



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Programa de Pós-Graduação em Direito
Faculdade de Direito

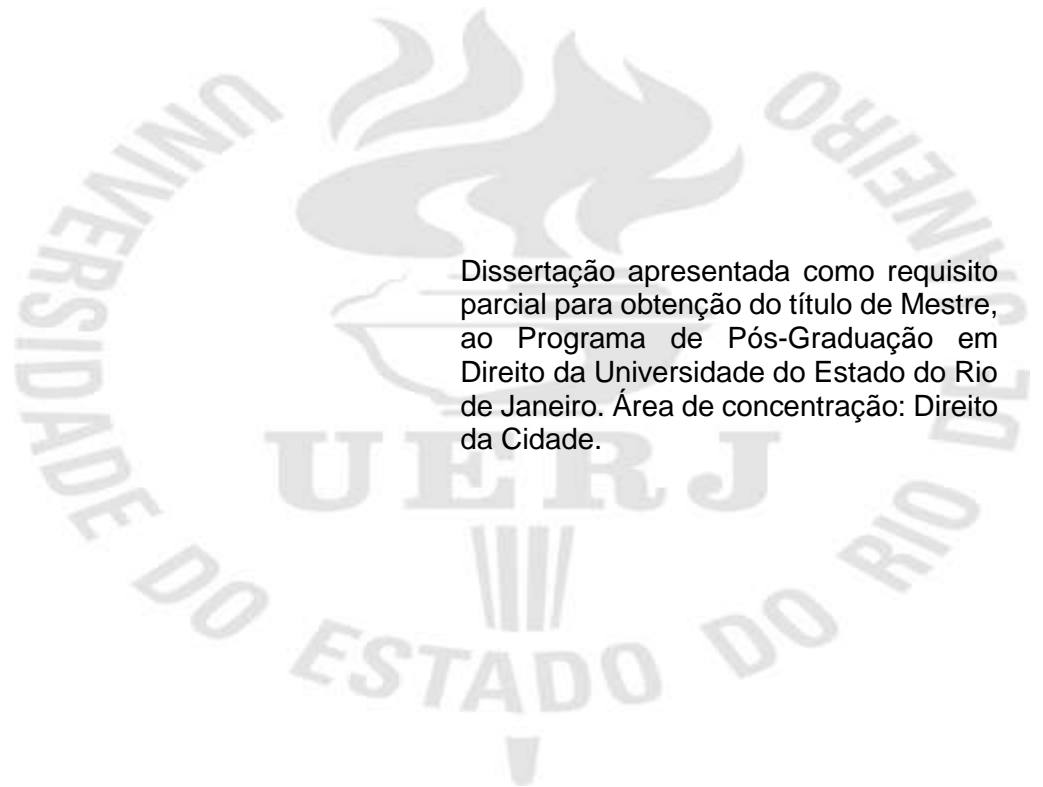
Natasha Torres Gil Nunes

Transporte Individual Urbano e a regulação do aplicativo “Uber”

Rio de Janeiro
2017

Natasha Torres Gil Nunes

Transporte Individual Urbano e a regulação do aplicativo “Uber”



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof. Dra. Vânia Siciliano Aieta

Rio de Janeiro

2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

N972

Nunes, Natasha Torres Gil.

Transporte individual urbano e a regulação do aplicativo “uber” /
Natasha Torres Gil Nunes. - 2017.

125 f.

Orientador: Prof. Dr^a Vânia Siciliano Aieta.

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1. Direito urbano - Teses. 2. Política urbana - Teses. 3. Locomoção –
regulação – Teses. I. Aieta, Vânia Siciliano. Universidade do Estado do Rio
de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 34:007

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Natasha Torres Gil Nunes

Transporte Individual Urbano e a regulação do aplicativo “Uber”

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovada em 10 de março de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Vânia Siciliano Aieta (Orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota
Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Rio de Janeiro

2017

DEDICATÓRIA

Aos servidores públicos por essência, que, mesmo desacreditados e em momentos de profunda crise, trabalham eticamente pelo conhecimento e pela construção de uma sociedade mais justa.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof. Dra. Vânia Siciliano Aieta, pelos braços e caminhos sempre abertos.

Aos professores Dr. Daniel Brantes Ferreira e Dr. Jerson Carneiro Gonçalves Júnior, ventos essenciais a soprarem minha vela de forma firme e suave rumo a este norte do mestrado que me traria tantas boas surpresas, possibilidades e aprendizados.

À minha mãe, mais que família e suporte, parceira incansável até o ponto final e o último ajuste.

À minha família, meu fundamento, meu apoio, meu incentivo a crescer. Que eu siga tentando evoluir e recebendo, em retorno, os sorrisos, o brilho no olhar compartilhado e os abraços de apoio, sempre a melhor recompensa.

À minha família carioca, um porto em que atraquei com a segurança de não estar sozinha, retirando da nova cidade qualquer estranheza que ela pudesse trazer e qualquer medo de desamparo.

Às minhas irmãs de vida no Rio, Raíssa Veloso e Deborah Nunes, por me oferecerem, nestes dois anos, teto físico e piso emocional, essenciais à superação dos obstáculos do mestrado quando a razão se visse ameaçada por outros sentidos.

Ao amigo Mateus Fernandes Lima, responsável por me apresentar esta oportunidade e me impulsionar nos primeiros passos.

Aos colegas de Governo Federal, que muito me ensinaram e me instigaram aos estudos. Em especial ao Dr. Alexandre de Ávila Gomide que, de início chefe, tornou-se amigo e grande incentivador.

Aos colegas de mestrado, pelo aprendizado coletivo, pela ajuda mútua e pelos incentivos.

Aos amigos que se interessaram pelo tema, debateram comigo e me ajudaram a pensar em argumentos – mas também a temer as reações e estar preparada.

Aos alunos da minha primeira experiência em sala de aula, que certamente me ensinaram muito mais sobre o Direito, sobre oportunidades e diferenças e sobre mim, que eu a eles, em minha modesta tentativa de ensinar-lhes.

RESUMO

NUNES, N.T.G. Transporte Individual Urbano e a regulação do aplicativo “Uber”. 2017. 125f. Dissertação. (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

A pesquisa parte do conflito e das novidades introduzidos no Brasil com a atuação do aplicativo Uber para analisar a regulação do transporte individual de passageiros e propor um caminho para lidar com essa nova forma de prestação do serviço. A proposta busca considerar não somente as questões econômicas que foram circuladas nas mídias e debates em geral, mas introduzir argumentos relativos à regulação urbana e à mobilidade nas cidades. Para tanto, as características essenciais da política pública urbana, em especial, os desafios da mobilidade urbana na atualidade, o campo jurídico do direito urbanístico e os fundamentos constitucionais são apresentados. Complementa a base teórica para a proposição a discussão sobre regulação, estreitando para a regulação urbana, a relação com a definição de serviços públicos. A partir daí, é adotada a relação dos fundamentos do Estado democrático de direito com o liberalismo político de Rawls para usar razão pública como instrumento de questionamento dos limites e rumos da regulação para o caso. As definições de transporte público coletivo e individual, bem como a caracterização dos serviços de táxi e dos aplicativos como Uber são expostas para introduzir a análise prática. A proposta resultante dessa combinação de argumentos consiste na revisão da regulação geral do transporte individual de passageiros, diferenciando-o em três categorias, a de ponto de táxi, a de bandeirada ou veículo circulante e a de serviço por chamada porta-a-porta. Nessa última categoria estariam enquadrados os novos aplicativos de transporte individual de passageiros e, para ela deveria ser eliminada a reserva legal de mercado feita por lei federal aos taxistas. Isso permitiria maior segurança jurídica ao funcionamento dos aplicativos, além de ratificar uma evolução das relações de prestação de transporte que já ocorre de fato em muitas cidades brasileiras e que se mostra benéfica e capaz de apresentar soluções para problemas antigos que não possibilitavam a flexibilização da regulação dos táxis. Outro ponto relevante da proposta está na indicação da necessidade de trabalhar melhor as informações do mercado de transporte individual. Informações essas que, com a tecnologia dos aplicativos, podem passar a ser coletadas e cruzadas com mais facilidade e gerar melhores substratos para as decisões públicas em torno da mobilidade urbana, suas diretrizes e sua regulação.

Palavras-chave. Mobilidade Urbana. Táxi. Uber. Direito urbanístico. Política Urbana. Liberalismo político. Razão Pública. Regulação. Rawls. Transporte público.

ABSTRACT

NUNES, N.T.G. *Individual transport in the cities and Uber's regulation*. 2017. 125f. Dissertação. (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

This work aims to analyze urban individual transport's regulation after the arrival of applications such as Uber to rival the traditional and regulated taxi' service. The analysis does not consider only issues of Economy, but also the urban regulation, urban mobility and citizens' rights referred to urban life. Therefore, fundamentals of urban public policy, constitutional matters, the challenges urban mobility faces nowadays and the context given by urban regulation are presented. The long-aged and the new regulatory debates are described and the concept of public service also. The political liberalism by Rawls and his public reason instrumental are the keys for the argumentative construction of this work. Essential practical contextualization is made such as definition and keys differences between mass public and individual transport, the characteristics of taxi regulation and how apps like Uber work. Finally, it concludes for the need of revising individual transport regulation to divide it in three categories: two of the street taxi – rank taxi and hailing taxi – and the other would be by call. This last category is the one correspondent to the new apps and for it, there should be eliminated entry barriers. Doing this would allow the technological evolution of the service to take place, to satisfy better the citizens, to solve some of the traditional competition problems the taxi market presents, also to have more legal stability. Another important recommendation is to use this opportunity to work better on having information these apps could provide and using this to measure the real need of regulations and new proposals for the public policy of urban mobility.

Keywords: Urban mobility. Taxi. Uber. Urban law. Public policy. Political liberalism. Rawls. Public reason. Regulation. Public transport. Individual transport.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
-----------------	---

1	O BRASIL URBANO, A MOBILIDADE E A CHEGADA DO UBER.....	11
1.1	Cidades, planejamento urbano e direito urbanístico.....	12
1.1.1	<u>Direito urbanístico no Brasil.....</u>	15
1.2	Definindo mobilidade urbana.....	19
1.3	Direito urbanístico e a Política Nacional de Mobilidade Urbana.....	23
1.4	A competência legal da mobilidade urbana no Brasil.....	27
1.5	A problemática da mobilidade urbana no Brasil e a busca por soluções.....	32
1.6	Uber e a nova proposta de transação do serviço individual de transporte de passageiros.....	39
2	REGULAÇÃO: DO QUE SE ESTÁ FALANDO.....	44
2.1	Novos debates regulatórios.....	48
2.2	A regulação da atividade econômica no Estado brasileiro	51
2.2.1	<u>Os princípios constitucionais da ordem econômica.....</u>	53
2.3	A regulação urbana.....	56
2.3.1	<u>Regulação do transporte público urbano.....</u>	58
2.4	A noção de serviço público e a regulação.....	65
2.5	Recorrendo à razão pública.....	68
2.5.1	<u>Liberalismo político a partir de Rawls.....</u>	69
2.5.2	<u>Posição original, consenso sobreposto e estabilidade.....</u>	71
2.5.3	<u>Razão Pública.....</u>	72
3	O TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS E O CASO UBER..	77
3,1	Histórico e caracterização do serviço regulamentado como táxi.....	77
3.2	O debate em torno da regulação dos táxis.....	81
3.3	A regulação dos táxis no Brasil.....	85
3.3.1	<u>Essencialidade versus utilidade.....</u>	88
3.4	Uber: o que alega ser e o que realmente é.....	92
3.4.1	<u>Uber e a economia compartilhada.....</u>	93
3.4.2	<u>O funcionamento do Uber: uma comparação.....</u>	96
3.5	Incerteza jurídica e os rumos do Uber no país.....	103
	CONCLUSÃO.....	106
	REFERÊNCIAS.....	121

O BRASIL URBANO, A MOBILIDADE E A CHEGADA DO UBER

A rápida urbanização brasileira, com o salto da concentração da população nas cidades nas últimas décadas, elevou a questão urbana à posição de destaque nos debates e na vida dos cidadãos. Segundo os censos demográficos do IBGE, a população urbana no Brasil saiu de 45,1% em 1960 para 84,4% em 2010, data do último censo. É fato que a taxa desse crescimento tem caído nas últimas três décadas - o que é natural, dado que em 1980 já se tinha quase 70% da população em centros urbanos - contudo, ainda não houve estagnação da proporção entre população urbana e rural, o que indica que as cidades permanecem atraindo mais pessoas e gerando concentração demográfica.

Indiscutível, no entanto, que o Brasil se tornou, em pouco espaço de tempo, uma nação urbanizada. E isso provocou o deslocamento do eixo da pauta de políticas públicas de uma predominância de questões rurais para as urbanas. O citado adensamento populacional trouxe consigo várias demandas de interesse social a serem organizadas com participação do poder público, como moradia, saneamento básico e a mobilidade urbana.

Essa última área de atuação dos governos é ainda menos consolidada e estudada que as demais, por vir ganhando mais destaque somente nas últimas décadas, com o aumento dos congestionamentos e dos problemas de segurança no trânsito. No entanto, o transporte urbano não é menos importante ou presente na vida nas cidades, ao contrário. Sua crescente visibilidade e relevância como tema de política urbana ganhou reforço a partir de dois momentos de grandes manifestações e movimentação popular, primeiramente em 2003 e, mais recentemente, nas manifestações de junho de 2013.

A transição de um país majoritariamente rural para um país urbano – e em tão pouco tempo – num cenário de Estado Democrático de Direito, traz consigo vários desafios para o poder público e impacta, assim, diretamente sobre o direito brasileiro. Novos subsistemas normativos emergem, como o direito urbanístico, diretamente conectado com áreas tradicionais como o constitucional, o administrativo e o civil, além, como se verá neste trabalho, de possuir interfaces com ramos jurídicos também mais recentes, como o direito econômico.

1.1 Cidades, planejamento urbano e direito urbanístico

A vida do homem acontece tanto na zona rural quanto na zona urbana, não se há de dizer que somente nas cidades a vida do homem acontece. Mas é inegável que a forma, as interações, as expectativas, as oportunidades e os impactos deste viver humano são crucialmente diferentes quando se trata de um cenário urbano e de um contexto rural. A cidade ganha em escala, complexidade, dinamismo, volume econômico, exposição de diferenças, conexões. A vida nas cidades, portanto, traz exigências muito distintas da vida rural e, conseqüentemente, novas configurações sociopolíticas.

O surgimento das cidades e da diferenciação da vida rural para a urbana data ainda da Idade Antiga, aproximando-se, porém, a concepção contemporânea de urbe mais do arquétipo de cidade desenvolvida a partir da época medieval, como expõe Le Goff (1998, p.25.):

A cidade contemporânea, apesar de grandes transformações, está mais próxima da cidade medieval do que esta última da cidade antiga. A cidade da Idade Média é uma sociedade abundante, concentrada em um pequeno espaço, um lugar de produção e de trocas em que se mesclam o artesanato e o comércio alimentados por uma economia monetária. É também o cadinho de um novo sistema de valores nascido da prática laboriosa e criadora do trabalho, do gosto pelo negócio e pelo dinheiro. É assim que se delineiam, ao mesmo tempo, um ideal de igualdade e uma divisão social da cidade, na qual os judeus são as primeiras vítimas. Mas a cidade concentra também os prazeres, os da festa, os dos diálogos na rua, nas tabernas, nas escolas, nas igrejas e mesmo nos cemitérios.

Segundo esse autor (p.149), a evolução das cidades parte, portanto, deste conceito de um núcleo que concentra produção, trocas, criação e intercâmbio culturais, serviços, poder e influência, para a atual concepção, maior e mais complexa, passando a um modelo policêntrico de cidade, em que a malha de vias de comunicação passa a importar fortemente. O transporte, portanto, que quase não era um problema para as cidades medievais por sua dimensão e complexidade, é caracteristicamente um problema da vida urbana contemporânea. Nesta digressão histórica, pode-se considerar que o fenômeno urbano se torna significativo apenas na primeira metade do século XIX (SILVA, J.A., 2012, p.20).

Ironicamente, como explicita Peter Hall, (2013, p.4), o urbanismo nasce de movimentos anarquistas do século XIX para se tornar instrumento de ordenação social e política. Aqueles movimentos teriam começado a pensar propostas para a vida em cidade, buscando modos de garantir o protagonismo aos indivíduos, na construção de “uma sociedade baseada na cooperação voluntária entre homens e mulheres,

trabalhando e vivendo em comunidades autogeridas”. Mas a ideia de se pensar a cidade teria sido capturada como um movimento intelectual e profissional em reação às mazelas e à pressão de insurreição e violência produzidas pela cidade no século XIX, mais especialmente na Inglaterra entre dos anos 1880, como era o caso dos cortiços e da criminalidade, conforme o mesmo autor na p.13.

O planejamento urbano como é conhecido no século XX surge, então, como proposta de ordenação e, em última análise, instrumento político de estabilização da vida em sociedade. No século XX, o movimento urbanístico faz com que este planejamento seja cada vez mais profissionalizado, transformado em ofício e passe a ser ensinado em escolas formais. A partir dos anos 1950, o planejamento urbano vai se tornando mais abstrato e formal, caminhando para a teoria pura. E, como tal, passa-se a presenciar uma rápida sucessão de teorias e paradigmas.

Na virada para o século XXI, o avanço da teorização e da profissionalização do planejamento urbano que, academicamente poderia ser visto como avanço, passou a ser questionado, na prática, como atuação sufocante da burocracia sobre as cidades, como enfatiza Hall, P., 2013. p.13:

Enquanto a Academia seguia seu caminho, o mundo enveredava por outro [...] surgia a convicção de que muito do que se tem feito em nome do planejamento fora irrelevante num nível estratégico mais alto e abstrato, e pernicioso no chão, onde os resultados emergem e ficam à vista de todos. Isso porque, em meio século ou mais de prática burocrática, o planejamento degenerou numa máquina reguladora negativa, projetada para sufocar toda e qualquer iniciativa, toda e qualquer capacidade criadora.

Resultou desse questionamento a inesperada convergência de novas teorias urbanísticas de esquerda e de direita em torno de propostas de menos intervenção do Estado na formatação da vida urbana, deixando maior liberalidade para a dinâmica própria das cidades e dos indivíduos. Por parte do movimento de esquerda, essa postura se deveria a um novo anarquismo, contra o sufocamento conservador de instituições políticas. A direita, por sua vez, defenderia o recrudescimento dos instrumentos de planejamento urbano ao propagar um estilo empresarial de gestão, com o planejamento simplificado e escritórios mais ágeis.

A explicação socioantropológica de Ascher (2010) coincide com a revisão do urbanismo e do planejamento urbano totalizante proposto anteriormente por algumas das teorias que visavam a formatar e conduzir o desenvolvimento das cidades. Mas o autor usa de outros componentes da sociedade e das relações humanas para tratar o tema que não a teoria política e econômica, como o faz Hall.

Ao tratar os novos princípios do urbanismo, Ascher afirma que a sociedade moderna resulta da combinação de três componentes essenciais: a individualização, a racionalização e a diversidade. O autor qualifica esses três elementos em contraposição às características predominantes da época medieval, ressaltando que não seriam novos componentes em si, mas que a combinação destes três como determinantes do *modus operandi* da vida em sociedade resultaria no novo perfil da moderna vida nas cidades.

A individualização, em contraponto às referências de grupos, corporações ou famílias, consiste na representação de mundo a partir da pessoa, numa substituição do “nós” pelo “eu” no discurso coletivo que passa a ser a conciliação de construções pessoais e, não mais, de conceitos compartilhados por grupos. É o desenvolvimento de múltiplas perspectivas para um mesmo aspecto, que não necessariamente precisam ser coincidentes com a de outros para serem válidas e ávidas por reconhecimento e liberdade.

Ao substituir a tradição, elemento que valoriza a repetição, emerge a racionalização, valorizando a escolha, cuja base é a análise racional. Trata-se, nas palavras de Ascher (2010, p.19), do “desencantamento do mundo”, ao explicá-lo por ações humanas ou naturais, não mais por crenças e valores tradicionais.

A diferenciação, como terceiro componente desta combinação, confere maior complexidade à sociedade moderna, obrigando ao convívio da diversidade e à busca da satisfação de demandas divergentes, seja dos indivíduos, seja dos grupos sociais.

Essa formatação da sociedade impacta diretamente sobre a dinâmica urbana e sobre os tipos de intervenções e soluções que devem ser propostas, tornando-se, *pari passu*, mais complexas.

Resultante desta combinação de foco no indivíduo, poder de escolha racional e realização da diversidade, o desafio da política urbana passa a ser a superação de um planejamento urbano universalizante e de oferta de opções iguais a todos os cidadãos para uma atuação pública flexível, que saiba conjugar diferentes soluções para cada caso, possibilitando ao cidadão sua autorrealização com base na escolha de serviços que melhor atendam aos seus objetivos pessoais dentre a gama de opções ofertadas.

Coexistência de diferentes grupos sociais e áreas heterogêneas, tanto do ponto de vista social quanto espacial, deve ser uma consequência da moderna forma de vida e um atributo das novas configurações sociais. [...] Com essa evolução, o uso do espaço será amplamente dominado por um contexto que está mudando de provedor de opções monofuncionais para

cada problema ou necessidade para o de opções redundantemente multifuncionais.¹

O pluralismo da vida nas cidades consiste em traço comum que deve ser observado nas explicações para a evolução e o questionamento do planejamento urbano. Seja por posições políticas de esquerda ou direita, seja por concepções socioantropológicas ou análises históricas, seja pela perspectiva da globalização, é fato que as cidades ocidentais – e, progressivamente, as orientais e muçulmanas também – abarcam diferenças e têm que saber lidar com estes grupos para garantir sua estabilidade e seu desenvolvimento.

Da evolução e surgimento de várias teorias e paradigmas de planejamento urbano, a visão incorporada pela Carta Magna brasileira consiste no planejamento urbano como instrumento de ordenação e desenvolvimento social e econômico, e de equalização de direitos e oportunidades.

Com a diversidade e a pluralidade sociais devendo ser abarcadas pelo urbanismo, ao mesmo passo que o planejamento urbano é instrumento de ordenação social, defende-se, aqui, o liberalismo político como base teórica para um sistema legal que esteja em consonância com estas condições. Visão que está em conformidade com a Constituição Federal e os principais instrumentos de direito urbanístico brasileiro, como se pretende restar claro ao final da exposição sobre a evolução desse ramo jurídico no Brasil.

1.1.1 Direito urbanístico no Brasil

O processo de urbanização brasileiro ocorreu mais significativamente a partir de meados do século XX, já em paralelo com as discussões urbanísticas no cenário acadêmico externo e a eclosão das diversas teorias sobre ordenação das cidades. Ainda assim, presenciou-se mais forte institucionalização dos instrumentos de planejamento com o advento da nova ordem constitucional, na década de 80.

Acompanhando a veloz urbanização brasileira e, com isso, a evolução dos problemas urbanos, na segunda metade da década de 1970, os movimentos urbano e operário reivindicaram espaço na cena política brasileira. Com o amadurecimento dos debates, os movimentos urbanos constituíram, em 1987, o Fórum Nacional de

¹ MACÁRIO, 2007, p. 4. Tradução livre de: “Co-existence of different social groups and heterogeneous areas, from the social and spatial viewpoint, should thus be a consequence of the modern way of living and an attribute of new societal configurations. [...] With this evolution, the use of urban spaces will be by large dominated by a context that is changing from providing unique and monofunctional options, for each problem or need, to redundant multifunctional ones”.

Reforma Urbana, entidade com a missão de superar agendas específicas e pontuais em prol de uma agenda unificada para as cidades, de acordo com Maricato, E. (2011). Esse movimento levaria à consolidação da política urbana como um dos temas da agenda pública brasileira. Observa-se isso tanto na inserção de previsões constitucionais específicas para aquele tema, como na posterior edição de normas nacionais de diretrizes abrangentes para as questões urbanas como o Estatuto das Cidades, em 2001.

Consistindo a atividade urbanística na organização planejada da vida nas cidades, ela pressupõe impor limites à espontaneidade e, assim, intervir no uso da propriedade privada e na vida econômica e social, almejando a realização do interesse coletivo. Isso somente é possível através da atuação do poder público, portanto, com o direito como instrumento.

Percebe-se que o direito se faz presente tanto na definição estratégica dos rumos desejados para o desenvolvimento urbano através de instrumentos de regulação, quanto no estabelecimento das regras de operação para as transações mercantilistas e para as formas de investimentos público e privado. Tem-se, na regulação, limites ao uso da infraestrutura e dos espaços disponíveis visando ao equilíbrio sustentável para desenvolvimento das funções sociais da cidade e do direito de propriedade e do bem-estar coletivo.

Por outro lado, nas normas, encontram-se também os limites das intervenções impostas pelo Estado às liberdades negociais e de usufruto da propriedade pelos indivíduos, sob o pretexto de zelar pelo melhor interesse urbano. A limitação dos direitos econômicos e de propriedade deve partir de autorizações legais, sendo a legalidade princípio basilar da gestão democrática da cidade.

A atuação urbanística do Poder Público gera conflitos entre o interesse coletivo à ordenação adequada do espaço físico, para o melhor exercício das funções sociais da cidade, e os interesses dos proprietários [...].

A composição desses conflitos de interesse urbanístico é função da lei, e na medida em que a atividade urbanística se faz mais necessária e intensa vão surgindo normas jurídicas para regulá-la e fundamentar a intervenção no domínio privado. [...] Essas normas [...] é que *[sic]*, em seu conjunto, constituem o que a teoria jurídica denomina de “direito urbanístico”, em seu sentido objetivo. (SILVA, J. A., 2012, p. 35.)

Em especial após a Constituição Federal de 1988, o direito urbanístico ampliou sua relevância e sua complexidade no direito brasileiro, superando a limitação dos

ramos jurídicos tradicionais do direito civil e do direito administrativo para tratar do tema.

O direito da cidade compõe-se de temas diversos, porém conectados e intimamente ligados à organização espacial urbana e ao desenvolvimento sustentável. Trata-se de normas quanto à habitação, ao uso do solo, ao saneamento e à mobilidade urbana – essa última, foco desta pesquisa. Esta área do conhecimento jurídico e da produção legal alinha-se, portanto, ao planejamento urbano, compartilhando de suas pretensões iniciais de compreender e direcionar o desenvolvimento das cidades.

O Direito Urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez do espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrada a partir da década de 30). Estes foram os fatores responsáveis pelo paulatino surgimento de soluções e mecanismos que, frente ao direito civil e ao direito administrativo da época, soaram impertinentes ou originais e que acabaram se aglutinando em torno da expressão “direito urbanístico”. Esse direito contrapôs-se ao direito civil clássico ao deslocar do âmbito puramente individual para o estatal as decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas (princípio da função social da propriedade). Em consequência, ampliou o objeto do direito administrativo, para incorporar medidas positivas de intervenção na propriedade, deixando para trás as limitadas medidas de polícia, de conteúdo negativo. (SUNDFELD, C. A, 2006, p.46).

Conforme lição de José Afonso da Silva, (2012, p.19), “o urbanismo evolui com a cidade”, por uma consequência lógica de seu objeto tratar-se da realidade das cidades e das necessidades advindas do estabelecimento do homem na urbe. A mesma lógica incide, portanto, sobre o direito urbanístico, em constante evolução consoante a dinâmica cidadina. No caso brasileiro, quanto mais complexas e relevantes foram tornando-se as áreas urbanas e seus problemas, mais a pressão por regulamentação e por aplicação de instrumentos de direito urbano, resultou em leis e entendimentos jurisprudenciais.

Essa regulação da política pública urbana brasileira passou por dois grandes e diferentes momentos. O primeiro consiste na promulgação da Constituição Federal cunhando diretamente o termo “legislação urbanística” no inciso I do artigo 24 e com a inserção do capítulo da “Política Urbana” – art. 182 e 183. Essa fase foi apontada por Sundfeld (2006) como a “adolescência” do direito urbanístico brasileiro por ser a invenção de uma identidade normativa para a área jurídica, antes dispersa em algumas leis de zoneamento e acenos da função social da propriedade privada.

No capítulo da política urbana, a Carta Magna privilegia o planejamento urbano como forma de determinação das funções sociais da cidade e da promoção do bem-estar dos cidadãos. Conseqüentemente, subjuga a realização do conceito de função social da propriedade privada à ordenação urbana, cristalizada no plano diretor². Como norma programática que é, deixa para lei posterior a definição de diretrizes gerais para este planejamento, o que viria a ser consolidado com o Estatuto da Cidade³.

Publicado em 2001, o Estatuto representa o segundo grande momento da ordenação urbanística, sendo a grande referência de ordenação urbana infraconstitucional.

A lei preocupa-se em dotar o poder público e a sociedade de instrumentos para o aproveitamento eficiente e sustentável do solo e dos recursos de forma a conferir equilíbrio e harmonia na vida na cidade e na sua expansão. São preocupações comuns o estímulo ao aproveitamento produtivo dos espaços e seus produtos, com formas de penalização àqueles que detiverem recursos, mas o mantiverem ociosos – seja a título de especulação, seja por motivo de desinteresse – bem como premiação àqueles que fizerem uso produtivo dos recursos disponíveis.

Outro ponto que salta à leitura da lei é a conciliação entre a atuação pública e a privada, em que o poder público parece tomar consciência de sua limitação enquanto planejador e coordenador de um desenvolvimento urbano totalizante, inserindo instrumentos de transação e gestão privada em busca da almejada sustentabilidade.

Por outro lado, a liberalidade conferida aos atores privados para transacionar os recursos que repercutem sobre a vida cidadina vem acompanhada do zelo quanto aos seus impactos, exigindo estudos, cautela e recompensas para restabelecer o equilíbrio porventura prejudicado pela implementação de algum empreendimento privado.

² Art. 182. *A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

§ 1º *O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

§ 2º *A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

³ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Estão entre as diretrizes gerais da política urbana postas pelo Estatuto: a garantia do direito a cidades sustentáveis e a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental; a cooperação entre os governos, a sociedade e a iniciativa privada; e a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de atividades ligadas ao processo urbanização atendendo sempre o interesse social⁴.

Resta nítida a preocupação com a utilidade dos recursos urbanos, com o seu aproveitamento em prol do interesse social, respeitando a propriedade e a deliberação privadas, mas lhes impondo limites em busca da maior e melhor oferta de serviços de qualidade aos habitantes. Extraem-se, ainda, eixos norteadores do direito urbanístico e do planejamento urbano para que cumpra sua função promotora do desenvolvimento, quais sejam, o equilíbrio, a sustentabilidade, a cooperação e a função social da propriedade.

Além das diretrizes gerais para a cidade, o direito urbanístico também se compõe de instrumentos e leis infraconstitucionais específicos para grandes e relevantes temas urbanos, como é o caso da mobilidade urbana, foco da análise desta pesquisa.

1.2 Definindo Mobilidade Urbana

Dentre as questões urbanas emergentes, encontra-se o transporte urbano. O deslocamento tornou-se um dos mais atuais e importantes problemas urbanos a serem considerados, quanto à sua viabilização, à qualidade e à segurança. O adensamento dos centros urbanos, somado à má qualidade do transporte coletivo por décadas e aos incentivos tributários e financeiros à aquisição de veículos particulares, resultou em índices crescentes de congestionamento e em pressão por melhoria da mobilidade.

Apesar de repetidamente bradado, o conceito de mobilidade urbana vê-se confundido, muitas vezes, com o de transporte. Essa redução sinonímica, apesar de útil à terminologia usada neste trabalho, deve ser esclarecida.

A definição de mobilidade urbana é mais ampla, incluindo a noção de acesso dos cidadãos aos serviços que a cidade oferece, compreendendo todos os fluxos de pessoas e cargas.

⁴ Art 2º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001).

O conceito engloba a circulação de pessoas e cargas pelo espaço urbano, seja por meios não motorizados, como caminhadas e com bicicletas, seja por meios motorizados, como no uso de veículos automotivos. Envolve também intervenções de acessibilidade, tratamento das vias, das informações e sinalizações, organização dos mais variados fluxos que não somente o de transporte de passageiros ou o deslocamento das pessoas. Consiste, portanto, em sistema composto pela estruturação das vias públicas e da oferta de transporte como seu eixo principal, mas também pelas condições de acessibilidade, sinalização e trânsito.

Dotar as cidades de um adequado sistema de mobilidade, que preserve a harmonia, a segurança, as condições de acessibilidade dos cidadãos e o equilíbrio entre os diversos modos de deslocamento está no cerne da política pública de mobilidade urbana. Trata-se de um componente intrínseco e indispensável ao usufruto do direito à cidade para seus habitantes.

Este conceito tem como ponto de partida a percepção de que transporte não é um fim em si mesmo, mas uma forma da população acessar os destinos desejados na cidade. Desta forma, o sistema de mobilidade urbana pode ser considerado como um conjunto estruturado de modos, redes e infraestruturas (*sic*) que garante o deslocamento das pessoas na cidade e que mantém fortes interações com as demais políticas urbanas. Considerando que a característica essencial de um sistema é a interação de suas partes e não as performances dos seus componentes tomadas em separado, um fator determinante na performance de todo o sistema é exatamente como as suas partes se encaixam, o que é diretamente relacionado com o nível de interação e compatibilidade entre agentes e processos intervenientes no sistema⁵.

A compatibilidade entre a mobilidade, os serviços ofertados e a vida latente nas cidades mostra-se essencial para a plena integração do indivíduo à vida urbana e seu usufruto do direito à cidade. Por mais que a tecnologia traga para a sociedade moderna soluções virtuais para muitos de seus problemas, a interação real ainda é indispensável e, portanto, o deslocamento.

O alargamento das cidades e a evolução para cidades policêntricas ou de serviços espalhados em vasto território reduziram a possibilidade de acesso aos bens e a estes serviços apenas por meios não motorizados. A vida moderna requer vias físicas de comunicação e deslocamento e o transporte para a satisfação de muitas das necessidades, gerando dependência da população em relação ao transporte motorizado.

⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p.11.

Conseqüentemente, o mau funcionamento da mobilidade urbana, como falta de conexões e transporte entre as áreas ou sua péssima qualidade – por exemplo, os longos congestionamentos que sugam vida útil das pessoas e lhes encurta as possibilidades de realizações -, resultam na redução ou mesmo no tolhimento da interação urbana e das oportunidades dos cidadãos. A mobilidade urbana mostra-se, então, como requisito de inclusão e de integração social em um plano em que as distâncias e as interações reais não são superáveis sem o uso de veículos – individuais ou coletivos.

Considerando-se as diversas facetas na vida nas cidades, essa mobilidade também surge como meio indispensável ao funcionamento e vida de diversos outros subsistemas urbanos, por ser sua chave logística tanto para pessoas quanto para suprimentos. Nesse entendimento, afirma Macário, (2007, p.4):

[...] definimos o sistema de mobilidade urbana, objeto central deste trabalho, como um viabilizador do sistema urbano. Isto é, um subsistema de grande autonomia de organização, mas também com fortes relações simbióticas com outros subsistemas da vida urbana (ex. uso do solo, meio ambiente, telecomunicações, segurança, educação etc.) assim como com o sistema superior principal [o sistema urbano em si], levando a relações de causa e efeito entre suas performances e, conseqüentemente, influenciando suas capacidades de evolução.

Essa relevância do funcionamento dos fluxos para uma cidade demonstra o alto interesse coletivo associado ao tema, colocando o transporte urbano como um dos focos da política pública urbana.

Ressalte-se, assim, o peso em se definir a mobilidade urbana como uma política pública. Isso significa que se trata de um tema de atuação do Estado, em que as relações sociais por si não se fizeram capazes de dirimir os conflitos de interesses e opinião sobre a gestão urbana dos deslocamentos e que a necessidade de equalização de oportunidades e o estabelecimento de ordem, em algum nível, requer a intervenção estatal. O Estado é chamado a intervir, realizando escolhas imperativas de investimentos, regulação e gestão com base política. Como esclarece Maria das Graças Rua (2009, p.19), ao definir as *policies*, termo inglês para políticas públicas:

Já o termo *policy* é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. Avançando um pouco mais, é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.

Políticas públicas de mobilidade urbana envolvem decisões sobre questões de investimento em infraestrutura, gestão organizacional, engenharia de tráfego, operação de serviços de transporte de passageiros e de cargas, normas jurídicas e sistemas fiscalizatórios.

Conciliar os diversos interesses particulares no uso de veículos e nas demandas por acesso e locomoção sem a intervenção do Estado ou de alguma instância com intuito de equilibrar tais interesses com o da coletividade, mostra-se hipótese de difícil concepção.

O reflexo da pluralidade de interesses e dinâmicas de uma cidade, da diversidade de funções econômicas, horários, classes sociais e da necessidade de oferecer oportunidade de acesso aos cidadãos, sem discriminação de grupos, consiste justamente nessa necessidade de construir uma rede de possibilidades. Há de se atuar em várias frentes da política pública, de forma que as pessoas possam montar sua logística de deslocamentos conforme melhor lhe aprouver, seja através de um único tipo de transporte, ou seja com a combinação de dois ou mais deles para cumprir um mesmo trajeto.

Investir em somente estruturar um corredor troncal de transporte público em uma grande cidade, com grande capacidade para atender os habitantes - como seria a implantação de um metrô - não resolve o problema caso não se pense em sua integração com acessos não motorizados, como a bicicleta, ou com outros motorizados, como ônibus, táxi, carros particulares – o que implicaria pensar em estacionamentos ou compartilhamento de automóveis.

Tampouco se resolve o problema se não forem estudadas as possibilidades de um sistema de tráfego e um sistema de informação ao usuário aliados à infraestrutura planejada. A interface da operação dos sistemas de transporte urbano é essencial por ser a responsável por ligar a infraestrutura disponível às demandas dos cidadãos, adequando horários, preços, qualidade, revisão de rede de transportes ofertados, entre outros.

Estudos de consultores do Banco Mundial revelam que as políticas de mobilidade urbana fracassam em resolver o problema das cidades por focarem em somente um aspecto ou tipo de serviço, nomeadamente, o transporte público. Faz-se necessária uma visão holística. É certo que o transporte público consiste em fator chave para a boa mobilidade nas cidades, mas os esforços por melhorias que foquem nele isoladamente apresentam perspectivas limitadas de sucesso.

Análises mais aprofundadas permitem compreender que lidar com problemas de mobilidade urbana requer uma perspectiva ampliada do problema, que supera em muito a provisão de transporte público e deveria englobar todos os serviços, infraestrutura e gestão de tráfego que conjuntamente viabilizam aos cidadãos satisfazer sua demanda por mobilidade⁶.

Portanto, pensar a mobilidade urbana abrange mais que pensar o sistema público de transporte. Engloba os atores e meios de locomoção privados, envolve os sistemas de informação e as tecnologias utilizados. Noções como rede, integração, economia, sustentabilidade, meio ambiente, escolha dos indivíduos são tão essenciais ao gerenciamento e à efetividade da mobilidade urbana quanto às noções de engenharia e de infraestrutura.

Não há dúvida de que o sistema de transporte urbano, embora não seja sinônimo de mobilidade nas cidades, esteja em seu cerne. O que se quer ressaltar é que a busca por maior eficiência nos meios de deslocamento através do sistema de transporte urbano conta com os meios motorizados, privados ou públicos e com os meios não motorizados, também privados ou públicos, resultando em maior mobilidade nos centros urbanos. Conta, ainda, com uma série de fatores associados que impactam diretamente o funcionamento do transporte. Razão pela qual, neste estudo, será utilizada a terminologia mobilidade urbana como sinônimo imperfeito de transporte urbano, nesta concepção mais ampliada.

1.3 Direito Urbanístico e a Política Nacional de Mobilidade Urbana

A mobilidade urbana está ligada diretamente ao uso do solo e ao meio ambiente. Para lidar com essa dinâmica interativa, Macário (2007) aponta serem necessários quatro fatores à política pública. Primeiramente, é preciso que ela seja robusta, traduzindo-se a robustez em estabilidade e sustentabilidade. Em segundo, a eficiência torna-se indispensável. A adaptabilidade aparece como terceiro fator, dado que as demandas e as tecnologias nas cidades evoluem como mudanças exógenas e independentes do sistema de mobilidade urbana. Por fim, a diversidade consiste no aspecto que dá à política pública a capacidade de responder a diferentes necessidades de diferentes segmentos de mercado numa coesão suprimento-demanda.

⁶ MACÁRIO, R., VIEGAS, J.M., 2006, p.1. Tradução livre de: "Deeper analysis allows the understanding that handling urban mobility problems requires an enlarged perspective of the problem that goes far beyond the provision of public transport and should entail all services, infrastructure and traffic management that jointly enable citizens to satisfy their mobility requirements".

Para a estabilidade e a sustentabilidade, um dos supramencionados pilares de uma boa política de mobilidade urbana, a autora aponta que a integração entre transporte e o uso do solo seria a condutora da sustentabilidade no longo prazo. Isso porque, em se tomando o conceito de cidade sustentável como aquela em que o seu desenvolvimento atende a necessidade da geração atual sem comprometer a habilidade de gerações futuras e também garantirem a satisfação de suas demandas, o conceito de cidade sustentável supera as considerações de respeito ao meio ambiente e ao uso consciente de recursos naturais. A cidade sustentável tem em seu cerne obstáculos como a escassez de solo, os congestionamentos e a queda da qualidade de vida, todos ligados ao deslocamento das pessoas e cargas.

E se o direito urbanístico brasileiro tem como eixo a ordenação urbana visando à sustentabilidade e ao equilíbrio, tem, assim, um de seus tentáculos na normatização do transporte urbano. A ordenação do transporte urbano é parte essencial do planejamento do uso do solo e toda discussão que vise a regular a dinâmica desse sistema de transporte tem impactos sobre o desenvolvimento da cidade. Conforme ensina José Afonso da Silva (2012. p.231):

Por isso é que não tem cabimento um ordenamento urbanístico que não leve em consideração o problema viário e, com este, o sistema de transportes. Não se pode planejar o uso do solo urbano sem a devida ordenação dos transportes, que há de ser parte importante na ordenação do solo em geral. E, aqui, o tema sobressai na sua dimensão jurídico-urbanística, enquanto essa ordenação configure a normatização jurídica do sistema.

Considerando a anteriormente explicitada evolução do direito urbanístico brasileiro, pode-se dizer que, no caso do transporte urbano, houve um terceiro grande momento normativo. A recente promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei n.12587, de 3 janeiro de 2012, instituiu as diretrizes gerais para essa política urbana e consistiu na mais atual e relevante fonte para interpretação da opção política cristalizada nas normas de mobilidade urbana pelo Estado Democrático de Direito.

A elaboração desta lei fundamentou-se no diagnóstico dos problemas com o deslocamento de pessoas e cargas nos centros urbanos, realizado pelo Ministério das Cidades em 2004.

A norma estabelece, em seu artigo 5º, os princípios da política nacional de mobilidade urbana. Trata-se da acessibilidade universal, do desenvolvimento sustentável, da equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo, da qualidade na prestação dos serviços de transporte urbano, da segurança nos

deslocamentos das pessoas, da gestão democrática, da justa distribuição dos ônus e bônus decorrentes dos modos e serviços, e dos que visam a garantir a equidade do uso do espaço público e a eficiência na circulação urbana.

De forma subjacente, portanto, a lei imprime um princípio de equidade na execução da Política de Mobilidade Urbana pelos municípios, no sentido de reconhecer a existência de determinadas desigualdades tanto no uso do espaço público (vias e logradouros) como na externalização dos custos do uso dos diferentes modos de transportes (entre o transporte público e individual motorizado, por exemplo).

Como se sabe, o uso intensivo dos meios de transporte individual motorizado constitui importante fonte de externalidades negativas ao meio urbano (poluição e congestionamento), com impactos econômicos, sociais e ambientais. A inserção dessa noção de equidade na lei avança no sentido de buscar uma correção das externalidades negativas geradas pelos meios de transporte urbano, sobretudo pelo uso intensivo dos automóveis. (IPEA (Brasil), 2012)

Para atender àqueles princípios, a mobilidade urbana deve atender às diretrizes de integração com as demais políticas urbanas, de priorização dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e do transporte público coletivo sobre o individual motorizado – sem diferenciar público e privado-, de integração entre os modos e serviços de transporte, e do uso de energias renováveis e menos poluentes.

Muitas das novidades trazidas pela lei eram solenemente ignoradas por grande parte das administrações locais e regionais na gestão do transporte urbano. Elencam-se, como exemplos, o dever da prestação de informação sobre o serviço ao usuário, de forma gratuita e disponível em cada ponto de parada e a participação e o controle social sobre o planejamento e a gestão da mobilidade urbana, com o dever de instituição de canais de interlocução entre gestores, operadores e sociedade civil.

O destaque dado ao princípio da equidade no uso do espaço público e da justa distribuição dos ônus de cada modo de transporte também é inovador ao vir acompanhado da previsão legal de instrumentos que podem ser adotados pelos gestores municipais para sua garantia. Respaldam-se mecanismos de taxação ou subsídio priorizando modais mais sustentáveis, como os pedágios urbanos, os subsídios às tarifas e a cobrança de estacionamento. Nota-se a preocupação com a compensação à cidade dos transtornos causados pelo uso de certos serviços ou meios de transportes ou pelo abuso deste direito. O pedágio urbano é exemplo claro dessa redistribuição ao taxar o uso de veículos individuais em zonas conturbadas e atendidas por transporte público, podendo gerar recursos a serem reinvestidos no

sistema de transporte público urbano. É uma demonstração de como a regulação urbana pode limitar o uso da propriedade privada, visando-se ao bem-estar coletivo.

Ainda relativo à regulação, estabeleceram-se novidades como a aplicação de recursos excedentes no próprio sistema de mobilidade urbana; a obrigatoriedade da divulgação, pelos municípios, dos impactos dos benefícios tarifários concedidos no transporte público coletivo, dando mais transparência ao sistema; e a introdução de outros modelos remuneratórios aos prestadores do serviço de transporte coletivo, ao se colocar a licitação concorrencial para definição da tarifa de remuneração como alternativa à definição da remuneração com base nas planilhas de custos operacionais.

Outra inovação da lei consistiu em conferir à União maior responsabilidade nas políticas públicas de mobilidade urbana. Não se trata de tornar o Governo Federal responsável direto pela elaboração da política de transporte local, mas tampouco lhe autoriza a abster-se da responsabilidade de cooperar com os estados e municípios e participar no debate e na promoção nacional de boas práticas de mobilidade. Ao Governo Federal compete instituir as diretrizes para o transporte urbano, como também atuar na melhoria das capacidades institucionais de gestão dos demais entes federados para a mobilidade urbana e fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de alta e média capacidade nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, como será mais bem detalhado na seção seguinte.

Após da promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, um quarto momento ainda poderia ser trazido à baía de marco jurídico para a política pública de mobilidade urbana por sua relevância, porém, ainda muito recente e sem desdobramentos normativos e organizacionais na Administração Pública. Em setembro de 2015, a Emenda Constitucional nº 90 incluiu o transporte como direito social no artigo sexto da Constituição Federal. O processo de votação e aprovação da emenda foi acelerado pelas expressivas manifestações populares iniciadas em janeiro de 2013 e que atingiram o ápice em junho daquele ano com reivindicações por melhor qualidade do transporte público e destaque para a atuação do movimento pelo passe livre estudantil.

1.4 A competência legal da mobilidade urbana no Brasil

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 21, inciso XX, que à União competem as diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento e transporte urbano, enquanto, aos Municípios, compete a execução da política de desenvolvimento urbano (art. 182). Ao se colocar uma lupa sobre o tema da mobilidade urbana, o artigo 30, em seu inciso V, estabelece que a organização e a prestação dos serviços de interesse local, inclusive o de transporte coletivo, compete aos Municípios, e, sendo essa organização ou prestação de caráter metropolitano, microrregional ou referente a aglomerações urbanas, ou seja, no caso do transporte intermunicipal, a competência será dos Estados. Quanto ao Distrito Federal, o art. 32, § 1º atribui-lhe as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

O Governo Federal, portanto, atua como agente indutor do planejamento nos temas relacionados ao desenvolvimento urbano, regulamentando diretrizes gerais, aportando investimentos – por ser o ente de maior capacidade investidora dado o regime de repartição tributário adotado no sistema federativo nacional - e prestando apoio técnico à qualificação dos entes federados para planejarem e executarem as políticas públicas da área.

A gestão da política urbana de forma mais específica, através da elaboração de planos diretores, leis de zoneamento, do desenho e concessões da operação dos serviços públicos e da elaboração e implementação de projetos de engenharia para infraestrutura, cabe aos municípios. Essa competência passa a ser compartilhada com os estados nos casos de regiões metropolitanas, em que o isolamento da prestação de serviços ou o estabelecimento de limites geográficos para as atividades tornam-se mais complexos de serem isolados sob a cobertura de um único município responsável.

A combinação de coordenação nacional com competências específicas locais explica-se, primeiramente, por uma lógica de proximidade e especificidade da política urbana. Cada cidade possui dinâmicas e condições geográficas e socioeconômicas singulares que impactam diretamente sobre a efetividade de uma política pública formulada. No caso do transporte urbano, isso se torna ainda mais visível.

O perfil da cidade para a distribuição de sua população e dos serviços – se policêntrica, concêntrica ou polarizada – impacta diretamente os fluxos de pessoas e cargas, os horários, as necessidades de transporte a serem ofertadas. O volume destes fluxos e o adensamento populacional da cidade também são fatores essenciais no dimensionamento da infraestrutura viária e do modo de transporte público

adequado a ser ofertado sem incorrer no desperdício de recursos públicos, dadas as grandes diferenças de capacidade e de custo de implantação para cada possibilidade tecnológica como ônibus, veículos leves sobre trilhos e metrô ou trens.

Do mesmo modo, a capacidade econômica dos cidadãos e da cidade interferem na sustentabilidade de um empreendimento de mobilidade urbana, por sua manutenção e a remuneração da operação, ainda que, para sua implantação, seja concedido financiamento da União.

No quesito geográfico, relevo, clima, domínio geomorfológico e tipo de solo são cruciais para a maior adaptabilidade de uma iniciativa de mobilidade urbana em detrimento de outra.

As soluções adotadas para as regiões sul e sudeste brasileiras podem não ser apropriadas para os centros urbanos da região norte, por exemplo, em que o volume de chuvas e tipo de solo são menos favoráveis à durabilidade e estabilidade de vias pavimentadas, bem como pela quantidade de cursos d'água a cortar as cidades. Assim, em capitais como Manaus e Belém, soluções de transporte aquaviário e terminais de integração portuários podem mostrar-se mais eficazes e geradores de mais justiça social que o mesmo montante investido em um corredor de transporte sobre trilhos ou em trechos rodoviários onde o asfalto não sobreviverá por muito tempo às condições climáticas.

Da mesma forma, em cidades de condições climáticas semelhantes, implantar ciclovias em cidades muito montanhosas exigirá mais conexões deste transporte não motorizado com outra forma de transporte para superar os acíves que em cidades de longas extensões planas.

Achar a combinação mais adequada para o projeto de circulação a ser implementado é um desafio a que o poder local estaria mais apto a responder que um governo central e distante da realidade.

A delegação de competência da política urbana aos municípios, no entanto, acompanha também o redesenho da lógica econômica internacional, num processo histórico que redefine a dinâmica das políticas públicas nas cidades. Esse processo questiona a noção totalizante do planejamento urbano proveniente do governo central como capaz de gerir o desenvolvimento e controlar a dinâmica urbana, cedendo maior autonomia ao poder público local que, ainda assim, encontra dificuldades de gerir a realidade em um ambiente fluido internacional.

A globalização e a evolução da tecnologia, com seus novos fluxos de informação e reestruturação do espaço industrial, flexibilizaram a produção dos bens e serviços. Flexibilizou-se a localização geográfica e estabeleceram-se redes de relações supranacionais entre cidades, conforme seu destaque em determinado setor ou serviço, conforme Castells (1999). Na nova economia de fluxos financeiros e de serviços mais flexíveis e móveis, as cidades emergiram como protagonistas nesta rede mundial, apresentando-se como o espaço dos conflitos sociais e também como “os lugares-chave para a produtividade e a reprodutibilidade de todo o sistema”. (COMPANS, R. 2005, p.60). A reorganização do capitalismo ocorre numa conexão global, porém com efeitos e materialização local. Esses centros locais precisam estruturar-se de forma a se tornarem capazes e fortes para participar da rede internacional, conquistando seu espaço e seu reconhecimento na hierarquia das cidades globais de forma a atrair investimentos, empresas e fluxo de capitais que permitam sua sobrevivência e seu desenvolvimento.

Nas palavras de Castells (1999, p.407):

Dessa forma, o fenômeno da cidade global não pode ser reduzido a alguns núcleos urbanos no topo da hierarquia. É um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidade diferente e em diferente escala, dependendo da relativa importância das atividades *vis-à-vis* a rede global. Em cada país a arquitetura de formação de redes reproduz-se em centros locais e regionais, de forma que o sistema todo fique interconectado em âmbito global. [...]. Assim, as regiões, sob o impulso dos governos e elites empresariais, estruturaram-se para competir na economia global [...]. Dessa forma, as regiões e as localidades não desaparecem, mas ficam integradas nas redes internacionais que ligam seus setores mais dinâmicos.

Esse novo papel das cidades, alçadas à condição de protagonistas nas relações mundiais, condiz, também, com o processo de crise dos Estados Nacionais. Primeiramente, tem-se a quebra das barreiras geográficas pela globalização e novas tecnologias, que impossibilitam aos Estados o total controle dos fatores de desenvolvimento do país. Tornam-se reféns de atores e eventos externos que, a qualquer momento, podem alterar drasticamente o fluxo de capitais e, portanto, a sustentabilidade das políticas públicas nacionais. Alia-se, a isso, a crise financeira dos Estados a partir da década de 80, que perderam sua condição de principais investidores e interventores nas políticas sociais e na economia, passando a depender cada vez mais dos investimentos privados.

Na realidade brasileira, a Carta Magna de 1988 cristalizou essa transição do protagonismo das cidades ao federalizar os municípios e dar-lhes inúmeras

competências quanto à garantia de direitos sociais aos cidadãos. A constituinte de 88 deu origem a uma Constituição Cidadã, incumbindo os governos de assegurar vastos direitos fundamentais à população, num caráter estatal provedor e altamente interventor na formulação e implementação de políticas sociais. Grande parte dessa responsabilidade foi destinada aos municípios, adotando aquela supramencionada noção de que sua proximidade ao público-alvo das políticas a serem executadas propiciaria maior efetividade às medidas adotadas, que seriam melhor customizadas.

Por outro lado, a repartição dos recursos não acompanhou a repartição de competências. O poder arrecadatório ainda se concentra fortemente na União, provocando, muitas vezes, uma relação de dependência e subordinação das políticas públicas municipais aos desígnios do Governo Federal. Trata-se não somente de subordinação às diretrizes nacionais como o determinado na Constituição - o que seria de se esperar dado o papel regulatório e de convergência de unidade nacional do Estado Nacional. O que ocorre é que aos municípios foram dadas tantas competências frente às quais não dispõem de recursos para atender, que é recorrente serem implantados projetos e programas não pela escolha de prioridade do governante local, mas por ser o projeto para o qual haveria verba disponível no Governo Federal.

Não se está discutindo, aqui, a omissão e inabilidade de muitos municípios para regularem e utilizarem de suas competências arrecadatórias de forma correta e eficiente. Sabe-se que muitos se abstêm de usar ou subutilizam o poder de tributação que lhes é dado, como a cobrança do imposto predial e territorial urbano – IPTU. Tampouco se desconsidera o papel importante de coordenação das políticas públicas em nível nacional que essa concentração de recursos acaba por propiciar. Mas mostra-se importante ressaltar que, no Brasil, ocorre também o protagonismo das cidades, que ele é inclusive positivado em nossa Constituição, porém, paradoxalmente freado pela dependência dos municípios face ao Governo Federal devido ao desequilíbrio da distribuição de atribuições e recursos pelo nosso sistema constitucional.

Outra face da crise dos Estados Nacionais que reforça o protagonismo das cidades, retratada por Compans (2005), é a crise de sua representatividade e legitimidade. O Estado reuniria tantas identidades sob sua égide – culturais, étnicas, sociais etc. – que se tornaria incapaz de pensar a sociedade de forma plural. As políticas nacionais teriam uma tendência uniforme e universalizante que não

corresponderia à diversidade que conforma aquela nação. Esse fator corrobora o discurso adotado pelo sistema brasileiro de aproximação das políticas públicas de seu público alvo através da municipalização e legitima os governos locais como interlocutores mais precisos das necessidades da sociedade.

No novo desenho de poder apresentado, têm-se Estados incapazes de controlar todas as circunstâncias definidoras do futuro do país devido às influências dos eventos externos e, tampouco, capazes de assumir todos os investimentos necessários para o desenvolvimento do país, dependendo de investimentos privados, além de questionados em sua legitimidade quanto à capacidade de resposta à garantia dos direitos sociais em uma sociedade plural. E têm-se cidades que assumem o papel de âmbito mais propício para concretização das políticas plurais adequadas à sociedade, empoderadas pelo arcabouço institucional-legal para fazê-lo, porém sem capacidade financeira para executar seus programas, tornando-se dependentes tanto do Estado Nacional quanto de investidores privados.

No caso da mobilidade urbana, portanto, a regra não foge à lógica. A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) trouxe a obrigatoriedade da elaboração de planos municipais de mobilidade como condição para o recebimento de investimentos da União. Uma demonstração desta responsabilidade local confrontada com a necessidade de recursos federais que dá ao governo central ainda mais poder de coordenação das políticas de transporte urbano a serem adotadas nas cidades, em especial no que tange à infraestrutura.

Em se tratando mais especificamente do transporte individual de passageiros, dois artigos da lei da PNMU expressam a competência dos governos locais para regulamentar e fiscalizar. O art. 12 traz o dever de organização, disciplina e fiscalização do poder público municipal para os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros, inclusive com fixação dos valores máximos de tarifas a serem cobradas. Em sequência, o art. 12-A trata da outorga do direito de exploração do serviço de táxi, que também deve ser realizada pelo governo municipal.

1.5 A problemática da mobilidade urbana no Brasil e a busca por soluções

Mais que o adensamento populacional, as cidades brasileiras presenciaram um aumento acelerado da frota de veículos, descolado do avanço em infraestrutura e opções de transporte coletivo. Segundo relatório divulgado em 2014 pela Associação Nacional de Transporte de Passageiros (ANTP), entre 2003 e 2012, “enquanto a

população brasileira cresceu 16% [...], o número de viagens, incluindo todos os modais, aumentou 27%.”

Os principais problemas advindos do transporte na cidade são os acidentes de trânsito, a poluição do ar e os congestionamentos. No caso dos acidentes de trânsito, o país está em quinta posição mundial em registros do tipo, ficando somente atrás de Índia, China, Estados Unidos e Rússia. Quando se trata de poluição do ar, a ANTP estima, com base em 2012, que as perdas referentes aos impactos do transporte no Brasil correspondam a 6,3 bilhões de reais. Alerta-se, ainda, para que os malefícios não são apenas econômicos, mas na saúde humana, nos materiais das construções urbanas, na biodiversidade e na produção agrícola.

O congestionamento, no entanto, consiste no mais alardeado e percebido dos problemas pelo impacto direto e visível na vida cotidiana de milhões de brasileiros. A taxa de veículos no Brasil era, em 1980, de 9 veículos a cada 100 habitantes, aumentando para 17 no ano 2000 e, em 2013, esse denominador chegou a 25,9 veículos. Essa taxa de motorização, por si só, não seria suficiente para dizer que aumentaram os transtornos e perdas de mobilidade nas cidades brasileiras. Curitiba, por exemplo, possui maior número de automóveis que todas as demais regiões metropolitanas, porém, conta com melhor índice de mobilidade urbana que Campinas e São Paulo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, P.114-115). Outros aspectos dos deslocamentos urbanos determinam o resultado da mobilidade, como a oferta e atratividade de transporte público coletivo que pode fazer com que donos de carros optem por deixá-los na garagem nos horários úteis e mais cheios.

Paralelamente, porém, números confirmam a progressiva imobilidade que tem causado prejuízos aos cidadãos e ao país. O consumo de tempo nos deslocamentos das pessoas subiu de 17,7 bilhões de horas por ano em 2003 para 22,4 bilhões em 2012. As perdas econômicas nos grandes centros urbanos também são estimadas em significativos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) dessas regiões. Na região metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, estudo divulgado pelo Sistema Firjan indica que, em 2013, o custo dos congestionamentos chegou a R\$ 29 bilhões, equivalente a 8,2% do PIB metropolitano e superior ao PIB de estados brasileiros como Acre, Amapá, Piauí, Roraima e Tocantins. (SISTEMA FIRJAN, 2014, p.3).

O fato de a produção de automóveis ter aumentado 35 vezes entre 1960 e 2014, enquanto a de ônibus o fez em 9 vezes, também consiste em indicativo do aumento de veículos nas ruas, segundo a Câmara dos Deputados, (2015, p.99). Uma

explosão resultante de opções de incentivo ao consumo com isenções tributárias e de um sistema de transporte coletivo deficitário, lento e de baixa qualidade, como retratou o diagnóstico do Ministério das Cidades que antecedeu a lei da PNMU.

Diante da impossibilidade de acompanhar a evolução da motorização dos deslocamentos com a criação de vias, seja pelas limitações do espaço urbano, também adensado e saturado, seja pelos altos investimentos requeridos, a opção mais efetiva estaria na promoção de um sistema de mobilidade urbana que combinasse as mais variadas opções de transporte, motorizados e não motorizados, com conforto e qualidade, encorajando o menor uso do automóvel próprio. Esse uso tende a concentrar-se nos horários de pico, carregar ainda menos pessoas que sua já baixa capacidade e a ficar ocioso grande parte do dia exigindo mais espaço urbano para estacionamento.

Inexiste solução padrão para o transporte urbano que possa ser criada em dado local e trasladada para todas as demais cidades. Conforme já mencionado, o relevo, o clima, o nível de concentração populacional, a estrutura de polarização dos centros urbanos, os fluxos de deslocamento, o poder aquisitivo da população, a infraestrutura disponível, a capacidade de investimento do poder local e o aspecto cultural, tudo isso impacta sobre a escolha e adequação do *mix* de modos de transportes e sua integração modal para atender determinada cidade⁷.

Torna-se necessário, para entender as dificuldades de melhorar a mobilidade urbana, compreender o que seria essa integração modal, quais os modos de transporte disponíveis, sua capacidade e as dificuldades em sua implantação. A decisão pelos tipos de transporte a serem implantados passa por considerações de adequação do tipo ao sistema viário existente, quantidade de passageiros a serem transportados, distâncias, conforto, segurança, confiabilidade na prestação do serviço e custos para implantar. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 54).

Quando se fala em transporte coletivo, há diferentes tecnologias disponíveis,

⁷ Retratos dessas questões metajurídicas encontram-se em estudos do Ministério das Cidades, especificamente da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, que publicou diagnósticos das condições da mobilidade urbana e seus principais desafios no Brasil. Também, pesquisas de outros institutos de planejamento urbano e de engenharia de transportes, como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), em Curitiba, e o Programa de Engenharia de Transportes (PET), da Universidade Federal do Rio de Janeiro, apontam traços da mobilidade urbana em regiões do país e propostas para soluções. Por fim, relatórios periódicos de organizações como a Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), contendo dados mais atualizadas, contribuem para as teorizações que se pretende com registros das características dos deslocamentos nas principais cidades e seus impactos econômicos e sociopolíticos.

cuja complexidade de sua construção e de sua operação tende a ser maior quanto maior é a capacidade de carregamento – ou seja, quanto mais pessoas transporta para uma mesma fração de tempo - e quanto maior é a distância percorrida. A escolha do modo de transporte, portanto, deve levar em consideração a demanda diária pelos usuários, que sinalizará tanto o dimensionamento técnico da capacidade de transporte de pessoas, quanto à sustentabilidade econômica do modo escolhido na ponderação dos custos operacionais face à remuneração pelo serviço. Além disso, a distância percorrida e a distância entre cada estação de transbordo também determina a tecnologia adotada, uma vez que a rapidez e a fluidez do transporte impactam significativamente no nível de qualidade percebida pelo usuário e que cada modo de transporte dispõe de níveis de aceleração e desaceleração diferentes, bem como requisitos de segregação de trânsito e circulação em conformidade com suas condições operacionais.

Dentre as modalidades, os corredores de transporte sobre pneus são menos complexos que os transportes sobre trilhos, e, portanto, de mais fácil implantação e menor custo. Por outro lado, nem sempre se demonstram adequados para atender à demanda pelo transporte, dada sua menor capacidade de carregamento e também sua limitação quanto à aceleração no caso de longas distâncias. Isso exposto, torna-se claro que, quanto maior o adensamento dos centros urbanos e quanto maior a necessidade de deslocamento da massa trabalhadora entre áreas residenciais e o local de trabalho, maior a tendência à necessidade de transporte coletivo de alta capacidade, isto é, de sistemas de transporte sobre trilhos. Ao mesmo passo, a integração das áreas das grandes cidades e regiões metropolitanas exige a combinação dos modos de transporte de alta capacidade com os de média capacidade, como o *Bus Rapid Transit* (BRT)⁸ e corredores de ônibus, num sistema de complementaridade no território (SANTOS, R.T. *et al*, 2015, p.94-95:

[...] os modos de transporte são complementares no território quando atendem a alcances diferentes. Isso porque os padrões de deslocamento (distância, tempo e capacidade) são diferentes e desempenham papéis distintos no território, compondo diferentes sistemas de transporte. Os modos de alcance metropolitano são caracterizados por longos deslocamentos e fluxos pendulares; os modos de alcance local, por sua vez, precisam atender à necessidade de pequenos deslocamentos e fluxos contínuos ao longo do

⁸ Bus Rapid Transit (BRT) é um sistema diferenciado de transporte de ônibus que imita as características de desempenho e conforto dos modernos sistemas de transporte sobre trilhos, mas a uma fração do custo através da instalação. Possui infraestrutura segregada (canaleta) com prioridade de passagem para ônibus somente, operação rápida e frequente e excelência em marketing e serviço ao usuário. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p.1.

dia. Por isso, determinada região precisa ser dotada de infraestrutura com tecnologias que atendam a diferentes alcances: metropolitano, área conurbada e local.

A figura 1, a seguir, compara resumidamente os principais modos de transporte que podem compor o sistema de uma cidade.

Figura 1- Modos de Transporte Urbano

Característica	BRT	VLT	Monotrilho	Metrô
Custo médio de implantação (US\$ milhões/km)	15-40	20-50	40-70	80-120
Capacidade máxima típica de transporte (mil passageiros/hora)	10-30	10-40	15-50	25-80
Capacidade mínima típica de transporte (passageiros/hora)	2.000	2.000	3.000	10.000
Velocidade média (km/h)	25 a 60	25-40	40-60	40-90
Ruído (dB)	70 a 90 (elevado)	60 a 80	60 a 80	75 a 100
Conforto	Menor conforto (interferências de freadas e semáforos)	Conforto médio (interferências de semáforos e trânsito)	Maior conforto (para somente nas estações, menor tempo de trajeto, pode-se apreciar a paisagem)	Maior conforto (para somente nas estações, menor tempo de trajeto)
Interferência no trânsito	Alta	Alta	Mínima	Mínima (se subterrâneo)
Custo previsto em desapropriação	Elevado	Elevado	Baixo	Médio
Interferência durante a construção	Elevada	Elevada	Média	Baixa
Capacidade de atrair usuários do transporte individual	Baixa	Média	Alta	Alta

Fonte: Câmara dos Deputados, 2015, p.55

Considerando estas possibilidades e a recente experiência brasileira de financiamento de obras de mobilidade urbana, um estudo de 2015 do BNDES⁹ auferiu que o déficit de infraestrutura de transporte urbano nas quinze maiores regiões metropolitanas do país passa por uma combinação de modos de transporte em que basicamente metade da extensão de infraestrutura a ser implantada corresponde a transporte sobre trilhos e a outra metade, complementarmente, a transporte sobre

⁹ SANTOS, R.T. *et al*, 2015.

pneus. Por sua vez, dados os custos mais elevados daqueles em relação a estes, 94% da demanda por investimentos corresponderia a modos metroferroviários, totalizando 210 dos 234 bilhões a serem investidos. O quadro a seguir, com dados retirados do estudo, explicita esse resultado:

Quadro 1 - Necessidade de investimentos por meio de transporte

Tecnologia	Custo médio/km (R\$ milhões)	Deficit (km)	Valor (R\$ milhões)
Metrô pesado	600	235	141.099
Metrô leve	200	146	29.168
Trem pesado	200	28	5.532
Trem leve	150	60	9.068
VLT tráfego misto	70	365	25.524
BRT média distância	40	293	11.723
BRT longa distância	25	506	12.652
Brasil	-	1.633	234.766

Fonte: SANTOS, R.T. *et al.*, 2015, p. 108-109

Uma agenda propositiva de investimentos requer, porém, analisar a capacidade do poder público em realizá-los. E, nesse sentido, há de se ponderar tanto o momento econômico atual quanto a diferente capacidade de cada nível dos entes federados.

A proposta trazida pelo estudo correspondia à aplicação de 4,8% do PIB em obras de mobilidade urbana, que poderia ser realizada em um fluxo de 12 anos, levando a uma estabilização de 0,4% do PIB ao ano. Isso, por si só, já representaria grande desafio e necessidade de convencimento político. Embora, tomado isoladamente, pareça um número irrisório, na ponderação dos vários investimentos a cargo do Estado brasileiro, em especial diante de uma Constituição Cidadã que coloca o Estado como garantidor de diversos direitos sociais, a proposta do BNDES significaria dobrar a previsão de investimentos para a mobilidade urbana no horizonte 2014-2020. Ressalte-se que essa previsão partia de uma recente majoração dos recursos destinados a essas políticas públicas.

A perspectiva de sucesso da proposta complicou-se ainda mais com a crise econômica atual, assumida pelo Governo Federal somente após a publicação dos estudos e, portanto, não considerada em suas ponderações. No novo cenário, de

projeção de retração econômica, os investimentos acompanharam a lógica, observando-se o contingenciamento de diversas rubricas previstas no orçamento da União. Pensar-se em aumento dos investimentos por parte do poder público federal e, ainda mais, em dobrar sua cota de participação na distribuição de um PIB que tende a encolher – tornando os números absolutos fração ainda maior que o previsto pelo BNDES – mostrou-se inviável.

Se resta frustrada a expectativa de o Governo Federal arcar com a exposta necessidade de investimento em infraestrutura de transporte urbano, menos ainda se pode fiar a tarefa aos governos locais, que se apresentam em situação financeira ainda mais grave.

Diante de um comprovado déficit de infraestrutura de transportes, que exige investimentos vultosos, sobretudo para transportes sobre trilhos, e da incapacidade de contar com os cofres públicos para cobrir os investimentos requeridos, atrair investimentos do setor privado mostra-se condição incontroversa para enfrentar os desafios da mobilidade urbana. Mas essa saída não consiste em tarefa institucional simples. Oferecer negócios atrativos ao investimento privado, mantendo o interesse público da prestação adequada do serviço, requer acertar nas mudanças legais e organizacionais que flexibilizem a Administração Pública, superando moldes tradicionais de contratação por licitação e removendo empecilhos ao financiamento privado das atividades públicas.

Requer, ainda, constituir um ambiente de segurança jurídica favorável a inovações e à liberdade de operação que permita máxima eficiência aos modos de transporte a serem implantados, sua aceitação pelos usuários e a correspondência entre demanda e oferta. Afinal, a adesão dos usuários ao sistema de mobilidade urbana que o torna economicamente viável.

Isso reforça a necessidade da atenção do poder público ao fato de que soluções monofuncionais, como anteriormente explicitado neste trabalho, não apresentam a capacidade de resolver o problema do transporte nas cidades e, tampouco, devem se mostrar atrativas para a parceria com atores privados. Trabalhar a integração da rede de modos de transporte, o incentivo a iniciativas múltiplas de agentes econômicos que se complementem atendendo a diferentes nichos de mercado e formatos de desejo de locomoção torna-se mais imperioso ainda.

A solução pode, também, não passar somente por implantação de infraestrutura, seja viária ou seja de sistemas. Pode-se pensar em soluções que

partam de iniciativas de mercado e novas relações de trabalho, tecnologias e formas de vida em sociedade.

O teletrabalho, graças aos avanços tecnológicos, e a flexibilização dos horários de comparecimento aos escritórios e empresas são iniciativas que o setor privado pode adotar para driblar os horários de pico e reduzir as necessidades de deslocamento. Não se pode esperar que isso resolva os problemas de mobilidade de uma cidade, mas pode contribuir e abrir espaço para iniciativas similares ainda não postas em prática. Outra iniciativa com base tecnológica é a disseminação de mecanismos de economia compartilhada para incentivar caronas, dividir automóveis de transporte privado e conjugar transporte privado e a rede pública de transporte no intuito de incentivar menos pessoas a saírem de casa em automóveis. Isso geraria menos trânsito e menor necessidade de estacionamento para veículos que ficam ociosos grande parte do dia.

Alinhadas com esse raciocínio, iniciativas do tipo vem surgindo através de aplicativos de celulares e novos modelos de negócios. Ao mesmo tempo em que podem contribuir para reinventar a mobilidade urbana e apresentar novas soluções, essas tecnologias também oferecem novos desafios à gestão pública e ao direito ao transformarem padrões consolidados de transações rotineiras no espaço urbano. Retoma-se o anunciado por Ascher (2010) como novo perfil de urbanismo, em que indivíduos querem fazer escolhas racionais, acima de qualquer repetição tradicional como seria manter os modelos de negócios vigentes há décadas.

Uma das novidades negociais baseadas em inovações tecnológicas que aportou recentemente no Brasil consiste no aplicativo Uber, introduzido por empresa homônima. A disseminação do uso deste aplicativo nas principais cidades brasileiras abalou o estabelecido mercado de transporte individual de passageiros dominado pelos táxis e colocou em choque análises regulatórias do transporte urbano. Este é ponto de partida para os questionamentos centrais desta pesquisa.

1.6 Uber e a nova proposta de transação do serviço individual de transporte de passageiros

Em 2015, a oferta de um novo serviço no Brasil mobilizou a opinião pública. O aplicativo de internet “Uber”, disponibilizado gratuitamente para oferecer serviço de

transporte individual nos *smartphones*, mudou a dinâmica desse mercado há muito dominado pelos taxistas e repercutiu na mídia e nas redes sociais¹⁰.

Fundada em 2010, em São Francisco, Califórnia, a Uber é uma empresa norte-americana de tecnologia que desenvolveu um aplicativo homônimo. Seu produto se presta a intermediar a oferta de motoristas dispostos a transportar passageiros em troca do pagamento do trajeto com base em preço pré-estabelecido, tendo, do outro lado, os demandantes do transporte que o solicitam via aplicativo. Dessa forma, ambas as partes do serviço de transporte são vistos pela empresa como usuários adeptos do aplicativo, tanto os motoristas que se submetem aos termos da oferta do serviço conforme regras e contrato apresentado pela Uber, quanto os passageiros que aceitam os termos ao baixar o aplicativo e solicitar o frete.

O sucesso do aplicativo, que vem conquistando cada vez mais adeptos, explica-se por suas inovações quanto à qualidade do serviço e da informação ao usuário. Quando surgiu, muitas das funcionalidades que trouxe consigo eram novidades, sendo, mais tarde, incorporadas por aplicativos concorrentes e, inclusive, por cooperativas de táxis.

Em relação à qualidade do serviço, houve padronização mínima dos tipos de veículos¹¹ e itens de conforto oferecidos aos passageiros, controle do comportamento tanto dos motoristas quanto dos passageiros via avaliação no aplicativo, cobrança do pagamento direto no cartão de crédito cadastrado online junto à empresa – não houve a possibilidade de troca de moedas ou qualquer outro tipo de pagamento realizados

¹⁰ Deve-se fazer, aqui, uma reserva. Os questionamentos e as reflexões apresentados nesta pesquisa referem-se ao aplicativo Uber e afins, pois além desta empresa, outras vieram a desenvolver tecnologia similar, com mesma lógica de negócio e, portanto, impactos equivalentes. São aplicativos como o Cabify e o WillGo. Por uma razão de pioneirismo e volume de mercado, o exemplo do Uber será utilizado como sinônimo da nova tecnologia de transporte individual fornecido a passageiros sem que o motorista seja taxista, portanto, de livre entrada no mercado para os motoristas. Afinal, foi a empresa Uber a grande desbravadora do mercado brasileiro e líder do debate regulatório que ainda se desenrola em território nacional.

Deve-se, ainda, ter em mente que a lógica discutida é a do livre acesso ao mercado de transporte individual como ofertante do serviço, sem que seja necessário submeter-se à regulamentação aplicável aos motoristas de táxi. Isso é importante para diferenciar estes aplicativos do Uber, Cabify e WillGo e seus efeitos em relação aos aplicativos de cooperativas de táxis que passaram a adotar mecanismos de funcionamento similares, por pressão concorrencial. Alguns desses efeitos, inclusive, serão problematizados mais adiante, em momento oportuno.

¹¹ Deve-se frisar que a entrada do aplicativo Uber no mercado brasileiro se deu com o serviço “Uber Black”, consistindo na oferta de transporte em carros de padrão superior, mais luxuosos, sempre na cor preta, modelo sedan, quatro portas e ar condicionado, banco de couro sempre que possível. O traje dos motoristas era esporte fino, sendo comum, inclusive, trajarem terno. Com o avanço do aplicativo no mercado, nova categoria de serviço foi oferecida, a “Uber X”, consistindo em serviço de padrão básico, em que somente é exigido que o carro seja modelo quatro portas com ar condicionado e não há discriminação de cor da lataria.

no veículo nos primeiros anos¹² - e nivelamento da norma de conduta dos motoristas, levando-os a serem mais gentis e educados com os clientes.

No âmbito da informação ao usuário, a inovação foi além. O passageiro, antes de pedir o serviço, passou a visualizar a posição dos motoristas mais próximos, o tempo estimado para a chegada do veículo, o trajeto sugerido ao seu destino e a estimativa de custo da corrida. Ao confirmar o pedido, o cliente recebe as informações do motorista que lhe foi designado, pode compartilhá-la com conhecidos, acompanhar o trajeto e, ao fim, recebe mensagem com o valor cobrado, um resumo da corrida e a possibilidade de avaliação do motorista que lhe atendeu. Essas são algumas das principais inovações trazidas pelo aplicativo que, como estratégia de entrada no mercado, adotou valores combativos em relação ao preço das corridas de táxi, resultando, muitas vezes, em serviço mais barato¹³.

A empresa atua atualmente em mais de 40 cidades brasileiras – grandes e médias cidades. Mas a repercussão de sua entrada no mercado brasileiro gerou polêmica propagada nas mídias e redes sócias nacionais quando ainda oferecia seu serviço somente em quatro delas – Belo Horizonte, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, em meados de 2015.

A reação do mercado à inovação distinguiu-se conforme seus setores. Por parte dos consumidores, como se depreende da explicitada expansão do empreendimento, houve adesão e aprovação.

Por parte de aplicativos que atuavam na oferta de transporte individual, porém como interface entre taxistas e passageiros - 99Táxi, Easy Táxi e Way Táxi - houve a atualização dos aplicativos para incluir padrões ofertados pelo Uber, como níveis diferentes de veículos, descontos temporários patrocinados em corridas e outras promoções, avaliação dos motoristas de táxi pelos usuários e possibilidade de conectar-se a motorista estacionado próximo ao local onde haja filas pelo serviço. Com o avanço do serviço mais popular “Uber X”¹⁴, estes aplicativos passaram a oferecer a opção de táxi com desconto de 30% na tarifa em algumas cidades –

¹² A empresa Uber iniciou, somente em agosto de 2016, o pagamento em dinheiro direto ao motorista. Portanto, os efeitos disso ainda não são parte das considerações deste trabalho.

¹³ Mesmo ainda na fase da oferta do serviço de luxo “Uber Black”, os preços podiam ser considerados combativos quando comparados à “bandeira 2” dos táxis, especialmente considerando o nível de serviço mais elevado oferecido. Com a entrada do serviço “Uber X” no mercado, o preço passou a ser a grande estratégia para a popularização do aplicativo ao, via de regra, ser 30% mais barato que a tarifa regular dos táxis.

¹⁴ Ver nota nº12.

naquelas em que o Uber mais avançou como opção de transporte individual, como o Rio de Janeiro, por exemplo. O valor é descontado do montante recebido pelos taxistas, a empresa do aplicativo não arca com essa perda e foi a forma encontrada para manter a competitividade dos táxis.

Por parte do mercado em geral, a reação foi desencadear novos entrantes. O sucesso do aplicativo Uber e o tamanho do mercado em expansão revelado fizeram com que novos aplicativos com proposta similar e descolados dos taxistas buscassem o mercado brasileiro, ampliando ainda mais a concorrência e mirando pontos ainda não explorados por aquela empresa ou pelos aplicativos de táxi. Lyft e WillGo são exemplos dessas novas empresas que, partindo da mesma proposta, inovam com algum diferencial de serviço – como o agendamento com até 48 horas de antecedência ou uma interface mais divertida - ou focam em novo modelo de remuneração e autonomia dos motoristas como estratégia de entrada e ampliação de área de cobertura.

Outros novos entrantes, como o T81 de Pernambuco, ousaram aproveitar e lançar um aplicativo misto, em que tanto taxistas quanto cidadãos comuns poderiam ser motoristas ofertantes de serviço através da plataforma digital.

Um setor, contudo, pareceu incomodar-se com a inovação e a concorrência: os taxistas, tradicionais prestadores daquele serviço de transporte. Ocorreram diversos confrontos entre taxistas e motoristas adeptos da nova tecnologia, incluindo abuso de direito - inclusive, com uso de força policial, condução coercitiva de motoristas do Uber a delegacias - e atos de violência contra usuários – tanto a motoristas quanto a passageiros da Uber.

A parcela revoltosa dos taxistas e cooperativas de táxi exigiu a proibição do serviço, clamando tratar-se de prestação de serviço de transporte que somente aos taxistas era permitido por força de lei e para o qual eles haviam cumprido com requisitos específicos e onerosos para que lhes fosse dada a licença autorizativa. Houve manifestações, paralisações e bloqueio de vias. Isso dividiu a população e autoridades no debate quanto a quais providências deveriam ser tomadas em relação à regulação do novo serviço.

Nesse clamor por revisão regulatória, nota-se a relevância de se analisar, sob o prisma do direito urbanístico, a introdução do aplicativo da Uber no mercado brasileiro.

A empresa Uber alega que o serviço oferecido consiste em serviço de tecnologia da informação, uma vez que, conforme descrito em documentos publicados pela própria companhia, faz a intermediação entre motoristas que querem oferecer o transporte e clientes que querem contratá-lo. Ainda que houvesse consenso em torno desta concepção da atividade empresarial exercida, seria um serviço de informação intrinsecamente ligado à oferta de transporte nas cidades. Não se cria o serviço de transporte individual em si, mas transforma-se substancialmente a dinâmica do mercado e, conseqüentemente, a relação oferta e demanda, podendo, por fim, ter impactos relevantes sobre a circulação de veículos e o uso dos modos de transporte disponíveis.

Ao analisar o mercado do transporte individual de passageiros, tem-se uma *inovação disruptiva*, também assim definida no estudo sobre a Uber realizado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (2015, p.15):

Inovações disruptivas são caracterizadas, entre muitos fatores, por gerarem mudanças abruptas em modelos de negócio, além de atuarem como uma plataforma em um mercado de dois lados, ligando diversos fornecedores e consumidores. Portanto, garantem ao consumidor a oportunidade de desfrutar de substitutos imperfeitos para hotéis e táxis, por exemplo. A plataforma on-line tende a reduzir os custos de procura dos consumidores, ao mesmo tempo que permite que mais fornecedores possam entrar no mercado, ao reduzir barreiras à entrada. Portanto, pode-se concluir que tais plataformas melhoram a correspondência eficiente entre compradores e vendedores. Ao fazê-lo, tais plataformas entram em concorrência com segmentos onde incumbentes históricos oferecem serviços semelhantes.

Por sua vez, o desenvolvimento da cidade deve se dar de forma equilibrada e sustentável, sendo essa a função do direito urbanístico, como aponta Sundfeld, 2006, p. 54-55:

Com isso, o direito urbanístico fica claramente vinculado a uma visão totalizante de mundo, oposta ao individualismo que, ainda hoje, inspira o direito civil. *Ordem urbanística* é um conceito caro ao Estatuto da Cidade. [...]

Ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o *equilíbrio* é possível – e, por isso, necessário. [...] O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio, sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os *limites da sustentabilidade*, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana. Toda intervenção individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada, estudada, debatida e, a seguir, compensada.

Se a inovação que o Uber representa afeta o equilíbrio da prestação do transporte nas cidades e altera as perspectivas de gerenciamento do desenvolvimento urbano equilibrado, deve-se apreciar o que está ocorrendo pelas lentes do direito

urbanístico e da política pública urbana. O tema da regulação do transporte individual e sua disrupção pelas novas tecnologias não pode ser ignorado.

Mas há controvérsias também em relação à alegação da empresa de se tratar somente de serviço de tecnologia. Isso será analisado mais detalhadamente ao se traçar paralelo, no terceiro capítulo, com a regulamentação da profissão de taxista.

Interessa refletir, independentemente da conclusão a que se chegue quanto à atividade da empresa ser puramente tecnológica ou ser de transporte, sobre os efeitos de sua atuação e do novo modelo de negócios trazido. Cabe avaliar quais os impactos imediatos e futuros, antecipando riscos e possibilidades que a introdução dessa tecnologia e de similares representa para a gestão urbana e questionar se deve haver regulação específica, quais seriam os impactos dessa nova regulação sobre a existente, como deveria ser a regulação emergente e quais os aspectos balizadores do poder público em sua formulação na busca pela sustentabilidade e pelo equilíbrio urbanos.

2 REGULAÇÃO: DO QUE SE ESTÁ FALANDO

Tornou-se comum usar o termo regulação para tratar de intervenção legal do Estado na autonomia privada. A banalização do vocábulo, contudo, apresenta riscos conceituais e consensos mal fundamentados que requerem que se estabeleça de antemão do que se está falando neste trabalho quando se refere à “regulação”. Não se trata meramente de produção de regras pelo Estado, confundindo-se com a

atividade normativa-legislativa em geral. Existe um sentido especial, para muitos intuitivamente dado, ao se posicionar pela regulação de um tema e que concerne à correlação entre direito e economia.

O conceito de regulação utilizado aqui se restringe a um fragmento da atividade jurídica, não significando que se constitui novo ramo de direito por si. A regulação encontra-se presente em diferentes áreas jurídicas, desde as mais consolidadas e tradicionais como a constitucional e a civil, até setores normativos mais recentemente considerados ou em formação, como o urbanístico ou da internet. Assim, também, embora haja uma área de estudo específica reconhecida como direito econômico, defende-se tratar de erro restringir o conceito de regulação às normas atinentes a ela.

O traço distintivo da regulação em relação às demais normas jurídicas repousa em consistir no disciplinamento legal do exercício de certas atividades econômicas ou comerciais e de modos de acesso a bens e serviços em contraposição à pura e simples ordenação do mercado, segundo Sanches, J. L.S., 2000. A definição do termo descola-se, pois, da designação da atividade de legislar ou regulamentar qualquer realidade social, delineando-se ao exigir um coeficiente econômico e de limitação do uso de bens e recursos que expropria a liberdade de mercado. Nos ensinamentos deste mesmo autor, 2000, p.10:

[...] podemos encontrar o fenômeno da regulação da economia em todas as áreas onde o mecanismo, de regulação autônoma, da mão invisível de mercado e da concorrência entre os agentes econômicos não funciona, tornando por isso necessário (ou levando a considerar necessário) a intervenção da norma jurídica.

Está no cerne da regulação o balizamento destas atividades de interesse econômico ou do acesso a bens e serviços que reduz a autonomia privada e substitui a mão invisível do mercado cunhada por Adam Smith. Deve haver sempre na regulação a preocupação em alterar um comportamento, uma dinâmica social-mercadológica, direcionando-os a resultados específicos almejados. Pode ser a manutenção da oferta de serviço essencial à sociedade a preços razoáveis e que possibilitem amplo acesso, como no caso das tarifas de transporte público. Ou, como nos casos de monopólios, pode ser a garantia da concorrência em determinado setor da economia, evitando que a população passe a ser refém de fornecedor único que pode decidir prover bens não de acordo com a demanda de mercado ou o interesse social, mas focando somente no próprio lucro.

A atividade regulatória deve buscar ser sempre ser mais precisa possível, tentando acercar-se da melhor previsibilidade para as intervenções geradas no funcionamento do mercado. Isso porque a economia consiste em setor extremamente dinâmico, de respostas intensas e concatenadas aos estímulos gerados. A avaliação dos impactos de uma regulação em determinado setor e seus possíveis desdobramentos em setores relacionados deve fazer parte da decisão por regular. Ser precisa, contudo, não se confunde com ser detalhada, em destrinchar todo um caminho a ser percorrido ou incluir minúcias de um negócio na letra da norma. A precisão está na identificação do ponto a se intervir e na análise da relação causa-efeito entre a intervenção proposta, os resultados esperados e os comportamentos observados para aquela determinada área, dadas suas circunstâncias. Na definição de Black J. 2002a, p.22:

[...] regulação é a tentativa sustentada e focada em alterar o comportamento de outros conforme padrões e propostas definidas com a intenção de produzir resultados amplamente identificados, o que deve envolver mecanismos de parametrização, coleta de informações e mudanças comportamentais.

Pode-se distinguir, no entanto, *motivos para regular de justificativas técnicas*¹⁵ para tanto. Essas justificativas estão ligadas às falhas de mercado, assim denominadas aquelas situações em que o livre mercado, por alguma razão, será inábil a produzir resultados ou comportamentos adequados ao interesse público, segundo Baldwin, R.; Cave, M.; Lodge, M., 2012, p.15. Mas ainda que não se trate de caso de falha de mercado, razões podem ser apresentadas pelo governo para regular, que são motivações características do poder público que fogem dos objetivos mercadológicos. Tem-se uma ausência de mercado, neste caso.

Se a importância do mercado na sociedade capitalista e as benesses de seu funcionamento eficiente não podem ser negadas, tampouco se pode tomar o mercado como único e principal objetivo social, como se seu funcionamento consubstanciasse os principais objetivos da humanidade. O mercado é apenas parte da vida em sociedade. E o equilíbrio de mercado, representado pelo alcance do ótimo de Pareto¹⁶,

¹⁵ Em seu livro síntese para o tema da regulação, *Understanding Regulation* (BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M., 2012), os autores de Oxford elencam 11 justificativas técnicas – também conhecidas como falhas de mercado -, quais sejam: I) monopólios e monopólios naturais; II) lucro excessivo; III) externalidades; IV) inadequações de informação; V) continuidade e disponibilidade do serviço; VI) comportamento anti-competitivo e preço predatório; VII) bens públicos e danos morais; VIII) poder de barganha desigual; IX) escassez e racionamento; X) racionalização e coordenação; e XI) planejamento intergeracional ou de fins altruístas.

¹⁶A “lei da eficiência de Pareto”, proposição do economista e engenheiro francês Vilfredo Pareto, do final do século XIX, passou a ser amplamente difundida nos manuais de economia a partir de 1906,

não considera como necessário em sua construção a redução de desigualdades numa teia de solidariedade social e questões de direitos humanos.

Deve-se ressaltar, ainda, que a manutenção de um ótimo de Pareto pressupõe a manutenção do *status quo*, desfavorecendo medidas redistributivas que buscam reduzir desigualdades sociais e afins. A busca pela redução da desigualdade em si consiste em um julgamento de valor. É a valoração de que uma sociedade mais justa consiste naquela em que a desigualdade é menor. No caso brasileiro, essa valoração se encontra positivada na constituição como um dos objetivos fundamentais do Estado, em seu Art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988, e, portanto, deve ser considerada nas discussões sobre regulação dado que essa pressupõe a atuação estatal em alguma escala.

Há um embate quanto à efetividade da regulação, amplamente enfrentada por economistas libertários, mais radicais. Em síntese, oponentes à adoção de mecanismos regulatórios defendem que o mercado seria mais eficiente para atingir o equilíbrio sem a intervenção normativa do Estado e que o Estado, no intuito de corrigir falhas de mercado, mostra-se incapaz de resolvê-las eficazmente, ao contrário, gera distorções que seriam mais prejudiciais que sua não intervenção.

Por sua vez, os defensores da regulação argumentam que há mais interesses envolvidos na complexa sociedade atual que justificam a atuação deliberada do Estado, como a garantia de direitos fundamentais e direitos sociais. Embora se possam gerar distorções quando tomada a eficiência de mercado, essas distorções são mais toleráveis que a não tutela daqueles direitos. Insere-se, portanto, componente político e social na justificativa da regulação face à argumentação técnica e econômica.

Reconhece-se, assim como Baldwin, Cave e Lodge, 2012, p.15, que razões do Estado para regular podem ser outras que não as justificativas técnicas, que se podem

quando sua formulação foi publicada em um artigo de um periódico italiano. Essa proposição também é mais comumente referida como “ótimo de Pareto” e designa situação de equilíbrio em que qualquer deslocamento das variáveis para melhoria da situação de um agente econômico significa necessariamente que outro tem que perder. São três as condições para que uma economia seja considerada Pareto eficiente: I) eficiência nas trocas, caso em que a produção de uma economia está distribuída eficientemente de forma a não tornar necessárias mais trocas entre indivíduos; II) eficiência na produção, sendo a situação em que mais de um tipo de bens podem ser produzidos sem impactar reduzindo a produção de outros tipos; e III) eficiência no *mix* de produtos, quando os bens produzidos refletem as preferências dos agentes econômicos. Vários pontos de ótimo de Pareto são possíveis numa mesma estrutura econômica, sendo que não há necessariamente uma consideração de situação socialmente benéfica ou aceitável, o foco é o equilíbrio eficiente.

considerar antes motivos sociais e de interesse público, baseados em direitos humanos e solidariedade social, que o interesse de mercado.

Em contraponto à defesa da regulação como forma de conduzir a objetivos socioeconômicos, há o risco de seu mau uso, gerando distorções no mercado que reduzem a eficiência e ainda sem contribuir para o alcance dos fins sociais almejados. Se por um lado existem as falhas de mercado, por outro, há as falhas de governo ou falhas regulatórias.

A abordagem dessas falhas varia conforme a teoria de fundo em que se apoia. Para a análise desta pesquisa, a abordagem mais relevante consiste naquela de economistas e teorias que lidam com o interesse dos agentes – interesse público *versus* interesse de grupos. Problemas de ação coletiva levariam a regulação produzida a favorecer interesses concentrados em detrimento do bem social¹⁷.

Enquadra-se, aqui, a crítica à visão de que os agentes públicos e políticos agiriam num mundo do “interesse público”, sem quaisquer influências e interesses pessoais que direcionassem suas escolhas, sem discrepâncias de poder no processo decisório e em que empresas e grupos de interesses não buscassem privilégios especiais através de lobbies e acesso aos decisores, de acordo com BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M., 2012, p. 56.

Decorrente dessa impossibilidade de pensar numa regulação absolutamente isenta, tem-se a figura da captura regulatória. A captura ocorre quando a regulação não é realizada em favor do interesse público, numa análise técnica e imparcial, mas dirigida por interesses de grupos específicos. Assim, apesar do discurso de uma lei regulatória apresentar justificativas de sua opção como sendo pelo bem comum, seu propósito corresponderia ao interesse concentrado de um dado grupo em detrimento da coletividade.

Nos confrontos acadêmicos relativos à regulação, parte defende a impossibilidade de regular sem captura, questionando os benefícios dessa atividade.

¹⁷ Na linha da abordagem institucional, outras falhas são apontadas. A assimetria de informação; a criação de camadas de regulação com visões e objetivos diferentes que operam lado a lado, sobrepondo-se e gerando contradições; as consequências indesejadas, dado ser impossível antever todos os efeitos de uma norma no momento de sua produção; e a constituição de sistemas autorreferenciados, que se fechariam à interferências de sistemas conexos. Por fim, estudos culturais indicam que a multiplicidade de pontos de vista envolvidos ou mesmo de objetivos e sua interpretação conduziram a pontos conflitivos tanto no processo de formulação da regulação quanto na sua interpretação e aplicação, repercutindo nos efeitos colaterais. Seria intrínseco a qualquer tentativa regulatória haver pontos de discordância ou obscuros que seriam suscetíveis de críticas por parte da oposição.

Outra parte defende que haveria mecanismos de minimizar a captura, como os mecanismos de ampla participação num ambiente democrático. Ou mesmo que a captura só ocorreria em casos em que houvesse interesses muito concentrados e somente um grupo forte capaz de dirigir o processo decisório, o grupo dominante. Outrossim, a pluralidade de atores e as diversas interfaces do objeto regulado com outros setores – o que atrairia outros interessados também com poder de interferência – balanceariam a discussão e levariam a sopesar distintas opções, criando, inclusive, a necessidade de legitimação social com fundamentação mais realista. Aumentar as possibilidades de participação e de contestação seria um remédio adequado à falha regulatória apontada.

Os questionamentos à capacidade de a regulação gerar os efeitos de balizamento pretendidos pelo Estado, que justificassem a menor liberdade de mercado em prol do bem estar coletivo somaram-se à proliferação de entes e normas regulatórias, nem sempre efetivos. Este quadro de inchaço de intervenção estatal e distorções desencadeou um movimento global pela melhor regulação e pela revisão dos métodos e objetivos regulatórios.

2.1 Novos debates regulatórios

Os novos debates regulatórios vêm promovendo, desde meados da década de 90, a reavaliação de quais ferramentas poderiam ser utilizadas dentro de limites éticos e com efetividade, e de quem seriam os sujeitos da regulação¹⁸. Seu objetivo mantém-se o da parametrização de condutas de agentes econômicos ou de acesso a bens e serviços.

Para Moreira, E. B., 2014, p.112, “o mundo gira, as ideias mudam e as exigências do contemporâneo autorizam a perspectiva mais ampla do que se pode entender por ‘direito da regulação’ e respectivas metodologias”.

Concernente aos métodos regulatórios, nos primórdios do debate, definia-se regulação como a intervenção do Estado através de normas. Era a noção de comando e controle em que o poder público positivava os limites à atuação dos agentes econômicos.

¹⁸ Em 1995, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou recomendações para a melhoria da regulação pelo mundo, focando na redução da ação governamental. Em 2005, a OCDE lançou novas diretrizes para reforma regulatória que previam mecanismos de monitoramento e avaliação no gerenciamento da regulação. (ALBUQUERQUE, K. F., 2006).

Regular inclui as noções de comando e controle, entretanto, supera-as em amplitude, referindo-se às ações que visam a orientar padrões e comportamentos numa direção intencionada, justificada e, portanto, com adequação dos meios de que se lança mão à sua capacidade de produzir os efeitos desejados.

O campo jurídico não mais se atém puramente à técnica legislativo-normativa para reconhecer um instrumento regulatório. Identifica-se como regulação o conjunto de ações jurídicas implementadas para estabelecer determinada conduta econômica. As leis e demais atos legislativos, bem como a criação e atuação de empresas estatais como agentes econômicos de alto impacto em determinados setores de interesse público, são considerados como mecanismos de regulação *hard*. Termo inglês para designar o que é pesado, duro, essa *hard regulation* caracteriza-se por normas restritivas e por submissão à convivência com as estatais, ambas não deixando alternativas aos agentes econômicos privados quanto a atuarem da forma posta. Em contrapartida, têm-se as sanções premiais, os incentivos e estímulos – desde os mais evidentes como os tributários até os sofisticados *nudges*¹⁹- que constituem a regulação *soft*. Essa regulação mais leve e suave possui a liberdade dos agentes como marca, cabendo a eles decidirem se atuam da forma indicada por determinado incentivo ou não.

Com relação aos sujeitos, avançou-se na percepção de que a regulação não deve necessariamente emanar do Estado, ela pode ser descentralizada. Emanar, portanto, tanto de sujeitos de direito público quanto de direito privado. Denomina-se heterorregulação quando os reguladores são sujeitos diferentes dos regulados e endorregulação quando reguladores e regulados se confundem, ambos se submetendo às limitações dadas. (MOREIRA, E. B., 2014).

¹⁹ *Nudge* é um conceito usado pelos teóricos do movimento do paternalismo libertário, que reconhece ser legítimo regular influenciando as pessoas a fazerem opções para uma vida melhor, mais longa e mais saudável, desde que preservando sua liberdade de escolha. Trabalha-se, portanto, com a ciência da racionalidade limitada dos homens, cabendo à regulação melhorar a qualidade das escolhas ao inculcar-lhes informações ou tendências de priorização e seleção que seriam mais benéficas. Contrasta-se, no entanto, com uma regulação restritiva na medida em que não se impõe determinada conduta: ainda que sob influência de estímulos para determinada escolha, as pessoas são livres para escolherem agir diferentemente. “O paternalismo libertário é um tipo relativamente fraco, suave e não intrusivo porque as opções não estão bloqueadas, excluídas ou significativamente restringidas” (THALER, R.H.; SUNSTEIN, C.R., 2008, p.5). Nesse rumo, e adotando os estudos de arquitetura organizacional, defendem-se os *nudges* como estímulos que usam do processo de sistema de resposta racional e sua automatização para direcionar as escolhas dos indivíduos para opções que, segundo os arquitetos da escolha pública e privada, farão a vida dessas pessoas melhores. Ver THALER, R.H.; SUNSTEIN, C.R., 2008 e ÁVILA, F.; BHIANCHI, A.M., 2015.

Vê-se que a descentralização promove a inclusão da lógica *bottom up* e o processo de interação dos agentes no processo de formulação das normas e das políticas públicas regulatórias. O processo *top down*, em que as medidas são impostas de cima para baixo e em que o Estado se apresenta como principal agente regulador persiste em grande parte dos casos. Mas como *principal* e não mais *exclusivo* ente regulador.

Contesta-se a centralização do poder regulatório – tanto legislador quanto coercitivo – no Estado, conduzindo a uma noção policêntrica, em que tanto os agentes públicos, quanto as instituições e grupos privados, são capazes de criar mecanismos regulatórios e veem essa necessidade para aumentar a eficiência ou os benefícios de suas ações. Podem conviver, então, realidades reguladoras tradicionais, em que as normas emanam do Estado no sentido *top down*, com o reconhecimento de normas advindas do setor privado, numa formulação de política pública regulatória de sentido *bottom up*. Pode, ainda, haver uma formulação regulatória mista, em que setor público e setor privado são coautores no processo.

Trata-se não somente da aceitação de que há acordos e ordens na esfera privada que funcionam, como regras intraorganizacionais ou normas sociais, mas da revisão do conceito de regulação jurídica. Há limitações do Estado para atuar no melhor interesse social face a uma sociedade plural, com constantes e cada vez mais rápidas inovações que criam situações híbridas ou mesmo totalmente fora do escopo legal consolidado, cujo ordenamento existente não consegue captar ou oferecer proposta normativa. Como o congelamento dessas inovações e a trava à evolução social não são desejáveis – ou pelo menos não deveriam ser – e como a construção formal do Direito, assim como a remodelação de instituições pelo Estado exigem mais tempo que as inovações em si, a saída apontada seria delegar ou, em alguns casos, relegar ao setor privado sua regulação e o direcionamento das insurgentes “micro-ordens” (BLACK, J., 2002b).

Mais tarde, as inovações normativas poderão ser avaliadas, canceladas, assimiladas ou mesmo provocarão significativas alterações na ordem jurídica, conforme julgamento dos agentes públicos e políticos. A descentralização regulatória advoga ser melhor uma realidade objetiva estatal convivendo com vários micro-ordenamentos subjetivos de grupos sob seu guarda-chuva, que uma única fonte regulatória positiva. Os princípios fundamentais e o direcionamento social restariam garantidos pela ordem maior do Estado, mas nos casos mais específicos e nas

realidades mais dinâmicas como em muitos setores que se assentam em relações econômicas dinâmicas, seria evitada uma regulação obsoleta e retrógrada.

A flexibilização máxima da regulação na atualidade está representada pela autorregulação. Essa acontece quando os próprios agentes econômicos se organizam e estabelecem normas exógenas àquelas naturais dos respectivos mercados (MOREIRA, E. B., 2014, p.114). No ordenamento jurídico brasileiro, há casos de autorregulação expressamente instituídos, como os conselhos e entidades profissionais. Há também casos de chancela de autorregulação de setores econômicos que se organizaram autonomamente e tiveram suas regras reconhecidas como de efeito legal. O Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar) constitui exemplo de como um setor pode ser organizar e regular de forma autônoma.

Deve-se atentar para o fato de que, como expõe Boquimpani B.(2010, p.17), a autorregulação, apesar de não partir do Estado, “comunga com o direito do estado a característica básica da heteronomia, pois tem sempre a pretensão de impor coercitivamente sobre seus destinatários”.

2.2 A regulação da atividade econômica no Estado brasileiro

A Constituição Federal de 1988 determina expressamente, em seu art. 174, que o Estado exercerá o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica. Sua atuação como tal seguirá o princípio da legalidade – como não poderia deixar de ser – dividindo-se em funções de fiscalização, incentivo e planejamento. No caso do planejamento, o texto constitucional deixa clara uma limitação à ação estatal que é a de ser um planejamento somente indicativo ao setor privado, não o constringindo a seguir um passo a passo determinado pela burocracia e pelos governos eleitos. A preocupação com a liberdade decisória e de ação dos agentes privados encontra-se presente na definição do papel regulador do Estado brasileiro.

Ao buscar a interface da regulação e do tema em análise, qual seja, o transporte individual de passageiros, vê-se que este último não é alvo específico de nenhum dispositivo constitucional brasileiro como acontece com o transporte coletivo. Seu tratamento normativo seguirá os caminhos traçados para a questão do trânsito e do transporte urbano em linhas gerais, numa referência mais ampla como um dos componentes da mobilidade urbana enquanto política pública.

Dito isso, refletir sobre princípios e diretrizes norteadores para a regulação do transporte individual significa fomentar a reflexão em dois caminhos. O primeiro, o das diretrizes traçadas para a política pública urbana e, mais especificamente, sobre a mobilidade urbana, tema abordado na primeira seção deste trabalho, em que serão considerados valores como a equidade, o equilíbrio sustentável, o bem-estar coletivo e a função social da propriedade privada.

O outro caminho consiste na análise dos princípios legais da ordem econômica brasileira, por se tratar de um tema eminentemente econômico, dado ser o transporte de passageiros uma atividade lucrativa e alvo de empreendedorismo nas cidades, fazendo-se essa análise também necessária.

Não à toa, nos debates emergentes do conflito entre o serviço de táxi e o serviço prestado por motoristas via aplicativos de transporte, cujo Uber é o expoente, recorrentemente são lançados como argumentos em defesa da atuação dos aplicativos os princípios constitucionais atinentes à ordem econômica, quais sejam, o da livre iniciativa e o da livre concorrência. Ambos são evidenciados no cenário de um Estado capitalista positivado pela Carta Magna no qual ao Estado caberia um papel subsidiário na economia.

Reconhece-se a relevância dos princípios da liberdade de concorrência e da livre iniciativa para guiar as decisões econômicas no Brasil e seu impacto na análise da regulação do transporte individual. Mas há de se considerá-los numa leitura constitucional holística, em que se encontrarão, tanto no próprio capítulo sobre a política econômica quanto ao longo do texto fundamental, outros princípios a serem ponderados com aqueles dois inicialmente destacados.

Segue-se, aqui, a parte da doutrina que entende ser a Carta Constitucional aberta tanto a interpretações contra, quanto a favor da intervenção do Estado na economia, tratando-se antes de uma interpretação política e contextual que uma rígida diretriz dada pelo ordenamento jurídico.

Esclarecida a posição doutrinária adotada, cabe discorrer sobre a ordem econômica constitucionalmente positivada e seus princípios.

2.2.1 Os princípios constitucionais da ordem econômica

A Carta Constitucional estatui, logo em seu primeiro artigo, o princípio da livre iniciativa como fundamento da República. Com esse fundamento, a opção do Estado

brasileiro pela ordem jurídica capitalista fica evidente, excluindo a possibilidade de concentração da propriedade dos meios de produção nas mãos estatais.

Mais que isso, porém, o fundamento está em consonância com a convicção econômica de que a espontaneidade na produção do novo consiste em base para maior produção de riqueza, resultando em sociedade mais próspera. Consiste na evolução do capitalismo, opondo-se ao modelo de concentração, através de cartéis ou monopólios, característico da época medieval em que não havia liberdade de indústria e comércio, em que era dado às corporações de ofício o poder de autorizar o acesso ao mercado e o exercício do comércio.

Como seria de se esperar, o capítulo da ordem econômica reforça a opção pela liberdade produtiva dos indivíduos e das organizações ao positivar o livre exercício de qualquer atividade econômica sem prévia autorização de órgãos públicos, excepcionados alguns casos previstos em lei (Art.17º, PARÁGRAFO ÚNICO DA CF/88). A regra é a autonomia dos particulares e, quando houver necessidade, a exceção deve atender ao requisito da legalidade, estando devidamente motivada e compatível com outros preceitos da República.

A livre iniciativa traduz-se, portanto, em assegurar a autonomia privada em dois momentos distintos, primeiramente, dando aos indivíduos a liberdade de empreenderem, de inovarem acessando o mercado, e, num segundo termo, ao dar-lhes a liberdade de se organizarem produtivamente e permanecerem no mercado.

O fundamento republicano da livre iniciativa é apresentado pela Carta Magna associado aos valores sociais do trabalho, indicando o trabalho e a produção como basilares para a consagração dos ideais do Estado Democrático.

E, repetindo este corolário, inicia-se o capítulo que trata da ordem econômica na Carta Magna (ART. 17º DA CF/88.) fundando-a na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. “É que a livre iniciativa é um modo de expressão do trabalho e, por isso mesmo, corolário da valorização do trabalho, do trabalho livre – como observa Miguel Reale Junior – em uma sociedade livre e pluralista”, e Eros Grau no mesmo Artigo 17º, p. 114.

Guarda, portanto, forte correlação com a liberdade profissional prevista no art. 5º, inciso XIII, ao contrapor-se, como mencionado, à medieval dos privilégios das corporações e da reserva de mercado e de ofícios, superada com a Revolução Francesa. Se o homem é livre para empreender, para recorrer aos meios de produção de forma privada, sem depender de prévia anuência do poder público e sem ter que

submeter seus planos de negócios àquelas autoridades, ele deve, via de regra, ser livre para usar sua força de trabalho no campo que lhe aprouver, viabilizando a produção.

Ligado intrinsecamente à livre iniciativa, o capítulo constitucional da ordem econômica traz o princípio da livre concorrência, que visa a proteger a disputa entre os agentes de mercado e assegurar o direito de permanência no mercado, de travar as disputas econômicas sem ingerência estatal e sem que outros agentes privados criem grandes obstáculos que minem essa competição.

A livre concorrência é benéfica também para a concretização de outro princípio constitucional econômico, o da defesa dos direitos dos consumidores. A competição num ambiente de mercado amplia as opções de escolha disponíveis a este consumidor e também gera pressão sobre preços e qualidade. Ao desconcentrar um mercado e oferecer igualdade de oportunidades aos agentes econômicos para atuarem, a concorrência dispersa o poder de um ou um grupo de particulares e gera mais eficiência.

A liberdade concorrencial como regra fundamental, contudo, tem duplo vetor para a atuação estatal. Se por um lado representa uma faceta negativa da liberdade, limitando as possibilidades de intervenção e exigindo abstenções por parte do Estado, por outro, impõe ao Estado o dever de intervir para promover a concorrência quando essa se encontra ameaçada, incluindo ações contra outros particulares.

O norte advindo destes dois princípios nevrálgicos da constituição econômica brasileira – livre iniciativa e liberdade de concorrência – consiste na liberdade e na autonomia privada como regra de acesso e permanência no mercado. Limita, porém, não afasta a ação estatal. Ao contrário, considera-a necessária, seja para garantir a concretização destes dois preceitos contra eventuais abusos de direitos dos particulares, seja ao aceitar casos de excepcionalidade em que o interesse coletivo justifique ponderar e limitar essas liberdades, sopesando-as com outras diretrizes da República.

Essa mesma necessidade de equilibrar valores está presente no elenco de princípios explicitados pelo artigo introdutório da ordem econômica, tais como a propriedade privada e a função social dessa propriedade, a livre concorrência e a redução de desigualdades regionais e sociais.

Apesar do aparente paradoxo para dispor sobre a ordem econômica, a verdade é que a leitura integrada do texto constitucional já exigiria, por si, o

contrabalanceamento dos princípios econômicos de viés mercadológico e financeiro com outros princípios previstos na Carta Magna, buscando a realização dos fins máximos do Estado para justificar sua atuação e também limitá-la. Essa leitura condiz com o outrora afirmado por autores que tratam do tema da regulação, de que nem sempre o que motiva o ato de regular é uma falha técnica, mas de que há também motivações de cunho político que são justificáveis perante o papel do Estado²⁰.

A Ordem Econômica e Financeira não é ilha normativa apartada da Constituição. É fragmento da Constituição, uma parte do todo constitucional e nele se integra. A interpretação, a aplicação e a execução dos preceitos que a compõem reclamam o ajustamento permanente das regras da Ordem Econômica e Financeira às disposições do texto constitucional que se espalham nas outras partes da Constituição. (HORTA, R. M., 2003, p.265).

Para um Estado constitucionalmente designado de regulador, os princípios da ordem econômica colocam limites a sua normatividade, devendo ser respeitada a liberdade de ação dos particulares para que não se sufoquem os mercados de bens e serviços lícitos. A autonomia dos agentes privados deve estar no cerne da economia. Mas também resulta imposta, em alguns momentos, a justa intervenção do Estado, inclusive sobre a ação de agentes privados, para impedir práticas predatórias e promover o desejado ambiente concorrencial.

Observe-se que a intervenção estatal não significa opor-se ao capitalismo, mas se apresenta como opção política de um estado democrático de direito que, mais que a pujança econômica, fundamenta-se pela busca de país próspero com bem-estar social.

Vários são os matizes que o capitalismo pode assumir, o liberal é um deles, com diversas ênfases, diga-se de passagem. Mas um capitalismo de cunho tendente à redistribuição de recursos e oportunidades também é possível, requerendo atuação do poder público. Tem-se a variação da relevância dada à eficiência de mercado tomada isoladamente ou em combinação com outros objetivos da vida em sociedade.

Se isso é válido em linhas gerais para a regulação econômica e se o transporte individual, tema desta pesquisa, consiste em atividade econômica aparentemente passível de livre iniciativa para a oferta – dado o que está ocorrendo com a atuação dos aplicativos – abre-se a discussão e a possibilidade de diferentes fundamentações e contornos para a regulação do transporte individual.

²⁰ Ver parte introdutória deste capítulo.

Não existe pela Constituição, no que concerne à atividade econômica do transporte individual, nem a obrigatoriedade de regular, nem a proibição ao Estado de regular, intervindo. Os argumentos da livre iniciativa e da livre concorrência são pertinentes à ordem capitalista positivada, mas eles devem ser equilibrados com outros argumentos, também cristalizados em princípios constitucionais como o da dignidade humana e da justiça social, que podem ser usados para justificar a intervenção estatal.

2.3 A regulação urbana

A combinação dos conceitos de política pública urbana e de regulação leva à delimitação da regulação urbana. A política urbana, relacionada ao direito urbanístico, intenta ordenar o desenvolvimento das cidades de forma equilibrada e sustentável, com vistas a permitir o acesso aos bens e serviços urbanos pela coletividade. A regulação, com suas justificativas técnicas, também pode estar atinente a falhas de mercado que impactam diretamente a dinâmica das cidades, bem como as motivações de cunho solidário ou humanístico para regular que podem estar atreladas a desequilíbrios no acesso da população ao direito à cidade.

Identifica-se a regulação urbana, portanto, como a parte do direito urbanístico que regula atividades econômicas e acesso a bens e serviços que impactam sobre a dinâmica do desenvolvimento urbano e o acesso ao direito à cidade pelo coletivo. Essa regulação limita a ação empreendedora nas cidades, mas também está limitada pelo fato de que a atividade empreendedora em si é indispensável ao pulsar da vida nas cidades e impulsionar sua dinamicidade.

As restrições impostas ao uso do solo e a exigência da função social da propriedade privada são os principais norteadores da regulação urbana. E como parte indissociável do direito à cidade, a mobilidade urbana também possui seus balizamentos do tipo.

É possível identificar isso, por exemplo, no ordenamento do uso das vias, estabelecendo áreas em que é possível estacionar ou em que é exigida a rotatividade de veículos, no intuito de evitar abusos e apropriações privadas de espaços públicos. Ou nas regras para criação e manutenção de calçadas, evitando que todo o espaço disponível seja tomado por edificações e pelo leito carroçável da via, em que os automóveis transitem, em detrimento do trânsito de pedestres, inclusive aqueles com necessidades especiais de acessibilidade para sua locomoção.

Estes são exemplos de intervenção pública na autonomia privado do uso dos espaços urbanos em prol do bem coletivo que dificilmente se imagina seria garantido pelos agentes privados sem a exigência legal. Afinal, abdicar de parte do terreno da edificação em prol do pedestre ou limitar o tempo ou local de uso da via para estacionamento são iniciativas que implicam custos concentrados para os proprietários de terrenos e veículos com benefícios difusos para a sociedade.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana enumera várias possibilidades de regulação urbana aos municípios, demonstrando a preocupação de equilibrar os usos individuais e privados com o bem-estar coletivo quando o assunto é o deslocamento nas cidades. Em seu artigo 6º, inciso IV, prevê expressamente como diretriz a “mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade”.

Para este fim, em lista não exaustiva, mas a título exemplificativo, a norma enumera alguns instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana que podem ser utilizados pelos entes federados. Todas as hipóteses representam, ao fim, instrumentos regulatórios urbanos, traduzidos em mecanismos como implantação de pedágios urbanos, restrições de circulação de veículos como o conhecido rodízio de placas, restrições de uso de vias para criação de corredores exclusivos a transporte coletivo ou de vagas rotativas com cobrança de tarifa para uso, ou mesmo a imposição de controle de emissão de poluentes, realização de inspeções ou instalações de filtros ou materiais mais sustentáveis ambientalmente²¹.

²¹ A lista não exaustiva prevista na lei 12.587/12 encontra-se em seu art. 23, transcrito a seguir:

Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:

I - restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;

II - estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;

III - aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;

IV - dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados;

V - estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

VI - controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições;

VII - monitoramento e controle das emissões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias em razão da criticidade dos índices de emissões de poluição;

Como se vê, em se tratando do deslocamento de cargas e pessoas, essencial para a vida na cidade, o gerenciamento do trânsito e do transporte urbanos constitui-se em profícuo setor para a regulação urbana, em que se aprofunda para interesse desta pesquisa. Mais especificamente, interessa-se, aqui, pela regulação do transporte público, suas motivações, formas e definições legais pertinentes no sistema brasileiro para, posteriormente, possibilitar comparações com o serviço de transporte individual de passageiros.

2.3.1 Regulação do transporte público urbano

Regular o transporte urbano pode ser visto como uma decorrência natural das previsões constitucionais atinentes à mobilidade nas cidades. No artigo 21, inciso XX, a Carta Magna prevê que compete à União legislar sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive os transportes urbanos. Mas um tema mereceu ainda maior atenção da legislação pátria, o tema do transporte público, reservando-se ao transporte coletivo nas cidades o caráter de essencialidade como serviço público de interesse local e incumbindo aos municípios sua organização e prestação (ART.30, INCISO V).

Assim como no Brasil, a opção por regular o transporte coletivo urbano é recorrente nos vários sistemas legais pelo mundo. Encontram-se três tipos básicos de opções regulatórias para esse transporte no cenário internacional. A menos comum, que pode ser encontrada para alguns modos de transporte coletivo e em algumas áreas de Londres, na Inglaterra, consiste na desregulação.

Optar por transporte coletivo desregulado significa abdicar de controlar tarifas e oferta do serviço, controlando parâmetros de qualidade e segurança tão somente. Segundo análises de especialistas, (CARVALHO C. H. R; GOMIDE A. A., 2015), isso gera menor estabilidade na prestação do serviço e perdas na integração da rede de transportes. Os ganhos do modelo estão na maior inovação propiciada pela concorrência, à queda de custos operacionais e o aumento da oferta do serviço nas áreas mais densas.

No extremo oposto, a alternativa regulatória é a de mercado fechado ou monopólio público, em que se tem operadores exclusivos - públicos ou privados - e o planejamento centralizado na autoridade local, que define todas as características da prestação e operação do serviço e deixa pouco ou nenhum espaço de liberdade para a iniciativa privada na definição da forma de provimento do transporte público. O

resultado esperado é a menor competitividade, por se tratar de cerceamento de mercado e de liberdade de iniciativa, com a respectiva redução dos incentivos à eficiência, dado que não há ameaça concorrencial ao prestador do serviço.

O terceiro tipo, no meio do caminho entre os dois anteriormente descritos, seria o da competição regulada. Trata-se exatamente da opção brasileira, caracterizada pela concessão da prestação do serviço em área e tempo determinados, com a coordenação do serviço de transporte público por autoridade central via mecanismos de contratualização. E cabe a essa mesma autoridade central promover a integração entre os modos de transporte e as redes formadas pelos prestadores do serviço. Ganha-se em organização e estabilidade do serviço em relação à desregulação sem, contudo, perder tanto a capacidade de estimular a inovação e a eficiência que são propulsionadas pela concorrência quando comparado com o modelo de monopólio público.

O grande desafio na opção pela competição regulada está na capacidade institucional da autoridade pública de prever, desenhar, contratar, monitorar e rever as condições para a prestação do serviço pelos concessionários.

Grafar o transporte público coletivo como um serviço público de caráter essencial como o fez a Constituição brasileira e torná-lo merecedor de especial atenção do poder público, com o dever de regulá-lo, portanto, está em consonância com a maioria dos sistemas legais e de políticas públicas urbanas do mundo. Emerge, contudo, a necessidade de entender as razões que tornam o transporte público alvo de regulação, se elas residem somente na escolha política dos constituintes, ou se essa escolha estaria em consonância também com justificativas técnicas para a regulação e de que forma.

Não se está questionando o preceito legal, mas uma vez definido o transporte público como objeto de regulação pela previsão constitucional, convém entender suas características econômicas para balizar o que seria a melhor regulação e para entender os fundamentos da opção política constituinte.

Aglomeram-se em duas justificativas técnicas os argumentos para a regulação do transporte público coletivo, quais sejam, as economias de rede e as externalidades positivas.

A economia de rede – ou de densidade, como também é designada – ocorre nos casos em que a atuação coordenada dos agentes econômicos se mostra mais eficiente porque o acréscimo de nova conexão numa rede de serviços gera benefícios

e aumenta a utilidade para os usuários. A densidade da rede de prestação do serviço aumenta sua eficiência. Assim, coordenação dos esforços dos agentes econômicos traz melhorias em comparação à atuação isolada e competitiva dos mesmos agentes.

Quando estes bens ou serviços que possuem a característica de economias de rede são ofertados de forma integrada, reduções de custo são observadas tanto para a oferta quanto para o uso. No caso do transporte coletivo, quanto mais densa a rede, menor o custo médio por passageiro e melhor a frequência do serviço. E essa coordenação da rede seria exercida pelo poder público ao regular e implementar as concessões.

O benefício da coordenação da rede integrada de transporte coletivo também reflete sobre outra falha de mercado que poderia se manifestar na ausência da atuação pública, que é a interrupção ou descontinuidade da prestação do serviço.

Considerando-se a geografia e arquitetura das cidades brasileiras, sabe-se do espaçamento existente entre zonas habitacionais periféricas e os grandes centros comerciais, bem como as diferentes densidades populacionais entre bairros da cidade. Mas todas estas áreas precisam estar conectadas por transporte coletivo para assegurar o direito de deslocamento das pessoas, associado ao acesso de muitos outros direitos, como o acesso a serviços de saúde, ao trabalho, a equipamentos educacionais e culturais, entre outros. Sem a coordenação da rede de transporte, áreas menos rentáveis ou horários menos movimentados ficariam desabastecidos do serviço de mobilidade para os cidadãos, limitando suas opções e o usufruto de seus direitos.

A autoridade pública atua, então, desenhando as redes e estabelecendo padrões mínimos de serviço, ao mesmo tempo que compensa a operação de trajetos e horários menos rentáveis com outros de maior densidade de usuários e, portanto, mais lucrativos. Essa atuação permite reequilibrar e compensar custos de forma a não inviabilizar a continuidade e a disponibilidade do serviço para parte da população. Essa mesma coordenação evita a sobreposição de linhas e horários, organizando a oferta de serviço e também o trânsito nos centros urbanos, em especial nos horários de pico. Como explicitam Carvalho e Gomide²² para o caso do transporte coletivo urbano:

²² CARVALHO, C.H.R.; GOMIDE, A. A. *A regulação dos serviços de mobilidade urbana por ônibus no Brasil*. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C., 2016.p.304

Se os custos de uma linha de uma origem para determinado destino são altos em relação à demanda, a operação integrada, por sua vez, resulta em custos mais baixos para o sistema como um todo e melhores condições de acesso da população aos diferentes locais de uma área urbana.

Percebe-se que a essa justificativa técnica das economias de rede conecta-se intrinsecamente à motivação política para a regulação do transporte público como solução socialmente justa para promoção da equidade e para a democratização de deslocamentos e espaços e urbanos. Em especial, dada a formação espacial das cidades brasileiras e a tendência de afastar as classes menos abastadas para a periferia, onde a presença de trabalho, de serviços públicos essenciais e equipamentos culturais é menor.

A outra falha de mercado que endossa a regulação do transporte coletivo urbano é a presença de externalidades positivas. Estas consistem em falha de mercado em que os efeitos negativos ou positivos de uma atividade não são internalizados pelos agentes econômicos, respectivamente, como custos ou benefícios, mas afetam outros agentes, prejudicando-os ou beneficiando-lhes. Nestes casos, os preços deixam de refletir corretamente os custos ou benefícios gerados para a sociedade, o que leva à produção ineficiente pelo mercado em termos quantitativos.

No caso do transporte coletivo, quanto mais intenso seu uso, menor o uso do transporte individual. Isso porque o maior concorrente de um transporte coletivo não é outro modo de transporte coletivo – mesmo porque as redes são usualmente desenhadas de forma integrada e complementar -, e sim o uso de veículos particulares. Mais usuários de ônibus, assim, representam menos pessoas usando automóveis, reduzindo a emissão de poluentes, gerando menos resíduo sólido pela reposição de veículos individuais e amenizando os congestionamentos nas vias.

Esses benefícios são usufruídos pela coletividade, aumentando o bem-estar da população, mas são pagos somente pelos passageiros que arcam com a tarifa do transporte. Daí vem a ideia da regulação com o subsídio cruzado, em que recursos públicos provenientes de impostos e, portanto, de custo rateado pela sociedade, são usados para equilibrar os valores pagos pelos usuários de ônibus. Além de consistir em política redistributiva, ao se considerar padrões tarifários para distâncias distintas e as isenções para algumas categorias de cidadãos, como os idosos.

São essas falhas de mercado e sua forte relação com uma concepção de sociedade democrática em busca de equidade que transformam o transporte público

coletivo em um bem meritório, que contribui para o bem-estar social e está consagrado na Constituição Federal de 1988 como serviço público essencial.

Sua definição como serviço público essencial atém-se à teoria jurídica, com fundamentos no funcionamento de mercado e suas limitações para prover os valores sociais da Carta Política. Ressalta-se a diferença entre tratá-lo como bem público segundo a teoria econômica, conceito no qual não se enquadraria. Um bem público, na definição econômica, caracteriza-se pela não rivalidade e pela impossibilidade de exclusão do consumo de usuários não pagantes, fatores estes que não estão presentes no serviço de transporte público. Na não rivalidade, o uso de um bem ou serviço por uma pessoa não exclui a possibilidade de outra pessoa usá-lo, enquanto no caso do transporte, o espaço e as vagas são limitadas, portanto, o uso por uma pessoa elimina a possibilidade de uso da mesma vaga no ônibus por outrem. Da mesma forma, é perfeitamente possível e realizada a exclusão de usuários não pagantes do uso do serviço uma vez que é cobrada passagem e há sistema de controle de uso como as catracas.

Considerando a definição como essencialmente jurídica e politicamente orientada, deve-se proceder, ainda, a mais uma delimitação de seus fundamentos: o objeto sobre o qual recai o peso de serviço público essencial.

A Constituição qualifica expressamente como serviço com caráter de essencialidade pública o transporte coletivo. Faz, portanto, um recorte de uma espécie dentre as várias possibilidades de transporte urbano. As demais menções na Carta atém-se aos termos transporte ou trânsito como alvo de diretrizes a serem instituídas pelos entes federados visando à segurança pública, ao desenvolvimento urbano, porém sem taxar qualquer outra modalidade como serviço público.

Buscando definições complementares na legislação infraconstitucional que permitam delimitar o que seria compreendido como transporte coletivo e, portanto, serviço público essencial, e o que não levaria este peso em se tratando de transporte urbano, recorre-se à Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Em seu art. 4º, a PNMU apresenta duas possibilidades de transporte coletivo e duas possíveis classificações do transporte público. No inciso VI, define o transporte público coletivo como “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público”. Não há dúvida de que essa seja a hipótese vislumbrada pelos

constituintes. Denota-se tanto o caráter democrático de acessibilidade quanto a responsabilidade de organização inculcada à autoridade pública.

A lei, no entanto, também esclarece haver o transporte coletivo privado, que foge ao caráter de essencialidade por operar por regras e objetivos particulares, não aberto ao público, destinado a viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda. Tem-se como exemplo as linhas de ônibus executivas que grandes empresas instaladas em áreas mais afastadas dos centros urbanos disponibilizam a seus funcionários, com horários e pontos de parada determinados em função unicamente dos turnos de trabalho da empresa e endereçados unicamente ao transporte dos funcionários. Neste caso, o poder público pode atuar exigindo requisitos de segurança e zelando pela ordem pública, mas não há o interesse da regulação para ganho de eficiência da operação do serviço e nem para sua universalização. Trata-se de transporte coletivo, mas não público.

Por sua vez, no artigo da norma que trata das definições, outro tipo de transporte urbano é identificado pela lei da PNMU como “público”, seria o “transporte público individual” (art.4º, VIII). Qualificado como “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas”, esse tipo de transporte não pode ser imediatamente igualado ao transporte público constitucionalmente estabelecido como essencial por ser a Carta Magna explícita quanto a se tratar do transporte **coletivo** aquele que é considerado bem meritório.

Uma análise detida da supracitada definição retirada *ipsis literis* da lei, permite inferir que se está se referindo a uma relação privada de contratação de serviço de transporte, em que: i) qualquer cidadão pode ocupar o polo contratante, sem restrição, por ser “aberto ao público”, diferenciando-se de uma relação fixa com um motorista particular dedicado; ii) trata-se de viagens sem definição prévia de trajetória por uma autoridade central, que não opera na lógica de linhas ou áreas de circulação, portanto, flexível ao desejo de deslocamento do passageiro – “viagens individualizadas” – ; iii) o veículo não pertence ao contratante, está sendo usado para atender a sua demanda apenas naquele curto espaço de tempo da viagem demandada – “por intermédio de veículos de aluguel”.

Cabe, porém, decifrar o alcance do vocábulo “público” neste caso, se ele pretende qualificar o transporte individual especificado também como serviço público

ou se faz alusão a algum nível de interesse público envolvido, porém de nível mais brando no que concerne à atuação estatal.

À definição do art.4º, soma-se a prescrição do art. 12 da mesma lei. A redação atual do dispositivo, dada pela lei nº 12.865 de 2013, emprega a expressão “serviços de utilidade pública” ao invés de serviço público:

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. (grifo nosso)

Utilidade e não essencialidade, frise-se. Este artigo ainda será alvo de análise mais detalhada no próximo capítulo ao se analisar a regulamentação dos táxis. Propõe-se, por ora, focar no uso do termo “utilidade” pelo legislador em que estaria o reconhecimento de que transporte coletivo e transporte individual, ainda que sejam ambos abertos ao público, possuem peso diferente para a sociedade e assim devem ser tratados. E isso tudo antes mesmo da polêmica gerada em torno dos novos entrantes no mercado de transporte individual trazidos pelo uso de aplicativos.

Mas, ainda assim, a lei não abstém o Estado da regulação deste transporte individual de “utilidade pública”, incumbindo aos municípios a missão de organizá-los, discipliná-los e fiscalizá-los tanto nos requisitos de segurança e qualidade, quanto no estabelecimento de tarifas.

De toda essa discussão acerca de quais tipos de transporte urbano devem ser tratados como público e sobre a diferença entre o transporte coletivo ou individual quanto ao seu caráter de serviço público, emerge a necessidade de compreender o que vem a ser o serviço público na lei brasileira e suas implicações para regulação estatal.

2.4 A noção de serviço público e a regulação

O conceito de serviço público surgiu numa transição da noção de Estado liberal para o Estado social, com a revisão de papéis dos governantes, juntamente à limitação de sua discricionariedade.

Na primeira metade do século XX, a Escola Francesa do direito, através da obra de León Duguit, revisa a teoria do Estado soberano, afirmando que o poder de dominação deixava de ser direito subjetivo do Estado para ser função social que se

impõe aos governantes. Assim, surgia o conceito de serviço público como verdadeiro fundamento do sistema moderno de direito público, não mais a noção de soberania.

A nova ordem proposta baseava-se na análise racional dos fatos para esculpir os deveres estatais e limitações do poder, estabelecendo íntima correspondência entre o “deter poder” e a obrigação de cumprir certas atividades – atividades essas que constituiriam o serviço público. O poder não estaria mais ligado a argumentos de divindade ou metafísicos do direito como outrora.

“Mas a massa de mentes modernas exige para as questões sociais soluções claras com base na observação racional dos fatos. Além disso, não se trata só de uma obrigação legal dos governos, é uma realidade, (DUGUIT, 1913, p.43)

Com esta relação entre razão e realidade para determinar o papel do Estado e quando esse é chamado a intervir nas relações sociais, Duguit também observou que o direito público se transformava, passando a incluir sob sua égide mais situações e a exigir dos governantes mais prestações de serviços ao público. Afinal, dado que o Estado é imprescindível à realização da ideia de civilização, em uma sociedade cada vez mais complexa, que exige coordenação das relações de interdependência, o número de atividades com caráter de serviço público aumenta, a atuação estatal se torna também mais complexa. E essa complexidade está ligada diretamente à evolução das necessidades econômicas da sociedade. Nesse sentido, conclui o autor pela definição do termo “serviço público” originado no bojo daquela discussão de transformação do direito:

Vê-se que o real objeto das obrigações do Estado e o significado de sua ação são determinados pela situação econômica do país e as necessidades de seus habitantes. Em suma, a noção de serviço público pode ser assim formulada: é qualquer atividade cujo desempenho deve ser regrado, assegurado e controlado pelos governos, por ser indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social e que é de tal natureza que não pode ser totalmente garantido senão pela intervenção da força governante. (DUGUIT, 1913, p.51).

Existe no serviço público, portanto, um caráter de essencialidade baseado na realidade dos fatos, que deve ser analisado de forma racional. Um bom termômetro da análise racional de se certa atividade deveria ser considerada alvo de atuação estatal, sendo considerada serviço público, seria projetar a desordem produzida pela suspensão da atividade. Ao Estado caberia intervir, como serviço público, para assegurar seu funcionamento regular e ininterrupto.

A partir daí, muitas discussões incorreram acerca do termo “serviço público”, debatendo sua amplitude, seu regime jurídico e sua titularidade. Questionamentos de até que ponto determinada atividade, de importância para a sociedade, deveria ser considerada serviço público, saindo da autonomia das relações privadas e entrando para o rol de encargos estatais. Análises de se seria possível ter-se um serviço público em que privados também o prestassem, não somente o Estado como exclusivo agente executor, fosse de forma direta ou através de delegação via concessões e permissões.

No direito brasileiro atual, o conceito de serviço público como atividade da administração pública, como um dever de atuação estatal para prestar determinado serviço à sociedade está presente na Constituição Federal de 1988. A Carta, contudo, deixa em aberto a delimitação do que se entende por serviço público, estendendo ao legislador infraconstitucional a discricionariedade de estatuir quais atividades seriam serviço público ou não. Essa liberdade do legislador, evidentemente, possuiria como baliza os fundamentos constitucionais apontados para o serviço público, quais sejam, a presunção de essencialidade ou a relevância pública de determinada atividade, subjugados à análise racional dos fatos sociais.

Concorda a doutrina, contudo, quanto ao caráter de atividade administrativa prestacional, cujo regime jurídico, dada a atual complexidade das relações e dos subsistemas jurídicos, revela menos que a análise da reserva de prestação pelo Estado e da forma e intensidade com que deve regular. Remete, portanto, à questão da titularidade da atividade. E, neste caso, faz-se necessário distinguir o que consiste em serviço público propriamente dito e em serviço de relevância pública.

No serviço público, a titularidade é estatal, podendo a execução ser direta, por órgão público, ou através de delegação à execução privada, seja por permissão, seja por concessão.

Os serviços de relevância pública podem ser de titularidade de agentes privados, havendo intervenção estatal, porém sem a necessidade de delegação, como a autorização, por exemplo. Seu aspecto prioritário ou essencial à comunidade provoca a intervenção estatal, dado que a garantia da regularidade, da acessibilidade e da organização do serviço ultrapassam a dimensão individual. O poder público, então, é chamado a, de forma particularmente intensa, incentivar, controlar e fiscalizar estas atividades.

Com novo avanço da liberalização do mercado, corporificado pelas teorias neoliberais das décadas de 80 e 90, esta delimitação da titularidade do Estado sobre atividades econômicas levou à nova transformação do direito público. As discussões de tamanho e eficiência do Estado enfraqueceram o vínculo entre a qualificação de serviço público e o regime jurídico da atividade. Procedeu-se à inclusão de mecanismos de concorrência dentro do próprio serviço público como forma de aproveitar a lógica mercadológica, através de concessões, para aumento de eficiência. E provocou, em muitos casos, a despublicização com parte de setores sendo transformados em atividade privada de interesse público, sujeita à mera autorização. (ARAGÃO, 2003, p.3).

Como esclarece Fernando Vernalha Guimarães (2014, p. 81, apud SUNDFELD, 2000, p. 33), “Não se cuida mais de discutir o caráter público ou privado de certo serviço, mas sim de identificar como ele é regulado pelo Estado no tocante ao aspecto tal e qual”. No mesmo sentido, Eros Roberto Grau (2011, p.120) afirma ser “premissa equivocada, qual seja, a de que a mesma atividade caracteriza ou deixa de caracterizar serviço público conforme esteja sendo empreendida pelo Estado ou pelo setor privado”.

Volta-se à necessidade, apresentada por Duguit, de arguir racionalmente quanto à essencialidade de uma dada atividade e quanto ao dever dos governantes em a garantirem para decidir sobre sua qualificação como serviço público propriamente dito, alvo da maior reserva de atuação estatal, ou como serviço público de relevância pública, sobre o qual o Estado atuaria, mas de forma mais branda e regulatória, não detendo a titularidade de sua execução.

Reside na abertura deixada pela Constituição de 1988 quanto à definição de serviço público, no direito brasileiro, espaço para interpretação e análise racional das circunstâncias sociais para a definição de quais atividades econômicas devem assim ser qualificadas. Nesse sentido, esclarece Eros Grau (2011, p.106-107):

Observando, em outra oportunidade, ser um conceito aberto o de serviço público, conceito que cumpre preencher com os dados da realidade, devendo sua significação ser resgatada na realidade social, sustentei ser a distinção entre um (serviço público) e outra (atividade econômica em sentido estrito) função das vicissitudes das relações entre as forças sociais.

Por esse mesmo motivo, o autor, em seguida (2011, p.107), pontua que não se trata de um conceito ao se referir ao termo “serviço público”, mas de uma noção repleta de historicidade.

Assim, pode-se inferir que mudanças na realidade, por motivos como aperfeiçoamento tecnológico, por exemplo, levam a revisões no enquadramento de atividades como serviço público.

Para o caso em estudo do transporte individual de passageiros, diante do fato de que a Carta Magna não o categoriza expressamente como serviço público, restam duas opções para entender os limites da atuação estatal e os parâmetros indicativos para a regulação. A primeira, opção, mais literal e convencional-legalista, a análise da legislação infraconstitucional. Isso será feito no capítulo seguinte deste trabalho.

A segunda opção, também útil ao debate proposto, consiste em recorrer à razão pública como instrumento e base teórica de investigação dos limites dessa intervenção estatal. Assim como a evolução do pensamento do serviço público e da atuação do Estado na economia conforme aqui demonstrado, a razão pública está ligada ao reconhecimento da realidade mutável e consequentes mudanças no direito, à proposta de racionalidade e à preocupação com a estabilidade social dada as relações de interdependência entre os indivíduos.

2.5 Recorrendo à razão pública

A razão pública é apresentada por John Rawls em sua obra “Liberalismo Político”, num avanço às críticas ao conceito de justiça por ele defendido em “Teoria da Justiça”. Para abordá-la, portanto, convém entender as bases deste liberalismo político e sua sintonia com a discussão dos valores constitucionais e da política pública urbana.

2.5.1 Liberalismo político a partir de Rawls

Com a crescente complexidade das cidades, sua expansão e a globalização, um traço indiscutível da realidade urbana atual, como já exposto no primeiro capítulo, é a reunião, num mesmo limite legal e geográfico, de grupos sociais divergentes. Classes, etnias, raças, crenças, filosofias, gêneros. As cidades são marcadas pelo pluralismo de fato, pelo mundo das diferenças e conflitos de ideias e, nos termos de Rawls, pelas verdades incompatíveis dos vários grupos.

Face a esse pluralismo, haveria duas formas de garantir a coesão e a estabilidade das cidades, quais sejam, o autoritarismo de uma das concepções existentes, reprimindo as demais, ou a tolerância, em que a diferença convive dentro de limites mínimos de respeito e liberdade.

Rechaçando o autoritarismo como opção razoável à construção de uma sociedade justa, observa-se que a evolução hist social de tolerância se baseia no avanço das instituições liberais que abrem caminho à convivência de diferentes concepções morais, religiosas e filosóficas.

De fato, o sucesso do constitucionalismo liberal veio como descoberta de uma nova possibilidade social: a possibilidade de uma sociedade razoavelmente harmoniosa e estavelmente pluralista. [...]. É mais natural acreditar, como os séculos de prática de intolerância pareciam confirmar, que a unidade e a coesão social requerem o consenso em torno de uma doutrina religiosa, filosófica ou moral geral e compreensiva. Intolerância era aceita como uma condição de ordem e estabilidade social. O enfraquecimento desta crença ajuda a abrir o caminho para as instituições liberais.²³ (RAWLS, 2005, p. XXV).

Esse viés está assegurado, no direito contemporâneo, por uma concepção política do razoável ao invés de uma verdade fundacional de sociedade. Não se trata de achar uma doutrina dominante ou que seja aceita pela maioria e imposta a todos. Consiste na construção do que é “justo” como resultado de um processo de sujeição racional de indivíduos ou de seus representantes, sob as condições razoáveis de igualdade e liberdade, para a adoção de princípios que regularão a estrutura básica da sociedade. Justiça política em uma sociedade democrática, esse é o cerne do liberalismo político *rawlsiano*. Seu objetivo é revelar as condições de uma base pública razoável possível para a justificação de questões políticas fundamentais, segundo Rawls, 2005, p. XIX-XX.

Nessa concepção, cidadãos são razoáveis quando estão preparados para oferecer termos justos de cooperação, tomados como indivíduos livres e iguais num sistema que ultrapassa gerações, mesmo quando essa cooperação possa infligir custos a seus próprios interesses em algumas situações, dado que os demais indivíduos também estão aceitando os mesmos termos gerais, em situação similar.

Ser razoável, portanto, conta com o componente da racionalidade, mas difere do agir racional de forma utilitarista. Faz parte de uma refinada construção política contratualista de sociedade, em que as pessoas não precisam concordar sobre ideias específicas para conseguirem estabelecer princípios fundamentais de colaboração e

²³ Tradução livre de: *Indeed, the succes of liberal constitutionalism came as a discovery of a new social possibility: the possibility of a reasonably harmonious and stable pluralist society. (...) It's more natural to believe, as the centuries-long practice of intolerance appeared to confirm, that social unity and concord requires agreement on a general and comprehensive religious, philosophical, or moral doctrine. Intolerance was accepted as a condition of social order and stability. The weakening of that belief helps to clear the way for liberal institutions.*

organização que estruturam as relações, tendo cada um, a partir desse limite, a liberdade para viver e agir conforme suas próprias crenças e orientações.

Depreendem-se três características da concepção política de justiça de Rawls. Primeiramente, o foco na estrutura básica da sociedade, equivalente às instituições políticas, sociais e econômicas da democracia constitucional moderna. Foca-se na estrutura e nos princípios, parâmetros e preceitos que se lhe aplicam e em como essas regras devem ser expressadas para a realização dos ideais dos membros daquela sociedade.

A outra marca do conceito está em seu não atrelamento a qualquer doutrina moral, religiosa ou filosófica específica, buscando ponto de partida imparcial, sem forçar a concretização de um contexto ou compreensão de realidade específica.

Por terceiro, caracteriza-se por seu conteúdo remeter às ideias políticas que são o cerne da cultura democrática, ideias relativas ao regime constitucional e sua interpretação que foram internalizadas pela sociedade e que hoje fazem parte da noção fundamental de coesão política. São noções de instituições democráticas compartilhadas implicitamente pelos membros da sociedade que viabilizam a cooperação através do tempo, através de gerações.

2.5.2 Posição original, consenso sobreposto e estabilidade

Para tornar possível a reflexão sobre quais seriam os princípios fundamentais da sociedade e derivar suas regras de funcionamento, Rawls propõe a representação da posição original como ferramenta de análise racional. Também conhecida como “véu da ignorância”, essa construção teórica consiste em mecanismo de representação para a reflexão pública e o esclarecimento pessoal. Parte-se da consideração de que, como cooperadores, os cidadãos entram livres e iguais na discussão, sem que uns tenham grandes vantagens ou poder de barganha sobre os outros.

Nessa posição, os cidadãos são capazes de abstrair de seu contexto e suas experiências para projetar as regras e os fundamentos que julgam razoáveis para a sociedade. Aqueles pressupostos que tanto eles aceitariam para limitar e estabelecer

seus direitos e deveres, quanto também seria de se esperar que os demais indivíduos aceitassem, ainda que pertencessem a grupos ideológicos distintos.

A representação proposta é chave para a construção do consenso sobreposto, em que as doutrinas coexistentes naquela sociedade corroboram determinada concepção política a partir de seus pontos de vista. Trata-se de um consenso acerca de certos pontos fulcrais para a sociedade baseado na convicção dos indivíduos, ainda que aderentes a doutrinas gerais diversas. Não há imposição de sanção a fim de calar a discordância e o acordo resultante não muda em função da alteração de concentração de poder em um ou outro grupo social ao longo do tempo. Como afirma Rawls (2005, p.147-148):

O consenso sobreposto, portanto, não é meramente um consenso de aceitar certas autoridades ou de corroborar certos arranjos institucionais fundando-se na convergência de interesses individuais ou de grupos.

[...]

Isso significa que aqueles que compõem as várias visões apoiando a concepção política não retirarão seu suporte caso a força relativa de seu ponto de vista na sociedade aumente e, eventualmente, torne-se dominante²⁴.

Por isso mesmo, a razão pública emergente deste consenso é rasa. Rasa por tratar de princípios essenciais, sem entrar em detalhamentos e contextualizações circunstanciais. Ela determina o que é imprescindível para a manutenção da ordem e da estabilidade das relações sociais.

O consenso não é construído sobre interesses específicos ou crenças fundacionais dos indivíduos, senão sobre aquela estrutura basilar democrática e de valores fundamentais para a vida em sociedade. A convivência de diferentes formas e valores de determinação cultural diária é permitida e desejada, como retrato do pluralismo. Posicionar-se sobre crenças profundas ou fundacionais, intuindo doutrinar a sociedade em uma única direção, geraria instabilidade e insegurança ao impedir a ampla cooperação social.

Uma sociedade bem ordenada deve ter suporte de um consentimento razoável e amplo, especialmente porque a diversidade de doutrinas compreensivas não é condição histórica passageira, mas realidade inerente à cultura pública da

²⁴ Tradução livre de: *An overlapping consensus, therefore, is not merely a consensus on accepting certain authorities, or on complying with certain institutional arrangements, founded on a convergence of self- or group interests. (...) This means that those who affirm the various views supporting the political conception will not withdraw their support of it should it the relative strength of their view in society increase and eventually become dominant.*

democracia. Assim, apenas por opressão poderia ser mantida a unidade em torno de uma doutrina escolhida. O que leva à conclusão de que uma substancial maioria livre deve querer convictamente apoiar o regime democrático e suas instituições como forma de garantia da pluralidade em respeito a seus interesses, mas também aos dos outros, ainda que isso signifique sacrificar parcela aceitável de seus interesses individuais.

A natureza da unidade social, portanto, é dada pela estabilidade do consenso sobreposto, devendo-se recorrer à suas razões públicas fundantes quando houver choques e esmorecimentos deste consenso por alguma novidade da realidade social.

2.5.3 Razão Pública

Nem toda razão que move um sistema social é pública. Como no caso dos regimes aristocráticos ou autocráticos, que partem de razões não públicas para estabelecer a dominação de sua doutrina generalista na coordenação das relações sociais. Diferem, flagrantemente, de uma razão emergente do consenso sobreposto aqui antes descrito, a razão pública.

Típica de uma sociedade democrática, com seu enquadramento na teoria do liberalismo político, a razão pública é uma concepção normativa, uma abstração de um *dever-ser* a orientar a sociedade. Seu conteúdo é público por tratar-se da concepção política de justiça que possui três facetas: i) especifica determinados direitos fundamentais, liberdades e oportunidades; ii) assinala prioridade especial a estes direitos, oportunidades e liberdades; iii) assegura meios aos cidadãos de fazerem uso efetivo de suas liberdades e oportunidades. (RAWLS, 2005, p. 223).

Sua natureza é pública ao implicar, nos termos kantianos, o uso da razão através da livre racionalidade e exposição de argumentos, em contraposição ao uso privado em função de cargo ou autoridade.

Consiste na razão do público, por partir de cidadãos tomados em situação de igualdade, que devem estar aptos a explicarem os critérios de princípios e diretrizes que acreditam que os demais cidadãos estariam dispostos a endossar. Abandona-se a possibilidade de invocar uma razão particularizada, adotando-se o critério da reciprocidade como condição necessária, mais uma vez: o que se pode considerar razoável e, ao mesmo tempo, poder esperar que o outro também o considere. A negação de liberdades básicas, portanto, seria a violação do critério da reciprocidade,

dado que não se pode dizer esperar que o outro assim consinta. (RAWLS, 2005, p. XLIX).

Outros requisitos para a razão pública além do dever de reciprocidade são o uso de métodos e conclusões científicos somente se não forem controvertidos e a possibilidade de recorrer somente a crenças gerais e formas de argumentação aceitas pelo senso comum, numa noção compartilhada.

Há de se esperar, entretanto, que impasses ocorram. Ainda nesses casos, será vetado apelar às razões de doutrinas abrangentes, que são não públicas. O ideal seria permitir mais tempo para verificação de novos elementos e conhecimentos que permitam a construção dos argumentos da razão pública, num amadurecimento da situação. Sendo inadiável, a decisão deve ocorrer pelo voto, mas um voto também inspirado pelo dever cívico de pensar reciprocamente.

Essa disposição a considerar os argumentos dos outros na formação de um convencimento e de aceitar que isso possa resultar em custos aos próprios interesses em benefício da coesão social intergeracional é característica da razão pública. E, por isso, guarda exímia relação com a democracia deliberativa.

A democracia deliberativa permite o exercício máximo da razão pública ao autorizar o debate, a argumentação para livre convencimento e formação de uma verdade aceitável por sua razoabilidade, não rejeitável e não derivada da concertação dos interesses de alguns. A exposição dos argumentos e a busca pelo consenso formaria, ao fim, a razão pública.

Mas não se trata de única manifestação, ao contrário, quanto mais presente o critério da razão pública, maior a aderência do sistema normativo e de seus resultados fáticos aos princípios fundamentais que o legitimam.

A atividade jurisdicional, por exemplo - em especial as cortes constitucionais - em seu exercício de interpretação dos valores contidos nas leis, apresenta-se como outro exímio *locus* de aplicação da razão pública.

Outro fator que interessa quanto a sua aplicação está relacionado aos tipos de conflito que se pode propor resolver. Pode-se separar em três tipos, segundo Rawls (2005, p.LVIII). Para os conflitos derivados de doutrinas abrangentes, a razão pública mitiga divergências, mas não elimina. No caso dos conflitos resultantes do principal argumento do julgamento, portanto, de maior especificidade, o conflito se mantém e a possibilidade de consenso resulta limitada, prejudicada. Por fim, nos conflitos

originados nas diferenças de *status*, classe, ocupação, gênero, raça ou etnia, a razão pública reconcilia.

Esse último é justamente o caso em que o conflito do transporte individual de passageiros se enquadra, por envolver uma disputa econômica com argumentos de reserva de ocupação profissional e defesa de classes sociais.

O conflito em análise nesta pesquisa serve como ponto de partida para questionar a regulação do transporte individual de passageiros quanto a sua atualidade, suficiência e validade para solucionar o caso.

A novidade dos aplicativos repercutiu na vida dos usuários e motoristas de transporte individual, transformando rotinas, exigências e costumes. E o conflito que emergiu do novo negócio exigiu posicionamento político para restabelecer a ordem nas cidades. Divergentes argumentos foram apresentados, baseados em teorias econômicas, em lei de classe profissional, mas, sobretudo, em princípios constitucionais, apontando para uma solução complexa, nada imediata. Se, como afirma Owen Fiss (2003, p.202), “a discordância é parte essencial de qualquer iniciativa moral colaborativa em uma sociedade complexa e em constante transformação”, a solução satisfatória deste conflito, por outro lado, exige método.

A busca pela razão pública como caminho para se analisar mais propriamente a regulação cabível ao caso, portanto, justifica-se pela necessidade deste método e de que ele esteja em consonância com a orientação política e normativa fundacionais do Estado brasileiro.

Dito isso, a leitura do preâmbulo constitucional de 1988 não deixa dúvidas de sua aderência ideológica ao liberalismo político. A República brasileira está constituída como Estado democrático com valores supremos de liberdade e garantia de direitos individuais e sociais em uma sociedade pluralista e que preze pela solução pacífica de controvérsias. Além disso, o princípio fundamental do pluralismo político, consagrado no inciso V do art. 1º, como afirma Mendonça (2014, p.154), deve ser entendido “em sentido profundo, não apenas significando a coexistência de vários partidos políticos no sistema eleitoral, mas também, e principalmente, a coexistência de múltiplas concepções de sociedade e de Estado”.

Tem-se o fato da análise repousar sobre uma atividade econômica, portanto, assunto pertencente à ordem econômica, mas de extrema relevância para a política urbana – outro capítulo constitucional. Se para a própria análise de cunho econômico já não seria possível se ater somente à seção constitucional específica, pois, nas

palavras de Eros Roberto Grau, “ Constituição não se interpreta em tiras”, com a forte correlação do tema à questão da política urbana e ao direito fundamental do transporte, o aprofundamento para consideração dos princípios da Carta Magna torna-se imprescindível.

São vários os ditos princípios e direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 pertinentes ao caso, com sentidos vetoriais nem sempre convergentes. Ao mesmo passo, não há determinação expressa na Carta Política quanto ao nível de regulação estatal esperada para o transporte individual - diferentemente do que ocorre com o transporte coletivo ao ser considerado serviço público essencial.

A razão pública, então, com seu ideal de legitimidade e estabilização a partir do acesso racional à delimitação dos direitos e de tratar a todos os indivíduos com igual consideração e respeito, mostra-se como instrumento pertinente para a tentativa de construção de respostas. Permite, ainda, incluir a consideração dos diversos envolvidos, inclusive dos usuários, e, portanto, do público, no balanceamento da análise. Fiss (2003, p.3), pontua que:

Na sociedade moderna, em que o Estado é onipresente, estes valores (da Constituição) determinam a qualidade da nossa existência – eles pertencem, na realidade, ao público; como consequência, o alcance das vozes que dão significado a estes valores deve ser tão amplo quanto o público em si²⁵.

O uso da razão pública demonstra-se, então, também condizente com o princípio de gestão democrática das cidades, positivado no Estatuto das Cidades.

²⁵ Tradução livre de: *In modern society, where the state is all-pervasive, these values determine the quality of our existence – they truly belong to the public; as a consequence, the range of voices that give meaning to these values is as broad as the public itself.*

3 O TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS E O CASO UBER

Os capítulos anteriores destinaram-se a contextualizar o problema em análise, revelar sua complexidade e sua ligação com a realidade urbana e a esclarecer a base teórica essencial para as reflexões que serão conduzidas neste trabalho ao apresentarem os argumentos pela relevância do tema da mobilidade urbana e sua relação com o ordenamento jurídico brasileiro, bem como a complexidade que esta política pública envolve. Assim também feito com a discussão teórica que envolve a decisão de regulação de um serviço ou atividade econômica pelo Estado, em especial a atividade de transporte urbano, e para a teoria base da análise a que se propõe o liberalismo político e seu componente de razão pública.

Passa-se, portanto, à análise propriamente dita da regulação do transporte individual de passageiros, tradicionalmente atividade econômica reservada aos taxistas, e os questionamentos provocados pela introdução dos aplicativos de oferta do serviço no mercado brasileiro, aqui referidos por meio do seu maior expoente atual, o Uber.

3.1 Histórico e caracterização do serviço regulamentado como táxi

Ao usar a definição de Dempsey (1996, p.87), pode-se afirmar que o serviço de táxi é atividade econômica de transporte urbano que se diferencia do transporte de massa por ser de iniciativa privada, operar em vias públicas, porém, sem rotas fixas, e oferecer a indivíduos ou pequenos grupos de indivíduos serviço porta a porta ou ponto a ponto em veículos pequenos.

A história da regulação dos táxis inicia-se quase simultaneamente ao surgimento desse modo de transporte, ainda no século XVII. Embora a terminologia “táxi” remeta ao uso do taxímetro para a cobrança das corridas, método que só seria instituído na Alemanha no final do século XIX, o serviço remunerado de transporte individual de passageiros realizado por condutor autônomo, dispensando a necessidade dos indivíduos de possuírem veículo próprio, portanto, a essência do serviço de táxi, surgiu nas ruas de Londres e Paris entre 1600 e 1620. À época, eram veículos tracionados por cavalos, espécies de carruagens, que circulavam pelos centros destas cidades levando passageiros dispostos a pagar.

Ainda na segunda metade do século XVII, a atividade foi regulada pelo parlamento britânico em virtude dos transtornos gerados pela maciça presença de carruagens e cocheiros para o porte da cidade londrina da época, passando a emitir licenças para os interessados em ofertar o serviço. Os táxis motorizados com uso de taxímetro substituiriam o transporte nestas carruagens - até então conhecido como *hackney cab* ou *hansom cab* - a partir de 1897, com a inovação alemã rapidamente se espalhando pelas cidades europeias e norte americanas²⁶ e com o crescente número de táxis tomando as ruas.

O crescimento da oferta do serviço de táxi nos Estados Unidos na década de 1920 foi exponencial, disparando o movimento regulatório. Com a crise de 1929, o alto nível de desemprego e a queda nas vendas de automóveis gerou explosão do número de táxis nas ruas das cidades acompanhado de problemas como a ociosidade

²⁶ O primeiro modelo de serviço de transporte individual de passageiros, surgido em Londres e Paris, era conhecido como *hackney cab* devido à raça de cavalo de trote contínuo e moderado. Em 1834, com a invenção de uma carruagem mais leve, de duas rodas e puxada por somente um cavalo, de Joseph Hansom, o modelo de transporte evoluiria para o *hansom cab*. Na década de 1890, no entanto, tomariam chegam as ruas os primeiros veículos motorizados para transporte de aluguel e com a novidade da instalação do taxímetro como forma de medição do valor da cobrança, criados para uma empresa de táxis em Stuttgart, na Alemanha. Ainda na primeira década do século XIX, o uso dos veículos motorizados equipados com taxímetros se generalizaria pelas principais cidades da Europa e dos Estados Unidos. Era o surgimento dos táxis propriamente ditos. Daí vem a origem da denominação desse modo de transporte, inclusive, do termo alemão *taxameter*, que remete à medição da despesa.

de muitos daqueles veículos rodantes – e conseqüente queda na rentabilidade da atividade - e o descontrole dos preços.

O argumento dos economistas à época era de que a grande oferta de táxis com capacidade ociosa gerava competição excessiva entre pequenos operadores e acabava por aumentar os custos para os consumidores. O resultado, à época, demonstrava ser de guerra de preços, extorsão e falta de segurança financeira e responsabilização entre as empresas operadoras do mercado e os motoristas. A resposta dos governos municipais consistiu na regulação com controle de tarifas, emissão de licenças²⁷, exigência de seguro, entre outras medidas. Como se pode notar no caso dos Estados Unidos, a regulação do transporte individual urbano ocorreu como *public takeover*, que é quando um serviço nasce privado e se torna público por suas imperfeições de mercado. (CADE, 2015, p.17). Ainda se considerando a primeira forma do serviço, pode-se estender o conceito do *public takeover* para o caso de Londres, quando da regulação dos *hackney cabs* – as carruagens que eram os táxis da época. As justificativas inglesas à época, contudo, seriam de cunho social e ordem urbanística, e não essencialmente mercadológicas.

O serviço de transporte individual ganhou em complexidade à medida que isso também ocorreu com as cidades e as necessidades de mobilidade dos indivíduos. Embora os automóveis tenham-se tornado mais acessíveis, sua propriedade ainda ficou restrita à parcela da população e, mesmo para muitos dos que possuem ou podem possuir carros, as condições para uso no dia a dia, como estacionamento, congestionamentos e custos de manutenção não os torna opção viável ou interessante. Ao mesmo passo, o transporte público coletivo não consegue suprir todas as necessidades de deslocamento de uma ponta a outra para todos, dada sua menor flexibilidade de trajetos e horários para serem economicamente viáveis.

Três tipos principais de serviço de táxi podem ser elencados, quais sejam, o táxi por chamada, os que atendem em pontos e os circulantes ou de “bandeirada”.

O primeiro consiste na versão moderna do radiotáxi, em que o cliente entra em contato com o motorista, chamando-o para que o busque em determinado local.

²⁷ Foi neste momento de resposta ao aumento exagerado da oferta de serviço de táxi nas cidades norte-americanas que surgiu o mecanismo das *medallions*, nome dado aos documentos autorizativos concedidos pelo Estado para o exercício da atividade de táxi. A quantidade de licenças concedida era limitada, instituindo um mercado fechado e praticamente sem concorrência. Conferiu, conseqüentemente, valor de mercado àquelas licenças devendo ser compradas pelos motoristas, uma vez que passaram a consistir em um “passe” para a exploração do serviço. O modelo de autorizações adotado pelas municipalidades brasileiras se espelha nestes *medallions*.(DEMPSEY, 1996, p.76-77).

Geralmente, o serviço é prestado com a intermediação de uma empresa ou cooperativa, que organiza a comunicação e a distribuição motorista-cliente com base em critérios geográficos a fim de reduzir o tempo de espera. Convencionalmente intermediado por chamadas telefônicas, o avanço tecnológico somou aos radiotáxis a modalidade dos atendimentos a chamadas via aplicativos. Ainda assim, permanece o traço definidor deste tipo que é o transporte porta a porta via chamada específica.

Os pontos de táxi constituem segundo tipo do serviço, em que os motoristas formam filas em locais determinados – geralmente regulamentados pelo poder público ou pelo particular quando o ponto for em área privada – e em que a regra de atendimento é a do *first-in-first-out*, ou seja, obedece-se a ordem de chegada e ao passageiro não é dado escolher em qual veículo entrar.

Os táxis circulantes, como o próprio nome designa, são aqueles que ficam rodando pelas vias da cidade e que atendem ao chamado do transeunte por sinalização gestual.

Pela lógica do funcionamento, nos dois últimos casos, do ponto e da bandeirada, a competição de mercado fica prejudicada em desfavor dos usuários, com os motoristas em posição de vantagem na relação de consumo. Caso recuse a corrida, o custo de achar outro transporte ou da espera, por exemplo, é desencorajador para o cliente. Tampouco é possível a pesquisa de qualidade e preço, enquanto, no caso das chamadas, pode haver descontos e vantagens de fidelização oferecidas pelas empresas ou cooperativas, ou, por parte do usuário, serem feitas exigências de especificações do serviço.

Outra diferenciação que pode ser feita para os táxis está na segmentação de mercado. Os usuários podem ser divididos em três grupos principais, sendo do daqueles que necessitam do transporte por suas condições, o dos não residentes e o dos mais favorecidos que optam pelo serviço. Cada um destes grupos tem motivações totalmente distintas e conseqüentes expectativas ou restrições em relação ao serviço que podem impactar uma eventual regulação.

No grupo dos que necessitam do transporte, estão os idosos, os portadores de necessidades especiais, as crianças e a classe mais pobre que não tem condições de possuir ou manter um veículo próprio. Essas pessoas se tornam dependentes do serviço de táxi em momentos ou devido a necessidades específicas de acesso a bens e serviços para os quais a rede de transporte coletivo não consegue atender. Representa, portanto, uma função social do transporte individual de passageiros.

Para os não residentes, a necessidade do serviço de táxi é temporária e em função do objetivo de sua permanência em dada localidade, seja para deslocamentos a trabalho, seja para cumprir roteiros turísticos ou atividades de lazer. Podem trazer consigo demanda por requisitos especiais de comunicação e informação, por exemplo, e requerem mais confiabilidade e segurança do prestador de serviço face não conhecerem tão bem os trajetos e os costumes locais. Já os mais favorecidos, que poderiam estar conduzindo seus veículos, mas optaram por tomar táxi, partem de um pressuposto de comodidade e conforto que devem ser entregues pelo serviço.

Esses grupos compõem a dinâmica da vida nas cidades e impactam diretamente na imagem urbana e no nível de interações de seus membros com as oportunidades da urbe.

3.2 O debate em torno da regulação dos táxis

A discussão da regulação do serviço de táxis não é novidade e nem exclusividade do Brasil. Desde as primeiras investidas regulatórias do início do século XX, o tema é alvo de debates dividindo as opiniões entre os que defendem a regulação como imprescindível devido às falhas de mercado e os que a ela se opõe devido às falhas regulatórias.

No caso dos táxis, o poder público pode regular a entrada no mercado, a qualidade do serviço, o preço ou conjugar duas ou mais dessas possibilidades. O desenho regulatório deverá ter aderência aos tipos de serviço e segmentação de mercado preponderantes para a realidade urbana em questão, bem como os pressupostos de falhas mercadológicas ou valores sociais que justifiquem a intervenção.

Os custos de entrada no mercado de táxi são relativamente baixos. As exigências fáticas para oferecer o serviço consistem, basicamente, em possuir habilitação e capacidade para conduzir o veículo. O investimento inicial se resume ao veículo, que pode ser adquirido ou alugado, e seus custos de manutenção. É certo que cooperativas e empresas de táxi possuem investimentos mais significativos para compor frotas, realizar campanhas de marketing e propaganda e manter um mínimo de estrutura organizacional. Mas o serviço pode ser prestado por profissionais autônomos que não incorrem em nenhum desses custos adicionais para entrar no mercado e que podem usar suas horas livres para se dedicar à atividade sem qualquer

comprometimento mínimo de carga horária, o que explica a explosão da oferta em cenários de alto desemprego como na crise de 1929.

Existem, no entanto, externalidades geradas pela prestação do serviço que geram um custo social para as corridas de táxi, além deste custo privado de provimento do serviço. Quanto mais carros circulando nas vias, maior a poluição e maiores os congestionamentos. Especialmente para o caso dos táxis por bandeirada, a circulação tende a se dar nas áreas mais movimentadas dos centros urbanos, pela maior probabilidade de sinalização dos transeuntes, tendendo ao aumento da concentração de veículos nestas áreas e nos horários mais cheios.

Se o mercado funcionar através de companhias de táxi que cobram para afiliação ou periodicamente para que os motoristas se mantenham no portfólio das empresas para a distribuição das chamadas, outro incentivo é dado ao aumento de carros nas ruas, pois será do interesse das empresas ter mais associados circulando e contribuindo com taxas, gerando ganhos de escala.

O problema destes custos extras é que o “preço de uma corrida em um sistema de livre entrada cobrirá somente o custo privado. O custo social por corrida, que inclui as externalidades, excederá necessariamente o preço”²⁸ (DEMPSEY, 1996, p.94). A regulação de entrada pode, portanto, gerar compensações, seja limitando o número de carros a ofertar o serviço, seja instituindo cobranças para entrada no mercado que gerem compensação financeira ou exigindo requisitos técnicos como instalação de equipamentos menos poluentes para se tornar apto.

O argumento da falha regulatória para os controles de entrada reside na captura dos reguladores e na formação de cartéis e oligopólios incentivada por um mercado fechado, em que novos concorrentes ou não têm acesso, ou têm altos custos institucionais e financeiros de entrada.

Outra falha de mercado apontada pelos estudiosos está na assimetria informacional e nos altos custos de transação para o cliente que torna a competição imperfeita e prejudica o mecanismo de precificação como informador e balizador do mercado. Para que o preço comunicasse as preferências e gerasse eficiência de mercado, os usuários de táxi teriam que acessar essa informação no momento de escolha do prestador de serviço, gerando concorrência. Ocorre que os custos

²⁸ Tradução livre de: *The price of a ride in a system of free entry will cover only the private cost. The social cost per ride, which includes the externalities, will necessarily exceed the price.*

transacionais para usuário são muito altos e a compra comparativa, no caso dos táxis, fica muitas vezes prejudicada.

Na atualidade, com a expansão do uso de smartphones e de aplicativos de táxi e transporte, pode-se afirmar que essa competição, pelo menos para os táxis de chamada, está sendo viabilizada. Tanto que vários dos aplicativos disponíveis oferecem promoções e buscam por novidades que convençam os usuários a lhes dar preferência. Mais uma vez, a existência de empresas com economia de escala e organização de informações do setor pode mitigar parcialmente uma das falhas de mercado de táxis.

No entanto, para as modalidades do serviço circulante e de ponto, não há de se falar de pesquisa de preço ou de escolha com base em requisitos de qualidade. O passageiro torna-se praticamente refém da disponibilidade que lhe é apresentada no momento, seja pelo imprevisível ou constrangedor tempo de espera por outro prestador de serviço, seja pela limitação das opções naquele ponto de táxi e operando com a regra *first-in-first-out* – regra, inclusive, internalizada pelos motoristas que, mesmo com tentativas regulatórias proibindo-as em alguns países, não houve sucesso em eliminá-las da cultura dos taxistas de pontos. Além disso, a pesquisa de preço fica totalmente prejudicada nestas modalidades, tanto pela característica circulante em que aquele prestador passa pelo local em que o usuário está, mas não fica à espera, quanto pela cultura e solidariedade dos motoristas que impede uma guerra de preços em um mesmo ponto de táxi.

Seriam essas as justificativas pela regulação dos preços. Por isso, a opção pela tarifa nas diversas experiências pelo mundo passa por livre concorrência dos preços, tarifa fixa – especialmente nos pontos, com trajetos semidefinidos ou por áreas, como ocorre em aeroportos, estações etc. – e por teto máximo, em que se pode instituir valores de cobrança inicial, a “bandeira”, valores por tempo e por distância percorrida.

Para os que veem o táxi como um serviço de função social, a fixação de preços traz em si uma externalidade positiva, a do subsídio cruzado, aproximando o serviço da lógica do transporte público. Neste caso, o subsídio cruzado acontece quando o mesmo preço é cobrado para transportar usuários que precisam ir a regiões menos movimentadas, mais periféricas ou que fazem uso do transporte em horários de menor disponibilidade de prestadores dos serviços. Está-se garantindo a prestação para rotas menos lucrativas com o intuito de prover um coeficiente de mobilidade para

a sociedade. A menor lucratividade destas situações acaba sendo compensada pelo valor pago por outros usuários em situações em que a oferta abundante do serviço poderia servir de motivo para desconto em seu valor.

Se alguns veem nesta lógica um motivo para regular os preços, outros veem uma falha regulatória que gera ineficiência, na medida em que o Estado não saberia determinar o preço ideal sem gerar distorções, tornando-o ou desnecessariamente caro e menos atrativo para os usuários, ou menos atrativo para investimentos em qualidade por parte dos motoristas dada a remuneração pré-fixada. Esse é um dos argumentos pela desregulação do serviço de táxi.

Outros argumentos de falha de governo coincidem com argumentação geral da corrente liberal de que a criação de regras sem real conhecimento do mercado e de seus impactos gera mais distorções que benefícios.

A observação da prática regulatória nas primeiras décadas do serviço de táxi levou à conclusão de que o mercado fechado enfraquece o poder de barganha dos usuários e provoca descolamento da qualidade de serviço prestado em relação à qualidade demandada. Oligopólios foram formados, com a dominação de algumas empresas e cooperativas que, embora apresentem o benefício da economia de escala, viram-se desencorajadas a inovar em ambiente pouco competitivo.

Razões para tanto podem ser a fiscalização, as distorções geradas por uma má regulação, que desconhece o mercado e os impactos de sua intervenção, a captura de reguladores, especialmente nos países em que os governos locais são os responsáveis pela normatividade do setor, aproximando-os dos grupos de interesse.

Com isso, entre a década de 60 e 80, movimentos de desregulação dos táxis ganharam força e várias cidades pelo mundo promoveram revisão de suas regras a partir dos anos 80. Mas os resultados esperados com a desregulação não foram verificados e outros resultados indesejados apareceram (BAANDERS; CANOY, 2010, p.13), em especial nas grandes cidades, promovendo a retomada da regulação anos depois – em algumas cidades menores, a desregulação apresentou bons resultados e foi mantida.

Dempsey (1996, p.102) enumera os resultados da desregulação estudados em 21 cidades dos Estados Unidos naquela época: 1) significativo aumento de novos entrantes; 2) declínio operacional de eficiência e produtividade; 3) aumento dos congestionamentos, do consumo de energia e da poluição; 4) aumento das tarifas; 5)

declínio da renda dos motoristas; 6) deterioração do serviço; 7) baixa ou ausente melhoria dos custos administrativos para o Estado.

O tema está longe de se chegar a um consenso entre as correntes teóricas que orientam o debate. De um lado, a maioria dos economistas defende a desregulação com base em argumentos a favor da eficiência de mercado e contra a captura regulatória e as ineficiências burocráticas. Baseiam-se na teoria de livre mercado.

De outro, estudos empíricos enfatizam as relevantes falhas de mercado, principalmente a assimetria informacional aliada aos altos custos de transação e o enfraquecimento do poder de barganha dos usuários. O mercado, no caso do transporte individual, não seria suficiente para garantir toda a eficiência prevista.

Somam-se ao coro regulatório os defensores de compensações de externalidades negativas que geram custos sociais e prejuízo às cidades. E esses argumentos são usados a favor da regulação, colocando o bem-estar e necessidade de locomoção acima da eficiência de mercado.

3.3 A regulação dos táxis no Brasil

Dispor sobre o serviço de transporte individual, no Brasil, como já visto, é competência municipal por força do artigo 12 da lei 12.587, a PNMU. Para aqueles que o consideram serviço público, ainda que não essencial, o enquadramento no inciso V, art. 30 da Constituição Federal já delegaria a competência de organização e prestação do serviço aos governos locais.

Mas essa discussão de sua caracterização para a delimitação de competência se torna dispensável, na medida em que, também constitucionalmente, é competência privativa da União legislar sobre as diretrizes da política nacional de trânsito (art. 22, IX) e sobre trânsito e transporte (art. 22, XI).

Dessa forma, no exercício da primeira reserva de competência, promulgou-se a dita lei da PNMU com o art. 12 supramencionado: “os serviços de utilidade pública do transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal”.

A diferença, aqui, é que não se inclui, como o art. 30 o faz para os serviços públicos, a reserva da prestação do serviço pelo poder público, prevendo sua possibilidade de delegação através de concessão e permissão. Outra diferença reside na qualificação como utilidade pública ao invés de interesse ou essencialidade.

Ainda no que concerne à delimitação de competência, o Código Brasileiro de Trânsito²⁹, promulgado pela União no exercício de sua função privativa prevista no supramencionado art. 22, XI, estatui que os veículos de aluguel destinados ao transporte individual de passageiros deverão satisfazer condições técnicas e de segurança, higiene e conforto estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade. (art.107).

Assim, ainda que não se trate de serviço passível de permissão ou concessão, fugindo à regra constitucional do art. 30, a atividade econômica de transporte individual de passageiros requer ao menos autorização do poder competente para sua exploração.

A leitura integrada do ordenamento jurídico nacional já levaria, até aqui, à compreensão de que os legisladores infraconstitucionais, na discricionariedade que lhes foi concedida pela Carta Magna para eleger quais as atividades econômicas possuem especial interesse à sociedade e que, portanto, merecem intervenção do Estado, optaram por incluir no rol de atividades alvo de regulação a do transporte individual de passageiros.

Não fosse o bastante, em 2011, a lei 12.468 atualizou a regulamentação da profissão de taxista³⁰, estabelecendo reserva de mercado da atividade econômica de transporte individual de passageiros ao exercício daqueles profissionais:

Art. 2º É atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros.

A partir da interpretação integrada destas várias leis, assume-se, neste trabalho, que a opção do legislador brasileiro se dá pela restrição do exercício da atividade econômica do transporte individual de passageiros aos profissionais taxistas e que se trata de atividade alvo de regulação pelo Estado.

Entendimento similar advém de parecer do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau (2015, p.4-5)³¹, emitido em favor dos taxistas na disputa judicial com a empresa Uber, com as seguintes alegações:

²⁹ Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

³⁰ A lei anterior, lei nº 6.094, de 1974, foi modificada por tratar o tema com o termo “condutor autônomo rodoviário”, ultrapassando os limites urbanos e, portanto, sendo mais aderente à competência municipal, opção da Constituição de 1988 conjugada com a PNMU, a designação dos taxistas como titulares do transporte individual de passageiros nas cidades.

³¹ O argumento defendido pelo ex-Ministro Eros Grau, além da reserva de mercado aos profissionais taxistas, baseia-se na caracterização do transporte individual de passageiros como serviço público. O eminente Ministro conclui por essa qualificação a partir de um raciocínio convencional-legalista de que

Mais ainda, é inteiramente equivocada a afirmação de que a lei 12.468/2011 regulamenta exclusivamente a profissão de taxista, não se aplicando a motoristas que pratiquem o transporte público individual remunerado de passageiros por conta de contratos de transporte privado individual.

Pois essa afirmação decorre da suposição de que no transporte público individual remunerado de passageiros impera a autonomia da vontade de qualquer motorista. Suposição de que qualquer motorista, ainda que não taxista, teria o direito de aceitar e firmar contratos, com o consumidor de seus serviços, de acordo com sua conveniência. Suposição a que corresponde, elas por elas. A de que seja permitido, no Brasil, o exercício da medicina por qualquer do povo, ainda que não tenha obtido o diploma de médico e inscrição no seu órgão de classe!

A posição do renomado jurista coincide nos aspectos aqui defendidos de que existe uma reserva de mercado à prestação de serviço de transporte individual no país enquanto atividade econômica e de que isso justifica a atuação estatal através da regulamentação desta prestação pelos governos locais. Não se trata de mera regulamentação de uma profissão a cujos profissionais é dedicada uma das possibilidades de exercício daquela atividade – como na metáfora dos médicos.

Importa, sobretudo, a esta pesquisa, identificar que, a partir de uma decisão de nível federal, em legislação infraconstitucional, o serviço de transporte individual de passageiros foi estabelecido claramente como alvo de atuação estatal, portanto, de interesse regulatório. A definição dos termos da regulação, no entanto, foi relegada aos governos locais, exceto pelo estabelecimento da reserva de mercado do exercício da atividade à categoria profissional dos taxistas.

Esclarecida a questão da competência e de que, até o surgimento de aplicativos como o Uber e sua larga adesão de usuários, o serviço de transporte individual de passageiros aberto ao público era atividade econômica aceita e percebida, em território nacional, como prática exclusiva dos motoristas de táxis, cabe breve e superficial revisão das opções de regulação mais comumente adotadas pelo país.

Alguns estudos comparativos das leis municipais brasileiras para regulamentação de táxis apontam a regulação da entrada no mercado, exigindo autorização especial do poder público como forma de limitar a quantidade de táxis na

o fato da lei 12.468 usar o vocábulo transporte **público** individual de passageiros implicaria diretamente dada caracterização. A análise proposta neste trabalho não se contenta com esta inferência para caracterizar o transporte individual de passageiros como serviço público, mas tampouco se dedica ao aprofundamento na discussão clássica da classificação dos serviços versus a atividade econômica. Aqui, essa discussão é relevante para entender os argumentos de cada lado da disputa Uber e táxis, mas não está no cerne do que vem acontecendo no país e nos rumos que devem ser de fato alvo do debate, conforme se verificará mais à frente, ao se tratar dos conceitos de disrupção regulatória. Inclusive por isso a ferramenta proposta de análise dos fundamentos da regulação é a razão pública e não a teoria convencional de serviços públicos.

cidade. Nas grandes capitais brasileiras, embora as leis usem o termo “permissão” para a autorização concedida pelo Estado – exceto São Paulo, que optou pelo termo alvará – a licitação não é regra que contempla todo o sistema. As duas cidades com maior número de autorizações concedidas são a capital São Paulo, com 33.922, e Rio de Janeiro, com 33.000³². No primeiro caso, são realizados sorteios de placas pela prefeitura. No segundo, as autorizações ativas não passaram por concorrência pública, realidade que se repete na grande maioria das cidades.

O número de autorizações requeridas corresponde ao número de veículos autorizados a circular como táxis, não ao número de profissionais, dado que mais de um profissional pode usar o mesmo veículo. Assim, existem as figuras do taxista autônomo, do taxista auxiliar de condutor autônomo e do taxista locatário. Para exercer essa atividade, portanto, é necessária certificação específica emitida por órgão local e participar de curso de relações humanas, direção defensiva, primeiros socorros, mecânica e elétrica básica de veículos. Deve haver, ainda, caracterização especial dos veículos, definida pelo governo municipal. São as exigências mínimas impostas pela lei federal 12.468/2011.

Tanto a PNMU quanto o Código Brasileiro de Trânsito estabelecem que a organização e disciplina dos serviços de transporte individual de passageiros deve ser feita com base em requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade, inserindo mais regras para funcionamento do setor.

A regulação do preço também é adotada como regra com a fixação prévia dos valores máximos de tarifas a serem cobrados (art. 12 PNMU), podendo haver variação de tetos máximos de preço em função de horários, dias especiais ou outras determinações específicas, conforme as escolhas dos poderes municipais. Em alguns casos, o sistema de tarifas fixas chega a ser adotado, como para trajetos a partir de aeroportos e rodoviárias que são tarifados conforme zonas de destino.

O que se nota, portanto, é uma atividade econômica bastante regulada, com sistema misto de barreiras de entrada, regras de qualidade de prestação de serviço e fixação de preços ou limites tarifários.

3.3.1 Essencialidade *versus* utilidade

³² Dados atualizados até outubro de 2015, pela Associação das Empresas de Táxi do Município de São Paulo (Adetax).

A determinação de uma atividade econômica como serviço público implica em relevantes consequências no âmbito da regulação, como discorrido no capítulo 2. Dentre elas, a consideração da titularidade da prestação que, no caso do serviço público, é estatal.

Dado o conceito constitucional de serviço público ter sido deixado em aberto e com nível de discricionariedade para o legislador infraconstitucional, torna-se relevante questionar se a atividade exercida pelos táxis receberia esta qualificação.

Já se explicou que não há determinação expressa na Carta Magna para o transporte individual de passageiros, ao contrário do que ocorre com o transporte coletivo que é considerado serviço público essencial.

Mas a legislação infraconstitucional, por usar algumas terminologias desconhecidas, exige mais atenção e, novamente, a interpretação integrada das leis para se concluir quanto ao tratamento dispensado ao transporte individual.

A começar pelo art. 12 da PNMU, fala-se em serviço de utilidade pública, portanto, não essencial, mas útil, não serviço público, mas atividade que tem função social e que está relacionada ao interesse público.

A lei 12.468/2011, contudo, ao regulamentar a profissão de taxista, faz uso da expressão transporte público individual de passageiros, levando alguns juristas a defenderem que, portanto, trata-se de serviço público, como o faz Eros Grau em seu parecer para o conflito entre Uber e táxis.

Discorda-se, aqui, porém, deste entendimento. O uso da palavra “público” no caso da lei 12.468 não deve gerar a assunção automática de que o legislador qualifica o transporte individual de passageiros como serviço público. O caráter “público” inculcado naquela expressão legal remete, antes, à definição apresentada pela PNMU em seu artigo 4º, VIII.

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros **acessível a toda a população** mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros **não aberto ao público** para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

VIII - transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros **aberto ao público**, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas. (grifo nosso).

Assim como se pode depreender da comparação entre as definições de transporte coletivo público e privado, pode-se inferir da lei que o traço distintivo do

transporte individual de passageiros considerado “público” está no fato de ser aberto ao público. Nenhuma relação imediata possui, portanto, com o fato de ser considerado serviço público ou de prestação estatal.

Outra sinalização a que se deve atentar está na correção da lei da PNMU promovida pela lei 12.865/2013, substituindo o art. 12 original pela versão atual do art. 12 e seguindo-o com a inserção do art. 12-A para tratar exclusivamente dos serviços de táxi:

Art. 27. A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. (NR)

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.

Atente-se para o fato de que os novos artigos usam a expressão utilidade pública para falar de transporte individual de passageiros como gênero e abre, em seguida, artigo especial para tratar da espécie serviços de táxi, conferindo limites normativos específicos para sua exploração.

O art. 12 original que foi revogado referia-se expressamente aos serviços de táxi como serviços públicos, cuja outorga ao privado era realizada via permissão. A correção realizada pelo legislador evidencia o alinhamento entre a definição do transporte público individual com a lei da profissão taxista e a intencional abertura promovida para o conceito de transporte individual de passageiros como sendo atividade econômica de interesse social, mas não de essencialidade pública.

Isso significa que se trata de serviço relevante para a sociedade e que essa relevância pode justificar a intervenção estatal no disciplinamento da atividade econômica privada – como a PNMU expressamente determina seja feito, inclusive. Mas também significa que não se trata de serviço público propriamente dito, portanto, não há titularidade do Estado.

Ainda não satisfeita a questão com esta análise da letra lei e sua evolução, pode-se aprofundá-la com base nas teorias sobre o serviço público, saindo da concepção meramente convencional-legalista.

Recupere-se, pois, a gênese do conceito como derivado de uma análise racional da realidade da qual se abstrai uma obrigação de prestação pelo Estado, um dever dos governantes para com a sociedade, na orientação de Duguit. Some-se a proposta corroborada pelo próprio jurista Eros Grau quanto à noção de serviço público como repleta de historicidade por advir dos fatos sociais e, portanto, passível de evolução.

O contraste fático entre o transporte coletivo e o transporte individual, torna ainda mais elucidativa a diferença entre considerar um como serviço público e outro como atividade econômica de utilidade pública. Para o transporte coletivo é essencial uma postura ativa do Estado para organizá-lo como rede integrada de transporte, para decidir sobre prioridade de investimentos para infraestrutura e a escolha dos modos de transporte que melhor coincidem com os planos de desenvolvimento para a cidade. O nível de complexidade da rede de transporte público e as exigências – econômicas, financeiras, institucionais – para instalá-la e definir sua operação em função das necessidades dos cidadãos requer a atuação estatal como início de tudo, como primeiro organizador e condutor da atividade de transporte público coletivo. Como ficou demonstrado no capítulo sobre mobilidade urbana, o sistema deve ser integrado, coordenado e, embora não seja o transporte coletivo solução por si só, sendo necessária a consideração conjunta e interação entre todas as formas de deslocamento, ele exerce papel central na organização dos fluxos, na conexão e no acesso dos cidadãos aos bens e serviços que compõem o direito à cidade.

Por sua vez, o transporte individual, ainda que aberto ao público, demonstra exigir atuação estatal em pontos específicos para garantir sua prestação em conformidade com os fins sociais, mas não a exige em nível tal que a iniciativa tenha que partir do Estado para sua viabilidade, bem como eficiência e efetividade.

Para o bom funcionamento do transporte individual e seu desempenho da função social a que se destina, parece suficiente instituir padrões mínimos, organizá-los e fiscalizá-los, exatamente como a lei da PNMU determina. Padrões de funcionamento como o acesso a todos sem discriminação (que o faz ser aberto ao público), controles de qualidade, segurança, higiene, modicidade de tarifa (que pode, inclusive, permitir a lógica social do subsídio cruzado), organização e compensações

dos custos sociais (que pode ser feito através de barreiras de entrada ou de taxações econômicas). Aproxima-se, portanto, do conceito de atuação do Estado como poder de polícia e, não, como serviço público.

E isso acaba sendo exatamente o que o surgimento e espraiamento do uso de aplicativos como o Uber vem demonstrar.

3.4 Uber: o que alega ser e o que realmente é

Para avançar nesta discussão de em que nível e como o Estado poderia atuar em relação ao transporte individual em consonância com a realidade atual e os anseios da sociedade, faz-se necessário considerar e compreender as recentes iniciativas de empreendedores no setor, cujo principal expoente é o aplicativo Uber, de empresa homônima. Trata-se de introdução de novidades no mercado apoiada em recentes recursos tecnológicos e alteração, em função deles, de alguns fatores da lógica das transações econômicas.

No embate entre Uber e taxistas, a partir dos pareceres disponibilizados, dos argumentos de algumas batalhas judiciais publicitadas e também do próprio material de divulgação da atividade da empresa, pode-se perceber o que a Uber³³ alega ser.

A empresa se apresenta como empresa de tecnologia do ramo de economia compartilhada. A Uber do Brasil Tecnologia Ltda. está inscrita no cadastrado nacional de pessoas jurídicas com a atividade econômica principal de desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis. Trata-se da detentora do direito do licenciamento da tecnologia desenvolvida pela Uber internacional, proprietária do aplicativo que conecta provedores e usuários de serviço de transporte privado.

A Uber não seria, portanto, empresa de transporte, mas de intermediação de um serviço particular oferecido a um grupo de usuários que decidiram por livre escolha baixar o aplicativo e aderir a ele, concordando com os termos de uso, para contratar o serviço de transporte de forma privada.

A empresa diz se enquadrar na categoria de uso compartilhado de veículos, iniciativa de âmbito privado que tem como objetivo otimizar o uso de recursos na

³³ Atente-se para a sutil, mas propositada diferença entre se referir à empresa Uber, com o uso do artigo feminino e ao aplicativo Uber, produto daquela empresa e sinônimo do serviço prestado, que é antecedido do artigo masculino.

sociedade reduzindo a ociosidade de veículos e aumentando as opções e a flexibilidade para a mobilidade urbana. Economia compartilhada consiste em lógica que vem emergindo em visibilidade e volume de transações para as relações econômicas na sociedade atual em virtude dos avanços tecnológicos.

3.4.1 Uber e a economia compartilhada

O Brasil ainda engatinha em temas como economia compartilhada e negócios com base em plataformas digitais quando comparado com alguns países europeus e com os norte-americanos.

A economia compartilhada pressupõe a existência de bens ou serviços recorrentemente disponíveis em excesso, portanto, a ociosidade e a ineficiência na destinação daqueles bens e serviços mesmo havendo demanda por eles. Pressupõe, ainda, a motivação de compartilhar uma atitude de não conservar somente para si determinado bem.

Ainda que presentes os dois fatores em uma sociedade, o casamento entre oferta e demanda, porém, restaria prejudicado pelos altos custos transacionais que acabariam enfraquecendo a motivação pelo compartilhamento. É nesse ponto que as plataformas digitais provocam a virada. Com seus algoritmos, seus recursos de localização e informação, sua facilidade de uso e acesso e baixo custo para os usuários finais – ofertantes e demandantes do bem excedente – essas plataformas derrubam os custos transacionais, tanto de informação quanto de comercialização. Como expõe Ranchordás, 2015, p.4-5:

A ideia por trás da economia compartilhada é simples: consumidores compartilharão bens quando os custos transacionais relacionados à coordenação das atividades econômicas dentro de comunidades específicas forem baixos. Compartilhamento tornou-se um fenômeno amplamente difundido com o desenvolvimento da tecnologia social de informação e comunicação que facilmente conecta estranhos, suporta a colaboração *peer-to-peer*, aumenta incentivos à cooperação, absorve informações sobre passado e presente, e prevê comportamento futuro de participantes envolvidos no compartilhamento³⁴.

³⁴ Tradução livre de: “The idea behind the sharing economy is simple: consumers will share goods when transaction costs related to the coordination of economic activities within specific communities are low. Sharing practices have become a widespread phenomenon with the development of information and communication social technology that easily connects strangers, supports peer-to-peer collaboration,

A lógica das plataformas de compartilhamento é reflexo da tecnologia *peer-to-peer* (P2P) do mundo da internet, em que se dispensa uma organização central e hierárquica por um provedor, permitindo a todos os integrantes daquele sistema as mesmas capacidades e responsabilidades e acesso direto entre si. (KAMIENSKI et al., 2005, p.1-3).

No caso dos aplicativos de compartilhamento, que operam na proposta *peer-to-peer*, é possível falar em um intermediário que é justamente o desenvolvedor da plataforma e que estabelece as regras para as transações, pois há limites à participação, seja em termos de exigências de cadastro, seja quanto aos objetos a serem ofertados, às formas de trocas aceitas, às avaliações de segurança e qualidade, dentre outros.

Esse intermediário, contudo, não se responsabiliza diretamente e nem interfere estabelecendo por si as condições completas da negociação e a obrigatoriedade das ofertas, tampouco é parte do contrato firmado entre fornecedor e demandante, como aconteceria no caso do comércio tradicional ou em uma contratação de serviço através de uma empresa. Consiste em espaço de maior fluidez de propostas e acordo de interesses, substituindo-se a relação bipartite entre consumidor-fornecedor pelo novo formato em que um intermediário – o provedor da tecnologia - permite que fornecedores e consumidores troquem serviços e produtos de forma mais livre e eficiente, muitas vezes confiando em parâmetros mínimos garantidores daquela relação assegurados pelo intermediário responsável pela plataforma – como segurança de avaliação do cadastro ou não compartilhamento de informações particulares fornecidas.

Propõe-se, contudo, discutir aqui uma diferenciação entre as tecnologias atuais que vêm sendo designadas de economia compartilhada. Há um grupo de plataformas digitais em que as transações são feitas entre usuários com alguma capacidade ou produto ocioso a serem trocados ou usados temporariamente por outros demandantes, mas sem que isso consista em fator de grandes lucros para uma das partes, sobressaindo-se a utilização inteligente e mais profícua do recurso disponível na sociedade como fator motriz da transação. Em outro grupo de plataformas, haveria ainda a disposição de troca entre as duas partes envolvidas, mas a parte ofertante do produto ou serviço, ou uma terceira parte, o intermediário, ou ambos, seriam movidos

increase incentives to cooperate, acquires information about the past and the present, and predicts future behavior of participants involved in sharing practices.

primordialmente pela lucratividade do negócio, ganhando mais quanto mais estas transações se realizassem. Percebem-se diferenças de motivação e escala.

A plataforma digital pode ser utilizada, então, tanto para propósitos solidários e de cooperação no compartilhamento ou troca de recursos ociosos, quanto para transações que visem principalmente ao lucro, em que uma pessoa oferta bem ou serviço, almejando, primordialmente, a compensação financeira. Esta seria a diferença motivacional.

No que concerne à escala, o modelo pode ser utilizado por usuários casuais, que trocam o que lhes é excedente quando detectada a dita ociosidade e a possibilidade de ser útil a outrem, ou pode ser usado de forma profissional, em que as transações realizadas pela plataforma representam relevante ou principal forma de rentabilidade para o usuário.

A combinação da motivação solidária com ofertantes casuais gera uma economia compartilhada de pessoas que se importam com o uso dos recursos e sua eficiência. Seria o conceito defendido por aqueles que carregam a bandeira da *sharing economy* como solução para cidades mais eficientes e mais humanas.

Mas evoluindo nas variações e intensidades destas combinações de motivação e escala, a mesma ideia das plataformas digitais culmina na descaracterização da “oferta de excedente” para a transição de “oferta de principal recurso”, transformando o lucro em força motriz dos negócios firmados, como no caso de um motorista do Uber que se torna motorista profissional equivalente a um taxista ou de um apartamento do *Airbnb* que, ao invés de ser locado nos momentos de não uso pelos proprietários, passa a ser destinado à locação por temporadas.

Percebe-se, portanto, que há duas categorias muito distintas dentro do que hoje se convencionou alardear como *sharing economy*. Pode-se argumentar que não seriam duas categorias estanques e totalmente dissociadas, talvez duas pontas de um espectro, considerando-se, inclusive, que uma mesma plataforma digital pode servir simultaneamente aos dois extremos combinados de motivação e escala.

Há de se atentar, entretanto, para um fator que pode aproximar o funcionamento destas plataformas de compartilhamento ao sistema de *ecommerce* – ou comércio eletrônico. Na medida em que o intermediário desenvolvedor da plataforma torna-se o principal beneficiado das transações firmadas via seu aplicativo, através da cobrança de taxas sobre os negócios realizados, interessa-lhe cada vez mais aumentar a escala de negócios e zelar pela sua imagem. Aquele intermediário

passa a impor, portanto, mais funções de direcionamento das relações entre os usuários, nas exigências de participação para os usuários e até mesmo estipulando as condições de oferta do serviço ou produto, como preço, horários, quantidades mínimas, entre outros.

Nesse extremo, embora vários autores tratem esses aplicativos comerciais como expressão da economia compartilhada, considera-se, neste trabalho, ocorrer a desnaturação do princípio motivacional de compartilhamento que estaria no cerne do uso da tecnologia para aquele tipo de economia. Não se advoga que os usuários não possam ter o lucro como motivação para participar da economia compartilhada. Mas a profissionalização da oferta dos bens e serviços e o fato de o intermediário passar a ser principal interessado nas transações realizadas por sua lucratividade, deslocam o eixo da cooperação que seria um dos pressupostos da *sharing economy* para a caracterização da comercialização assentada sobre novo modelo operacional.

Isso, no entanto, não destitui as plataformas digitais em relevância tanto no impacto quanto na característica disruptiva sobre o *modus operandi* das transações na sociedade. Ainda que nem todas sejam propriamente instrumentos de compartilhamento, justamente pelo volume de relações modificadas dada sua escala, os novos aplicativos vêm transformando a forma de se fazer negócio em muitas áreas tradicionais do mercado, como será discutido em seção mais à frente.

3.4.2 O funcionamento do Uber: uma comparação

O aplicativo da Uber consiste em uma destas plataformas digitais que intermedeiam usuários dispostos a entregar um bem ou serviço de que dispõem em ociosidade – os motoristas com seus veículos – e usuários que querem fazer uso daquele bem ou serviço por determinado período de tempo sem, contudo, deter-lhe a propriedade – os passageiros que “alugam” os carros temporariamente ao usarem o serviço de transporte.

Pela perspectiva do passageiro, a essência do serviço via Uber não difere do serviço de táxi por chamada. O passageiro contrata um meio de deslocamento fornecido por um intermediário que designará um motorista desconhecido para o atendimento, com base na localização geográfica, disponibilidade de motoristas para atender e o menor tempo de espera. O vínculo contratual se estabelece somente naquele momento em que se chama e aceita o serviço oferecido, completando-se de

forma perfeita com o pagamento. Não há liberdade para negociação do valor do serviço³⁵, ao contrário, uma das grandes vantagens comparativas do Uber quando chegou ao mercado foi, justamente, a previsibilidade do valor final da corrida quando se inseria ponto de origem e destino final. Existe um valor mínimo de corrida a ser pago, mas o valor final é calculado com base em distância percorrida e tempo de deslocamento. As novidades que o aplicativo trouxe para os passageiros estão menos ligadas ao objeto da prestação em si e mais à forma de atendimento e à relação com os prestadores de serviço.

Pela perspectiva do motorista, pode-se afirmar que as diferenças entre o funcionamento do Uber e do táxi são maiores, com maior liberdade e menor investimento inicial para os motoristas do aplicativo comparativamente aos taxistas. Isso porque os motoristas que se habilitam no aplicativo não precisam adquirir permissões junto às prefeituras ou pagar diárias a donos destas permissões para dividirem o carro. Por outro lado, pagam um percentual de cada corrida realizada à empresa que desenvolve e gerencia o aplicativo³⁶. Assim, não há grande investimento inicial, mas há pagamentos proporcionais ao faturamento por tempo indeterminado.

Por sua vez, inexistente a pressão ou exigência de horários, frequência, regularidade ou volume de horas trabalhadas. A liberdade do motorista de decidir quando e se trabalha total, resultando de um cálculo de seu interesse e perspectiva de ganhos. Muito comum, portanto, que motoristas de Uber exerçam a função como segunda atividade para complementação de renda ou como trabalho temporário enquanto desempregados. A empresa, inclusive, facilita esse perfil de trabalho eventual ao oferecer parcerias com locadoras de carros aos seus motoristas cadastrados.

Para entrada, a empresa exige do motorista sua adesão aos termos de contrato, apresentação de habilitação com o registro de “exerce atividade

³⁵ O valor do serviço de transporte prestado através do aplicativo pode variar em função de um multiplicador que oscila de acordo com a oferta de carros no momento da chamada. É um coeficiente usado pelo aplicativo para remunerar melhor motoristas que se dirigirem a áreas desatendidas e com demanda reprimida em dado momento, como forma de orientar a distribuição geográfica dos motoristas disponíveis e também de atender os usuários na melhor combinação oferta-demanda. Ainda assim, o preço não é negociável, o que se dá ao usuário é a opção de ser avisado quando o fator multiplicador deixar de existir e o valor voltar a ser o preço base.

³⁶ No caso da Uber, que está sendo usado como parâmetro, este percentual é de 20% para Uber Black e 25% para Uber X. Outras empresas cobram também percentuais aproximados, mas há variações e também combinações de formas de cálculo e preços diferentes no intuito de atrair motoristas propensos a trabalhar com a Uber, como seria de se esperar de um mercado concorrencial.

remunerada” junto ao Detran³⁷, veículo dentro das especificações da categoria escolhida para trabalho³⁸, prova do licenciamento do veículo e *smartphone* android 2013 ou iPhone 4s como ferramenta essencial de trabalho.

A principal forma de pagamento das corridas é através de cartão de crédito cadastrado no aplicativo, com cobrança automática, ou seja, a empresa gerencia as cobranças e repassa os valores aos motoristas posteriormente. Os pagamentos aos motoristas são semanais e há um controle com todas as informações dos valores e corridas disponíveis para acesso dos motoristas. Aos motoristas não cabe escolher a forma como receberão, se em dinheiro ou via intermediação do aplicativo.

Vê-se que o funcionamento básico do serviço está muito próximo daquele oferecido por táxis por chamada, especialmente no caso das cooperativas e empresas de táxis que fazem a intermediação entre motoristas filiados e os clientes. A principal diferença percebida está na entrada de ofertantes, altamente flexibilizada, com exigências mínimas para corresponder aos padrões legais de transporte individual, mas sem o requisito de autorização limitadora de quantidade para que um indivíduo se torne prestador do serviço. Tanto se trata de um espelhamento do serviço de táxi que o sucesso da concorrência da Uber fez com cooperativas e empresas de táxi promovessem adaptação no seu modelo de negócios e na forma de prestação do serviço, assimilando-se de forma quase perfeita ao *modus operandi* do aplicativo, exceto pela possibilidade de eliminação da barreira de entrada.

Por outro lado, a estratégia de sucesso da Uber passa por dois pontos cruciais. Primeiramente, oferecer melhorias em relação ao tradicional serviço de táxi, que estava acomodado e desatualizado face às novas demandas dos passageiros, como informação, atendimento ao usuário, pagamento virtual, previsibilidade. Em segundo, derrubar os preços cobrados como forma de atrair demanda reprimida e cliente usuais de táxis. Os preços, desde o início, são estabelecidos e propagandeados pela empresa comparativamente aos valores dos táxis.

³⁷ Não há exigência de nenhum curso específico ou avaliação para inclusão da expressão na habilitação, sendo mero ato declaratório. Somente nos momentos de renovação da carteira é que se exige, adicionalmente em comparação aos condutores em geral, a avaliação psicológica igual à realizada para a primeira habilitação (Resolução 168/04, Art. 4º § 1º e Art. 6º § 2º do CONTRAN e art. 147 do Código de Trânsito Brasileiro).

³⁸ Para UberX, qualquer veículo de ano modelo a partir de 2008, 4 portas e 5 lugares, com ar condicionado. Não são aceitos carros adesivados, com placa vermelha, pick-ups, vans e caminhonetes. Para o UberBLACK, apenas veículos SEDAN e SUV na cor preta, 4 portas e 5 lugares, com ar condicionado e bancos de couro. Há uma lista taxativa de modelos e anos permitida (à exceção do Dodge Journey, que pode ser a partir de 2011, os demais modelos se iniciam pelo menos em 2012).

Informativo disponibilizado pela Uber na internet em defesa de sua atuação no Brasil esclarece que o aplicativo disponibilizou duas categorias de serviço, a categoria Black, cujo custo é 5% acima do valor da “bandeira 2” dos táxis e a qualidade é de luxo, e a categoria X, em que o valor está 30% abaixo da “bandeira 1” do táxi, mas o nível de exigência dos carros é basicamente ter quatro portas e ar condicionado.

A empresa Uber pode ser uma empresa de tecnologia, mas seu principal escopo está no desenvolvimento de um aplicativo de transporte individual aberto ao público que, para se manter rentável e líder de mercado, estabelece regras aos seus usuários que implicam o gerenciamento do transporte individual de passageiros em si.

As principais inovações promovidas no modelo de negócios, visando a garantir qualidade aos usuários e ganhos de escala à empresa, são as que se seguem.

Avaliações de serviço pelos passageiros foram incluídas, assim, no momento em que o usuário tem seu motorista designado, ele pode ver a avaliação geral daquele motorista e recusá-lo sem que seja cobrado nada. Da mesma forma, como o aplicativo é aberto ao público em geral, motoristas avaliam os clientes e podem reportar irregularidades e comportamentos suspeitos que impliquem a exclusão do passageiro da relação de negócio, impossibilitando-o de contratar. Essa avaliação recíproca consiste em ferramenta de controle através da reputação, visa a garantir o respeito mútuo e a preocupação dos motoristas com a qualidade, desde o estado físico do veículo ao comportamento. Preocupação que se torna relevante em um mercado competitivo, não mais fechado como era aos taxistas. O equilíbrio das forças entre consumidor e fornecedor é parcialmente restabelecido com esta ferramenta informacional.

No quesito segurança, a empresa Uber, ao cadastrar os motoristas, exige certificado de antecedentes criminais e habilitação devida, mas não exige nenhuma formação específica para o serviço. Por outro lado, a empresa contratou seguradora para manter cobertura de acidentes pessoais de passageiros (APP) para a proteção de usuários e de motoristas parceiros. Essa cobertura tem início, para os motoristas, no momento em que estão a caminho para buscar um usuário e, para o usuário, no momento em que ele ingressa no veículo.

Para a percepção de segurança pelo usuário aumentar, também foram criados os mecanismos de informação: i) acesso a nome e foto do motorista antes de entrar no carro; ii) possibilidade de entrar em contato com o motorista sem que o telefone

particular seja identificado; iii) possibilidade de compartilhar com outras pessoas (familiares, amigos etc.) a identidade do motorista e o trajeto que está sendo realizado em tempo real.

Quanto ao preço, embora não seja negociável, a empresa introduziu, através do aplicativo, a noção de previsibilidade do custo da corrida como algo automático, sem exigir que o usuário faça pesquisas ou tenha que esperar o motorista chegar para sondar os valores – economia de tempo e redução de custos transacionais.

Outra grande inovação do aplicativo está no pagamento virtual, quando o mercado de transporte individual ainda era preferencialmente pago em dinheiro, com pequena parcela dos motoristas oferecendo o pagamento em cartão (tratava-se de solicitação especial quando alguém pedia táxi para pagamento em cartão de crédito). O aplicativo automatizou a cobrança, reduzindo sensivelmente a troca monetária dentro dos veículos, o que contribui para segurança do transporte em geral. Atualmente, após mais de dois anos de funcionamento no país, tornou-se possível o pagamento em dinheiro, mas isso corresponde à menor parte das corridas realizadas.

Além do pagamento virtual, oferece-se a facilidade da divisão do valor entre os passageiros que compartilham do deslocamento – entre amigos que estão saindo juntos, por exemplo – também pode ser feita virtualmente, com cobrança de parcelas iguais na conta de cada usuário desde que cada passageiro esteja cadastrado e aceite a partilha do valor durante a viagem.

Mais uma novidade aliada a este método de cobrança intermediado pelo aplicativo está na possibilidade de revisão do valor, quando há erro de fato ou quando o usuário se sente enganado (como nos casos de os motoristas tentarem golpes como trajetos prolongados sem necessidade). Tanto motorista quanto passageiro podem comunicar à empresa o erro e pedir revisão do valor. Isso também contribuiu para a percepção de mais qualidade e segurança por parte, especialmente, dos passageiros.

Como cobra percentual sobre as corridas, para a empresa, quanto mais motoristas estiverem filiados a ela e não a concorrentes ou interessados em trabalhar como taxistas, melhor. São ganhos de escala, já que mantêm uma estrutura organizacional de marketing, jurídica, atendimento aos usuários e desenvolvimento tecnológico. Oferece, portanto, parcerias e benefícios para os motoristas sob sua égide, como descontos para aluguel ou aquisição de veículos a fim de viabilizar a atividade, descontos em combustível e serviços de manutenção e informação quanto aos melhores locais e horários para dirigir face à demanda.

Há, ainda, o UberPool, o serviço de chamada de veículo com compartilhamento. O passageiro solicita a viagem inserindo sua origem e seu destino e o aplicativo combina este desejo de viagem com outra que esteja sendo demanda ou em curso naquele momento. Havendo passageiros com trajetória similar, a rota é alterada de forma que um mesmo motorista atenda a mais de um pedido. Os passageiros aceitam, assim, dividir o veículo com outros passageiros e tolerar o desvio de rota e o maior tempo de deslocamento em função do benefício monetário, dado que as corridas, ao fim, custam cerca de 20% menos que o valor que custaria a cada passageiro em separado numa corrida de UberX³⁹. Consiste em incentivo para compartilhar veículos e também para optar pelo transporte individual quando se trata de trajetos mais longos ou rotineiros, em que o desconto, ao fim, torna-se mais sensível e confere maior competitividade ao transporte individual face a outras opções como o transporte coletivo.

A empresa Uber, portanto, define os padrões de serviço e os termos para adesão dos usuários, tanto motoristas quanto passageiros; organiza o serviço o atendimento, inclusive restringindo possibilidades de iniciativa do condutor como negociação de preços e escolha de que corridas atender – a recusa de corridas é limitada, senão, gera suspensão do motorista –; define preços estabelecendo estrutura composta de preço base, valor por distância mais valor por tempo, define o método do pagamento. Tudo isso para estabelecer um padrão e uma imagem da empresa, que torne seu aplicativo competitivo no mercado e permita seus ganhos de escala.

Ocorre que, ao fazer isso, a empresa não está somente desenvolvendo tecnologia, ela está definindo regras para a prestação do serviço do transporte individual de passageiros que seu aplicativo oferece e que é aberto ao público. Faticamente, sua atividade não difere muito das empresas e cooperativas de táxi que

³⁹ Neste caso, não se trata da mera divisão do valor total do trajeto pelo número de passageiros que solicitaram e estão compartilhando a viagem. A economia de cerca de 20% se dá em relação ao que cada usuário pagaria caso solicitasse corrida individualizada quando, se fosse o caso de pessoas que se conhecem e que decidiram dividir um transporte, a economia seria maior. Os algoritmos do aplicativo calculam desvios de rota toleráveis em função de distância e de valores para fazer a combinação de passageiros. E os solicitantes da corrida já recebem de antemão cada um qual será o valor final que pagarão. Caso não surja outro passageiro para dividir o trajeto enquanto a viagem solicitada por UberPool está em execução, o passageiro que aceitou as condições iniciais e está no veículo, ainda assim, pagará o preço informado pelo aplicativo quando da solicitação, sem acréscimos para igualar ao valor da corrida individualizada.

atendem por chamadas porta a porta, que, pode-se dizer, consiste numa das espécies de serviço de táxi.

O que o serviço prestado através do aplicativo não faz, distinguindo-se substancialmente do serviço de táxi tomado como gênero, é atender a passageiros que sinalizam nas ruas, não há sequer pintura específica para identificar o veículo, portanto, difere do serviço de táxi circulante; e é esperar por passageiros em locais específicos de grande movimentação, como aeroportos, e atendê-los pela lógica *first-in-first-out*, dado que a distribuição é sempre pelo aplicativo, baseado na localização geográfica dos motoristas relativa à chamada.

Existem outras diferenças entre táxi e o serviço prestado por motoristas não taxistas que merecem ser apontadas por interferirem diretamente nas condições de concorrência entre eles.

Na aquisição de veículos, há isenção de imposto sobre operação financeira (IOF) e de imposto sobre produtos industrializados (IPI) para os taxistas. Em alguns locais, somam-se outras vantagens fiscais como não pagarem imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), nos estados de Rio de Janeiro e São Paulo – maiores frotas de táxi do país. Aos motoristas comuns, não é concedida qualquer isenção.

Na prestação de serviço, taxistas autônomos, as cooperativas e associações de táxi, em alguns municípios, são isentos de pagar imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS). Os motoristas do Uber devem pagar ISS como microempreendedores individuais.

Estes últimos, por sua vez, não pagam taxas ao poder público para exercer a atividade econômica, enquanto os taxistas o fazem. Cada município estabelece suas regras e valores. Em São Paulo, as taxas somam em torno de R\$ 255 anualmente, no Rio, R\$ 429. Além da obrigatoriedade de realizar exame médico e psicotécnico no Detran a cada 5 anos.

Os governos locais cobram pela emissão das autorizações aos taxistas, valores que variam muito conforme a cidade. Dos demais motoristas, como não há regulamentação específica, não é cobrado nada para entrarem no mercado – exceto no caso de São Paulo que regularizou o funcionamento do Uber cobrando taxa por cada quilômetro rodado⁴⁰.

⁴⁰ Inicialmente estabelecida em dez centavos de real por quilômetro rodado, em outubro de 2016, a Prefeitura mudou a regra para cobrança progressiva em função da distância rodada, podendo chegar

Percebe-se, ao fim, equiparação do objeto e das funcionalidades atreladas ao serviço de transporte individual que permite dizer que o serviço oferecido por aplicativos como o Uber é substituto perfeito e diretamente concorrente do serviço de táxi por chamadas. Porém, essa equiparação não acontece nos requisitos legais e nas taxações, impactando nas condições concorrenciais do mercado.

Ao mesmo tempo, pode-se inferir que muitas destas características se assemelham ao serviço de táxi por chamadas porque os aplicativos de transporte individual o tomam como referência para competir. Caso não houvesse o serviço, regulamentado como é, algumas determinações da empresa Uber poderiam ser totalmente diferentes, especialmente o preço, por exemplo, que não teria um teto de tarifa legalmente determinado.

3.5 Incerteza jurídica e os rumos do Uber no país

Ainda que haja uma combinação de normas infraconstitucionais que levem à interpretação da ilegalidade da prestação do serviço de transporte individual de passageiros por não taxistas, a atuação da Uber e de seus pares expande-se pelas grandes e médias cidades brasileiras.

O sucesso destes aplicativos e a velocidade com que ganham adesão por parte dos passageiros conduzem a duas inferências.

A primeira, de que a qualidade do serviço prestado deixava a desejar e de que era possível prestar melhor serviço com igual ou menor preço. Consequência de um mercado fechado, com captura dos reguladores e que se acomodou numa posição de hipersuficiência relativa ao consumidor.

A segunda está na existência de demanda reprimida (CADE, 2015a). O avanço dos aplicativos e sua coexistência com os táxis estabelecidos no mercado até o momento indica que mais pessoas passaram a utilizar o serviço de táxis por chamada. Além do aumento da oferta, facilitando ao passageiro solicitar o transporte e reduzindo seu tempo de espera, tanto preço, quanto melhoria da qualidade, quanto possibilidade de compartilhamento podem explicar a razão desta demanda se manifestar com a novidade dos aplicativos. Mais um indicativo de que a reserva de mercado promovida pela regulação dos táxis estava gerando distorções, mal fundamentada quanto ao

até 40 centavos. O argumento era evitar o monopólio da empresa Uber. Até o momento de elaboração deste trabalho, os novos valores e a dita progressividade estavam suspensos por liminar judicial.

nível da barreira de entrada estabelecida e, portanto, descolada dos interesses da sociedade.

A tecnologia utilizada como base para a prestação de serviço, por sua facilidade, acessibilidade e custo zero, possibilitou a expansão e adesão ao serviço em tempo recorde, escalonando o conflito entre taxistas e motoristas de Uber dentre a opinião pública de forma inédita para a discussão da desregulação dos táxis. O efeito da cobertura midiática, a comunicação por redes sociais e as estratégias de marketing adotadas pela empresa reverberaram, criando grande pressão sobre as autoridades.

Três reações distintas vêm sendo observadas nas principais cidades do país em que o novo serviço é ofertado, quais sejam, inércia, regulamentação ou proibição.

O momento em que o conflito entre taxistas e motoristas autônomos atingiu seu ápice, em finais de 2015, era antecedente às eleições municipais, justamente o poder dito competente para decidir sobre a questão. Com candidatos a vereadores e a prefeitos já trabalhando pelo pleito do ano seguinte, adotar uma posição clara na situação implicava custos imediatos. Isso porque as empresas e sindicatos de táxi são patrocinadoras e apoiadoras de vários candidatos. Ao mesmo tempo, havia pressão da opinião pública pela liberação do serviço concorrente. Autorizar ou proibir significaria escolher lados e, enquanto a situação não se esclarecia, muitos titulares do poder público decidiram aguardar o desenrolar dos fatos, podendo até praticar pretensos atos regulatórios no sentido da proibição ou da liberalização, como o envio de projetos de lei, mas procrastinando a decisão.

Alguns governos optaram por regulamentar autorizando o serviço, como foram os casos de Brasília/DF, Goiânia/GO e São Paulo/SP. As regras adotadas por cada um foram diferentes, em especial em São Paulo que, apesar de aceitar o serviço dos aplicativos sem impor alterações significativas na sua forma de prestação, estabeleceu cobrança de taxa por quilômetro rodado e restrição de distância total a ser percorrida pelos novos prestadores como forma de tentar limitar seus impactos e exigir compensações pelas externalidades.

Outros, decidiram por proibir o exercício da atividade por não taxistas ou por regular estabelecendo barreiras de entrada similares, que limitasse a liberdade de iniciativa das empresas de aplicativos e dos candidatos a motoristas.

Nos casos de tentativa de proibição ou de imposição de restrições à entrada, as normas criadas tiveram sua eficácia comprometida pela concessão de liminares

pelo Poder Judiciário, assegurando o direito dos aplicativos continuarem prestando o serviço.

A análise destas liminares concedidas em favor da empresa Uber, bem como de palestras proferidas por juízes recorre, invariavelmente, aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência para falar da ordem econômica, e ao interesse público para justificar a manutenção dos novos entrantes.

Percebe-se que tanto os fatos sociais quanto as decisões jurisdicionais apontam para a revisão da regulação do transporte individual, não aceitando o mercado fechado aos taxistas como realidade condizente com o interesse social. Trata-se de uma posição que remete às bases constitucionais, demandando reflexão maior que a interpretação das normas infraconstitucionais, uma reflexão que remete aos valores públicos envolvidos na situação e, portanto, à busca de razão pública, em pensar os serviços da cidade para a cidade e seus cidadãos, maiores interessados, ainda que isso possa significar a atualização de conceitos e normas. Como afirma Fiss (2003, p.43), “devemos reconhecer que o significado do valor público é uma função – um produto ou consequência – tanto da declaração quanto da atualização”⁴¹.

Assim, propõe-se questionar e buscar as respostas para a necessidade da regulação e de qual regulação para estes aplicativos de transporte individual de passageiros a partir da razão pública, considerando os aspectos econômicos que vêm sendo alegados em pareceres e decisões judiciais, mas também dedicando o olhar às questões urbanas. Buscar essas respostas é a proposta do próximo capítulo.

4 CONCLUSÃO

A situação jurídica que se observa no Brasil quanto à atuação dos aplicativos que intermedeiam transporte individual de passageiros aberto ao público possui exemplos, como anteriormente explicitado, das três possibilidades mais evidentes de

⁴¹ Tradução livre de: *we must recognize that the meaning of a public value is a function – a product or a consequence – of both declaration and actualization.*

reação do poder público, quais sejam, regular restringindo, regular liberando ou abster-se de se posicionar.

Entende-se que se abster de regular, num sinônimo de inércia do poder público simplesmente deixando as novas tecnologias funcionarem, geraria insegurança e também um limbo normativo em que as decisões jurisprudenciais seriam responsáveis por estabelecer os limites à atuação das plataformas, com base nos casos flagrantes até o momento, é o que se observa. Significaria uma delegação da decisão sobre a política pública urbana pelos Poderes Executivo e Legislativo ao Poder Judiciário. E se a este último Poder incumbe decidir, buscando, por fim, a razão pública, os fundamentos engendrados na sociedade, tem-se um argumento que valoriza a análise promovida com base nesta razoabilidade.

Mas, mais que isso, deve-se considerar que a inércia equivale, em seus efeitos, à desregulação, ainda que descoordenada, ao permitir o funcionamento de serviço que foge às regras tradicionais, com mais liberdade à prestação sem interveniência do Estado. Porém, essa liberalização fática provoca insegurança jurídica, por basear-se em liminares do Poder Judiciário. Implica deixar que coexistam regras totalmente diferentes para competidores equiparados de um mesmo mercado, o de transporte individual por chamadas porta a porta, gerando ineficiência concorrencial, além da insegurança jurídica.

A outra opção seria regular a atuação dos aplicativos proibindo-os, vetando a inovação e a liberalização no mercado do transporte individual. Trata-se de optar por ignorar os anseios sociais relativos à mobilidade urbana que se evidenciaram com a forte disseminação do uso dos aplicativos. Fechar-se na regulação existente por um requisito de tradicionalismo em oposição à inovação que a realidade dos fatos e a transformação das cidades impõem, tampouco soa condizente com os atributos de um Estado democrático com os fundamentos da República brasileira.

Regular, permitindo o funcionamento dos aplicativos, portanto, apresenta-se como a proposta mais razoável e condizente com os objetivos da sociedade. A questão passa a ser o “como regular”. Pode-se regular o funcionamento dos aplicativos promovendo mudanças incrementais nas normas existentes e estipulando parâmetros para a legalidade daquelas plataformas digitais. Adicionar este espaço de legalidade incorre no risco de restringir a inovação e abre espaço para a captura pelos novos entrantes dominantes, dado que a novidade seria incorporada conforme seus contornos atuais – torna-se difícil a previsibilidade das inovações que podem surgir a

partir das próprias plataformas - e com base nas práticas mais comuns, portanto, com base no funcionamento do aplicativo dominante.

A segunda possibilidade seria a promoção da regulação através da desregulação, que passa pela revisão das normas existentes e, portanto, diferenciando-se substancialmente da inércia de não regular. Contrapõe-se à regulação incremental ao ater-se menos às especificidades da novidade trazida pela plataforma digital em sua nova forma de fazer negócio e mais ao questionamento da essência do serviço de transporte individual de passageiros e sua relação com a vida na cidade. “A regulação da desregulação é em si mesma um problema jurídico: e a sua admissibilidade levanta problemas jurídicos, muitas vezes de nível constitucional, tão sérios como a regulação”, conforme alega Sanches, (2000, p.11).

Face ao exposto, posiciona-se, aqui, pela revisão da regulação do transporte individual de passageiros como um todo, questionando as regras hoje existentes, a necessidade de mantê-las em relação ao serviço de táxi, sua reserva legal e suas especificações face aos avanços tecnológicos. Faz-se isso propondo a construção das respostas a partir da razão pública e considerando a urgência de dar este passo adiante, mais significativo que a mera regulação incremental, uma vez que, adotando-se um olhar pragmático e de ponderação histórica, compreende-se ser inevitável a regulação das novas plataformas digitais. E se é para fazê-lo, que seja feito da melhor forma e com a melhor contribuição possível para a sociedade.

A preocupação de promover uma revisão mais significativa da regulação do transporte individual de passageiros condiz com a previsão de Rauch e Schleicher quanto à inevitabilidade regulatória do Uber, ao relacionarem o poder dos governos locais, os benefícios de aglomeração nas cidades e a economia compartilhada.

A vida nas cidades permite os benefícios da aglomeração, colocando mais oferta de serviços e mais ganho de escala para aqueles que habitam as urbes comparativamente à zona rural. Por outro lado, tem-se a externalidade dos congestionamentos, reduzindo o bem-estar propiciado pela vida urbana e as vantagens da aglomeração.

Ao promover negócios com reduzido custo transacional, as plataformas digitais promovem o aproveitamento de recursos ociosos, reduzem a necessidade e, portanto, a competição pela propriedade e integram a essas transações grande volume de usuários de todos os tipos, de casuais a profissionais. Isso permite a provisão de bens e serviços demandados com redução dos congestionamentos, sejam eles tradução

da disputa por espaço e fluidez nas vias de trânsito, sejam eles na concorrência por lugares a serem ocupados temporariamente nos centros urbanos – para lazer ou trabalho, sejam mesmo pela demanda de bens de uso não intensivo ou de mão de obra especializada.

Se a vantagem competitiva da vida nas cidades advém dos benefícios de aglomeração, criar formas de concedê-los sem aumentar ou gerar congestionamentos está no cerne do interesse de desenvolvimento urbano. As plataformas digitais, portanto, definitivamente, importam. Esta é a primeira das razões para esperar a sua regulação. Reguladores sempre tiveram poder e incentivos para regular atividades econômicas que implicassem algum custo de congestionamento às cidades, como as redes hoteleiras, os loteamentos e o transporte. E sempre o fizeram.

Outro argumento seria o do interesse dos formuladores de políticas públicas em promover essa regulação. Fossem movidos pelo interesse público, no afã de promoverem o melhor caminho para as cidades, fossem movidos pelo interesse pessoal, no intuito de demarcarem seu papel, seu poder e se autopromoverem. O fato é que os formuladores não se absteriam de posicionar face à novidade disruptiva que transforma a lógica de algumas das principais transações firmadas nas cidades, impactando diretamente sua dinâmica.

O que leva ao terceiro motivo para esperar a regulação: o exercício do poder local. Assim como não é de se esperar que os Poderes Legislativo e Executivo estejam à deriva do tema, tampouco se deve apostar na inércia do poder local sobre matéria que lhe é dada competência legal em contraposição à predominante centralização das decisões pelo governo federal. Se a Constituição afirma que as questões de desenvolvimento urbano devem ser decididas pelos municípios, não surpreenderia ver os municípios exercerem suas prerrogativas de poder também como expressão de sua autodeterminação política.

Assim, como afirmam Rauch e Schleicher, “como resultado final da ‘guerra do compartilhamento’ é improvável ter-se o paraíso libertário da regulação mínima”⁴². O que seria de se esperar é uma complexa rede de normas e incentivos, mirando o uso das novas tecnologias como instrumento de condução do desenvolvimento das cidades conforme objetivos estatais. Como se depreende, a própria desregulação

⁴² RAUCH, D. E.; SCHLEICHER, D., 2015, p.37. Tradução livre de: “the end result of the ‘sharing wars’ is unlikely to be a libertarian paradise of minimal regulation”.

poderia ser considerada como uma expectativa demasiadamente radical e pouco provável.

A aceitação da inevitabilidade regulatória é empiricamente reforçada pelo movimento legislativo que vem ocorrendo em todas as cidades brasileiras em que o Uber atua, confirmando que a disrupção tecnológica gera disrupção regulatória.

O termo *disrupção tecnológica*⁴³ pertence ao jargão dos negócios e identifica as novas tecnologias que oferecem um pacote diferenciado de atributos em sua performance e que não estão focados nas exigências do mercado mais consolidado, mas naqueles mercados menores ou emergentes, nos novos consumidores. Quando se fala em tecnologia, fala-se em modo de fazer, em técnica, em conhecimento envolvido. Portanto, não necessariamente se trata de novo produto ou serviço, apenas diferenciado em algum dos seus componentes.

Bower e Christensen, ao criarem o termo *tecnologia disruptiva* advertiram que “as mudanças tecnológicas que causam danos às empresas e negócios usualmente não são radicalmente novas ou difíceis do ponto de vista tecnológico”⁴⁴. A tecnologia disruptiva dá-se em contraposição à tecnologia de sustentabilidade. Enquanto essa última se caracteriza por inovações que melhoram os atributos conhecidamente valorizados pelo principal grupo de clientes da empresa, a de disrupção introduz atributos diferentes, pelo menos até então não valorizados, visando outra parcela de mercado inicialmente e, em regra, sendo mais fraca em um ou outro atributo tradicional que fazem os negócios estabelecidos mais sólidos e valorados.

Além da introdução de novos atributos e do foco em clientes emergentes, a outra característica importante das tecnologias disruptivas é que, uma vez no mercado, elas melhoram ou compensam tão rapidamente os demais atributos em que não conseguiam responder tão bem quanto as tradicionais, que acabam invadindo o mercado principal em franca competição com as empresas estabelecidas. Neste momento, conforme a observação dos autores, os consumidores tradicionais já desejarão a nova tecnologia, levando à superação dos fornecedores estabelecidos pelos novos entrantes. Ideia pela qual muitas vezes a tecnologia disruptiva é

⁴³ O termo foi usado pela primeira vez em 1995, no artigo *Disruptive Technologies: catching the wave*, de autoria dos professores Joseph Bower e Clayton Christensen, publicado pela Harvard Business Review. O Prof. Christensen ainda desenvolveria melhor o termo em duas publicações seguintes, sendo reconhecido como o grande responsável pela disseminação do conceito.

⁴⁴ BOWER, J.; CHRISTENSEN, C., 1995, p.44.

identificada com novos serviços ou produtos que desestabilizam concorrentes que antes dominavam o mercado.

Seguindo esta lógica, o mérito inovador das plataformas digitais ao serem inseridas como base de operação de negócios tradicionais está na redução dos custos de transação e na viabilização de grande escala transacional para comercialização de bens e serviços antes ociosos ou subutilizados. Mas cada aplicativo desenvolvido que viraliza e concorre fortemente com os modelos assentados de serviços, possui em si outras novidades, outros novos atributos que complementam a noção da tecnologia disruptiva. Cada um em sua proposta reinventa a percepção de prioridades na caracterização do serviço e promove a reformatação das ofertas e necessidade de adequação por parte dos fornecedores tradicionais em busca de sobrevivência.

Ocorre que os impactos destas inovações superam os limites do mercado e do ramo de negócios. A subversão da lógica dos modelos tradicionais esbarra em normas da regulação urbana, que visam a organizar o transporte, o uso do solo e zoneamento das cidades. Gera-se pressão pela escolha entre impor obstáculos à inovação ou revisar as regras que buscam direcionar o desenvolvimento das cidades. Gera-se, assim, o questionamento se a disrupção tecnológica das plataformas digitais ocasionaria, também, a disrupção regulatória urbana.

Essas plataformas e os novos tipos de relações que intermedeiam representam uma evolução na dinâmica da vida cidadina. Em especial com o avanço da era tecnológica e a preocupação de uso inteligente dos recursos nas cidades, de forma integrada à satisfação das necessidades dos cidadãos, o urbanismo evolui como uma consequência lógica de seu objeto tratar-se da realidade das cidades e das necessidades advindas do estabelecimento do homem na urbe. A novo olhar urbano busca a compreensão de uma cidade inteligente. Como afirma Vania Siciliano Aieta (2016, p.1.629):

Hoje, falar de uma cidade inteligente significa se referir a um modelo de cidade no qual, antes de tudo, se modificam as relações entre os cidadãos e as instituições, a economia e, obviamente, entre os próprios indivíduos. Desta forma, as dimensões sociais da mudança devem ser colocadas no centro da atenção para quem deseja realmente compreender as dinâmicas que ocorrem e contribuir ativamente a este processo.

A mesma lógica incide, portanto, sobre o direito urbanístico, que deve estar em constante evolução consoante a dinâmica cidadina.

No caso específico do Uber, as inovações promovidas pelo aplicativo e seus similares impactam diretamente nas normas tradicionais do transporte individual privado, reconhecidamente tomado por anos como sinônimo de táxis.

Defendida a revisão da regulação do transporte individual de passageiros, procede-se à análise de três fatores essenciais ao desenho da proposta, num encadeamento em que um repercute sobre o outro, quais sejam, as justificativas para regular, os parâmetros dessa regulação e os atores envolvidos no processo. As justificativas darão o nexos causal da ação regulatória e, portanto, seus limites. A partir desses fundamentos, os parâmetros são indicados, definindo-se as balizas de fato importantes à composição das regras. Uma vez delineadas quais regras e quais impactos estão no alvo da revisão regulatória, identificam-se os atores a tomarem parte dela, no campo da formulação de seu conteúdo, mas, principalmente, no campo da determinação das competências legislativas.

O serviço de transporte individual de passageiros, independentemente de determinação legal, consiste em serviço de utilidade pública, tem sua finalidade social. Como demonstrado, o transporte coletivo urbano não consegue atender a flexibilidade dos fluxos dos cidadãos, tanto por motivos técnicos, quanto de viabilidade econômica. Assim, a mobilidade urbana de uma cidade beneficia-se com a integração da rede de transporte coletivo aos modos de transporte individualizado para atingir seus objetivos de atender os desejos de deslocamento. Dentre essas formas de transporte individual, está o motorizado, que pode ser opção preferida dos cidadãos tanto pelo conforto, quanto por atender a necessidades especiais – condições climáticas, de saúde ou aptidão física, distâncias e relevos desfavoráveis são fatores que impactam sobremaneira a decisão do transporte individual a se usar, seja por automóvel, bicicletas ou mesmo optar por caminhar.

Além disso, a evolução dinâmica das cidades também ocasiona fortes mutações nos fluxos de tempos em tempos. Um novo polo produtivo ou cultural, expansões imobiliárias e reocupação de regiões antes degradadas são transformações que movem grande contingente de pessoas em novas direções, geram novos desejos de deslocamento que precisam ser atendidos, porém, a infraestrutura de transporte coletivo não é algo imediato de ser implantado e tampouco facilmente viabilizado, em especial em países com limitações de investimentos como o Brasil. O transporte individual de passageiros preenche esta lacuna que o serviço

público não consegue atender e, quanto mais acessível à população, melhor o faz em relação à realização do direito à cidade.

Ao mesmo tempo, cabe avaliar os fatos dos últimos dois anos de funcionamento dos aplicativos nas cidades brasileiras, propiciados pela inércia das autoridades ou pelas sentenças judiciais que buscavam a interpretação de valor público para conceder liminares que autorizassem a atuação daquelas empresas apesar da edição de leis proibitivas pelos governos municipais.

O primeiro fato a ser considerado é a adesão maciça ao uso dos aplicativos, com rápida expansão do seu mercado tanto em número de usuários em uma cidade quanto em cidades que passaram a contar com o serviço. Isso demonstra aceitação das condições oferecidas, tanto de segurança, quanto de qualidade e preço. Pode não significar que o serviço de táxis é dispensável, mas indica que grande parte da população reconhece que a atividade dos motoristas que atendem por chamada não é privativa dos taxistas, pelo menos não necessariamente. A comoção pública contra a proibição dos aplicativos se soma a essa percepção.

É razoável, portanto, inferir que os diferentes grupos sociais aceitariam certo nível de regulação sobre o transporte individual de passageiros de modo a assegurar que ele cumpra com esta função social de complementaridade ao transporte público coletivo e de viabilização do acesso aos mais diversos bens e serviços da cidade.

Esse consentimento mais genérico não diz nada sobre o tamanho das restrições à prática da atividade econômica ainda, mas sinaliza que a conciliação entre os direitos sociais e aqueles ligados à urbanidade e a economia pode passar por intervenções nessa última que diminuam em algum nível sua eficiência, desde que necessário para produzir o dito bem-estar almejado. Ou seja, a eficiência de mercado está entre as preocupações de uma ordem consentida para um Estado democrático capitalista, mas não está acima de todos os outros valores desse consentimento coletivo.

Seria razoável, ainda, conceber um acordo de que não somente taxistas são aptos a prestarem o serviço de transporte individual, por não haver qualquer requisito extremamente oneroso ou ofensivo no exercício da livre iniciativa em si. As exigências que se poderiam pensar num padrão de razoabilidade seriam de mínima aptidão física para a condução, o que se comprova com a habilitação; de segurança, o que se resolve com sistemas de informação, reputação e comprovação de antecedentes, por exemplo; a capacidade de cumprir com os trajetos desejados, o que pode ser satisfeito

com o recurso de localização por satélite, o *Global Positioning System (GPS)*; e o meio de trabalho, cujo investimento inicial é totalmente passível de ser feito por qualquer agente privado, desde o cidadão comum a uma grande empresa. Inexiste, como ponto de partida, valor público fundamental do qual derive a reserva de mercado a um grupo específico de prestadores.

Ocorre que, como os relatos de experiências de desregulação e os estudos empíricos demonstraram ao longo deste quase um século de serviço de táxi pelo mundo, a competição totalmente livre no mercado de transporte individual não resulta em mercado perfeito, de eficiência máxima. A assimetria informacional, a desigualdade no poder de barganha, os custos transacionais e as ineficiências geradas pela oferta exacerbada de motoristas corroboram o argumento da regulação, além da questão dos custos sociais e externalidades.

Dessa justificativa para a regulação, emerge a primeira indicação de parâmetro para sua concepção: há de se combinar a busca por eficiência de mercado, portanto, no limite da mitigação dos fatores que prejudicam a competição, com a minimização ou compensação razoável dos custos sociais e a viabilização da função social do transporte individual. Ou seja, eficiência é importante e questão social também, mas um não pode distorcer o outro, desnaturando o serviço e sua finalidade última para a sociedade.

O que se observa hoje é que a reserva total da atividade econômica aos taxistas gerou várias ineficiências neste setor do mercado. Pior, a atuação dos aplicativos revelou demanda reprimida, com mais pessoas passando a utilizar o serviço de transporte individual (CADE, 2015^a), o que sinaliza que, como estava, ele não atendia aos anseios sociais como poderia.

Outro ponto relevante a se destacar é que a nova tecnologia, ao menos para o serviço chamada porta a porta, resolveu o problema dos custos transacionais ao consumidor no que diz respeito à informação de preço e qualidade do serviço. A comparabilidade entre os diversos ofertantes de transporte individual por meio de aplicativos, sejam eles de não taxistas ou de cooperativas de táxi, devolveu ao consumidor o poder de barganha. Tanto assim que, hoje, há nítida competição entre os aplicativos, seja com campanhas promocionais de valores cobrados, seja com benefícios oferecidos durante a corrida.

A desregulação da entrada, no caso do serviço por chamadas, vem-se demonstrando benéfica. Ao mesmo tempo, a forma de funcionamento desta prestação

de transporte não requer nenhuma caracterização especial para identificação do veículo, como placas ou cores diferentes, dado que o cliente recebe todas estas informações, inclusive outras mais, através do aplicativo. É possível, desta forma, separar as necessidades quanto aos motoristas que podem prestar o serviço por chamada daqueles que atendem no sistema de ponto de táxi ou circulante. Para as chamadas, as empresas concentram o controle de documentação, prestam informações ao consumidor e fazem as exigências compatíveis com a qualidade e a imagem do serviço que querem prestar.

O que leva à análise dos táxis circulantes e de pontos. Primeiramente, pela organização do serviço, evitando que haja pontos vazios e outros demasiadamente conturbados, e possibilitando a identificação, pelo passageiro, de quem são os prestadores de serviço, justifica haver um cadastramento especial destes motoristas, inclusive dimensionando sua quantidade. O que não os proíbe de atender via aplicativo, a restrição é inversa, reserva-lhes o direito de atenderem pela sinalização de clientes na rua e ficando parados em pontos de interesse da sociedade, como aeroportos, hospitais, centros comerciais, dentre outros.

Tome-se que nem todos os potenciais usuários do serviço de transporte individual nas cidades detém a possibilidade de realizar as chamadas, seja por aptidão tecnológica – nem todos sabem manusear a tecnologia -, ou por não possuírem *smartphones* ou mesmo por não terem acesso à rede de dados – turistas ou pessoas menos afortunadas, por exemplo. Seria passível consentir que os serviços de táxi circulante e de ponto devem ser mantidos e que possuem exigências especiais de identificação e mensuração.

Propõe-se, conseqüentemente, que não deve haver reserva de mercado de transporte individual de passageiros de forma absoluta, mas somente para as categorias circulantes e de ponto de táxi que demonstram requisitos especiais ainda não solucionados por novidades tecnológicas ou mudanças nos anseios sociais.

O temor de que, liberalizada a entrada de motoristas pelo sistema via aplicativos, haverá muitos transtornos se basearia em dois pilares, o de que motoristas demais entrariam no mercado, minando sua eficiência, e de que seriam gerados congestionamentos e mais carros estariam nas ruas das cidades. Rebatem-se, agora, essas duas afirmações.

Com o nível de informação que é possível ter a partir da nova tecnologia, tanto os novos entrantes podem avaliar se compensa investir tempo e dinheiro nesta

atividade, quanto o poder público pode obter informações do número de motoristas atuando, dos locais e horários com maior presença de prestadores de serviço. Portanto, melhor que regular a entrada *ex ante*, mostra-se instituir o dever de informação, ao poder público e aos usuários. Evidentemente, o fornecimento de informações se até limites que não signifiquem revelar a estratégia de mercado das empresas, isso equivaleria a minar-lhes o negócio. Mas o fato é que possuir tais informações, tanto aumenta a racionalidade do mercado para a concorrência, quanto aumenta a capacidade do Estado de conhecer e repensar as demandas por deslocamento nas vias urbanas, os tempos e velocidades médios de percurso e redirecionar os esforços de intervenção na mobilidade urbana via operação de sistemas ou alteração da infraestrutura.

Quanto à alegada possibilidade de aumento de veículos nas vias urbanas, deve-se ponderar que, com melhores informações do mercado, a tendência é não repetir o estouro de aumento de oferta como houve na década de 30 em Nova York. Os horários de maior demanda não precisarão ser atendidos por motoristas que se dedicam exclusivamente ao transporte e, portanto, ficam o dia todo disponíveis e ocupando as ruas. Cresce-se a tendência de motoristas que combinam a atividade do transporte em horários que a demanda compense as horas trabalhadas com outras ocupações.

Isso não é um problema impassível de gerenciar quando se mantém as outras duas categorias do serviço, de ponto e circulante, sob supervisão e controle e com a possibilidade de eles também atenderem através dos aplicativos. Assim, pode-se dimensioná-las para haver também atendimento nos horários de menor movimento e o fato de não lhes restringir a atuação às duas categorias lhes dá possibilidades diferenciadas de remuneração da atividade. É possível pensar num equilíbrio deste mercado mais interessante do que o que se tem hoje.

Deste equilíbrio, advém a necessidade de monitorar e impedir a formação de monopólio ou cartéis das empresas de transporte individual por aplicativos. Isso está na essência de garantir a livre concorrência e, mais uma vez, assegurar condições favoráveis de barganha entre passageiros e prestadores de serviço. Reforça-se a importância da informação das condições gerais de mercado ao poder público, o que guiará a necessidade de sua intervenção ou não, portanto, uma decisão decorrente da observação fática de mercado, não de um pressuposto.

Obter e gerenciar as informações adequadamente permite que haja uma regulação em virtude das questões urbanas e não para constituir um mercado fechado em si. São duas preocupações de ordem diversa. Mercado fechado liga-se às noções econômicas. Questões urbanas ligam-se aos congestionamentos, poluição, garantia da possibilidade aberta ao público de acesso ao modo de transporte e compensação de externalidades.

O efeito do congestionamento ainda é controverso e merecedor de mais estudos e experiência com o serviço dos aplicativos. Haver mais prestadores de serviço disponíveis leva a intuir que haverá mais carros circulando pelas ruas da cidade. Mas aquele dado, tomado isoladamente, não informa essa consequência. Faz-se necessário conhecer algumas correlações da quantidade de motoristas atuando com as condições em que atuam. Se todos atuam simultaneamente ou se acabam por se revezar em virtude de outros fatores pessoais como outras ocupações, zonas de interesse de atendimento, pretensão de remuneração para compensar colocar o veículo na rua. Se o fator redução dos preços finais das corridas levou pessoas a substituírem o carro pessoal pelo serviço de transporte individual por chamada, reduzindo o número de veículos de uso individual não comercial e as horas ociosas associadas a este uso – portanto, a necessidade de vagas de estacionamento. Com o mesmo potencial de substituição de carro pessoal pelo transporte contratado estariam fatores como a facilidade de dividir online valor com colegas que compartilhem o trajeto e a possibilidade de baratear ainda mais a corrida com o UberPool. A relação com a rede de transporte coletivo, em termos de complementaridade ou competição ainda deve ser avaliada, mas ainda não há estudos nem dados que permitam inferência quanto a isso.

Frise-se, ainda, que em se tratando de áreas específicas da cidade, em que o congestionamento seja maior ou cause maior transtorno à possibilidade de circulação de veículos particulares ao longo do dia ou em horários específicos, a melhor solução de regulação urbana estaria na instituição de pedágios ou rodízios, como traz a própria PNMU. Assim, tem-se o efeito localizado e direcionado para o cerne do problema. Impor restrição ao transporte individual em geral para proteger algumas zonas em horários específicos não faz sentido, implica custo maior descolado do benefício, portanto, ineficiente.

A garantia de acesso ao público residirá na impossibilidade de discriminar usuários. Neste caso, especificamente no caso dos aplicativos, há de se vislumbrar

que a reputação do usuário também é importante. E que a má conduta em nível tal que leve a constituir uma reputação negativa, que gera impedimento de uso do aplicativo, poderia ser razoavelmente aceitável como fator limitante do acesso.

Quanto à poluição, existe a possibilidade de redução do número de veículos pelo uso compartilhado e de opção progressiva pelo transporte individual ao invés do uso de automóvel próprio. Mais uma vez, a restrição prévia e sem conhecimento dos efeitos não parece interessante.

Alguns podem argumentar pela obrigatoriedade de vistoria e de uso de materiais ou filtros menos poluentes que poderia ser imposta aos táxis, mas que ficaria difícil controlar no caso das empresas de aplicativos. Discorda-se, no entanto, que faça sentido uma exigência deste tipo em relação a um grupo específico de motoristas quando todos os cidadãos condutores de veículos, por motivos particulares ou comerciais, ameaçam da mesma forma o meio ambiente. Do ponto de vista urbano, se for para instituir tais exigências, seria de se consentir ser mais justo exigir de todo e qualquer proprietário de veículo requisitos para amenizar a poluição, em vez de gerar um custo específico para um grupo, encarecendo o transporte oferecido e reduzindo sua atratividade face ao uso de veículo próprio. Neste caso, oferecer serviço com veículos menos poluentes ou outros cuidados com o meio ambiente, inclusive, pode-se tornar uma estratégia de mercado para as empresas que intermedeiem o transporte individual de passageiros. E, caso haja real valor para a sociedade nisso, um valor maior que outros, isso será ponderado pela disposição a pagar um pouco a mais ou abrir mão de algum benefício que competidores ofereçam para escolher aquela empresa ambientalmente mais correta.

Por fim, o efeito sobre o preço do transporte deve ser considerado para uma proposta de revisão regulatória. A experiência de diversos países, tanto em circunstâncias pré e pós Uber, indica que a liberalização dos preços no mercado levou ao seu aumento.

O controle dos preços do transporte individual relaciona-se com os valores de justiça social e equidade que são fundamentais na sociedade brasileira e eixos condutores da política urbana. Não somente pelo fato de evitar abusos, extorsões em situações de maiores necessidades de um passageiro – portanto, em situação de hipossuficiência na relação comercial -, mas também pelo fator do subsídio cruzado ao se considerarem os trajetos menos lucrativos.

Assim, a regulação dos preços através do estabelecimento de tarifa máxima parece permanecer condizente com a prestação do serviço de transporte individual e seus objetivos. Nos casos dos táxis nos pontos e circulantes, o consumidor já saberá quais valores e as regras do jogo. No caso das empresas de aplicativos e os motoristas a elas associados, ganhos de escala e mecanismos concorrenciais mais apurados, como a informação ao consumidor, podem levar a descontos e preços diferenciados, beneficiando os cidadãos. E o dever de garantia da concorrência pelo Estado levará à inibição de práticas comprovadamente anticompetitivas, como o preço desleal e insustentável, numa nítida prática de *dumping*, com o objetivo de eliminar concorrentes do mercado.

Ao se tomar a realidade sob análise, os preços praticados pelos taxistas, atualmente regulados pelo Estado, foram ponto chave de partida para a estratégia de mercado dos aplicativos de transporte individual. Eliminar esses preços de referência seria incorrer no risco de elevação imediata de preços, como ocorreu nos outros países.

Diante de tudo o exposto, percebe-se como resultado desta pesquisa a proposta de revisão da regulação do transporte individual de passageiros, aberto ao público. Uma nova regulação do setor trataria de forma diferenciada os serviços por chamada em relação aos serviços em ponto e circulante. Categorizados, no caso do serviço por chamada porta a porta, não haveria barreiras de entrada como a limitação da quantidade de motoristas ou a necessidade de cadastramento direto no órgão público, bastaria junto à empresa. Não haveria o porquê da reserva de mercado aos taxistas, o que ocorreria nas demais categorias.

Isso levaria ao questionamento dos benefícios fiscais concedidos aos taxistas, para não estabelecer condições diferentes entre competidores em um mesmo mercado. Aos taxistas já estará sendo dada a exclusividade dos mercados nos pontos e na sinalização nas ruas. Outras compensações devem ser feitas via tarifa, caso necessárias, o que serviria de parâmetro para equilíbrio geral do mercado.

O poder público deveria simplificar as regras para o transporte exigindo o que fosse de fato essencial e justo face às exigências para o transporte particular não remunerado. Condições mínimas de segurança, higiene e qualidade devem fazer parte dessa regulação, assim como a impossibilidade de discriminar passageiros. Mas o serviço não deve ser demasiadamente burocratizado, fazendo exigências de fiscalização ou certificações públicas que não conseguem ser prestadas no devido

tempo pelo Estado ou que oneram a atividade sem de fato garantir efeitos na percepção do serviço pelo usuário. A concorrência, neste caso, pode promover mais eficazmente ajustes nos parâmetros de qualidade.

Um item essencial a ser regulado está na prestação de informações das empresas dos aplicativos sobre os deslocamentos e sobre a atuação dos motoristas. Ao poder público deve ser dado conhecer a quantidade de motoristas cadastrados, as áreas e horários mais demandados, diferenciação de quantidade de veículos circulando nas vias conforme áreas e horários. São dados que não comprometem a estratégia do negócio e que possibilitam o cruzamento de informações de maneira a se pensar a mobilidade urbana e de se auferir os impactos da atividade econômica na cidade.

E se a proposta passa pela revisão da reserva de mercado instituída para os táxis, em favor de um serviço mais coerente com o que os usuários têm demonstrado demandar, duas notas quanto à competência regulatória devem ser registradas.

Primeira, quanto à competência da União. Apesar de o Governo Federal ter se esquivado de decidir quanto ao Uber, dizendo tratar-se de competência municipal, a revisão da reserva de mercado aos taxistas passa por mudança em lei federal. É imprescindível, pois, o envolvimento da União. Será indispensável também na revisão de regras de trânsito e resoluções dos órgãos nacionais responsáveis e que impactem diretamente nas condições da prestação do serviço de transporte individual.

A segunda consiste em refutar a avocação da competência de decidir sobre as regras de funcionamento do transporte individual de passageiros de forma mais detalhada, como os preços, os processos fiscalizatórios e as formas de compartilhamento de informação. Deve permanecer sendo competência municipal regular e formatar o serviço conforme a realidade local. A União não teria capacidade de conhecer cada realidade para estabelecer condições diferenciadas. Isso geraria retrabalho, letargia e sem efeitos regulatórios melhores.

Portanto, a retirada de barreiras de entrada para o serviço de transporte individual por chamadas, aberto ao público, geraria segurança jurídica e maior liberdade aos governos locais para lidar com a novidade. Poderia haver uma contrapartida de mais e melhores informações sobre a dinâmica dos fluxos e deveria estar acompanhada de estudos e observação dos efeitos da liberalização para, somente se detectada a necessidade de novas alterações ou restrições regulatórias, assim ser realizado. Uma forma de deixar as cidades evoluírem em sua dinâmica

própria, sem tolher-lhes as iniciativas privadas que possam significar progresso a situações tradicionais e alvo de insatisfação dos cidadãos, mas acompanhando de perto e sem perder de perspectiva os princípios e fins últimos da vida em sociedade na urbe.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vania Siciliano. Cidades inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana”. In: *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016. V. 8 n. 4. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2017. p.1622-1643.

ALBUQUERQUE, Kélvia Frota de. A retomada da reforma/melhora regulatória no Brasil: um passo fundamental para o crescimento econômico sustentado. In: *Documento de trabalho n. 35*. Brasília: Ministério da Fazenda/SEAE, 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços públicos e concorrência. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte: Fórum, n.2, 2003.

ASCHER, F. *Le nouveaux principes de l'urbanisme*. La Tour d'Aigues: L'Aube poche, 2010.

ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria. (Orgs.) *Guia de Economia Experimental*. 2015. Disponível em: << <http://www.economiacomportamental.org/guiaeconomia-comportamental.pdf> >>. Acesso em 13 maio 2016.

BAANDERS, Ambrosius; CANOY, Marcel (2010). Ten Years of Taxi Deregulation in the Netherlands: the case for re-regulation and decentralization. *European Transport Conference, 2010 Proceedings*. 21p. Disponível em : <<https://trid.trb.org/view.aspx?id=1116129> >. Acesso em: 15 out. 2015.

BALBIM, Renato; KRAUSE; Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (org.). *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: Ipea: ITDP, 2016.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation*. Theory, Strategy, and Practice. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BLACK, Julia. *Critical reflections on regulation*. CARR Discussion Papers, DP 4. Londres: Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, 2002a. p.1-27. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/35985/1/Disspaper4-1.pdf>>. Acesso: 14 abr. 2016.

_____. Decentring regulation: understanding the role of regulation and self-regulation in a “post-regulatory” world. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 2002b. pp.1-35

BOQUIMPANI, Bruno. *A autorregulação: delineamento de um modelo policêntrico de regulação jurídica*. Dissertação de mestrado em direito público na UERJ. Rio de Janeiro: UERJ, 2010.

Bower, Joseph; Christensen, Clayton. Disruptive technologies: catching the wave. *Harvard Business Review*, Jan-Fev 1995, pp.41-53.

CADE (Brasil). *Documentos de Trabalho 003/2015: rivalidade após entrada: o impacto imediato do aplicativo Uber sobre as corridas de táxi porta a porta*. Brasília: Ministério da Justiça, dez. 2015a.

_____. *Documentos de Trabalho 001/2015: o mercado de transporte individual de passageiros: regulação, externalidades e equilíbrio urbano*. Brasília: Ministério da Justiça, 2015b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil) Centro de Estudos e Debates Estratégicos, Consultoria Legislativa. O desafio da mobilidade urbana. *Série estudos estratégicos; n. 7*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. 352 p.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

_____. *Parecer [Uber]*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-canotilho-uber.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Estruturas Regulatórias dos Serviços de Ônibus Urbanos no Brasil. In: *X Prêmio SEAE*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2015. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/premios-2015/x-premio-seae-2015/monografias-premiadas-x-premio-seae-2015/1o-lugar-carlos-henrique-ribeiro-de-carvalho-repr.grupo-seae-2015>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COMPANS, R. *Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CORTEZ, Nathan. Regulating disruptive innovation. In. *Berkeley Technology Law Journal*. v.29. Artigo 5. 1 maio 2014.

DEMPSEY, Paul Stephen. Táxi Industry Regulation, Deregulation, and Reregulation: The Paradox of Market Failure. *Transportation Law Journal*. v. 24. 1996. p.73-120. Disponível em : <<http://www.law.du.edu/documents/transportation-law-journal/past-issues/v24/v24.pdf>> . Acesso em: 15 out. 2015.

DUGUIT, Léon. *Law in the modern state*. Londres:George Allen & Unwin LTD., 1921. Disponível em : <<https://ia800203.us.archive.org/32/items/cu31924032466348/cu31924032466348.pdf>>.Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. *Les transformations du droit public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913. Disponível em : <<https://ia600304.us.archive.org/19/items/lestransformati00dugugooq/lestransformati00dugugooq.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

FISS, Owen. *The Law as it could be*. Nova York: New York University Press, 2003.

GOMIDE, A. A. *Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: o Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Brasília: IPEA, abr. 2008. Texto para discussão nº 1.334. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4891>. Acesso em 17 nov. 2015.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. 2. ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

GRAU, Eros Roberto. *Parecer [Uber]*. 23 nov. 2015. 6p. Disponível em: <http://sei.cade.gov.br/sei/institucional/pesquisa/documento_consulta_externa.php?1Bg7qnwyP-k66FOD2Lef71K_Z1eJ_6rwY7fLOLi9P8a8y7jOmJKhmNTct-E1uST-ETw9Nvca5XwmtL9sFF6JAg>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 17. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Perspectiva, 2013.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

IPEA (Brasil). *A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Comunicado n. 128, Brasília, jan. 2012.

KAMIENSKI, Carlos *et al.* Colaboração na internet e a tecnologia peer-to-peer. In: *XXV Congresso da Sociedade Brasileira de Computação*. Cap. 5. 29 jul. 2015.

KATZ, Vanessa. Regulating the sharing economy. In: *Berkeley Technology Law Journal*, V.30, art. 18. 29 nov. 2015.

LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

MACÁRIO, R. *What is strategy in urban mobility systems?* 10th Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, ago. 2007. 22p.

MACÁRIO, R., VIEGAS, J.M. *Political and planning interventions in urban mobility: weighing local context in the transferability of local solutions*. *Codatu XII*, julho de 2006. Disponível em: <<http://www.codatu.org/wp-content/uploads/Political-and-planning-interventions-in-urban-mobility-Rosario-Macario-Jos%C3%A9-Viegas.pdf>> Acesso em 15 ago. 2016.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MENDONÇA, J. V. S. *Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Brasil). *Conheça o anteprojeto de lei da política nacional de mobilidade urbana*. Brasília, 200. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/922/922.pdf>>. Acesso em dois ago. de 2016. 39p.

_____. *Manual de BRT (Bus Rap id Transit.): guia de planejamento*. Brasília, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/ManualBRT.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2016.

_____. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Cadernos Mocidades, n. 01*, Brasília, nov. 2004a. Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/1Politica NacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf>. Acesso em 20 maio 2015.

_____. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. *Cadernos Mcidades, n. 06*, Brasília, nov. 2004b.

MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs.) *Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 107-139.

RANCHORDÁS, Sofia. Does sharing means caring? Regulating innovation in the sharing economy. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*. V.16, Issue 1, art. 9. 2015.

RAUCH, D. E.; SCHLEICHER, D. Like Uber, but for local governmental policy: the future of local regulation of the “sharing economy” (January 14, 2015). *George Mason Law & Economics Research Paper no. 15-01*. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2549919>. Acesso em 03 jul. 2016.

RAWLS, John. *Political liberalism*. ed. ampl. Nova York: Columbia University Press, 2005.

_____. *A Theory of Justice*. ed. rev. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

RUA, M. G. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009. 131p.

SANCHES, José Luís Saldanha. A regulação: história breve de um conceito. In: *Revista da Ordem dos Advogados*. Ano 60. Lisboa: 2000, pp. 5-22.

SANTOS R. T. *et al.* Demanda por investimentos em mobilidade urbana no Brasil. In: *BNDES (BR)*. BNDES Setorial 41. Rio de Janeiro: BNDES, 2015. p.79-134.

SISTEMA FIRJAN. Diretoria de Desenvolvimento Econômico. *Os custos da (i)mobilidade nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo*. Nota Técnica n. 3, jul.2014. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F4EBC426A014EC051E736421F&inline=1>>. Acesso em: 6 ago. 2016.

SILVA, J. A. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à lei nº 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press, 2008.

WOSSKOW, Debbie. *Unlocking the sharing economy: an independent review*. November, 2014.