos benefícios citados acima, este tipo de estudo pode ser estendido para outros parâmetros que reflitam

aspectos como a elevação da qualidade de vida da população e o ganho de eficiência do setor produtivo, em razão de condições de transporte mais favoráveis.

São fatores de difícil mensuração, alguns por serem bastante subjetivos e relativos a aspectos intangíveis, outros ainda porque carecem de dados em quantidade e confiabilidade suficientes para permitir os cálculos necessários. Apesar disso, é fundamental que sejam citados e levados em conta porque o fato de não serem quantificados, de modo algum diminui sua relevância.

Outro fator importante a ser considerado é o impacto positivo que as obras de expansão e de melhorias da hidrovia certamente terão sobre a economia local, regional e, mesmo, nacional. Em linhas gerais, haverá geração de empregos diretos e indiretos, aquecimento de setores da economia envolvidos na cadeia de suprimentos e de serviços relacionados aos projetos, recolhimento de tributos municipais, estaduais e federais, que devem ser comparados com aqueles eventualmente gerados por outros modos de transporte, embora, por vezes, uma má solução demande investimentos muito maiores.

Os cálculos a seguir baseiam-se na premissa de que, com a adoção do Plano Estratégico Hidroviário¹⁴, poderá haver um crescimento médio anual de 21,7% (maiores taxas concentradas em torno do ano de 2012) no transporte hidroviário no Estado de São Paulo, durante o período de 2004 até 2020 (projeções feitas tomando por base o movimento registrado em 2003), quando a participação da hidrovia na matriz de transporte de carga deverá atingir 6%, em toneladas-quilômetro (ton-km).

A descrição de uns poucos parâmetros considerados pelo Departamento Hidroviário é apresentada a seguir:

- Redução do consumo de energia: a diferença do custo da energia gasta por viagem (R\$/ton-km) entre os modos hi-

Tabela 2 - Avaliação socioambiental das hidrovias em valores de 2005

Ano	Movimento (mil tku) efetivo*	Economia de combustível R\$ (mil)	Redução de acidentes R\$ (mil)	Redução de poluentes R\$ (mil)	Economia total R\$ (mil)
2004	916.199	65.966	10.997	17.809	94.772
2005	894.066	64.373	10.731	17.378	92.482
2006	779.821	56.147	9.360	15.158	80.665
2007	896.794	64.569	10.764	17.432	92.765
2008	1.076.153	77.483	12.917	20.918	111.318
2009	1.345.191	96.854	16.146	26.147	139.147
2010	1.721.845	123.973	20.667	33.469	178.108
2011	2.238.399	161.165	26.867	43.509	231.541
2012	2.954.686	212.737	35.464	57.432	305.634
2013	3.959.279	285.068	47.522	76.959	409.549
2014	5.226.249	376.290	62.729	101.586	540.605
2015	6.794.124	489.177	81.548	132.061	702.786
2016	8.696.478	626.146	104.382	169.039	899.567
2017	10.783.633	776.422	129.433	209.608	1.115.463
2018	12.940.359	931.706	155.320	251.529	1.338.555
2019	14.881.413	1.071.462	178.618	289.259	1.539.339
2020	15.625.484	1.125.035	187.549	303.722	1.616.305
Total do período		6.604.573	1.101.015	1.783.014	9.488.601

*Valores efetivos até 2005 e potenciais até 2020

Tabela 3 - Avaliação socioambiental das concessões rodoviárias - 2005

	Valor (mil R\$)
Valor das externalidades em 2005	3.704.485
Redução de Acidentes	22.749
Valor de Mercado do Socorro e Atendimento ao Usuário	218.763
Economia no Custo dos Transportes	3.325.365
Geração de Empregos	137.608
Recolhimento Diretamente ao Governo	874.881
Pagamento ao Poder Concedente	382.580
Tributos exceto Encargos Sociais	492.301
Total de Externalidades e Recolhimentos ao Governo	4.579.366
Receita Bruta das Concessões (Receita dos Pedágios)	3.032.993
Resultado Líquido da Concessão para os Usuários	1.546.373

Secretaria de Estado dos Transportes. Balanço Anual dos Transportes no Estado de São Paulo. 2005.

droviário e rodoviário, multiplicada pelo número de ton-km transferidas de um modo para outro.

- Redução da emissão de poluentes: com base nos dados sobre a redução no consumo de combustíveis, obtém-se o coeficiente redução de emissão/redução de consumo, expresso em kg de poluentes/m³ de combustível. A fonte adotada para o custo do kg de poluente emitido foi o Balanço Social do Metrô de 2002.

- Redução dos acidentes rodoviários causados por veículos de carga: a partir do índice de acidentes e de vítimas por ton-km envolvendo caminhões, estima-se a redução dos prejuízos - perdas humanas e materiais, derramamento de produtos tóxicos, congestionamentos - advindas da transferência de cargas para a hidrovía.

- Redução do custo operacional do transporte de cargas: partindo do custo operacional por ton-km (excluído o custo do combustível), calcula-se a redução decorrente da transferência de cargas do modo rodoviário para a hidrovía. Este item deve incluir, também, os custos da ocupação do solo pelas vias de rolamento e o desgaste dessas vias provocado pelo tráfego excessivo de caminhões, que gera custos consideráveis de manutenção ou, quando esta não se faz adequadamente, sobre-custos insuportáveis para o próprio transporte.

Segundo o Departamento Hidroviário, estima-se que uma maior participação da hidrovía na matriz de transportes colaborará para a elevação da eficiência dos setores de transporte e logística da economia, gerando ganhos em aspectos como custo operacional de frotas, gastos com manutenção e ampliação da infraestrutura viária. No entanto, quando da realização do estudo a ser mostrado, o Departamento não dispunha de informações sobre tais custos, de forma que pudessem ser efetuados os cálculos comparativos, nos moldes daqueles realizados

para os demais parâmetros abordados, como por exemplo, o roubo e as perdas de cargas, decorrentes do próprio processo de transporte rodoviário.

Assim, mesmo considerando os aspectos para os quais o Departamento dispõe de alguma informação, os benefícios acumulados entre 2004 e 2020 podem chegar a 9,4 bilhões de reais, em valores de 2005, como mostra a tabela 2.

O EXEMPLO DA CONCESSÃO DE RODOVIAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

O papel das empresas concessionárias é desempenhar efetiva e adequadamente suas atividades, atividades estas de um caráter público e social, já que tais empresas são delegadas do Estado na prestação de serviços públicos. Diante disso, além dos serviços prestados, as concessionárias proporcionam aos seus usuários e à sociedade em geral outros benefícios, de caráter social e ambiental, que podem ser entendidos como efeitos complementares à sua atividade principal, embora igualmente importantes. Esses efeitos podem ser chamados de externalidades positivas.

Uma maneira de medir estas externalidades é transformar os benefícios obtidos em valores monetários, mensurando tanto os benefícios diretos como os indiretos obtidos através da realização da prestação do serviço público considerado. Por exemplo, no caso aqui analisado das concessões rodoviárias, o valor dos benefícios gerados pela melhoria do transporte, da segurança e pelo pronto atendimento ao público em termos de socorro pré-hospitalar e mecânico, sem considerar o recolhimento diretamente feito ao governo, soma cifras muito expressivas, o que recompensa a sociedade, de longe, do custo de pedágio. Além disso, é de se reconhecer que, evitando perda de tempo, consumo excessivo de combustíveis, poluição ambiental, danos materiais

e perdas humanas, toda a sociedade se beneficia, sendo que tais benefícios são muito maiores do que o custo das atividades e investimentos realizados.

O resultado final da Avaliação Socioambiental do programa de concessões rodoviárias paulista, publicado no "Balanço Anual dos Transportes no Estado de São Paulo"¹⁵, pela Secretaria de Estado dos Transportes, para o ano de 2005, é apresentado na tabela 3.

No ano de 2005, considerando uma receita de pedágios da ordem de 3 bilhões de reais, o programa de concessão de rodovias, em sua atividade fim, de prestação de serviços públicos de transporte rodoviário, proporcionou à sociedade um benefício líquido da ordem de 1,5 bilhão de reais. Entretanto, não foi considerado o montante de investimentos realizados no período, investimentos em obras e ampliações, as quais, no final dos contratos, constituirão patrimônio do Estado e, por conseguinte, da sociedade. Como os contratos entre poder público e concessionárias estabelecem que o patrimônio revertido ao poder concedente deve estar em perfeitas condições de uso, pode-se acrescentar ao resultado líquido, algo em torno de 800 milhões de reais, totalizando, assim, um benefício final da ordem de 2,3 bilhões de reais para o ano de 2005.

NOTAS

¹Oliveira, R. P. de - Entidades Prestadoras de Serviços Públicos e Responsabilidade Extracontratual, São Paulo, Atlas, 2003.

²Meirelles, H. L. - Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991.

³Valladão, A. - Dos Rios Públicos e Particulares.

⁴Valladão, A. - Regime Jurídico das Águas e da Indústria Hidro-Elétrica, publicação da Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, 1941.

⁵"Regime Jurídico das Águas e da Indústria Hidro-Elétrica", editado pela Prefeitura de São Paulo, 1941.

⁶Anhaia Mello, L. - O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública, palestras realizadas no Instituto de Engenharia, São Paulo, 1930.

⁷Toledo, R. P. - A Capital da Solidão, Objetiva, São Paulo, 2003.

⁸Dallari, A. A.; Branco, A. M. - O Financiamento de Obras e de Serviços Públicos.

⁹Note-se que a diferença entre contrato de concessão e contrato administrativo se resume em como o particular será remunerado, se através do poder público (contrato administrativo), se por meio de tarifas cobradas aos usuários (contrato de concessão).

¹⁰Mello, C. A. B. de - Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros Editores, 2005.

¹¹Branco, A. - Os custos sociais do transporte urbano brasileiro, Revista dos Transportes Públicos n.º 82, 1999.

¹²www.metro.sp.gov.br/empresa/relatorio/2005/RAmetro2005.pdf.

¹³Este cálculo não levou em conta as perdas de produtividade infligidas à sociedade em razão do estresse causado pela má qualidade do transporte e pelo congestionamento urbano.

¹⁴Documento do Departamento Hidroviário de São Paulo, elaborado para alcançar a meta de elevar a participação do transporte hidroviário no Estado para 6%, em toneladas-km, até o ano de 2020.

¹⁵Secretaria de Estado dos Transportes, Balanço Anual dos Transportes no Estado de São Paulo, 2005. 🍌

* **Adriano Murgel Branco** é engenheiro consultor, especialista em transportes, foi secretário de Transportes do Estado de São Paulo e é associado do Instituto de Engenharia

** **Márcio Henrique Bernardes Martins** é economista e consultor em políticas públicas, já realizou trabalhos para a Secretaria dos Transportes (SP), Departamento Hidroviário, Artesp e CDHU