



UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS

MARIA LUISA O. CARVALHO MARANHO

**CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS: UM ESTUDO DA INFLUÊNCIA NO
DESEMPENHO ECONÔMICO**

LAVRAS - MG

2022

MARIA LUISA OLIVEIRA CARVALHO MARANHO

**CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS: UM ESTUDO DA INFLUÊNCIA NO
DESEMPENHO ECONÔMICO**

Monografia apresentada à
Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do
Curso de Administração Pública,
para a obtenção do título de
Bacharel.

Prof. Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

LAVRAS - MG

2022

MARIA LUISA OLIVEIRA CARVALHO MARANHO

CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DA INFLUÊNCIA NO DESEMPENHO ECONÔMICO

PUBLIC SERVICE CONCESSION CONTRACTS: A STUDY OF THE INFLUENCE ON ECONOMIC PERFORMANCE

Monografia apresentada à
Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do
Curso de Administração Pública,
para a obtenção do título de
Bacharel.

APROVADA em 06 de setembro de 2022

Dr. Renato Silvério Campos da UFLA.

Dra. Caroline Mendonça Nogueira Paiva da Fagammon.

Prof. Dr. Renato Silvério Campos

Orientador

LAVRAS - MG

2022

RESUMO

É de se considerar que as concessões repercutem positivamente em vários setores do mercado e, conseqüentemente, no desempenho econômico e na saúde fiscal do governo, visto que os gastos da Administração Pública são diminuídos e os serviços à população mantidos. Costumam ocorrer quando o governo não possui recursos financeiros e/ou capacidade técnica para prestar o serviço com qualidade e realizar as melhorias necessárias. Dessa maneira, o presente trabalho visa analisar como os contratos de concessão influenciam no desempenho econômico, objetivando, especificamente, descrever os principais contratos de concessão de serviços públicos brasileiros e avaliar se as concessões influenciam o desempenho econômico brasileiro. O trabalho seguirá uma abordagem qualitativa, com objetivos descritivos, feita através de revisão bibliográfica. Foi possível concluir que a relação de direito, contratos de concessão e economia encontrada em cada região revela as marcas impressas em sua população, transmitidas pelo processo de desenvolvimento histórico e cultural. Além disso, que as concessões possuem a função de colaborar na superação dos sérios problemas de infraestrutura no Brasil num contexto de aperto fiscal e de baixa disponibilidade de recursos e, muitos indivíduos ainda não sabem as vantagens e benefícios que os contratos de concessões possuem, positivamente, em nossa economia.

Palavras-chaves: concessão, crescimento econômico, direito.

ABSTRACT

It is assumed that concessions have a positive impact on various sectors of the market, most of the time and, consequently, on the economic performance and fiscal health of the government, since Public Administration expenses are reduced and services to the population are maintained. They usually occur when the government does not have the financial resources and/or technical capacity to provide the service with quality and carry out the necessary improvements. In this way, the present work aims to analyze how concession contracts influence economic performance, specifically aiming to describe the main Brazilian public service concession contracts and assess whether concessions influence Brazilian economic performance. The work will follow a qualitative approach, with descriptive objectives, made through literature review. It was possible to conclude that the relationship of law, concession contracts and economy found in each region reveals the marks printed in its population, transmitted by the process of historical and cultural development. In addition, that concessions have the function of collaborating in overcoming serious infrastructure problems in Brazil in a context of fiscal tightening and low availability of resources, and many individuals still do not know the advantages and benefits that concession contracts have, positively, in our economy.

Keywords: concession, economic growth, law.

1. INTRODUÇÃO

O final da década de 80 foi marcado por uma crise fiscal e uma hiperinflação, além da dívida externa que assombrava a economia do país. O presidente Fernando Collor anunciou um plano, durante seu mandato, com o intuito de reorganizar as atividades exercidas pelo setor público, através da transferência de algumas atividades para o setor privado. Isto com o objetivo de privatizar empresas e aumentar a arrecadação para os cofres públicos e, conseqüentemente, liquidar a dívida externa.

Temos, em nosso país, desde os anos 1990, o conceito de “concessões de serviços públicos” como um dos temas mais amplamente debatidos e estudados no Direito Administrativo, seguindo a tendência mundial de redução de intervenção estatal e aumento do Estado Regulador. Visto que o excesso de intervencionismo havia gerado uma ineficácia do Estado Social por ser oneroso demais (GALVÃO, Maria, 2016).

A relação entre atividades menos intervencionistas e contratos de concessão é direta, uma vez que as mesmas costumam ocorrer quando o governo não possui recursos financeiros e/ou capacidade técnica para prestar o serviço com qualidade e realizar as melhorias necessárias, ou seja, os contratos de concessão são instrumentos que contribuem para a descentralização na prestação dos serviços públicos. Assim, supõe-se que as concessões repercutem positivamente em vários setores do mercado, na maioria das vezes, e, conseqüentemente, no desempenho econômico, visto que os gastos da Administração Pública são diminuídos e os serviços à população mantidos.

Um ponto que precisa ser observado é que nesses contratos, todos os riscos assumidos pelo Estado são repassados à população diretamente, assim, quando sua aplicação e viabilidade não é planejada, pode trazer mais problemas econômicos e sociais do que soluções para a coletividade (GALVÃO, Maria. 2016).

Por outro lado, para que as concessionárias cumpram todas as exigências previstas na Lei 8.987/95, ficam submetidas à conciliação dos abalos na equação econômica-financeira durante a duração do contrato, do preenchimento dos requisitos e da prestação de serviços públicos gratuitos e de qualidade. Ou seja, essas concessionárias assumem o risco ao prestar serviços a preços irrisórios e ainda serem atingidas pela inflação (GALVÃO, Maria. 2016).

Para Grotti (2005), a grande vantagem dessa modalidade de contrato administrativo é o serviço público prestado sem ônus financeiro para a Administração Pública, e no fato do Estado manter seu poder de controle sobre o concessionário, inclusive na fixação de preços.

Dessa maneira, o presente trabalho visa analisar como os contratos de concessão influenciam no desempenho econômico. Especificamente, os objetivos são: i) apresentar o quantitativo de contratos de concessões de serviços públicos brasileiros por região; e ii) avaliar se as concessões influenciam o desempenho econômico brasileiro.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Conceituar serviço público é uma tarefa bastante difícil, tendo em vista a complexidade da atividade e a amplitude do seu conceito. Predomina a definição de que o serviço público abrangeria toda e qualquer prestação estatal, incluindo desde as atividades essenciais do Estado, como a jurisdição e segurança pública, até atividades econômicas em que haja atividade estatal (CEZNE, 2005), ou seja, é uma atividade prestada pelo Estado, com ou sem exclusividade, criada por Lei e com a finalidade de atender as necessidades públicas. Essa atividade de prestação de serviços, pode ser feita de maneira direta, através dos entes federativos, como União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Como também pode ser feita de maneira indireta, através das autarquias, sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas.

O que muitos indivíduos não sabem é que esses serviços podem ser prestados por pessoas jurídicas de direito privado e, isso é feito por meio da concessão. Assim, a concessão é a transferência da execução dos serviços públicos através de um contrato administrativo, sempre precedido de uma licitação. É importante sabermos que a licitação, de acordo com Drumí (1975), é um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. De forma mais simplificada a licitação é o procedimento administrativo para as contratações de serviços e aquisição de bens para a administração pública no âmbito federal, estadual e municipal. Quando falamos de processo administrativo, fazemos referência a uma série de atos preparatórios do ato final

objetivado pela Administração Pública.

E, para que o contrato administrativo de concessão seja legal, é necessário existir esse procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar uma vontade contratual. Além disso, há a previsão de alguns requisitos que precisam ser preenchidos, estes estão previstos no Artigo 175 da Constituição Federal de 1988.

É importante diferenciar as concessões das privatizações, visto que o primeiro se trata dos contratos entre o Estado e empresas privadas por tempo determinado para a transferência do direito de realizar e explorar algo. Com isso, o governo concede a licença para a exploração, mas o patrimônio continua sendo do Estado. As concessões possuem algumas vantagens, como a universalização dos serviços públicos, visto que a Iniciativa Privada possui maior capacidade econômica, financeira e até mesmo técnica para modernizar e expandir o setor que lhe foi designado. Essa capacidade da empresa, vai possibilitar uma dinâmica favorecendo o uso de tecnologias e técnicas mais recentes, tendo em vista não ser necessário o processo licitatório para a contratação de novos parceiros, prestadores de serviços e equipamentos, o que dá mais velocidade para as melhorias, ocasionando na geração de empregos e renda, além de promover projetos sustentáveis, maior segurança, inovação e eficiência. Assim, a empresa investe e a população é beneficiada com esse investimento, visto que tudo será previamente combinado com o Estado por meio do contrato de concessão.

Já a privatização é a venda de um patrimônio do Estado para uma empresa privada, ou seja, há a perda do patrimônio. A privatização gera, dentre outras, melhorias no desenvolvimento de infraestrutura e na qualidade dos serviços e produtos que são oferecidos, aumentando também a lucratividade das empresas. Porém também traz desvantagens como o aumento da terceirização e conseqüentemente aumento do número de desempregados, o que também afeta a diminuição da renda dos assalariados, além de que a perda de um patrimônio que em teoria poderia servir a população, passa a dar lucro a um empresário e conseqüentemente, a diminuição do Produto Interno Bruto (PIB). Ademais, o comprador deste bem atende aos interesses privados, não públicos.

Para a regulamentação do dispositivo constitucional mencionado acima, foi editada a Lei 8.987 de 1995, também conhecida como Lei Geral das Concessões e Permissões de Serviço Público. A doutrina reconhece dois tipos de concessões de serviço público: a especial que é conhecida como Parcerias Públicos Privadas - PPP, cujas normas gerais para realização estão previstas na Lei 11.079 de 2004; e a comum,

que temos de um lado o poder concedente (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e, do outro lado, temos o concessionário, que é a pessoa jurídica que prestará serviço à população.

Para se utilizar dos serviços prestados pelos concessionários, o usuário pagará uma tarifa, que é fixada no momento da licitação, além disso deve ficar claro que o poder concedente transfere ao concessionário apenas a execução do serviço, e não sua titularidade. É importante destacar, antes considerados distintos, os termos concessão e permissão de serviços públicos, nos dias de hoje não há nenhuma diferença relevante, tanto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), quanto na Constituição Federal e até mesmo na Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviço Público.

Com isso, podemos definir que a concessão acontece quando o governo (seja ele municipal, estadual ou federal) transfere a um terceiro (normalmente uma empresa privada) o direito de realizar e explorar algo que normalmente seria de sua responsabilidade. Além disso, as concessões possuem a função de colaborar na superação dos problemas de infra-estrutura no Brasil num contexto de aperto fiscal e de baixa disponibilidade de recursos. Nessa trilha caminham Estados e Municípios.

A partir do momento em que a concessão é realizada, a responsabilidade pela prestação do serviço público, obras e outras melhorias (acordadas previamente em um contrato), além de quaisquer outros serviços necessários, passam a ser da empresa privada, a “concessionária”. Por outro lado, as receitas obtidas pela exploração econômica do objeto da concessão, passam a ser de direito da concessionária também. Outro fator, que fica inerente ao concessionário é que a concessão se dá por conta e risco do mesmo. Esta é a afirmação da doutrina do renomado professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2012):

Há uma necessária relação entre os encargos fixados no ato concessivo e o lucro então ensejado ao concessionário. Uns e outros, segundo os termos compostos na época, como pesos distribuídos entre dois pratos da balança, fixam uma igualdade de equilíbrio. É este equilíbrio que o Estado não só não pode romper unilateralmente mas deve, ainda, procurar preservar.

Diante das possibilidades de se impor futura revisão contratual é que, além daqueles riscos próprios da atividade a ser desenvolvida, pode o edital de licitação e o contrato de concessão estabelecer riscos expressos a serem assumidos pelo Poder concedente, pelo particular interessado em ser delegatário do serviço público concedido ou divididos entre as partes do contrato. Assim, a alocação dos riscos nos contratos de

concessão decorre das cláusulas neles prescritas, sendo as hipóteses inseridas no contrato, impeditivas de pleitos de revisão contratual para a eventual recomposição do econômico-financeiro do contrato.

2.2 BREVE HISTÓRIA DAS CONCESSÕES

As concessões são encontradas desde o período romano, em que havia a concessão de terras públicas. E, também estavam presentes no período absolutista e medieval. Entretanto, seu conceito e aplicação foram modificadas junto com a evolução da sociedade.

No Brasil, desde os anos 1990 temos as concessões de serviços públicos presentes, devido à desestatização do governo, contribuindo para que o Estado não fosse tão custoso e ineficiente. Assim, em 1995, foram criadas as Leis que tratam do instituto das concessões e das permissões de serviços públicos, além da criação das autarquias que facilitaram o processo de descentralização do Estado. Em 2004, houve a criação da lei que tratava de outras modalidades do contrato administrativo de concessão (Lei 11.079/04), como fator inicial de desenvolvimento de atividades de caráter, sobretudo industrial e de penetração do desenvolvimento econômico.

Em consequência dessa nova mentalidade e objetivando a atuação de um Estado Regulador e não Social, passaram a atuar as agências reguladoras brasileiras, que fiscalizam a execução dos serviços prestados. Ou seja, a titularidade do serviço permanece sendo do Estado e, somente a execução é passada ao particular, que deve atender a todos os requisitos legais, sendo possível a ampliação da possibilidade de participação e cooperação do Estado na fiscalização e controle sobre as concessionárias.

Citando Grotti (2007), o instituto da concessão é velho por ter sido o primeiro modo de descentralização de serviços públicos, mas a concessão utilizada para diminuir o aparelhamento do Estado, ou seja, como o objetivo de privatizar, é novo. Além de ser considerado um fenômeno internacional, e não só brasileiro.

2.2 DIREITO E CONTRATOS DE CONCESSÃO

Os contratos de concessão, como já explicado anteriormente, ligam-se diretamente ao investimento em infraestrutura e à expansão da prestação de serviços

públicos, principalmente daqueles efetuados em parceria com o setor privado. Para atrair esse investimento privado, que participaria indiretamente ou diretamente por meio das referidas concessões comuns ou especiais (parcerias público - privadas), em que há insuficiente alocação de recursos, é necessário um ambiente favorável com a menor quantidade de risco possível e que contenha instituições sólidas, de acordo com Felipe Tadeu, mestre em Direito Econômico, e Oksandro Osdival, doutor em Direito Comercial, em sua análise econômica do controle judicial dos contratos de concessão (2014).

Assim, pode-se concluir que um bom sistema judicial influi de forma substancial na Economia, tanto por gerar previsibilidade para as decisões econômicas, diminuindo custos de transação, quanto para definir as regras do jogo e os mecanismos pelos quais elas são garantidas. Ao contrário, um sistema que gere insegurança jurídica cria um ambiente de negócios com altos riscos e desincentiva os investimentos.

Adotando a concepção de que as decisões judiciais são um custo de transação para os contratos de concessão de serviço público, sua análise teria o condão de orientar o planejamento do investimento pelo agente econômico por gerar justamente previsibilidade, diminuindo significativamente os custos de transação ligados a elas e envolvidos no negócio. Com as decisões judiciais relativas aos contratos de concessão de serviço público, deve-se simplificar as questões envolvidas no processo de modo a tornar as respostas mais objetivas e, portanto, passíveis de mensuração.

Os agentes econômicos desenvolvem seus negócios em um ambiente regulado por instituições que, portanto, influenciam diretamente nas decisões de mercado. Nesse contexto, duas instituições são principalmente relevantes: os contratos e o poder Judiciário. Os contratos em geral funcionam como intermediários diretos das transações econômicas, sendo essenciais para o fluxo de negociações, principalmente por legitimar a transmissão da propriedade e criar segurança para os acordos celebrados após a tomada das referidas decisões. E o Poder Judiciário desempenha o papel institucional de garantidor final desses contratos, sendo determinante para gerar sua segurança e previsibilidade.

E, de acordo com a análise jurisprudencial objetiva que torne a posição do poder Judiciário quanto à questão da revisão contratual mais previsível diminuiria os custos de transação que impactam a relação no contrato de concessão de serviço público, ao atrair mais investimento pelo setor privado e gerar desenvolvimento econômico.

3. METODOLOGIA

A pesquisa possui uma abordagem qualitativa e o método de pesquisa utilizado foi o descritivo, em que foi observado a dinâmica e relação dos fenômenos expostos. O estudo deste trabalho será fundamentado em ideias e pressupostos teóricos que apresentam significativa importância na definição e construção dos conceitos discutidos nesta análise: contratos de concessões em serviços públicos, direito e desempenho econômico. A pesquisa foi desenvolvida através de fontes secundárias como revisão bibliográfica, como artigos científicos publicados, sendo os principais autores utilizados como referência: GROTTI, 2007; e GALVÃO, 2016.

Assim sendo, o trabalho transcorrerá a partir de uma análise conceitual-analítica, visto que utilizaremos conceitos e ideias de outros autores, semelhantes com os nossos objetivos, para a construção de uma análise científica sobre o nosso objeto de estudo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 CONTRATOS DE CONCESSÕES NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DESCRITIVA

A sociedade se caracteriza por desafios cada vez mais complexos, e existe uma certeza: o governo não consegue resolver tudo sozinho. Assim, no cotidiano da administração pública, temos uma ampla gama de alternativas jurídicas abertas aos gestores públicos, bem como sua aplicação nas diferentes áreas de atuação dos governos. E, pela primeira vez foi feito em 2020, um mapeamento nacional de serviços públicos não exclusivos do Estado, através do Mapa da Contratualização de Serviços Públicos no Brasil (SCHULER, 2021).

Esta ferramenta aponta que foram realizadas pelo menos 5.169 contratualizações entre 2011 e 2020, em diferentes modalidades, como parcerias público-privadas, concessões, termos de colaboração e contratos de gestão FONTE (SCHULER, 2021). A pesquisa foi feita a partir da consulta a sites de governo, portais de transparência, tribunais de contas e contato com gestores da União, Estados e prefeituras das capitais. O estudo aponta que há uma grande divergência entre as práticas de cada região, tanto em relação aos números de experiências quanto ao modelo contratual adotado.

A maior parte das contratualizações público-privadas foi firmada nas regiões Sudeste e Sul, que respondem por 75% do total catalogado (3.350 e 1.215, respectivamente). O Norte foi a região com menos casos encontrados (60). Na observação por setores de atuação, educação (2.251) e assistência social (1.397) se destacam com mais experiências realizadas.

No quesito modalidade, a ampla maioria (4.119) foi realizada por meio de termo de colaboração ou fomento, que é o instrumento firmado na execução de convênios por organizações da sociedade civil, por exemplo. A segunda forma mais comum de atuação conjunta do setor público com o privado é formalizada em contratos de gestão. Nesse caso, pode ser gerenciada tanto por instituições da administração pública indireta (autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista) quanto por organizações da sociedade civil.

MODALIDADE

Região	Concessão comum	PPP	Contrato de prestação de serviço	Contrato de Gestão	Termos de colaboração	TOTAL
Norte	2	7	4	36	11	60
Nordeste	9	16	59	133	60	277
Centro-oeste	9	3	2	38	129	181
Sudeste	26	30	17	539	2738	3350
Sul	21	6	-	18	1170	1215
União	54	1	-	20	11	86
TOTAL	121	63	82	784	4113	5169

SETOR

Região	Saúde	Educação	Cultura	Ciência e Tecnologia	Assistência Social	Outros	TOTAL
Norte	33	4	5	1	2	15	60
Nordeste	123	24	8	8	38	76	277
Centro-oeste	31	6	7	-	111	26	181

Sudeste	386	1734	133	5	832	260	3350
Sul	70	480	7	2	414	242	1215
União	3	3	2	11	-	67	86
TOTAL	646	2251	162	27	1397	686	5169

Fonte: Mapa da contratualização de Serviços Públicos no Brasil, p. 35.

Em pesquisas de campo feitas por Diogo Costa, presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) no ano de 2021, a motivação para optar por concessões à iniciativa privada foi pautada principalmente pela incapacidade do operador público anterior de atender às demandas subjacentes ao setor. Além disso, a diferenciação da quantidade e do desempenho apresentado pelas concessionárias em diferentes locais do país, está ligado principalmente ao modo de regulação setorial efetivado pelas regiões.

A região Sudeste possui os principais terminais para exportação de produtos brasileiros, assim recebe várias obras para melhoria da infraestrutura de transportes que garantem os avanços em rodovias, aeroportos, ferrovias e portos. Um bom exemplo dessas concessões na região, é a relicitação da rodovia Dutra, uma das mais importantes do país, a qual teve investimentos de R \$14,8 bilhões durante a duração dos contratos. Deste valor, R\$1,5 bilhão serão aplicados somente na região de Guarulhos (SP) para solucionar gargalos e facilitar o acesso ao aeroporto internacional de São Paulo, o maior da América do Sul e a principal saída aérea do continente para a Europa (CNN, 2021). Assim, há outras dimensões e fatores, além dos econômicos, que influenciam a quantidade e qualidade das concessões nas regiões do país.

4.2 AS CONCESSÕES E OS FUNDAMENTOS ECONÔMICOS

Para que a economia funcione é necessário o processo de escolha, e quem faz essas escolhas são os agentes econômicos (famílias, empresas, governos e resto do mundo), que interagem em três mercados: bens e serviços; fatores produtivos e ativos financeiros. Dos agentes econômicos citados acima, os governos possuem como objetivo principal maximizar o bem estar social, através de suas funções distributiva, alocativa, estabilizadora e reguladora. Já as empresas escolhem sobre o que produzir, como produzir e para quem produzir, a famosa tríade dos problemas centrais da economia. Consoante já exposto, esses agentes econômicos vão interagir de maneira

harmônica entre si de acordo com os limites das leis e costumes locais, por hipótese.

Os contratos de concessões, de maneira geral, repercutem de maneira positiva em vários setores do mercado. As expectativas é que a interação dos agentes econômicos governo e empresas, aqueça a economia nacional, já que é possível o desenvolvimento da infraestrutura no país através da mesma. Além disso, sabe-se que a precariedade deste setor (infraestrutura) funciona analogamente como um imposto progressivo sobre a produção e consumo, limitando o crescimento nacional. Isso acontece porque a prestação de serviços passa a ser feita pelas empresas privadas, que possuem a especialização própria e a capacitação dos prestadores de serviços necessária para que o mesmo seja prestado com qualidade e eficiência. Outro ponto que merece destaque, é que todos os investimentos feitos, partirão da iniciativa privada, aliviando os cofres públicos de mais gastos e, conseqüentemente, impactando diretamente a economia e o crescimento econômico. O que atrai as empresas privadas, nos contratos de concessão, é o fato de ingressarem na disputa pelo bem público com baixa rivalidade no mercado.

Segundo o artigo 244 da Constituição Federal, as concessões são destinadas à exploração, utilização econômica e ao aproveitamento dos serviços públicos. Além disso, podem gerar emprego para a população, da qual se beneficiará com a renda. A necessidade de uma concessão costuma ocorrer quando o governo não possui recursos financeiros e/ou capacidade técnica para prestar o serviço com qualidade e realizar as melhorias necessárias. O custo de oportunidade ao optar pela escolha da concessão, é a possibilidade de o próprio Estado prestar determinada atividade a fim de se otimizar a utilização dos escassos recursos, assim, há o risco social de que o investidor, ao injetar capital privado, possa auferir lucros superior ao previsto naquele momento no projeto ou até mesmo não entregar o serviço na qualidade oferecida.

É importante ressaltar que desde a década de 90, a partir da desestatização, sabe-se que o excesso de intervencionismo gera um Estado inchado, custoso e ineficiente. Assim, o Estado procurou várias alternativas para desinchar, sendo uma delas as concessões, que impactam de forma a diminuir os gastos públicos. Porém, se olharmos de outra perspectiva, as concessionárias, para atender à todas essas condições previstas na lei 8.987/95, aliadas à modicidade tarifária e gratuidades oferecidas aos usuários de serviço público, além de diversos outros fatores (na maior parte das vezes imprevisíveis), estão sujeitas a abalos na equação econômico-financeira de seus contratos.

A vantagem deste procedimento está no fato de que o Estado mantém o seu

poder de controle sobre o concessionário, inclusive na fixação de preços; por outro lado, assume os riscos do empreendimento, já que ele é o acionista majoritário da empresa e, via de consequência, perde a grande vantagem da concessão, que é a de poder prestar serviços públicos sem necessitar investir grandes capitais do Estado. São diversas as condições que devem ser atendidas pelas concessionárias na prestação de serviços públicos. Os requisitos encontram-se previstos no art. 6º, §1º da Lei 8.987/95 e são eles a modicidade tarifária, a regularidade, a continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia (CRISTINA, 2016).

4.2.1 CRESCIMENTO ECONÔMICO

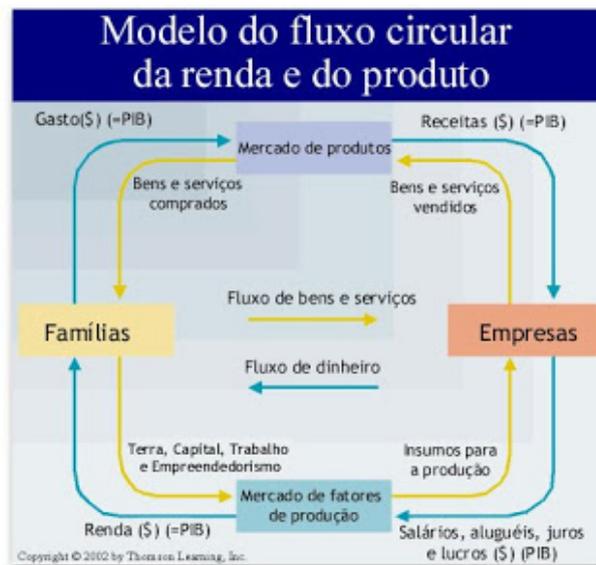
O crescimento econômico pode ser entendido como o aumento contínuo das riquezas que o Estado possui ao longo do tempo, e é medido pelo PIB (Produto Interno Bruto), assim, no crescimento econômico é refletido o aumento per capita da população. Já é um consenso de que o investimento, mesmo que instável, é a variável mais importante para o crescimento econômico, visto que possui um efeito multiplicador da economia.

Sabe-se que muitos empresários preferem não investir quando o risco é alto demais. Neste momento, é interessante que o Governo interfira, fazendo com que o investimento passe a ter um risco menor e influenciando mais empresas privadas e, conseqüentemente, fazendo com que a renda da população cresça, já que estas empregam parcela da população ao investirem. Assim, temos um dos primeiros fatores que influenciam diretamente a variação do PIB, que é o consumo privado, ou seja, os gastos das famílias para a aquisição de bens ou serviços. Portanto, quanto mais as pessoas consomem, mais o Produto Interno Bruto tende a crescer.

Dessa maneira, as concessões, através dos investimentos feitos, conseguem empregar direta e indiretamente os indivíduos que antes não possuíam renda fixa. É importante sabermos que, mesmo que os índices econômicos mostram que a renda per capita é suficiente para manter uma família, muita das vezes isso não acontece na realidade. Enquanto a renda média per capita do Brasil é de aproximadamente R\$35.680,00 anuais, sabe-se que a maioria das pessoas não chegam a ganhar nem perto disso (22 milhões de pessoas têm renda familiar per capita de R\$230,00, às vezes até menos, de acordo com o IBGE, 2009).

Assim, com a geração de renda, através dos contratos de concessão, é possível

que essas pessoas que estão em vulnerabilidade comecem a participar do fluxo circular de renda, já que ao produzir os bens e serviços, as empresas utilizam os fatores de produção fornecidos pelas famílias e as remuneram. Com essa remuneração, as famílias adquirem os bens e serviços ofertados pelas próprias empresas. Em cada etapa do processo produtivo, o valor adicionado, remunera os fatores de produção. Desse modo, temos a seguinte identidade macroeconômica básica: Produto agregado = Despesa agregada = Renda agregada. A viabilidade do processo produtivo depende da mobilização de fatores de produção para a geração do produto, fatores esses que serão incentivados e apoiados pelo Estado, para a melhoria e aquisição de novos elementos que possam influenciar na prestação de serviços.



Fonte: Adaptado de Vasconcellos e Garcia, 2002

A imagem acima nos traz o fluxo circular da renda, o que fundamenta a ideia trazida no desenvolvimento do texto. Quando analisamos o fluxo, o governo interage com as famílias para arrecadar impostos e pagar transferências, cumprindo sua função distributiva. E, no momento de cumprir sua função alocativa (prover bens de utilidade pública) e função estabilizadora (estabilizar volumes de empregos e preços), os transfere para o particular através dos contratos de concessão. Claro que o risco não pode ser separado do investimento realizado pelo concessionário.

Todos sabemos que o serviço público não visa ao lucro, contudo a atividade do particular ao investir, objetiva obter uma remuneração por este capital, o que não acontece nas concessões. Dessa maneira, há a compensação simultânea por esta "falta" de lucro, através de outras medidas, como por exemplo, retirando obrigações contratuais, prorrogando o prazo da concessão, pagamento de dinheiro ao

concessionário e entre outras.

Outro fator importante que influencia diretamente a variação do PIB, isto é, influencia o crescimento econômico é o gasto público. Muitas das vezes os gastos públicos com construções e melhorias em alguma infraestrutura já existente, tendem a aumentar a renda da economia como um todo, se pensarmos nos empregos gerados e nas compras feitas pelo Governos, ou seja, maiores gastos tendem a impactar positivamente sobre o crescimento da economia. Porém se tivermos esse impacto positivo, mas sem gastar o dinheiro público, o benefício será em dobro. Isso é possível através das concessões, em que o concessionário assumirá todo o risco do investimento.

As concessões são feitas por meio de contratos de tempo determinados firmados pela administração pública com o setor privado. A parceria para transferência de execução de serviços públicos costuma ser estabelecida em leilões e o vencedor da concessão cobra tarifas dos usuários. Assim, podem ser objetos de concessão os aeroportos, portos, ferrovias e rodovias. Com isso, o Estado pararia de se preocupar com os gastos públicos que seriam destinados à manutenção e qualidade desses serviços.

Isso não quer dizer, porém, que os governos devam sair por fazer concessões com todas suas competências, visto que nem todas as tarefas desenvolvidas pelo Poder Público podem ser delegadas ou executadas pelos particulares. Contudo, vem se intensificando nos últimos anos, a quantidade de particulares que exercem funções de colaboração com o Poder Público, sob diversas formas jurídicas. Além da redução do gasto público, há uma redução também nas competências e responsabilidades do Estado com a prestação de serviços e o cidadão merece que o serviço público seja prestado de forma cada vez mais efetiva. Quanto mais oportunidades existirem para prestação de serviços em parceria, o Estado vai poder se concentrar nas atividades essenciais, como lembra Diana Coutinho (2021).

Além desses fatores que influenciam diretamente no crescimento econômico, há outros, como os investimentos privados, ou seja, aqueles feitos por empresas. E a balança comercial, que diz respeito às suas transações comerciais com o exterior, ou seja, quando as exportações superam as importações, o saldo da balança comercial fica positivo e, assim, fala-se que ela é superavitária. Dessa forma, podemos concluir que a expansão de uma economia é produto de, basicamente, quatro vetores: consumo, investimento, gastos públicos e balança comercial. E que as concessões influenciam diretamente em dois deles, sendo eles: consumo e gastos públicos.

Por fim, a má gestão pública, que nunca foi orgulho para o país, está sempre

enfrentando problemas de incompetência de alguns administradores; falta de estrutura e educação, e por último o Brasil é um país que produz muita matéria prima, mas não tem estrutura e nem investe em tecnologia para usá-la na produção de bens de consumo. Com isso, as concessões são de extrema importância, pois conseguem solucionar, de forma gradativa, esses problemas, através da maior capacitação dos profissionais que prestam os serviços, gerando serviços de maior qualidade. Além de contribuírem no investimento em inovações tecnológicas para o país. É importante salientar que as concessões de serviços públicos, pela sua própria natureza, são repartições de riscos: os riscos econômicos são assumidos pelo particular; já os riscos políticos, pelo Estado e sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação de contratos de concessão, direito e economia encontrada em cada região revela as marcas impressas em sua população, transmitidas pelo processo de desenvolvimento histórico e cultural. E nem poderia ser diferente. Encarando a realidade brasileira e a nossa jovem democracia, muitos indivíduos ainda não sabem as vantagens e benefícios que os contratos de concessões possuem, positivamente, em nossa economia. As concessões possuem a função de colaborar na superação dos sérios problemas de infra-estrutura no Brasil num contexto de aperto fiscal e de baixa disponibilidade de recursos. Elas devem acontecer quando a modalidade de exploração privada apresentar mais vantagens do que a exploração do Estado. E os investimentos em infraestrutura são fundamentais não só para garantir maior crescimento à economia brasileira no longo prazo, mas também podem ajudar na reação já em curso da atividade. O fato de existir definição da forma como o serviço público deverá ser realizado, bem como a fiscalização e sanção pelo poder concedente no caso de seu descumprimento, contribui para as vantagens dos contratos de concessões. A possibilidade de o particular estar auferindo lucro além do estimado inicialmente no projeto é um risco social a ser suportado, visto que é oriunda de sua escolha em um investimento. Assim, para que os entes federativos e agentes da administração pública indireta, possam implementar esses atos de licitação e contratação em suas legislações, é necessária a maior propagação dessa informação, para que todos saibam diferenciar a concessão da privatização, entendam os benefícios, e vejam os pontos positivos na economia brasileira.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, André Castro. Dinâmica das regras econômicas e jurídicas nos contratos de concessões de serviços públicos. 2010. Disponível em: <<https://escholarship.org/content/qt235717zv/qt235717zv.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CEZNE, Andrea. Brasília a. 42 n. 167 jul./set. 2005. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p315.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

DROMI, José Roberto. La Licitación pública. Buenos Aires: Astrea. 1975.

LIMA, Roberval. Riscos e oportunidades das concessões de saneamento à iniciativa privada: estudos de caso no sudeste brasileiro. São Paulo, FAPESP/Annablume, 2005.

OSDIVAL, G. Oksandro. Análise econômica do controle judicial dos contratos de concessão e sua importância para o desenvolvimento. Revista de Informação Legislativa, [Ano 51 Número 203 jul./set. 2014]. Acesso em: 16 ago. 2022.

Mapa da contratualização de serviços públicos no Brasil/Escola Nacional de Administração Pública; Comunitas. Brasília: Enap, 2021.

TÁCITO, C. O equilíbrio financeiro na concessão de serviço público. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 65, p. 1–25, 1961. DOI: 10.12660/rda.v 65.1961.21837. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/21837>. Acesso em: 13 set. 2021.

SILVEIRA, P. Gustavo. Alocação objetiva de riscos nos Contratos de Concessão de Serviço Público. Disponível em: <https://gustavopedron.jusbrasil.com.br/artigos/311214094/alocacao-objetiva-de-riscos-nos-contratos-de-concessao-de-servico-publico>. Acesso em: 14 set. 2021.

GALVÃO, R. C. Maria. Manutenção da equação econômico-financeira nos contratos de Concessão. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/rcursodeespecializacao_latosensu/direito_administrativo/edicoes/n3_2016/pdf/MariaCristinaRibeiroGalvao.pdf. Acesso em: 14 set. 2021.

GROTTI, M. A. DINORÁ. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NAS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/A-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo_0.pdf. Acesso em: 14 set. 2021.

SCHULER, Fernando. Mapeamento inédito aponta abrangência dos contratos com setor privado nos serviços públicos no Brasil. ENAP, 2021. Disponível em: <<https://enap.gov.br/pt/acontece/noticias/mapeamento-inedito-aponta-abrangencia-dos-contratos-com-setor-privado-nos-servicos-publicos-no-brasil>> Acesso em: 15 set. 2021.

Após relicitação, Dutra quer virar estrada modelo; disputa promete ser acirrada. CNN, 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/apos-relicitacao-dutra-quer-virar-estrada-modelo-disputa-promete-ser-acirrada/>>. Acesso em 15 set. 2021.

DE VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. Fundamentos de economia. Saraiva Educação SA, 2002.