

AS CAPACIDADES ESTATAIS COMO CAIXA DE FERRAMENTA: UMA ABORDAGEM DISTINTA SOBRE A CRISE DO TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

STATE CAPACITIES AS A TOOLBOX: A DISTINCT APPROACH TO THE CRISIS OF THE PUBLIC BUS TRANSPORTATION SYSTEM IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Valmir de Oliveira Rodrigues Junior

 <https://orcid.org/0009-0002-1589-7116>

Correspondência: vrodrigues@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2025.89388

Recebido em: 28 jan. 2025 | **Aceito em:** 29 jan. 2025

RESUMO

A política pública de mobilidade urbana representa a consagração do direito à cidade, sendo compreendida atualmente como uma questão social. Em um cenário de crise acentuada na prestação dos serviços públicos de transporte urbano pelo setor privado, a efetivação deste direito vem sendo fortemente afetada, demandando a busca por diagnósticos e soluções, que passam pela retomada do protagonismo estatal através do florescimento e da recuperação de habilidades e capacidades próprias dentro de sua estrutura interna. Tomando por base a análise da revisão tarifária do Sistema de Transporte Público por Ônibus (SPPO) do Município do Rio de Janeiro, busca-se compreender a relação entre o grau de maturidade da capacidade estatal técnico-administrativa desenvolvida pelo ente público, a proteção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e seus impactos na propagação da política pública de mobilidade urbana.

Palavras-chave: Mobilidade Urbana; Políticas Públicas; Serviço Público; Capacidade Estatal; Contratos de Concessão.

ABSTRACT

The public policy of urban mobility represents the affirmation of the right to the city, currently understood as a social issue. In a context of acute crisis in the provision of urban transportation services by the private sector, the realization of this right has been significantly affected, necessitating the search for diagnoses and solutions that involve the resurgence of state leadership through the cultivation and recovery of inherent skills and capacities within its internal structure. Based on the analysis of the fare revision of the Public Bus Transport System (SPPO) in the Municipality of Rio de Janeiro, the aim is to understand the relationship between the level of maturity of the technical-



administrative state capacity developed by the public entity, the protection of the financial-economic balance of concession contracts, and their impacts on the propagation of the urban mobility public policy

Keywords: Urban Mobility; Public Policies; Public Service; State Capacity; Concession Agreements.

1 INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, a mobilidade urbana é representada como “a facilidade de deslocamento das pessoas e bens na cidade, tendo em vista a complexidade das atividades econômicas e sociais nela desenvolvidas” (Gomide, 2006). Esse conceito vem sendo objeto de uma transformação associado à sua compreensão como uma política pública necessária ao pleno exercício do direito à cidade, relacionando-se não apenas ao desenvolvimento econômico, como, também, ao efetivo usufruto da infraestrutura social pela população. Assim, também em decorrência da assimilação de elementos ligados à acessibilidade e à sustentabilidade, a mobilidade urbana deixa de ser vista por uma abordagem puramente técnica de engenharia de tráfego, sendo identificada como uma questão social (Pero; Mihessen, 2013).

De forma inusitada, a consolidação desta nova concepção convergiu com a expansão de uma verdadeira crise nos serviços públicos de mobilidade urbana (Rolnik; Klintowitz, 2010; Rodrigues, 2016), sendo crescente em todo o país a substituição no uso dos meios de transporte coletivo em favor daqueles de natureza individual (CNT, 2024. p. 68-69). Especificamente para o Município do Rio de Janeiro esta crise pode ser representada pela redução de aproximadamente 45% do número de passageiros transportados pelo Sistema de Transporte Público por Ônibus do Município do Rio de Janeiro (SPPO/RJ) na comparação entre os anos de 2015 e 2023¹.

Diversos elementos têm sido apontados como possíveis causas do crescente abandono dos serviços públicos de transporte em favor de outras modalidades (Pereira, *et al.* 2021²). Especificamente em relação ao serviço de ônibus, os principais fatores informados para sua substituição por outros modais incluem o pouco conforto oferecido

¹Conforme dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Transportes. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDFhMGFhMjZjY3MS00MjQ0LWlzMWQ3YTY3ZDA0Zjk5IiwidCI6IjkwNzI2YWVlLWQwMmMtNDlmZS05ODlmLTQ1ZGVmM2QwNjlkYyJ9>. Acesso em 15 de janeiro de 2025.

²Segundo dados de recente pesquisa elaborada pela Confederação Nacional de Transportes – CNT, parte expressiva da demanda de serviço público (18,2%) foi absorvida por aplicativos de transporte. Dentro deste contingente de pessoas, 56,6% pertencem à classe C e 20,1% às classes D e E (CNT, 2024).

nos deslocamentos (28,7%), a falta de flexibilidade de rotas e serviços (20,7%) e o elevado tempo de viagem (20,4%) (CNT, 2024. p. 87).

Por estar inserida em uma agenda em que há o predomínio da delegação da prestação dos serviços públicos à iniciativa privada (Gomide, 2006, p. 244-245), o debate sobre o tema, por vezes, é atraído por uma visão míope que contrapõe público e privado, resumindo a questão à polarização “mais Estado/menos Estado”. Usualmente atribuindo carga negativa à busca de retorno financeiro almejada pelo particular, esta concepção limita o diagnóstico do problema na medida em que simplifica o papel do Estado a um mero fiscal das atividades desempenhadas pelos agentes econômicos.

Por óbvio, ao conceber o Estado como um coadjuvante no oferecimento de serviços públicos, essa abordagem apresenta um retrato incompleto, exatamente por desconsiderar o necessário protagonismo estatal na concepção, implementação e na revisão de políticas públicas, ora dimensionadas sob a ótica da mobilidade urbana. A reinserção da Administração Pública nesta discussão mostra-se necessária na medida em que mesmo com a delegação de serviços públicos ao particular, o Estado permanece responsável por funções de grande relevância para o efetivo sucesso dos objetivos públicos traçados.

Da convergência destes elementos, o presente estudo parte da hipótese de que a eficiência na prestação de serviços públicos por agentes econômicos depende da existência de um aparato administrativo competente (Lazzarini, 2023), detentor de capacidades estatais específicas e capazes de influenciar na consolidação das políticas públicas almejadas (Gomide; Pires, 2014), especialmente no que diz respeito à conservação do conteúdo econômico das parcerias estabelecidas.

Para tanto, o artigo será dividido em quatro seções. A primeira irá discorrer sobre o denominado equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com agentes econômicos para a prestação de serviços públicos, abordando a relevância de sua manutenção, bem como os procedimentos necessários para resguardar a relação de equivalência original. A seção seguinte abordará sobre o conceito de capacidades estatais, apresentando a relação intrínseca existente entre a existência destas e o atingimento das finalidades públicas elencadas pelo Estado. Com base no arcabouço teórico construído nas seções anteriores, a terceira parte será dedicada ao estudo de caso da revisão tarifária dos contratos do SPPO/RJ³ relativa ao quadriênio de 2012 a 2015 e seus impactos

³Antes mesmo da pandemia de COVID-19, o sistema público de transporte por ônibus do Município do Rio de Janeiro apresentava sinais de desgaste como, por exemplo, (i) o elevado número de requerimento de

associados. Por fim, a quarta seção será dedicada exclusivamente para considerações finais.

2 A IMPORTÂNCIA E OS MECANISMOS DE GARANTIA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO PARA OS CONTRATOS DE CONCESSÃO E PARCERIA

Embora contemplem atividades econômicas e sociais de titularidade estatal que visam favorecer e ampliar o bem-estar da coletividade, os serviços públicos têm sido objeto de franca delegação em favor de empresas privadas (Aragão, 2017). Este movimento não aparenta possuir um único fator determinante, sendo associado, por exemplo, à crise de financiamento vivenciada pelo Estado nas décadas de oitenta e noventa, à necessidade de superar gargalos de infraestrutura e de serviços com maior velocidade ou, ainda, à busca por uma maior eficiência na gestão destas atividades.

Independente de suas razões, esta crescente delegação representa a aproximação das fronteiras entre público e privado em prol do desenvolvimento de um projeto comum, decorrente de uma ação governamental consubstanciada em política pública (Marques Neto, 2015. p. 403). A comunhão de esforços entre as esferas pública e privada para a prestação de serviços públicos é consolidada por meio de arranjos jurídicos-institucionais (Bucci; Coutinho, 2017) que, usualmente, adotam instrumentos como os contratos de concessão e de parceria público-privada, estabelecidos, respectivamente, pela Lei Federal nº 8.987/1995 e pela Lei Federal nº 11.079/2004⁴.

Todavia, este processo de releitura não significa o abandono dos objetivos específicos de cada parte, de modo que o Estado permanece responsável por garantir a oferta de serviços públicos em padrões adequados e o particular mantém sua busca pela lucratividade no desempenho da atividade.

Portanto, logo na partida, a delegação dos serviços públicos à iniciativa privada implica no reconhecimento de algumas premissas implícitas: o Estado deve ser capaz de

falência e recuperação judicial de empresas consorciadas prestadoras do serviço, (ii) o precário estado de conservação da frota circulante e (iii) o “desaparecimento” de linhas de ônibus. Parte destes elementos é abordado por Mauro Kleiman (2023).

⁴Importante assinalar que a delegação de serviços públicos também pode se dar por meio de outros arranjos jurídicos-institucionais como, por exemplo, as permissões e autorizações. Além disso, recentemente, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro chancelou a delegação da operação do serviço de transporte por teleférico do Morro da Providência à iniciativa privada através de “contrato tradicional” em detrimento do modelo de concessão/parceria (Processo nº 40/102.023/2024).

prever adequadamente padrões e condições mínimas para prestação do serviço público por terceiros; a forma de remuneração do projeto deve ser capaz de atrair potenciais interessados no projeto; o particular selecionado deve ser capaz de exercer as atividades delegadas com eficiência; e o Estado deve ser capaz de fiscalizar os serviços prestados pelo particular.

Para tanto, ainda durante a fase de concepção do projeto, o Estado delimita padrões mínimos que devem ser alcançados pelo particular ao longo da prestação do serviço. É o caso, por exemplo, (i) do estabelecimento de obras e intervenções obrigatórias acrescidas de padrões mínimos de prestação de serviços associados em concessões rodoviárias ou, ainda, (ii) de especificações mínimas do material rodante, complementado com encargos claros acerca da periodicidade e do trajeto de linhas em concessões de transporte público.

De forma simplificada, o conjunto destes parâmetros da operação representa o complexo de obrigações atribuídas ao particular pela delegação do serviço público, cujo efetivo cumprimento depende da realização de significativos investimentos ao longo prazo de concessão. Estes encargos são compensados com os direitos de natureza financeira obtidos através da exploração da atividade, por meio da possibilidade de cobrança de tarifa pública aos usuários do serviço (concessão comum). A tarifa pode ser complementada por uma contraprestação pública paga pela Administração Pública (concessão patrocinada) ou completamente substituída pelos valores pagos diretamente pelo erário público (concessão administrativa).

A relação original entre os direitos e as obrigações provenientes da delegação do serviço público compreende o conteúdo econômico da relação contratual que ocasiona o estabelecimento do denominado equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão (Guimarães, 2016). Esta relação consiste em um dos elementos essenciais da relação estabelecida entre Estado e particular, na medida em que garante, de um lado, a atratividade do negócio para o investidor privado e, de outro, as condições que regem a prestação de uma atividade pública (Schirato, 2013)

No entanto, pelo longo prazo de execução e pela própria natureza das obrigações envolvidas, os contratos de concessão são marcados por sua incompletude (Nóbrega, 2011. p. 99-102). Logo, as condições estabelecidas inicialmente – direitos e obrigações – invariavelmente serão alteradas no decorrer do projeto, demandando a adoção das medidas necessárias para readequação do conteúdo econômico que fundamenta o arranjo contratual.

Em se tratando de contratos de concessão e parceria, o processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pode se dar de três formas distintas: reajuste, revisão ordinária e a revisão extraordinária.

Para projetos estruturados com a previsão de pagamento de tarifas pelos usuários, o reajuste representa a preservação do valor real fixado inicialmente diante do fenômeno inflacionário através da aplicação automática de índices predeterminados após decorrido o prazo estabelecido contratualmente (Garcia, 2016. p. 359-360). Trata-se, portanto, de um mecanismo de proteção do conteúdo econômico da relação contratual, uma vez que a não implementação do reajuste representa o pagamento de tarifas em valor distinto daquele estabelecido inicialmente.

Diversamente, a revisão ordinária engloba um procedimento periódico previamente estabelecido em alguns contratos para permitir a reavaliação ampla do projeto concessionário e dos direitos e obrigações atribuídos a cada parte (Moreira, 2023. p. 340). Conforme Vitor Rhein Schirato, o procedimento de revisão ordinária é dotado de grau de complexidade significativamente superior ao processo de reajuste tarifário:

“Ainda, a revisão tarifária poderá ser realizada em certa periodicidade determinada pelo contrato de concessão com a finalidade de verificar se, com o passar do tempo, a relação entre encargos e benefícios foi mantida ou alterada. Contudo, a revisão jamais será realizada da mesma forma que o reajuste, eis que a análise procedida com a revisão é muito mais ampla e profunda do que a realizada com o reajuste. Não se trata de simplesmente aplicar ao valor da tarifa uma fórmula paramétrica ou um índice de inflação predefinido. Trata-se de uma extensa repactuação que se destina a analisar toda a estrutura de encargos e direitos existente em uma concessão de serviços públicos” (Schirato, 2013. p. 163).

Embora as formas e as condições variem conforme as regras delimitadas no arranjo contratual, a revisão permite analisar a performance do particular dentro de um ciclo temporal preestabelecido, incorporar novas técnicas e ferramentas que permitam a execução do objeto com maior eficácia ou, ainda, alterar critérios de acompanhamento das atividades. O resultado da revisão pode representar não apenas a modificações de parâmetros e obrigações anteriores, mas, também, da própria tarifa ou contraprestação devida ao particular.

Por fim, a revisão extraordinária representa o processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência de eventos imprevisíveis que possuam o condão de alterar a relação de direitos e obrigações do contrato e cujo risco de ocorrência tenha sido alocado à parte contrária (Marques Neto, 2016. p. 195). Desta forma, se na

revisão ordinária é o decurso de um determinado intervalo temporal que determina a reavaliação da estrutura do projeto, na revisão extraordinária é a ocorrência de um fato superveniente de desequilíbrio que possibilita a instauração do procedimento de repactuação pela parte interessada.

3 A CAIXA DE FERRAMENTAS DO ESTADO: AS CAPACIDADES ESTATAIS E SUA INFLUÊNCIA NOS ARRANJOS JURÍDICOS-INSTITUCIONAIS

Dado que o fenômeno da delegação de serviços públicos para a iniciativa privada importa no reconhecimento de algumas premissas implícitas que envolvem diretamente o papel do Estado – como a estruturação de um projeto de parceria capaz de a um só tempo, atrair particulares interessados na operação e garantir condições que permitam o desenvolvimento da atividade dentro de padrões adequados em favor da coletividade – é necessário reconhecer que a transferência da prestação não importa no deslocamento do ente público a uma função puramente secundária.

Pelo contrário, a construção de um modelo colaborativo entre público e privado voltado para a implementação de políticas públicas de bem-estar da coletividade demanda a retomada da compreensão e do aprofundamento de estudos do Estado como um ator social, detentor de autonomia relativa e de capacidades necessárias para alcançar os fins almejados.

A autonomia relativa compreende a não-subordinação automática do Estado à correlação de interesses existentes na sociedade, possibilitando a estipulação de objetivos e a formação de políticas e ações que não sejam mera projeção ou puro reflexo de fatores externos (Skocpol, 1985). Todavia, dentro de um cenário de parceria entre público e privado, a noção de autonomia relativa não comporta a noção de insulamento total e irrestrito da burocracia estatal. A melhor compreensão desta dinâmica se relaciona com o conceito de autonomia inserida apresentado por Peter Evans (1993) para designar a convergência de um Estado ativo, dotado de uma burocracia weberiana que possua interlocução com o setor privado, possibilitando a obtenção de informações necessárias, bem como a promoção de arranjos e parcerias para a implementação das finalidades estipuladas.

Embora não seja alheio a críticas decorrentes da possível modificação das relações entre público e privado (Evans, 1993. p. 137), o modelo de autonomia inserida é aquele

que apresenta maior aderência às dinâmicas que permeiam a atuação do Estado em relações que envolvam a delegação de serviços públicos, exatamente por permitir a convivência harmônica e cooperativa entre as esferas, sem, contudo, ignorar que o Estado representa um ator social dotado de autonomia e distanciamento de fatores externos.

Por outro lado, as capacidades estatais podem ser identificadas como um conceito versátil dadas as múltiplas definições encontradas na literatura (Cingolani, 2013). No entanto, o núcleo essencial desta noção pode ser identificado como as competências e habilidades desenvolvidas na estrutura do Estado que influenciam de forma determinante na concepção, na implementação e na revisão de políticas públicas (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Além de conferir maior validação para a criação de arranjos jurídico-institucionais cooperativos entre público, privado e sociedade civil (Lazzarini, 2023. p. 94), o constante aperfeiçoamento e florescimento de competências públicas permite, por exemplo, movimentar o conjunto de stakeholders envolvidos para a obtenção de legitimidade democrática em prol de determinada política pública e mapear os arranjos jurídico-institucionais passíveis de implementação visando extrair os melhores resultados possíveis para a finalidade almejada (Lazzarini et al, 2020).

Por se tratar de um conceito multidimensional (Cingolani, 2013), a operacionalização do conceito de capacidades estatais pode se dar sob diversas vertentes. Dentro do cenário nacional, a abordagem estabelecida por Gomide e Pires (2016, p. 127) tem sido aquela com maior preponderância. Para os autores, as habilidades do Estado podem ser examinadas sob duas dimensões distintas: a capacidade de natureza técnico-administrativa consolida as competências desenvolvidas pela estrutura burocrática estatal para conduzir as ações de governo, ao passo em que as habilidades de cunho político relacional estariam vinculadas às articulações para obtenção de consensos e coalizões de suporte para a implementação e manutenção de políticas públicas.

4 UM EXEMPLO PRÁTICO: A REVISÃO TARIFÁRIA DO CICLO 2012 A 2015 DO SPPO/RJ

4.1 Questões metodológicas

Uma vez que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão representa um pilar essencial para a efetiva prestação dos serviços públicos delegados,

mostra-se necessário que o Estado disponha de capacidade suficiente para garantir a preservação e a estabilidade do conteúdo econômico da relação contratual, sob pena de prejudicar os resultados almejados pela política pública setorial. Entretanto, o diagnóstico acerca do grau de maturidade das capacidades estatais representa tarefa difícil, na medida em que não se trata de um fenômeno facilmente observável.

Para instrumentalizar das capacidades estatais para pesquisas empíricas, Gomide, Pereira e Machado (2018) sugerem a decomposição do conceito em três níveis distintos: (i) o ontológico, no qual é dado enfoque acerca daquilo que se pretende conhecer, isto é, da noção de capacidade estatal em si; (ii) o constitutivo, caracterizado pelas dimensões que compõem o conceito a ser examinado; e (iii) o indicativo, onde são efetivamente aduzidas as variáveis que se pretende observar para a análise do fenômeno estudado. É a partir do ajuste destas dimensões à luz do fenômeno que se pretende observar que se torna possível avaliar empiricamente a maturidade das capacidades desenvolvidas por determinado ente federativo.

Com base neste arcabouço e adotando-se a análise documental (Creswell, 2007) como percurso metodológico, foi realizado estudo empírico acerca do grau de maturidade da capacidade estatal do Município do Rio de Janeiro para a revisão tarifária dos contratos que compõem o SPPO/RJ (dimensão ontológica). A análise foi restrita à capacidade estatal de natureza técnico-administrativa (Gomide; Pires, 2016), isto é, às competências e habilidades do aparato burocrático existente (dimensão constitutiva)⁵. Para materializar a análise, foram selecionados três indicadores, (i) a existência de burocracia governamental profissionalizada, (ii) o tratamento das informações apresentadas pelas concessionárias de serviço público e (iii) a produção de estudos ou relatórios técnicos conclusivos aptos a embasar as decisões do gestor público (dimensão indicativa).

Por englobar o exame acerca da existência de uma burocracia especializada quanto dos resultados oriundos de sua atuação na revisão tarifária do SPPO/RJ, os indicadores selecionados são tidos como suficientes para traçar um panorama analítico. A maturidade da capacidade técnico-administrativa existente será classificada como “alta” mediante a presença cumulativa dos três indicadores, ao passo em que seu enquadramento como “média” levará em consideração a presença de um ou dois

⁵Adotou-se a divisão traçada inicialmente por Gomide e Pires (2016) no cenário nacional. A escolha de restringir a pesquisa à capacidade técnico-administrativa não desconhece uma possível incompletude dos resultados encontrados no nível ontológico, posto que ausente a análise da capacidade de natureza político-relacional. Entretanto, a opção metodológica visa aprofundar o estudo no plano mesoinstitucional de políticas públicas (Bucci, 2013).

indicadores e, por fim, a avaliação “baixa” decorrerá apenas diante da ausência de qualquer dos critérios estabelecidos.

O principal material de pesquisa utilizado para a avaliação da capacidade técnico-administrativa será proveniente do processo administrativo nº 03/001.421/2017, cujo objeto consistiu na implementação do procedimento de revisão tarifária para o ciclo 2012-2015. Considerando que os critérios e os procedimentos para a revisão tarifária são estabelecidos contratualmente (Marques Neto, 2016. p. 194), também serão consultados, como fontes secundárias de pesquisa, o Edital de Concorrência CO nº 10/2010, seus anexos integrantes e os contratos de concessão do SPPO/RJ oriundos deste certame.

Por fim, as repercussões provenientes do grau de maturidade capacidade estatal técnico-administrativa no serviço público serão observadas através da análise da Ação Civil Pública nº 0045547-94.2019.8.19.0001, em trâmite perante a 8ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro e de atos administrativos publicados pelo Município do Rio de Janeiro, especialmente o Decreto Municipal nº 38.279/2014, o Decreto Municipal nº 40.877/2015, o Decreto Rio nº 51.889, de 26 de dezembro de 2022, o Decreto Rio nº 51.915, de 02 de janeiro de 2023, a Resolução SMTR nº 3.591, de 01 de fevereiro de 2023, o Decreto Rio nº 52.820, 03 de julho de 2023.

4.2 O histórico da revisão tarifária quadrienal

Em 2010, o Município do Rio de Janeiro estruturou procedimento competitivo visando a seleção de concessionárias para a prestação do serviço público de transporte por ônibus na cidade. Concluído o procedimento, foram selecionados quatro consórcios, sendo cada um destes responsável por uma rede de transporte regional (RTR) em uma área específica da metrópole⁶. Para além do reajuste anual da tarifa, os contratos de concessão incluíram disposição específica acerca de revisão ordinária:

“CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA (Revisão da Tarifa)

12.01 – Uma vez decorrido o prazo de 12 (doze) meses a contar do vencimento do prazo fixado para início da operação dos serviços previsto no item 4.1, o PODER CONCEDENTE realizará processo de revisão da tarifa com o objetivo de rever seu valor em função da

⁶São eles: o Consórcio Intersul de Transportes (RTR 2), o Consórcio Internorte de Transportes (RTR 3), o Consórcio Transcarioca de Transportes (RTR 4) e do Consórcio Santa Cruz Transportes (RTR 5). A RTR 1 compreende a região central da cidade, cuja operação é realizada de forma conjunta pelas quatro concessionárias.

verificação da produtividade e eficiência na prestação dos SERVIÇOS pela CONCESSIONÁRIA.

12.2 – Novos processos de revisão de tarifa de que trata o item 12.01 serão instaurados a cada 4 (quatro) anos, a contar da data em que entrar em vigor a tarifa resultante do processo de revisão imediatamente anterior”.

Diante desta regra contratual, os consórcios prestadores de serviço público apresentaram, em 27 de abril de 2017, reiteração do requerimento de abertura de procedimento próprio para a revisão tarifária dos contratos de concessão, ensejando a abertura do processo administrativo nº 03/001.421/2017⁷.

A conclusão obtida pelo corpo técnico da Secretaria Municipal de Transportes é oriunda da apresentação, pelos consórcios concessionários, de documentação contábil relativa aos exercícios do ciclo quadrienal de 2012 a 2015 com abstenção de opinião pela auditoria contratada. Conforme a “Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TA 705 – Modificações na opinião do auditor independente”, esta circunstância representa que o trabalho desenvolvido pela equipe de auditoria é cercado de elevado grau de incerteza, capaz de impactar sensivelmente o resultado do estudo:

“Abstenção de opinião

9. O auditor deve abster-se de expressar uma opinião quando não consegue obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar sua opinião e ele conclui que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis, se houver, poderiam ser relevantes e generalizados.

10. O auditor deve abster-se de expressar uma opinião quando, em circunstâncias extremamente raras envolvendo diversas incertezas, ele conclui que, independentemente de ter obtido evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre cada uma das incertezas, não é possível expressar uma opinião sobre as demonstrações contábeis devido à possível interação das incertezas e seu possível efeito cumulativo sobre essas demonstrações contábeis” (Brasil, 2016).

Mesmo com a concessão de prazo específico para a entrega de documentação contábil sem ressalvas relativa ao quadriênio de 2012 a 2015, as concessionárias apenas atenderam à solicitação de forma intempestiva e parcial⁸, apresentando informações

⁷Diante da regra contratual, o processo de revisão tarifária deveria ter sido iniciado ainda em 2015. Ocorre que, mesmo diante de requerimentos formulados pelos consórcios em 29 de outubro de 2015 e 16 de novembro de 2016, não foram instaurados processos administrativos próprios na ocasião. Conforme a resposta enviada pela Secretaria Municipal de Transportes, a documentação entregue pelos consórcios não teria observado as regras contratuais e regulamentares, ensejando, inclusive, a aplicação da sanção de advertência.

⁸ Conforme é possível extrair do processo administrativo de revisão tarifária, a conduta das concessionárias culminou na abertura dos processos administrativos 03/000.929/2018 (Consórcio Intersul de Transportes),

operacionais e contábeis dos exercícios de 2015 e 2016. Entretanto, mesmo com a submissão da documentação à Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, o procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do quadriênio 2012-2015 foi encerrado em 05 de maio de 2022 ante a alegação do Município do Rio de Janeiro de “impossibilidade de conclusão da revisão tarifária com base nas demonstrações financeiras de 2012 e 2015”.

4.3 O grau de maturidade da capacidade estatal técnico-administrativa e os impactos no serviço público

Uma vez delimitados os indicadores de capacidade estatal necessários para a avaliação do objeto de pesquisa e abordado o panorama histórico do processo de revisão tarifária do SPPO/RJ para o ciclo 2012/2015, promoveu-se a análise documental da íntegra do processo administrativo nº 03/001.421/2017. Os resultados deste processo foram sintetizados na tabela abaixo:

Tabela 1 – Resultado da análise da capacidade técnico-administrativa

Indicador	Análise Documental
Existência de burocracia governamental profissionalizada	Levando-se em consideração o conceito de burocracia extraído de Evans (1993), pode-se concluir pela presença do indicador estabelecido anteriormente, uma vez que a documentação submetida foi examinada por corpo técnico existente na Secretaria Municipal de Transportes, contando com a colaboração da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. Além disso, por determinação do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, foi contratada empresa de auditoria independente para auxiliar o ente público nos trabalhos de revisão tarifária (processo administrativo nº 03/000.620/2014).
Tratamento das informações apresentadas pelas concessionárias de serviço público	De modo geral, os atos dos gestores públicos (Secretário ou Subsecretário) existentes dentro do processo administrativo foram precedidos de análise técnica efetuada pela burocracia governamental da documentação contábil apresentada pelas concessionárias. Durante o processo, a burocracia governamental identificou incongruências nas demonstrações contábeis, sendo requerida sua complementação pelas concessionárias.
Produção de estudos ou relatórios técnicos conclusivos aptos a embasar as decisões do gestor público	Sob a justificativa de incompletude das demonstrações financeiras de 2012 a 2015, o processo administrativo foi encerrado sem a avaliação da produtividade e eficiência das concessionárias na prestação do serviço público delegado na forma da regra contratual.

Fonte: Elaboração própria com base no processo administrativo nº 03/001.421/2017 (2025).

03/000.930/2018 (Consórcio Internorte de Transportes), 03/000.931/2018 (Consórcio Transcarioca de Transportes) e 03/000.932/2018 (Consórcio Santa Cruz Transportes) para apurar a ocorrência de descumprimento de obrigação contratual relativa à entrega de balanço e auditoria anual.

Os resultados encontrados convergem para reconhecer que o grau de maturidade da capacidade técnico-administrativa encontra-se em patamar “médio”, na medida em que o ente municipal é guarnecido por uma burocracia governamental profissionalizada, responsável por realizar o tratamento das informações apresentadas pelas concessionárias de serviço público para fins de revisão ordinária dos contratos de concessão.

A ausência isolada da última variável, entretanto, representou impacto direto na conclusão do processo de revisão tarifária, uma vez que não foram produzidos estudos técnicos acerca do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos⁹. Mais do que a impossibilidade de atingir um procedimento estabelecido previamente no contrato, o encerramento inconclusivo da revisão ordinária dos contratos de concessão representou impactos concretos na prestação do serviço público. Isto porque, o Poder Judiciário, em 2019, determinou a proibição de aplicação de qualquer novo reajuste tarifário em favor das concessionárias¹⁰. A ordem judicial adotou como fundamento o descumprimento do dever de apurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão por meio da revisão quadrienal:

“Ao reconhecer que não realiza o reequilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão, o MRJ acaba por admitir desrespeito ao contrato de concessão, mormente no que tange à periodicidade para revisão tarifária, o que demonstra a probabilidade do direito invocado.

A permissão para reajuste de tarifas sem prévia apresentação dos dados auditados e conseqüente risco de elas serem injustas, está a robustecer o perigo de dano iminente e ao resultado útil do processo, na medida em que um número indeterminado de usuários dos serviços de transporte operacionalizado pelos Consórcios réus será compelido ao pagamento de tarifas pelas quais não poderá ser ressarcido, bem como para fazer cessar provável enriquecimento sem causa deles, com o que o direito não pode se compadecer”.

O veto judicial ao reajuste tarifário agravou problemas que já eram visíveis no sistema de ônibus municipal¹¹ como a redução da oferta de coletivos em circulação, a

⁹ Os contratos de concessão do SPPO/RJ são omissos no que diz respeito à metodologia de revisão tarifária necessária para a “verificação da produtividade e eficiência na prestação dos serviços”. Diante deste cenário de relativa liberdade acerca do método e ausência de informações com o grau necessário de confiabilidade, a apuração do equilíbrio econômico-financeiro poderia ter se dado por meio de outras metodologias como, por exemplo, o benchmarking, modelo adotado então adotado pela ANEEL para revisão tarifária durante (Peano, 2005).

¹⁰ A decisão mencionada foi proferida em 11 de abril de 2019 nos autos da Ação Civil Pública nº 0045547-94.2019.8.19.0001, proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro objetivando a declaração de caducidade das concessões por descumprimento das regras legais e contratuais e suposto enriquecimento sem causa das concessionárias de serviço público.

¹¹ Conforme dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Transportes, antes mesmo da ordem judicial, os números divulgados pelo Município do Rio de Janeiro no período compreendido entre 2015 e 2019 já

ampliação do intervalo entre as viagens e a degradação da frota, culminando em um transporte superlotado e em desacordo com os padrões exigidos pelos usuários do serviço (Kleiman, 2023). A questão tarifária apenas foi superada através da celebração de acordo judicial celebrado entre o Município do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e as concessionárias de serviço público em 19 de maio de 2022. Dentre outros elementos, a autocomposição consolidou a redução do prazo de vigência dos contratos de concessão e implementou um sistema de subsídio público em favor das concessionárias para complementação do valor da tarifa paga pelos usuários. Sua homologação convergiu com o crescimento dos indicadores de viagens realizadas, passageiros transportados e quilômetros cobertos.

O deslocamento do polo decisório do equilíbrio econômico-financeiro para o Poder Judiciário, contudo, representou outros entraves ao serviço público. Diante da determinação, por meio da Resolução SMTR nº 3.591, de 01 de fevereiro de 2023, do desconto do subsídio tarifário para veículos que transitassem com ar-condicionado inoperante, o Poder Judiciário determinou a suspensão da norma por estar em desacordo com os termos do acordo judicial homologado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além de oferecer a possibilidade de deslocamento entre dois pontos distintos, a mobilidade urbana eficaz garante a possibilidade de acesso e aproveitamento da infraestrutura social do ambiente urbano que, usualmente, se encontra inserida em espaços ocupados por grupos privilegiados. Em territórios marcados por significativas barreiras históricas, físicas e econômicas como o Município do Rio de Janeiro, o oferecimento de serviços públicos de transporte eficientes adquire, portanto, um potencial emancipatório.

Por se tratar de serviços cuja operação costuma assumir a forma de arranjos jurídico-institucionais envolvendo os setores público e privado, a materialização concreta dos objetivos da parceria depende da convergência de interesses e dos recursos de ambas

demonstravam queda em indicadores como (i) quantidade de viagens, (ii) quantidade de quilômetros cobertos e (iii) quantidade de passageiros transportados. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibMDFhMGFINjMtZjY3MS00MjQ0LWlZOTMtMWQ3YTY3ZDA0Zjk5IiwidCI6IjkwNzI2YWVILWQwMmMtNDlmZS05ODlmLTQ1ZGVmM2QwNjlkYyJ9>. Acesso em 15 de janeiro de 2025.

as partes em prol deste projeto comum. Sob este enfoque, muito se discute acerca dos incentivos necessários para que o particular cumpra com as obrigações assumidas visando atender plenamente o sempre mutável interesse público. O papel do Estado, por outro lado, pouco é aprofundado, se resumindo a circularidade de fiscalização das atividades privadas e de garantia dos direitos econômicos dos contratos. Ao final, esta retórica apenas reproduz a lógica de contínuo esvaziamento do Estado dentro de um contexto neoliberal.

Através do estudo e da compreensão das habilidades enraizadas dentro da estrutura do Estado, a retomada e a proliferação de estudos sobre as capacidades estatais pode representar o rompimento deste ciclo ao oferecer um diagnóstico diferente: quais competências podem ser aprimoradas pelo ente público para oferecer uma abordagem distinta em resposta aos problemas que se multiplicam ao longo do país como, por exemplo, a crise dos serviços públicos de transporte coletivo. Muito mais do que resposta concreta, o aprofundamento de uma agenda de pesquisa empírica que envolva as capacidades estatais oferece uma oportunidade de reflexão sobre o próprio papel do Estado.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TA 705: Modificações na opinião do auditor independente**. Brasília, 2016.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjEwtWsjdCLAxVxhJUCHSrAD5IQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fcfcc.org.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F01%2FNBC705_aud.docx&usq=AOvVaw2RoPG0DtkrLLX5ay0vjz7T&opi=89978449 Acesso em: 03 jan. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica. In COUTINHO, Diogo; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiIwIPOjdCLAxUsp5UCHYumGzQQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fopenaccess.blucher.com.br%2Farticle-list%2F9788580392821->

[374%2Flist&usg=AOvVaw1kwrA_X2JWfN95T18eroZ8&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjA34nnjdCLAxWtvJUCHUHIBK4QFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fcris.maastrichtuniversity.nl%2Ffiles%2F978997%2Fguid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf&usg=AOvVaw2Bg5xluNmUo142_Vb3R7Ar&opi=89978449) Acesso em: 19 fev. 2025.

CINGOLANI, Lucian.a The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **MERIT Working Papers**, 2013-053. United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), 2013. Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjA34nnjdCLAxWtvJUCHUHIBK4QFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fcris.maastrichtuniversity.nl%2Ffiles%2F978997%2Fguid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-](https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjA34nnjdCLAxWtvJUCHUHIBK4QFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fcris.maastrichtuniversity.nl%2Ffiles%2F978997%2Fguid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf&usg=AOvVaw2Bg5xluNmUo142_Vb3R7Ar&opi=89978449)

[ASSET1.0.pdf&usg=AOvVaw2Bg5xluNmUo142_Vb3R7Ar&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjA34nnjdCLAxWtvJUCHUHIBK4QFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fcris.maastrichtuniversity.nl%2Ffiles%2F978997%2Fguid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf&usg=AOvVaw2Bg5xluNmUo142_Vb3R7Ar&opi=89978449) Acesso em: 19 fev. 2025.

CNT. Pesquisa **CNT de mobilidade da população urbana**. Brasília: CNT, 2024. Disponível em: <https://cnt.org.br/pesquisas> Acesso em 08 jan. 2025

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre, RS: Artmed, 2007. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiJmr2JjtCLAxUcpZUCHelDLY0QFnoECAGQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.unb.br%2Findex.php%2Fles%2Farticle%2Fview%2F11610&usg=AOvVaw2PirlxqYJooa0fn9qHP3uP&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

EVANS. Peter. O Estado como problema e solução. In: **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, 28-29, 1993, pp. 107-156. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiZ5reujtCLAxXyqZUCHTadIKgQFnoECBsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Fln%2Fa%2FkyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv%2F%3Flang%3Dpt&usg=AOvVaw3Whv0i1WnEH0uM58dbrNTc&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. **Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise**. Fevereiro de 2006 – IPEA. Brasília, 2006. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjH_qDEjtCLAxUFp5UCHVY_LA0QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fportalantigo.ipea.gov.br%2Fagencia%2Fimages%2Fstories%2FPDFs%2Fpoliticas_sociais%2F13_ensaios12.pdf&usg=AOvVaw35jaDFsInpFdIpI2iXEBZM&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjH_qDEjtCLAxUFp5UCHVY_LA0QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fportalantigo.ipea.gov.br%2Fagencia%2Fimages%2Fstories%2FPDFs%2Fpoliticas_sociais%2F13_ensaios12.pdf&usg=AOvVaw35jaDFsInpFdIpI2iXEBZM&opi=89978449

[=8&ved=2ahUKEwiBttLTjtCLAxUhrJUCHZR7F9YQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F3098%2F1%2FLivro_Capacidades%2520estatais%2520e%2520democracia_arranjos%2520institucionais%2520de%2520pol%25C3%25ADticas%2520p%25C3%25BABlicas.pdf&usg=AOvVaw0YII6ywTSooStmie77AL1a&opi=89978449](https://www.repositorio.ipea.gov.br/bitstream/2F11058%2F3098%2F1%2FLivro_Capacidades%2520estatais%2520e%2520democracia_arranjos%2520institucionais%2520de%2520pol%25C3%25ADticas%2520p%25C3%25BABlicas.pdf&usg=AOvVaw0YII6ywTSooStmie77AL1a&opi=89978449) Acesso em: 19 fev. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. PIRES, Roberto Rocha C; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, p. 85-104, 2018. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj52bLljtCLAxWIIJUCHQbRD54QFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.enap.gov.br%2Fbitstream%2F1%2F3247%2F1%2FLivro_Burocracia%2520e%2520pol%25C3%25ADticas%2520p%25C3%25BABlicas%2520no%2520Brasil%2520-%2520interse%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520anal%25C3%25ADticas.pdf&usg=AOvVaw105zT5C3jA0V0sMAqjVCzt&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 89-108. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjkuoj6jtCLAxXvp5UCHe8VFekQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.academia.edu%2F60676387%2FO_EQUIL%25C3%258DBRIO_ECON%25C3%2594MICO_FINANCEIRO_NAS_CONCESS%25C3%2595ES_E_PPPS_FORMA%25C3%2587%25C3%2583O_E_METODOLOGIAS_PARA_RECOMPOSI%25C3%2587%25C3%2583O&usg=AOvVaw0MS-14DtojUsg-qalqLD9x&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

KLEIMAN, Mauro. O colapso dos ônibus no Rio de Janeiro durante a Covid-19 e seus impactos na mobilidade. In: Maria José das Neves Silva. (Org.). **Mosaico da humanidade: conexões nas Ciências Humanas e Sociais**. 1ed. Campina Grande: Licuri, 2023, v. 1, p. 20-26. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiw1vGMj9CLAxVyppUCHfPX EZ8QFnoECBIOAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fpublication%2F374851567_O_colapso_dos_onibus_no_Rio_de_Janeiro_durante_a_COVID-19_e_seus_impactos_na_mobilidade&usg=AOvVaw1noxHbBZSrN-vE7J48pdt&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

LAZZARINI, Sérgio G. **A privatização certa**: Por que as empresas privadas em iniciativas públicas precisam de governos capazes. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2023. LAZZARINI, Sergio G.; PONGELUPPE, Leandro S.; ITO, Nobuiki C.; OLIVEIRA, Felipe de Medeiros; OVANESSOFF, Armen. Public capacity, plural forms of collaboration, and the performance of public initiatives: a configurational approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 30, n. 4, p. 579-595, out. 2020. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj5hZSkj9CLAxXFjJUCHaEPot8QFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.insper.edu.br%2Fbitstreams%2F1bf9da4d-45a7-422f-82b4-d1782a5e2826%2Fdownload&usg=AOvVaw2wbFi6LivbfrpV2ZRxRPvj&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A bipolaridade do direito administrativo e sua superação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (coord.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiQg-zj9CLAxX6sJUCHQdfLPQQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fsbdp.org.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F01%2Fcontratos-publicos-e-direito-administrativo.pdf&usg=AOvVaw3yswtkCyN4ti5GVGS4GBBK&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: (concessões, parcerias, permissões e autorizações). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NÓBREGA, Marcos. **Direito da infraestrutura**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. PEANO, Claudia de Rosa. **Regulação tarifária do setor de distribuição de energia elétrica no Brasil**: uma análise da metodologia de revisão tarifária adotada pela ANEEL. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjih5vej9CLAxVliJUCHUmYJrwQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.usp.br%2Fitem%2F001470023&usg=AOvVaw3N8BVD1FaeJ427dxBrKmh1&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

PEREIRA, Rafael H. M.; WARMAR, Lucas; PARGA, João; BRAGA, Carlos Kauê; HERSZENHUT, Daniel; SARAIVA, Marcus. Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: O uso do transporte coletivo e individual, Texto para Discussão, No. 2673, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, 2021 Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2673> Acesso em: 19 fev. 2025.

PERO, Valéria; MIHESSEN, Vitor. Mobilidade urbana e pobreza no Rio de Janeiro. **Revista Econômica**, 15(2), 23-50. 2013. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiX_uaKkNCLAxXtq5UCHYECCcIQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.uff.br%2Frevistaeconomica%2Farticle%2Fview%2F34862&usg=AOvVaw2LfoJySrM3laVikQm0kzCx&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewizgJWZkNCLAxXZgpUCHRmcN2oQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Frsocp%2Fa%2FL3fXK7DBfmxRf9jB6dmrSc%2>

[F&usg=AOvVaw0922UYcvhAUEDJtowSZxtY&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi8obmnkNCLAxXzR7gEHctbNqkQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.observatoriodasmetroles.net.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F05%2FMobilidade-urbana_Juciano-Rodrigues.pdf&usg=AOvVaw3DRYDJoZqzKR5Kw0Iic-BG&opi=89978449) Acesso em: 19 fev. 2025.

RODRIGUES, Juciano Martins. Mobilidade urbana no Brasil: crises e desafios para as políticas públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 34, p. 80-93, 2016. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi8obmnkNCLAxXzR7gEHctbNqkQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.observatoriodasmetroles.net.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F05%2FMobilidade-urbana_Juciano-Rodrigues.pdf&usg=AOvVaw3DRYDJoZqzKR5Kw0Iic-BG&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. Mobilidade na cidade de São Paulo. **Estudos Avançados**. São Paulo, v 25 n 71. 2001. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjPg4m1kNCLAxUzp5UCHYL-GR8QFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.revistas.usp.br%2Fav%2Farticle%2Fview%2F10600&usg=AOvVaw0ROCa0sn-BDHEmbYaZKPXo&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O reajuste tarifário nas concessões de serviços públicos. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 149-168, out./dez., 2013. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi_573FkNCLAxXGIJUCHdw4BAIQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistaec.com%2Findex.php%2Frevistaec%2Farticle%2Fdownload%2F116%2F299&usg=AOvVaw0jCrKJ5KHsxi20rhZMhLBJ&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiNuL7TkNCLAxUdpZUCHXwhA18QFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.cambridge.org%2Fcore%2Fbooks%2Fbringing-the-state-back-in%2Fbringing-the-state-back-in-strategies-of-analysis-in-current-research%2FB0C3ED9DB395D236BB9195FCBA7CE910&usg=AOvVaw3eK1_2K19C8biWSul2cRgh&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.