

Parcerias Público-Privadas (PPPs) e meio ambiente¹

Public-Private Partnerships (PPPs) and environment

Roberto Caldas²

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

robertocsgaldas@uol.com.br

Resumo

O presente artigo, inicialmente, apresenta o problema das dificuldades de compatibilização entre duas vertentes de interesses legítimos, quais sejam, ambiental e econômico, como sendo o grande obstáculo a ser superado pelo Direito Administrativo e Ambiental. Em seguida, versa sobre os objetivos do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e seu incentivo a parcerias que integrem o setor privado em uma nova cultura de responsabilidade ambiental. Na sequência, estuda o processo de descentralização da gestão ambiental, especialmente no âmbito do Estado de São Paulo. Ao final, apresenta um breve histórico do surgimento das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e demonstra as vantagens de sua aplicabilidade ambiental, mais especificamente em matéria de saneamento básico.

Palavras-chave: interesses econômicos, meio ambiente, descentralização, parcerias público-privadas.

Abstract

This article initially presents the problem of the difficulties of reconciling the legitimate interests of two parts, namely, the environment and the economy, as the biggest obstacle to be overcome by Environmental and Administrative Law. It then focuses on the goals of the United Nations Environment Programme (UNEP) and its encouragement of partnerships that integrate the private sector in a new culture of environmental responsibility. It discusses the process of environmental decentralization, especially within the State of São Paulo. The article concludes with a brief history of the emergence of Public Private Partnerships (PPPs) and demonstrates the benefits of its application to the environment, specifically with regard to sanitation.

Key words: economic interests, environment, decentralization, public-private partnerships.

¹ O presente estudo é fruto de Conferência proferida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, em 21/09/2010.

² Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Rua Monte Alegre, 984, Perdizes, 01060-970, São Paulo, SP, Brasil.

Introdução

Na atualidade, principalmente a partir da *Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* (CNUMAD, também designada por *ECO-92*, *Rio-92*, *Cúpula* ou *Cimeira da Terra*), realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro³, tem-se grande ênfase a uma conscientização social a prol da cooperação para a preservação e restauração do meio ambiente em benefício de toda a espécie humana. Tal preocupação se encontra plasmada na *Convenção da Biodiversidade* (acordo aprovado durante a RIO-92, ratificado pelo Congresso Nacional em dezembro de 1993, com o respectivo Decreto Legislativo nº 2, de 03 de fevereiro de 1994) e demais legislação esparsa pátria⁴, a qual tem intensificado o tratamento do tema, sempre em busca da manutenção e restauração do ecossistema⁵ e da biodiversidade⁶, com objetivos, entre outros, do uso sustentável de seus elementos e divisão equânime dos benefícios advindos da utilização de recursos genéticos.

A proteção ambiental, todavia, esbarra em interesses de ordem econômica, sendo este o grande desafio posto às autoridades, qual seja, um desenvolvimento sustentável⁷, conceitualmente decomponível em sustentabilidade ambiental (manutenção das funções e componentes do ecossistema, de forma renovável), sus-

tentabilidade econômica (capacidade de produção, distribuição e utilização equitativa das riquezas produzidas pelo homem) e sustentabilidade sociopolítica (centra-se no equilíbrio social, com o desenvolvimento dos seus componentes humanos e culturais), dentre outras⁸. A compatibilização dessas duas vertentes de interesses legítimos (ambiental e econômico) é o grande obstáculo a ser superado pelo Direito Administrativo e Ambiental.

Nesse contexto, a má aplicação da tecnologia em determinadas regiões pode representar sua destruição de forma irremediável. Tem-se, assim, que buscar novos mecanismos que previnam tais acontecimentos e os afastem cada vez mais da nossa realidade, fazendo com que, desse modo, se possibilite a utilização ecologicamente consciente dos avanços tecnológicos em favor da produção de riquezas, o que somente é alcançado com planejamento estratégico de políticas públicas para os setores econômicos que repercutam no meio ambiente, a proporcionar racionalidade às disponibilidades de áreas, água e recursos naturais em geral.

Tais políticas públicas devem levar em conta o fato de que o homem produz mediante desequilíbrios, como, por exemplo, os para a geração de energia (desequilíbrios térmicos, mecânicos, químicos, atômicos, ecológicos, etc.)⁹. A nocividade, quer ativa (isto é, seletiva, qual a pesca predatória) ou passiva (v.g., poluição¹⁰), das

³ Nesse breve período, tal a importância desse evento, o então Presidente transferiu a capital do Brasil para o Rio de Janeiro.

⁴ É de citar-se, também, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas, assinada em Nova York, nos idos de 09 de maio de 1992, sendo posteriormente aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 1, de 3 de fevereiro de 1994, regulado pelo Decreto nº 2.652, de 01 de julho de 1998. Ambas as Convenções ora referidas albergam dois grandes princípios voltados para o trato dessas questões ambientais, o da *precaução* e o da *cooperação entre os Estados*.

⁵ Corresponde ao conjunto de todas as comunidades que vivem e interagem em determinada região e pelos fatores abióticos que atuam sobre elas.

⁶ Encarada aqui, mais genericamente, como a diversidade da natureza viva, enquanto complexo resultante das variações das espécies e dos ecossistemas em dada região.

⁷ "O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais" (*Relatório Brundtland*, 1987, tradução livre); tal documento é intitulado *Nosso futuro comum* e, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, influenciou a redação do art. 225 da nossa Constituição Federal de 1988.

⁸ Há autores que ainda verificam, além das sustentabilidades mencionadas, a ecológica, demográfica, cultural, institucional e espacial (Almeida et al., 2009, p. 177-178).

⁹ "É característica da atividade humana provocar desequilíbrios. Da mesma forma como o homem obtém energia e trabalho a partir de desequilíbrios térmicos (nas máquinas a vapor ou de explosão) ou de desequilíbrios mecânicos (energia hidráulica) ou de desequilíbrios químicos (pilhas elétricas) ou ainda desequilíbrios atômicos (energia nuclear), ele procura, através de desequilíbrios ecológicos, obter maior rendimento energético" (Branco, s.d.).

¹⁰ "Quando alteração ecológica afeta, de maneira nociva, direta ou indiretamente, a vida e o bem-estar humano, trata-se de poluição. É a modificação de características de um ambiente de modo a torná-lo impróprio às formas de vida que ele normalmente abriga. Uma pequena redução de teor normal de oxigênio de um curso de água, por exemplo, causado por uma insignificante elevação de sua temperatura, pode provocar o desaparecimento e substituição de um grande número de pequenos seres excepcionalmente ávidos de oxigênio, como as larvas de libélulas. Isso pode se constituir numa séria alteração ecológica em um rio de montanha, de águas muito frias, pois provoca uma sensível mudança qualitativa de sua flora e fauna. Mas se a queda de concentração de oxigênio for insuficiente para afetar a vida de peixes e a fauna original for substituída por organismo que ainda lhe sirvam de alimento, essa alteração ecológica não poderá ser considerada poluição. A nocividade da poluição tem um caráter passivo e não ativo. Caracteriza-se pela perda das condições propícias à vida de determinadas espécies vegetais e animais. Um incêndio não é um fator ecológico e, assim, não é poluição. O fogo, além disso, não tem valor seletivo, do ponto de vista biológico. A presença e a permanência de um tóxico na água de um rio pode ter valor seletivo, eliminando parte da poluição biológica e permitindo a sobrevivência e a proliferação da outra parte ou mesmo o aparecimento de nova flora em substituição às primeiras. Mas é um elemento ativo e não passivo. Da mesma forma, o lançamento de uma rede de pesca tem valor seletivo, destruindo apenas certos tipos de organismos (peixes) de acordo com seu tamanho. Mas, sendo um processo ativo, não pode ser considerado elemento ecológico ou poluidor" (Branco, s.d.). Em termos legais, no Brasil a definição nacional de poluição encontra-se no art. 3º, III, alíneas "a" a "e", da Lei nº 6.938/81 ("Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: (a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; (b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; (c) afetem desfavoravelmente a biota; (d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; (e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos"), e a estadual paulista no art. 2º, da Lei Estadual nº 997/76 ("Considera-se poluição do meio-ambiente a presença, o lançamento ou a liberação, nas águas, no ar ou no solo, de toda e qualquer forma de matéria ou energia, com intensidade, em quantidade, de concentração ou com características em desacordo com as que forem estabelecidas em decorrência desta Lei, ou que tornem ou possam tornar as águas, o ar ou solo: I - impróprios, nocivos ou ofensivos à saúde; II - inconvenientes ao bem-estar público; III - danosos aos materiais, à fauna e à flora; V - prejudiciais à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade"). A respeito do conceito doutrinário de poluição, ver: Silva (2009, p. 284-303).

alterações ecológicas de tais desequilíbrios nas atividades produtivas é que necessita ser disciplinada e tolhida pela ação regulatória *lato sensu* do Estado (que envolve poder de polícia – limitações à liberdade e propriedade – e regulamentação, enquanto, respectivamente, expressões de sua supremacia geral e especial), potencializada pela descentralização da gestão ambiental.

E é no diapasão de tais ideias que o *PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente*, principal autoridade global em meio ambiente (é a agência do Sistema das Nações Unidas – ONU – responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável) tem, dentre suas preocupações hodiernas, o incentivo a “parcerias integrando o setor privado em uma nova cultura de responsabilidade ambiental e criação de espaços para a preparação e participação da sociedade civil e setores acadêmicos para atuar solidariamente na gestão ambiental e no desenvolvimento sustentável (*sic*)” (ONU Brasil, s.d.).

Assim, as ditas PPPs – parcerias público-privadas se revelam hodierno importante instrumento de viabilização econômica da criação da infraestrutura do País, com melhoras e vantagens significativas nas uniões de esforços que proporcionam entre o setor público e o privado (o qual a financia), especialmente quanto aos benefícios em termos de incentivo à preservação e restauração do ecossistema envolvido, de forma direta ou indiretamente, nos projetos, *maxime* quando em comparação com os modelos clássicos de contratações públicas na gestão ambiental com desenvolvimento sustentável.

Estabelecidas essas ideias, passa-se à análise das vantagens para o meio ambiente que as parcerias público-privadas podem proporcionar quando em comparação com os tradicionais contratos administrativos e concessões de obras e serviços públicos, vendo-se antes, porém, como que tem ocorrido a descentralização da gestão ambiental e as necessidades correlatas a temas como, e. g., saneamento ambiental (gênero que envolve atividades de saneamento ensejadas pela sociedade e o saneamento básico – atividades de saneamento sob a responsabilidade do Poder Público – inclusive com participação popular e sob controle social, consoante o art. 3º, IV, da Lei nº 11.445/07: tratamento

de água e esgoto, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, como também a drenagem e manejo de águas pluviais, etc., conforme o art. 3º, I, alíneas “a” a “d”, da Lei nº 11.445/07) e o controle implementado pelo licenciamento ambiental, em suas modalidades prévia, de instalação e operacional, além de outras como licença ambiental simplificada ou em conjunto (Farias, 2010), de coleta de material destinado a fins científicos (Pires, 2006), etc.

Descentralização da gestão ambiental

Já há bastante tempo a descentralização da *gestão ambiental* (entendida enquanto a administração de atividades econômico-sociais, de forma a impor-lhes uma utilização racional dos recursos naturais, renováveis ou não) tem sido uma prática por parte do setor público, quer em âmbito local, quer em âmbito estadual, em atenção a uma das 05 (cinco) funções ditas fundamentais do Estado de Direito do Ambiente, qual seja, a de “moldar formas mais adequadas para a gestão dos riscos e evitar a irresponsabilidade organizada (*sic*)”¹¹.

No Estado de São Paulo, principal Estado-membro sob o ponto de vista de desenvolvimento econômico do País, isso se deu, precipuamente, com a criação da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, agência governamental responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição, com a preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo. Tal entidade pública, hoje, é vista como sendo um dos 16 (dezesesseis) centros de referência da *Organização das Nações Unidas – ONU* para questões ambientais, atuando em estreita colaboração com os 184 (cento e oitenta e quatro) países que integram esse organismo internacional, tendo se tornado, outrossim, uma das 05 (cinco) instituições mundiais da *Organização Mundial de Saúde – OMS* para questões de abastecimento de água e saneamento, além de entidade de referência e consultoria do *PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* em questões ligadas a resíduos perigosos na América Latina¹².

¹¹ Neste sentido, observar Leite e Ferreira (2009, p. 429-448, especialmente p. 438). As demais funções são especificadas como sendo a juridicização de instrumentos contemporâneos, preventivos e precaucionais, típicos do Estado pós-social, a introjeção da noção, no Direito Ambiental, de direito integrado, a conscientização ambiental e a promoção de uma melhor compreensão do objeto estudado (Leite e Ferreira, 2009, p. 438-439).

¹² Dados institucionais tidos em: “Histórico” (CETESB, [s.d.]). Com efeito, essa empresa estatal foi criada em 24 de julho de 1968, pelo Decreto estadual nº 50.079/68, com a denominação inicial de Centro Tecnológico de Saneamento Básico (alterada no tempo até a atual designação), incorporando a Superintendência de Saneamento Ambiental – SUSAM (então vinculada à Secretaria da Saúde), a qual, a sua vez, havia absorvido a Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar – CICIPAA, que, desde agosto de 1960, atuava nos Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Mauá, na região do ABC da Grande São Paulo. Em 07/08/2009, entrou em vigor a Lei estadual nº 13.542/09, que a transformou na “Nova CETESB” (CETESB, [s.d.]).

Mais recentemente, com o advento da Lei ban-deirante nº 13.542/09, a CETESB foi transformada para galgar o *status* de agência, adotando o modelo de gestão e planejamento ambientais imbuídos da óptica da sustentabilidade, com novas atribuições para tanto, competências as quais estão ligadas principalmente às questões de controle por licenciamento ambiental no Estado de São Paulo (ora em si concentradas e unificadas, ante a ampliação de sua competência anterior para o tema, passando a abarcar as dos departamentos do sistema estadual de meio ambiente – o Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais – DE-PRN, o Departamento de Uso do Solo Metropolitano – DUSM, o Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental – DAIA)¹³.

Essa descentralização da gestão ambiental para a CETESB teve por objetivo proporcionar um melhor controle das atividades poluidoras (ou potencialmente poluidoras) e racionalidade operacional, trazendo, no exemplo do licenciamento ambiental, agilidade de expedição dos documentos, com significativa redução de tempo e custos¹⁴.

A par dessa descentralização se dar no Estado de São Paulo precipuamente por meio da criação de uma empresa estatal, ela também pode ocorrer por intermédio de contratações (de serviços ou empreitadas) ou concessões públicas, principalmente em âmbito local, quer para prestação de serviços de saneamento básico, quer para o uso de domínio público, como também por convênios administrativos de cooperação e consórcios públicos (conjuntamente com os demais meios, inclusive), facilitando-se, assim, a identificação de responsabilidades ambientais¹⁵ e a unificação de certas atividades de competência comum (como o caso do licenciamento ambiental que pode envolver concomitantes interesses nacionais, estaduais e municipais).

É a forma como isso tem ocorrido em âmbito local no Estado de São Paulo que se passa a verificar.

Gestão ambiental descentralizada em âmbito local

Como boa parte das questões ambientais têm forte repercussão local ante a sua própria natureza, certas competências a respeito de matéria ambiental restam atribuídas aos Municípios, principalmente por força do previsto no art. 30, I, da CF/88.

Diante dessa circunstância, a CETESB também tem promovido, com auxílio de várias agências suas espalhadas pelo Estado, a celebração de *convênios administrativos de cooperação* (art. 3º, II, da Lei nº 11.445/07) com os Municípios, descentralizando o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de pequeno impacto local, inclusive prevenindo conflitos de competência por interesse local nessa matéria¹⁶.

Isso vem se dando com maior ênfase no Estado de São Paulo desde 2007, enquanto atividade de planejamento, através do SEAQUA (Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais), com a adequação dos órgãos e entidades ambientais aos novos anseios de desenvolvimento sustentável, e, em 2009, por meio da própria CETESB, com o Programa de Descentralização da Gestão Ambiental, o qual a visa compartilhada com os Municípios para, em uma ação (técnica) local conjunta e complementar, ao desempenhar-se o licenciamento, ter-se o controle (corretivo – dito também *a posteriori* – e preventivo ou *a priori*) das fontes de poluição, das atividades geradoras de impacto ambiental e, ainda, de alguns casos de supressões de vegetação, ou seja, da qualidade ambiental¹⁷.

Pode-se também descentralizar a gestão ambiental com a criação de uma empresa estatal regional, pertencente a um conjunto de municípios, através da figura do *consórcio público* (art. 3º, II, da Lei nº 11.445/07). É o que pode se dar com Municípios que precisam geren-

¹³Vide os dados institucionais em: “Histórico – uma nova CETESB” (CETESB, [s.d.]).

¹⁴ Conforme informa a própria CETESB, delinham-se como seus objetivos: “(a) viabilizar o atendimento dos padrões de qualidade ambiental no Estado, em conformidade com a legislação vigente; (b) organizar e colocar à disposição da sociedade dados e informações sobre a qualidade ambiental e as fontes de poluição no Estado; (c) desenvolver indicadores e monitorar o desempenho nas diversas áreas de interesse ambiental; (d) estabelecer e desenvolver parcerias e convênios de cooperação técnica, científica e financeira com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, para atualização do conhecimento científico e tecnológico”. E, para tanto, mantém as seguintes atividades permanentes: “(e) licenciamento e fiscalização de fontes fixas; (f) fiscalização de fontes móveis; (g) monitoramento da qualidade do ar, das águas superficiais interiores, das águas subterrâneas e da balneabilidade das praias, inclusive as interiores” (CETESB, [s.d.]).

¹⁵ A respeito do tema da responsabilidade ambiental, vide: Castilho e Castilho (2009, p. 229-250, especialmente p. 244-247).

¹⁶ A respeito do tema dos convênios administrativos, licenciamento ambiental e suas competências, vide: Farias (2010, p. 128-134). Esse autor, aliás, explica que “[e]xiste uma zona de indefinição entre o que é de competência federal e o que é de competência estadual e entre o que é de competência estadual e o que é de competência municipal, e o convênio administrativo pode pacificar esses conflitos” (Farias, 2010, p. 129).

¹⁷ “O licenciamento ambiental, por exemplo, constitui um recurso valioso para o desenvolvimento de uma política de controle preventivo da qualidade ambiental. Mais do que uma simples formalidade legal, o licenciamento permite impor regras para a instalação e funcionamento de loteamentos, indústrias, construções e outros empreendimentos que constituem fontes potenciais de poluição. Autorizações para tais atividades somente são concedidas após o atendimento integral de todas as exigências técnicas estabelecidas em lei” (CETESB, [s.d.]).

ciar questões hidrográficas de bacias comuns aos seus territórios (como a bacia hidrográfica do Rio dos Sinos e do Rio Itajaí-Açu).

Colima-se, assim, com essas maneiras de descentralização, uma gestão ambiental municipalizada apoiada, fortalecida, ambientalmente educada e estimulada, que seja capaz de concretizar de forma eficiente as políticas públicas ambientais plasmadas na Política Nacional de Meio Ambiente, tal como instituída desde a Lei nº 6.938/81 (art. 2º, *caput*)¹⁸, de modo a se ter uma maior efetividade do SISNAMA, Sistema Nacional de Meio Ambiente, à luz de atividades compartilhadas entre os diferentes âmbitos governamentais (no caso, locais e estadual)¹⁹.

Outra forma de se descentralizar a gestão ambiental é ante a transferência da mera execução das atividades por *contrato administrativo de prestação de serviços públicos*, ou ante a outorga de *concessões públicas* a particulares, transferindo-se a eles, nessa última hipótese, a administração e o exercício dessas atividades, de sorte que as desempenhem por conta e risco próprios, quer mediante a exploração consciente de recursos ambientais, quer mediante a prestação de serviços de saneamento básico (qual conceituado em legislação própria).

Mas isso não tem sido sempre fácil, pois existem atividades ambientais que não possuem um retorno financeiro interessante em comparação com o risco que envolvem. Em hipóteses tais, tem surgido como uma solução excepcional e subsidiária a utilização de uma nova forma de contratação pública com os particulares, a *parceria público-privada*, que permite uma melhor alocação dos riscos da atividade em compartilhamento com o setor público, bem como uma subvenção com verba estatal para viabilização da sustentabilidade econômica do projeto²⁰.

É sobre essa vantajosa aplicabilidade ambiental das parcerias público-privadas que se passa a deter mais adiante, com breve bosquejo histórico, empós a verificação do controle ambiental por licenciamento.

O controle por licenciamento ambiental

Licença, como cediço na doutrina, é ato administrativo unilateral destinado à conformação da conduta do particular, mediante o preenchimento de requisitos legais preestabelecidos para o exercício de uma liberdade ou o uso de uma propriedade (Pires, 2006). Dessa maneira, preenchidos os requisitos legais, a licença deve ser concedida, porquanto ato vinculado a implicar, quanto à sua obtenção nas condições necessárias, direito subjetivo público (Mello, 2010).

É claro, de conseguinte, sua função regulatória e controladora prévia de legalidade, enquanto expressão de supremacia geral, de modo a fazer com que as condutas particulares estejam de acordo com o preconizado pelo ordenamento jurídico, sendo, inclusive, passivas de fiscalização e subsequentes sanções de cunho administrativo (caso, obviamente, verificadas em sentido contrário à ordem jurídica, ou seja, evitadas de ilegalidades ou ilicitudes). Dentre as atribuições fiscalizatórias, inserem-se vistorias em geral, levantamentos e avaliações, como também a verificação da ocorrência de infrações e as respectivas eventuais apenações, além da lavratura de autos de inspeção e intimações escritas às entidades poluidoras, ou potencialmente poluidoras, a prestarem esclarecimentos em local e data previamente fixados.

No direito ambiental, especificamente, essa função controladora das atividades particulares poluidoras (ou potencialmente poluidoras), em si, deflui como um primado orientador do Administrador Público (Pires, 2006). Em termos de meio ambiente e viabilização da exploração dos recursos naturais, foi eleita pelo Legislador essa modalidade do licenciamento ambiental como a via natural e mais adequada para esse controle. Daí ocorrer, mais comumente, pela forma de licença prévia (concedida em fase de planejamento da atividade), de instalação (conferir o direito à implantação do projeto de acordo com as especificações aprovadas) e de operação (permite o

¹⁸ Sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e as obrigações estatais de preservação ambiental, sobressaem-se as decorrentes da Política Nacional de Educação Ambiental, qual prevista nos arts. 6º, 7º e 8º, da Lei nº 9.795/99 (Gomes, 2003, p. 226-229), sendo a educação, assim, importante instrumento de política pública ambiental, ante ser o meio próprio à sua disseminação (vide: Erenberg, 2007, p. 247-267, especialmente p. 256-262).

¹⁹ Conforme informação da CETESB, “[v]árias prefeituras já realizam o licenciamento e expedem as licenças ambientais. É o caso de Araraquara, Bertiooga, Campinas, Colina, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Lins, Lorena, Martinópolis, Porto Feliz, Presidente Bernardes, Ribeirão Pires, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santo André, São Carlos, São Vicente, Sertãozinho, Tatuí, e Valinhos, que possibilitam ao empreendedor dessas cidades um procedimento mais ágil, com as licenças urbanísticas e ambientais sendo emitidas pelo mesmo órgão, a prefeitura. Reduz-se uma etapa burocrática sem relaxar as exigências legais e técnicas. Também já firmou convênio e prepara-se para licenciar a prefeitura de Atibaia” (CETESB, [s.d.]).

²⁰ Dentre as vantagens que se pode ter nos projetos ambientais por parcerias público-privadas, evidencia-se a *maior segurança na prestação dos serviços*, porquanto suas principais diretrizes são sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria, responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias, e repartição objetiva de riscos entre as partes (art. 4º, IV, VI e VII, da Lei nº 11.079/04), além de que necessita de autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a sua opção, com a submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, bem como licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir (art. 10, I, “a”, VI e VII, da Lei nº 11.079/04).

início da atividade e o funcionamento dos equipamentos controladores dos poluentes, à luz do preconizado nas licenças prévia e de instalação) (Pires, 2006), consoante o disposto no art. 19, do Decreto nº 99.274/90, c/c art. 8º, da Resolução CONAMA nº 237/97. É de se consignar que, salvo exceções, a licença prévia pode ser requerida e emitida simultaneamente à de instalação, sendo certo que todas as três espécies de licenças ora enfocadas possuem prazos de validade variáveis.

No Estado de São Paulo, dentre as atividades e empreendimentos sujeitos à emissão de licenciamento ambiental (licença ambiental prévia, de instalação e operação), tem-se, nos precisos termos do art. 58, do Regulamento da Lei nº 997/76, aprovado pelo Decreto nº 8.468/76 e alterado pelo Decreto nº 47.397/02, a “construção, reconstrução, ampliação ou reforma de edificação destinada à instalação de fontes de poluição, a instalação de uma fonte de poluição em edificação já construída, e a instalação, ampliação ou alteração de uma fonte de poluição (sic)”²¹. Mais especificamente, também devem obter o licenciamento ambiental, no Estado de São Paulo, as atividades de fabricação de geradores, de construção de postos e sistemas retalhadas de combustíveis, além de postos de recebimento e centrais de recolhimento de embalagens vazias de agrotóxicos e afins. De outro lado, na Região Metropolitana paulista existem algumas atividades que não podem ser implantadas, consoante previstas na Lei Estadual nº 1.817/78.

A relevância do licenciamento ambiental, conlui-se à luz desses exemplos legais bandeirantes, é promover a interface entre o empreendedor e o Estado, com garantia de condições a um desenvolvimento sustentável harmônico em relação ao meio ambiente (ou

seja, com o menor impacto possível), afigurando-se as espécies de licença verdadeiros pilares de gestão ambiental (Farias, 2010).

O surgimento das parcerias público-privadas e sua aplicabilidade ambiental vantajosa

As discussões contemporâneas sobre as parcerias público-privadas se encontram com seu início nos idos de junho de 1988, em Milão, quando ocorreu um seminário internacional sobre as possibilidades jurídicas de cooperação financeira e organizacional entre os particulares e as Administrações Públicas locais nas áreas urbanas, com o objetivo de se identificarem quais os modelos mais eficazes para o envolvimento do empresário (no financiamento e na gestão das atividades públicas) fora dos jurídico-organizacionais tradicionais e por meios diferentes de aporte do capital necessário aos empreendimentos²².

Depois, elas somente vão surgir no ordenamento jurídico pátrio com o advento da Lei nº 11.079/04, a qual lhes confere a característica ora de contrato administrativo, ora de concessões de obras e serviços públicos, mediante o implemento de novas e diferenciadas garantias e repartições de riscos das atividades desempenhadas²³.

Calha realçar que as parcerias público-privadas vieram a lume com as metas de angariar investimentos particulares no setor público, em evolução aos modelos anteriores das privatizações e concessões públicas, e de superação das tribulações passadas (e ainda presentes no cotidiano)²⁴.

²¹ “São consideradas fontes de poluição todas as obras, atividades, instalações, empreendimentos, processos, dispositivos, móveis ou imóveis, ou meios de transportes que, direta ou indiretamente, causem ou possam causar poluição ao meio ambiente, sendo que [...] entende-se como fontes móveis todos os veículos automotores, embarcações e assemelhados, e como fontes estacionárias, todas as demais” (sic; art. 4º, caput e parágrafo único, do Regulamento da Lei nº 997/76, aprovado pelo Decreto nº 8.468/76 e alterado pelo Decreto nº 47.397/02).

²² Nessa mesma época de 1988, na cidade de São Paulo, ocorreu outro seminário promovido com os mesmos objetivos pelo Instituto Internacional de Direito Público e Empresarial – IDEPE, cujas contribuições dadas por urbanistas, engenheiros, arquitetos, economistas, advogados e administradores concentraram-se em verificar alternativas de obtenção de recursos financeiros para custeio das obras e serviços públicos (*Custeio de obras públicas (autogeração de recursos em obras e serviços públicos)*, 1988, p. 114-202).

²³ O instituto jurídico pátrio das parcerias público-privadas foi inspirado nas rebatizadas PPPs – *Public Private Partnerships* do governo de Tony Blair, em 1996, em evolução às anteriores Iniciativas para o Investimento Privado (*PFI – Private Finance Initiative*), de 1992, no final do governo de Margaret Thatcher e começo do governo de John Major. O instituto, em Inglaterra, versa sobre as ditas *public utilities*, também ditas *public services* ou *business affected with a public interest*, as quais não se mostram imbuídas de *publicatio*, ou seja, de um regime jurídico que as caracterize como serviços sob a responsabilidade e titularidade para prestação pelo Estado. Por essa razão é que o instituto precisa ser interpretado com as devidas ressalvas no Brasil.

²⁴ Marçal Justen Filho (2004, p. B-10) discorre a respeito afirmando que “[u]ma PPP é um contrato entre a administração pública e um particular, cujo objeto é ou (i) a delegação de serviço público mediante remuneração parcial ou totalmente custeada pelos cofres públicos (concessão subsidiada) ou (ii) a execução de obra necessária à prestação de um serviço, cujo pagamento se prolongará durante o período de garantia (concessão administrativa). A definição mais precisa do objeto da PPP foi uma colaboração essencial do jurista paulista Carlos Ari Sundfeld para o aperfeiçoamento do projeto. Portanto, a PPP é e não é uma real inovação no cenário brasileiro. É uma inovação porque permitirá ao poder público captar investimentos privados para projetos que anteriormente dependiam apenas de recursos públicos. Não é uma inovação porque as regras aplicáveis serão, basicamente, as da concessão de serviço público. Mas a grande questão envolve o potencial de benefícios e problemas que a PPP poderá trazer. Todos estão de acordo que o Brasil precisa de investimentos para continuar a crescer e que a iniciativa privada dispõe de recursos para investir. Também é evidente que a PPP será um instrumento relevante para atender às necessidades públicas. Mas a concordância vai apenas até esse ponto... Há um aspecto essencial, problema e solução ao mesmo tempo. A sociedade civil tem de ser tratada como sujeito, não como objeto, na discussão e implantação da PPP. Se existe inovação indispensável na Lei das PPPs é dar à sociedade a participação ampla e efetiva na discussão e definição dos contratos. Afinal, a sociedade é quem pagará a conta”.

No Brasil, essa forma de parceria entre o setor público e o setor privado é, cabe salientar, sempre de caráter excepcional e subsidiário, ou seja, por não se ter possível sua conformação pelo meio tradicional das concessões públicas, ou das empreitadas, ante a ausência de interesse dos privados investirem seus capitais (pela baixa taxa de retorno financeiro e o alto risco – econômico, regulatório e político – de malogro envolvidos nos projetos, a implicarem a impossibilidade de lhes transferir integralmente o risco econômico da prestação do serviço – precedido ou não de obra pública) e os recursos públicos de investimento serem insuficientes, consoante, inclusive, reconhecido por alguns relatórios internacionais a respeito²⁵.

E o caso de alguns dos projetos ambientais enquadra-se como uma luva a essa excepcionalidade, vez que, a par da insuficiência de recursos públicos, ausente o interesse privado no investimento de capital ante o inerente baixo ou inexistente retorno financeiro, com alto risco econômico, regulatório e político de malogro da atividade, a inviabilizar a transferência desses ônus a qualquer particular.

Porém, se de um lado as parcerias público-privadas permitem a subvenção ou pagamento integral pelo Estado das despesas com os serviços públicos e o repasse integral ao particular dos riscos com o financiamento da infraestrutura, e.g., de saneamento básico, por outro elas têm uma severa restrição orçamentária em termos de valores contratuais mínimos e níveis de endividamento do ente de direito público interno, o que torna seu uso bastante restrito²⁶.

Assim, de modo geral, as vantagens de aplicabilidade a projetos ambientais das parcerias público-privadas é evidente a partir do fato de permitirem compartilhamento do risco, redução do lapso para a implantação e estímulo às inovações, modernizações e melhorias a

cargo do setor privado, principalmente em atividades como de saneamento básico financeiramente insustentáveis, onde existe o plausível risco do concessionário assumir uma atividade deficitária.

As vantagens das PPPs: Parcerias Público-Privadas no saneamento básico

A dificuldade encontrada para custear, manter, executar e ampliar a estrutura necessária à prestação de atividades relacionadas ao saneamento básico, em qualquer situação, é imensa, ou seja, mesmo quando tais atividades se encontram a cargo de empresa estatal ou por um Município.

Uma das razões para isso é certas atividades, em determinadas localidades, serem nada (ou quase nada) rentáveis sob o ponto de vista econômico, com custos impossíveis de individualização ou com os seus beneficiários sendo impossíveis de se identificar individualizadamente (e.g., os serviços de limpeza pública)²⁷. Unido a isso, em alguns casos, tem-se também a falta de recursos públicos e de capacidade técnica²⁸.

Nesse contexto, em 2007 adveio a Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para a implementação do saneamento básico no País, fundamentada em princípios como a universalização, eficiência, capacidade de pagamento dos usuários e qualidade do serviço. Visa a enfrentar, em verdade, grandes desafios nesse setor, como o de se estender a todos os serviços de abastecimento de água e coleta, com tratamento, de esgotos em regiões metropolitanas, inclusive implementando normas específicas para sua concessão (por exemplo, subsídios diretos, tarifários ou internos, nos termos de seu art. 31)²⁹.

²⁵ Com propriedade, Paulo Modesto assevera que “[s]omente parece legítima a adoção das novas modalidades quando inviável, por manifesto desinteresse dos capitais privados e insuficientes recursos de investimento do Poder Público, a adoção da modalidade comum de concessões de serviço, de obra ou de uso de bem público, bem como a contratação direta em regime de empreitada (2005, p. 476 e nota de rodapé nº 35). Mais adiante arremata com a asserção de que “[a] opção pelo modelo das PPPs deverá exigir ao menos dois fundamentos concretos: a ausência de recursos suficientes para investimentos de interesse público e, cumulativamente, a inviabilidade da transferência para a iniciativa privada do risco integral da prestação do serviço, precedido ou não de obra pública” (Modesto, 2005, p. 477).

²⁶ Vide Marques Neto (2005, p. 276-325, especialmente p. 303-305). Com efeito, o setor privado desenha, financia, constrói, explora e disponibiliza o serviço aos usuários mediante remuneração paga pelos mesmos e complementada pelo setor público ao longo da operação do projeto.

²⁷ “Outra peculiaridade do setor são as atividades ditas “indivisíveis” – é dizer, aquelas que são oferecidas a toda a coletividade, e não aos administrados individualmente. São aquelas atividades em que o usuário é a coletividade como um todo, e não os indivíduos isolados. É o que ocorre com a limpeza (varrição, coleta, capinação etc.) nos bens públicos de uso comum (ruas, praças, calçadas, etc.). É praticamente impossível separar, no saneamento ambiental, as atividades divisíveis das indivisíveis. [...] a impossibilidade de atribuição individual da parcela dos serviços indivisíveis interdita que estes (ou as etapas da cadeia de saneamento ambiental a eles correspondentes) sejam objeto de delegação pelo regime de concessão de serviços públicos tipificado na Lei 8.987/1995” (Marques Neto, 2005, p. 312-313).

²⁸ “Tanto a falta de expertise como a escassez de recursos públicos para investimentos nas referidas atividades conduziram a um quadro de extrema deficiência no setor, problema que se estende em todo o território nacional. Não fosse só, municípios com baixo consumo e com população de reduzida renda per capita enfrentam restrições e dificuldades ainda maiores para custear, com recursos próprios, serviços como potabilização, abastecimento e distribuição de água, coleta e tratamento de resíduos líquidos e sólidos, limpeza urbana, dentre outros” (Niebuhr, 2009).

²⁹ Especificamente a respeito: Pereira (s.d.), “Algumas novidades no setor de saneamento básico”. Esse autor faz comentário sobre o fato de que essa Lei nº 11.445/07 não fez referência, ao tratar de subsídios, do sistema deles preexistente na Lei nº 11.079/04, o que impõe uma interpretação sistemática por parte do aplicador do Direito.

Mas, não obstante essa legislação, as dificuldades para a implementação desses desafios continua. Desse modo, o modelo a ser utilizado para que tais problemas possam ser contornados, embora se reconheça ser a melhor solução uma prestação indireta dos serviços de saneamento ambiental, com o auxílio de empresas privadas, parece não ser o tradicional, haja vista a falta de condições plausíveis para tanto.

Só há um modelo capaz de permitir o aporte do vultoso capital necessário para financiar a expansão dessas atividades ambientais, com a transferência, em compartilhamento, dos seus riscos, qual seja, o das parcerias público-privadas, pois que, traz a “[...] certeza do cumprimento das medidas compensatórias e mitigadoras dos impactos ambientais apontadas nos estudos ambientais decorrentes da implantação e operação dos empreendimentos, e ainda, de que o procedimento do licenciamento ambiental será observado por todos os entes do setor econômico” (sic; vide art. 10, VII, da Lei nº 11.079/04)³⁰.

Sob outro prisma, a eficiência na prestação do serviço público que a elas (parcerias público-privadas) se tem inerente, impõe sempre o emprego da melhor tecnologia e dos métodos mais modernos de gerenciamento ambiental, com olhos à qualidade total na execução das atividades públicas de saneamento ambiental.

Essa eficiência, frise-se, será constantemente avaliada, porquanto há atrelamento do retorno financeiro à qualidade das obras e/ou da prestação de serviços públicos aos usuários ou beneficiários, tomando-se por base critérios objetivos estabelecidos no contrato de PPP – Parceria Público-Privada.

E à guisa de exemplificação dessas vantagens, pode-se citar o projeto de universalização da oferta dos serviços de coleta e tratamento de esgotos da Região Metropolitana da Grande Vitória, como parte do “Projeto PPP em Saneamento” do Estado do Espírito Santo, em busca da sua antecipação (universalização hoje prevista, no Plano de Desenvolvimento do ES, para 2025), bem como a gestão ambiental eficiente de todo o serviço por parte do parceiro privado, com significativa melhora na qualidade de vida da população da região.

Outro exemplo da vantajosa aplicação ambiental das parcerias público-privadas é o caso de Rio Claro, cidade do interior de São Paulo que, como a maioria dos municípios brasileiros não atendidos pelas empresas estatais de água e esgoto, não tem recursos próprios su-

ficientes para aplicar no saneamento. A opção pela descentralização das atividades de saneamento básico, no caso, se deu, ainda, em função do baixo impacto tarifário em relação às concessões ditas comuns, como também pelo controle permanecer com o Poder Público.

Na mesma toada, outra cidade do interior paulista, São Carlos, implanta projeto de parceria público-privada para cuidar da limpeza urbana, com a implantação de pagamento fixo pelo volume de lixo coletado. A nova modalidade de contratação, sob a forma administrativa, com duração de 20 (vinte) anos, prorrogáveis por mais 10 (dez) anos, recebe aquiescência do TCE – Tribunal de Contas do Estado, vez que incentiva a empresa a implantar programas de coleta seletiva e reciclagem de lixo (com criação de estrutura física para cooperativas), reduzindo o volume encaminhado ao aterro sanitário do Município (no modelo então vigente, a empresa recebia por tonelada de lixo coletado e encaminhado ao aterro). Implantar-se-á, também, um sistema de queima controlada do gás metano gerado pelo lixo orgânico, com procedimentos para obter créditos de carbono com essa queima (Investimentos e Notícias, s.d.).

O TCE destacou, em suas observações, o desatrelamento entre o volume de resíduos depositados no aterro e os valores recebidos pela iniciativa privada. A modelagem proposta privilegia a conservação do meio ambiente, já que a empresa terá que buscar alternativas para diminuir o lixo depositado, economizando-se, ainda, com a desnecessidade de um novo aterro sanitário (Investimentos e Notícias, s.d.).

Último exemplo a ser ora citado em termos de aplicabilidade ambiental do modelo das parcerias público-privadas é a criação recente de um fundo para reflorestamento (que também depende de autorização da Comissão de Valores Mobiliários – CVM), anunciado pela Vale S/A, a qual contará com 40% (quarenta por cento) dele juntamente com os fundos de pensão Petros (Petrobras) e Funcef (Caixa Econômica Federal), e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com uma participação de 20% (vinte por cento) cada.

O objetivo é financiar o projeto de reflorestamento Vale Florestar, criado em 2007 pela mineradora, acelerando seu cronograma para promover a criação de alternativas econômicas para a população das regiões de florestas que não seja simplesmente queimar a madeira (existente) para fazer carvão, bem como reduzir o desmatamento que

³⁰ Miranda (s.d.), “Os benefícios para o meio ambiente com as parcerias público-privadas na área de saneamento básico”. Segundo o art. 10, VII, da Lei nº 11.079/04, tem-se: “Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: [...] VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir” (sic).

contribuiu para tornar o País o quarto emissor mundial de gases de efeito estufa, ante a liberação, assim provocada, de toneladas de dióxido de carbono (CO₂) na atmosfera.

Os investimentos iniciais serão feitos na Vale Florestar S.A., sociedade de propósito específico que será constituída, com o plantio de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) hectares de árvores no Brasil até 2022 – 300.000 (trezentos mil) hectares para proteção e recuperação de florestas nativas com árvores nobres e 150.000 (cento e cinquenta mil) para o plantio de eucalipto com fins comerciais –, estimando-se que o fundo de reflorestamento deve ter rendimento real de 8% (oito por cento) a 10% (dez por cento) ao ano, em um prazo de 07 (sete) anos.

Postas, assim, as hipóteses e os exemplos de aplicabilidade concreta das parcerias público-privadas em âmbito ambiental, passa-se às subsequentes conclusões do presente estudo.

Conclusões

À luz desses exemplos, a primeira conclusão que se extrai é a de que as aplicações ambientais das parcerias público-privadas são para projetos vultosos e de longo prazo de implementação, a possibilitar um gerenciamento de conhecimento e aplicação tecnológica avançados, com seus benefícios sendo sentidos em tempo significativamente menor ao que se poderia obter tradicionalmente com recursos exclusivos do setor público.

Outra conclusão que se tira é que, em termos de custo/benefício, a utilização do modelo de parcerias público-privadas ambientais somente pode se dar segundo uma gestão descentralizada e ecologicamente consciente, ou seja, preocupada com a eficiência e a qualidade dos serviços ambientais a serem prestados diretamente pelo setor privado, não descurando do fator orçamentário público envolvido.

Não obstante serem forma de financiamento da infraestrutura pública, ninguém se engana, as parcerias público-privadas representam um endividamento de longo prazo para o Estado, em graus controlados de responsabilidade fiscal, mas, seguramente, um endividamento. Somente com preparo e educação ambiental por parte também da Administração Pública é que se poderá encontrar a homeostase orçamentária para sua benéfica utilização³¹.

Daí concluir-se pela necessidade de uma austera gestão ambiental descentralizada e democrático-participativa, na medida do possível não apenas com participação popular (a sociedade civil organizada, muitas vezes detentora de melhores conhecimentos técnicos, auxiliando e participando na tomada das decisões administrativo-ambientais), mas com controle social (afora o externo já exercido, por exemplo, pelo Ministério Público³², Tribunais e Conselhos de Contas, e por intermédio do Poder Judiciário), segundo mecanismos, institutos jurídicos que permitam ao cidadão acompanhar os serviços públicos (tanto os em geral, que possuam algum impacto ambiental, como os de saneamento básico, cujos reflexos ecológicos são diretamente sentidos), além de também impugnar diretamente irregularidades no seu desempenho e trato das questões ecológicas.

De outro lado, é evidente a necessidade de se implementar uma sinergia ainda maior entre os vários pólos de competência ambiental, de modo a que haja uma harmônica troca de informações e uma atividade regulatória coordenada e mutualista entre os vários órgãos e entidades estatais, além de concertada, isto é, dialogada com o setor produtivo da sociedade, maximizando a fiscalização com uma profícua união de esforços e de recursos humanos, como também financeiros, haurindo do SISNAMA a efetividade que há tanto se espera.

Ignorar essas necessidades hodiernas é ignorar a própria realidade e, em última análise, descurar das políticas públicas ambientais, deixando-se de implementá-las quando e na proporção em que necessárias para a garantia do tão propalado desenvolvimento sustentável, no qual se insere a ideia do equilíbrio entre a preservação ambiental³³ e o progresso econômico do País (art. 4º, I, da Lei nº 6.938/81).

Referências

- ALMEIDA, J.R. de BASTOS; SARAMAGO, A.C.; MALHEIROS, T.M.; SILVA, D.M. 2009. *Política e planejamento ambiental*. 3ª ed., Rio de Janeiro, Thex, 456 p.
- BRANCO, S.M. [s.d.]. Saiba mais sobre o que é ... – Poluição. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/saiba.asp#desenvolvimento>. Acesso em: 15/09/2010.
- CASTILHO, E.W.V. de; CASTILHO, M.L.V. de. 2009. A diversidade cultural no conceito constitucional de meio ambiente. In: V. CARLIN (org.), *Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis, Conceito Editorial/Millennium Editora, p. 229-250.

³¹ Essa, inclusive, é uma atribuição do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental, como também um critério posto à implementação dessa política, consoante o que se extrai do art. 15, III, c/c art. 17, III, da Lei nº 9.795/99.

³² A respeito específico sobre o tema ambiental, vide: Gomes (2003).

³³ Sobre as quatro grandes formas de consideração constitucional da preservação do meio ambiente (questão autônoma, requisito intrínseco, limite externo/condicionamento de determinados direitos e finalidade concreta de um federalismo cooperativo, vide: Magalhães (2009).

- CETESB. [s.d.]a. Histórico. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/historico.asp>. Acesso em: 15/09/2010.
- CETESB. [s.d.]b. Objetivos. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/objetivos.asp>. Acesso em: 15/09/2010.
- CETESB. [s.d.]c. Descentralização da gestão ambiental – Municípios e CETESB compartilhando políticas para a melhoria da qualidade ambiental em SP. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/dga/apresentacao.asp>. Acesso em: 15/09/2010.
- CUSTEIO DE OBRAS PÚBLICAS (AUTOGERAÇÃO DE RECURSOS EM OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS). 1988. Mecanismos de negociações administrativas. *Revista de Direito Público*, 87: 114-202.
- ERENBERG, J.J. 2007. A educação ambiental como instrumento de política urbana. In: A.A. DALLARI; D.C.L. DI SARNO (coord.), *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte, Ed. Fórum, p. 247-267.
- FARIAS, T. 2010. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte, Fórum, 214 p.
- FILHO, M.J. 2004. As PPPs sob fogo cruzado. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 1º de dez., p. B-10.
- GOMES, L.R. 2003. *O ministério público e o controle da omissão administrativa: o controle da omissão estatal no direito ambiental*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 318 p.
- INVESTIMENTOS E NOTÍCIAS [s.d.] Disponível em: <http://indexet.investimentosenoticias.com.br/arquivo/2010/08/23/521/MEIO-AMBIENTE-Sao-Carlos-implanta-PPP-para-cuidar-do-lixo.html>. Acesso em: 15/09/2010.
- LEITE, J.R.M.; FERREIRA, M.L.P.C. 2009. As novas funções do direito administrativo em face do estado de direito ambiental. In: V. CARLIN (org.), *Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis, Conceito Editorial/Millennium Editora, p. 429-448.
- MAGALHÃES, M.T.R. 2009. Comentários sobre as relações constitucionais do meio ambiente nos vinte anos da Constituição Federal. *Interesse Público*, 11(57):115-133.
- MARQUES NETO, F. de A. 2005. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In: C.A. SUNDFELD (org.), *Parcerias público-privadas*. São Paulo, Malheiros Editores, p. 276-325.
- MELLO, C.A.B. de. 2010. *Curso de direito administrativo*. 27ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1120 p.
- MIRANDA, S.M. de. [s.d.]. Os benefícios para o meio ambiente com as parcerias público-privadas na área de saneamento básico. Disponível em: <http://www.azevedosette.com.br/sustentabilidade-ambiental/artigos/exibir/14>. Acesso em: 15/09/2010.
- MODESTO, P. 2005. Reforma do estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de 'serviço público', 'serviços de relevância pública' e 'serviços de exploração econômica' para as parcerias público-privadas. In: C.A. SUNDFELD (coord.), *Parcerias público-privadas*. São Paulo, Malheiros Editores, p. 433-486.
- NIEBUHR, P. de M. 2009. As vantagens das concessões públicas e PPPs no saneamento básico. Elaborado em 01/2009. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=12839>. Acesso em: 15/09/2010.
- ONU BRASIL. [s.d.] Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php. Acesso em 20/09/2010.
- PEREIRA, C.A.G. [s.d.]. Algumas novidades no setor de saneamento básico. Disponível em: <http://www.justen.com.br/informativo.php?informativo=1&artigo=257&l=pt>. Acesso em 20/09/2010.
- PIRES, L.M.F. 2006. *Regime jurídico das licenças*. São Paulo, Quartier Latin, 224 p.
- RELATÓRIO BRUNDTLAND. 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#1>. Acesso em: 16/09/2010.
- SILVA, S.T. da. 2009. O conceito de poluição ambiental e suas implicações jurídicas. In: O. MEDAUAR; N. NERY JUNIOR; C.M. D'ISEP (orgs.), *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, p. 284-303.

Submetido em: 15/12/2010

Aceito em: 07/04/2011