

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/338804654>

O Problema Uber em São Paulo: desafios à governança urbana experimental

Chapter · January 2020

CITATIONS

0

READS

101

2 authors, including:



Rafael A. F. Zanatta

University of São Paulo

31 PUBLICATIONS 22 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Risk regulation and data protection [View project](#)



Law and democratic experimentalism [View project](#)

O PROBLEMA UBER EM SÃO PAULO: DESAFIOS À GOVERNANÇA URBANA EXPERIMENTAL

Pedro C. B. de Paula
Rafael A. F. Zanatta

Introdução

A empresa Uber mudou o mundo, para o bem ou para o mal.¹ Ele também mudou a paisagem legal de muitas megacidades do sul global² como São Paulo – a maior cidade da América do Sul, com mais de 12 milhões de habitantes –, abrindo espaço para uma regulamentação mais ampla de “mercados bilaterais para transporte sob demanda” (CHEN & SHELDON, 2015, p. 3). As empresas que operam nesses mercados são chamadas de *empresas de transporte por tecnologia* (ou, no inglês, *transport network companies*, TNCs), seguindo a experiência regulatória da Califórnia. Entre elas estão empresas de tecnologia criadas nos últimos quinze anos, como a Cabify (criada em 2011 em Madri), 99 (criada em 2012 em São Paulo e recentemente adquirida por

¹ Motherboard, “Welcome to the Uber Earth”, 9 de maio 2016. Disponível em: https://motherboard.vice.com/en_us/article/pgkk4v/uber-week-uber-earth.

² Oldfield e Parnell afirmam que o sul global é “o novo epicentro do urbanismo” e que devemos promover uma “teorização meridional do urbanismo”. Na abertura do *Routledge Handbook on Cities of the Global South*, eles afirmam: “com as enormes mudanças demográficas e econômicas das últimas três décadas, o paroquialismo do centro de pesquisa é um problema. Isso significa que as cidades que são altamente perfiladas no cânone dos estudos urbanos não refletem mais os centros de urbanização ou os problemas urbanos globais contemporâneos mais críticos” (OLDFIELD & PARNELL, 2014, p. 2).

Didi Chuxing),³ BlaBlaCar (criado em 2006 em Paris) e Uber (criada em 2009 em São Francisco).⁴

A experiência de São Paulo na regulação das TNCs é um caso interessante que mistura complexidade jurídica, escolhas entre mecanismos regulatórios tradicionais e ferramentas de autorregulação, tensões políticas e uma mudança “do conflito para a experimentação regulatória” (ZANATTA & KIRA, 2017). Entre 2015 e 2016, a Prefeitura reconheceu a novidade e a complexidade do tema em questão, tanto em termos sociais quanto econômicos. Não se tratava apenas da tradicional *regulação do transporte*, no sentido de definir regras para controlar a entrada no mercado e garantir a qualidade do serviço e o bem-estar do consumidor. O *problema Uber* trouxe para São Paulo questões difíceis sobre externalidades (exacerbadas pelo crescimento desses mercados), o uso de bens públicos (vias pavimentadas construídas com recursos tributários), problemas ambientais (a possibilidade de mais carros na rua, engarrafamento e poluição), transparência algorítmica (transparência nos sistemas de preços dinâmicos e sistemas de classificação usados por essas empresas) e o uso dos dados gerados por essas empresas.

Entendemos a regulação das empresas TNCs em São Paulo como uma verdadeira experiência de *governança urbana*. Seguindo Davidson e Infranca (2016), acreditamos que a relação entre esses novos mercados e a governança urbana deve ser entendida por relações espaciais concretas e elementos urbanos, considerando as especificidades da densidade urbana, da produtividade e da infraestrutura de transportes em uma cidade como São Paulo.

Partindo desse *pensamento enraizado*, mas também inspirados por experiências de megacidades como a Cidade do México e Bogotá, os reguladores em São Paulo foram além dos conceitos tradicionais

³ A Didi Chuxing é uma empresa chinesa que iniciou uma estratégia de aquisição agressiva. Eles adquiriram a Uber China por US\$ 7 bilhões em agosto de 2016 e adquiriram 99 por US\$ 1 bilhão em janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.crunchbase.com/organization/didi-dache>.

⁴ Concordamos com a definição ampla de regulação de Arun Sundararajan como “instrumentos usados para implementar objetivos de política social e econômica” ou, expressa de outra forma, “mecanismos legais e administrativos destinados a incentivar a atividade econômica” (SUNDARARAJAN, 2016, p. 138). No entanto, discordamos de sua visão limitada de que a regulação deve ser entendida como “intervenção para corrigir falhas de mercado” em termos econômicos clássicos. As “razões para regulamentar” são mais amplas do que corrigir falhas de mercado e também abrangem uma abordagem baseada em direitos. Seguimos a ideia de Tony Prosser de que “análises mais recentes expandiram a regulamentação para incluir uma ampla gama de outros tipos de controle social, incorporando *insights* da sociologia e da economia” (PROSSER, 2010, p. 2). Prosser não vê a regulação como “violação da autonomia privada”, mas como um “empreendimento colaborativo”.

de regulação de transporte (alvarás, verificação de antecedentes e requisitos de qualidade)⁵ e inovaram a sua abordagem em três formas principais: (i) através da aplicação de mecanismos de mercado (preços) para controlar as externalidades produzidas pela nova forma de atuação mercado, (ii) aprendendo com outras megacidades e trazendo preocupações de equidade para a regulação,⁶ (iii) inserindo a regulação das TNCs sob uma estrutura mais ampla sobre o uso de bens públicos e as questões municipais de mobilidade urbana, impactos ambientais e sustentabilidade do uso das estradas.

Como pesquisadores no campo, tivemos a oportunidade de nos envolver diretamente com os reguladores locais e discutir com eles quais políticas poderiam ser a melhor solução para a cidade de São Paulo (incluindo a criação de mecanismos de mercado para controle de externalidades).⁷ Entre 2015 e 2016, encontramos economistas e advogados da SP Negócios, órgão vinculado à Prefeitura de São Paulo (Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico), responsável pelos programas de prospecção de setores prioritários para a economia da cidade.⁸ Juntamente com o MobiLab, um “laboratório de soluções de mobilidade urbana montado pela cidade em colaboração com pesquisadores e empreendedores para analisar dados abertos” (MAHENDRA, 2014, p. 237), a SP Negócios assessorou a Prefeitura e o prefeito Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores) na concepção e consulta pública sobre um modelo regulatório para as TNCs em São Paulo. O objetivo político do prefeito, como ele declarou muitas vezes durante as entrevistas em 2015, era “incorporar modernidade e inovação sem perder o controle”.⁹

⁵ Como será mostrado abaixo, o órgão regulador da cidade criou requisitos tão detalhados em uma resolução em 2017, que foi fortemente contestada pelas empresas e sujeita a controvérsias em debates públicos e também em tribunais. Veja mais sobre isso em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/01/1954497-novas-regras-para-uber-e-outros-apps-de-transportes-tem-5-recuo-de-doria.shtml>.

⁶ Em um estudo anterior, concluído em janeiro de 2016, analisamos as diferentes soluções políticas de megacidades como São Paulo em relação às TNCs (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017).

⁷ Na época, éramos ambos pesquisadores do InternetLab, um centro de pesquisa de direito e tecnologia com sede em São Paulo. Fomos chamados pela Prefeitura para discutir o assunto por causa de nossa pesquisa comparativa em andamento sobre “inovações regulatórias” para transporte e tecnologia.

⁸ Veja: <http://www.spnegocios.com/quem-somos>.

⁹ Globo, “Haddad Analisa outra Possibilidade de Regulação para Uber em São Paulo”, 09 de outubro de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/10/haddad-analisa-outra-possibilidade-de-regulacao-para-uber-em-sp.html>.

Com base nesses elementos, afirmamos que a experiência de São Paulo é um caso relevante de regulação de um setor da *economia do compartilhamento*¹⁰ por uma abordagem de governança urbana que responde a um conjunto de problemas mais amplo e interconectado que o transporte e a mobilidade. Argumentamos também que a solução inovadora proposta pela Prefeitura para regular as TNCs só foi possível por causa de experiências anteriores de *experimentalismo institucional*¹¹ na cidade, como a criação da MobiLab e da SP Negócios.

Essas experiências levaram à criação de um órgão de governança urbana: CMUV (Comitê Municipal de Uso do Viário), fundado em maio de 2016, em consequência do *problema Uber* em São Paulo. Analisamos a experiência do CMUV lendo as atas de 18 reuniões oficiais do Comitê e as 18 resoluções formuladas pelo órgão nos últimos 2 anos.

Uma das características notáveis da história recente do CMUV é o fato de ele ter sobrevivido a uma grande mudança política na Prefeitura. Após o prefeito Fernando Haddad ter deixado o cargo, o novo prefeito João Dória (PSDB), apesar de sua agenda política de confronto com o legado de Haddad, decidiu manter o CMUV e suas resoluções sobre as TNCs. Argumentamos que essa “resistência institucional” (GERLAK & HEIKKILA, 2007) ocorreu em parte por causa do projeto experimental da instituição. Também ocorreu por causa da legitimidade que a Prefeitura construiu com empresas de tecnologia e sociedade civil através do processo de consultas públicas e uma *abordagem democrática* ao experimentalismo jurídico (RANCHORDAS, 2015; LOBEL, 2016).

Este artigo está dividido em duas partes. Na primeira, revisamos a literatura de direito urbanístico e das “economias do compartilhamento” e discutimos as principais diferenças entre uma abordagem tradicional de “regulação de transporte” e uma “abordagem de governança urbana” (DAVIDSON & INFRANCA, 2016). Discutimos a história da regulação do transporte em São Paulo e os atritos que as empresas

¹⁰ Em um livro anterior, exploramos as múltiplas dimensões das economias do compartilhamento com base nos trabalhos de Yochai Benkler, Lawrence Lessig, Arun Sundararajan, Juliet Schor, Trebor Scholz e outros. Acreditamos que existem diferentes “economias do compartilhamento”, não apenas uma (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017).

¹¹ Não é nosso objetivo discutir a teoria do experimentalismo institucional e a conexão entre racionalidade jurídica e experimentalismo democrático (UNGER, 1996). Como argumentado por Orly Lobel e Justin Desautels-Stein, os fundamentos teóricos dessa abordagem estão no trabalho de Roberto Mangabeira Unger, Charles Sabel e outros filósofos pós-Dewey. O experimentalismo institucional também está conectado com o “pragmatismo legal”, um modo de pensar que defende “uma governança descentralizada, flexível e aberta a regimes de regras contínuas” (DESAUTELS-STEIN, 2007, p. 613).

TNCs provocaram com um modelo tradicional de regulação econômica do transporte. Também destacamos a agenda da mobilidade urbana em nível federal e como ela impactou o planejamento urbano em São Paulo. Argumentamos que São Paulo teve uma abordagem única para as empresas TNCs não apenas por razões políticas, mas também devido a instituições inovadoras criadas anteriormente, como *SP Negócios* e *Mobilab*.

Na segunda parte, descrevemos como a Prefeitura de São Paulo enfrentou o *problema Uber* e desenvolveu soluções inovadoras de políticas usando mecanismos de mercado e algumas das mesmas lógicas usadas pelas empresas de transporte por tecnologia que pretendiam regular. Discutimos como a Prefeitura criou o CMUV e como essa solução institucional estava profundamente conectada com experiências anteriores que buscavam equilibrar o interesse público com a inovação. Em seguida, analisamos o trabalho do CMUV e os mecanismos de mercado adotados pela Prefeitura para gerar incentivos a fim de alcançar determinados objetivos sociais. Afirmamos que uma das características únicas da experiência de São Paulo é a tentativa de usar mecanismos de mercado e análise de dados para promover a justiça social. Por fim, mostramos evidências de que o CMUV está indo além do debate sobre *viagens sob demanda* e tentando usar esse conjunto de ferramentas políticas para enfrentar problemas de inovação e uso de bens públicos (espaços públicos na cidade) no mercado de bicicleta compartilhadas.

1 Da regulação dos transportes à governança urbana no Brasil: uma breve revisão

As empresas de transporte por tecnologia (TNCs) mudaram a paisagem legal em todo o mundo e desafiaram os modelos tradicionais de regulação de transporte (RANCHORDAS, 2015; SUNDARARAJAN, 2016; TELÉSFORO, 2016; ZANATTA, PAULA & KIRA, 2017). Durante a década de 1970, a literatura de “regulação econômica do transporte” lidava com problemas de “nível de preço ótimo”, “equilíbrio da indústria” e “nível de qualidade do serviço” (DOUGLAS, 1972). A literatura clássica sobre os problemas dos mercados de táxi concentrava-se principalmente em problemas de seleção de preço “para uma população de clientes com diversas preferências por qualidade de serviço” e mercados que poderiam resultar em “significativa capitalização das rendas das franquias existentes” (GEORGE, 1972, p. 116). Em resumo, essa é a

versão simplificada das teorias de regulação tradicionalmente aplicadas ao transporte individual de passageiros.¹²

Seguindo Cass Sunstein, entendemos a regulação como “controles legais (autorizados por legislaturas e implementados por funcionários do executivo) que limitam ou autorizam a conduta pública ou privada a fim de promover algum objetivo social” (SUNSTEIN, 2014, p. 3). Se olharmos para a história da regulação dos transportes no Brasil (e possivelmente em outros lugares), podemos encontrar um cenário mais interessante de diferentes objetivos regulatórios, constantes tensões políticas e crescente complexidade na criação e seleção de ferramentas de implementação de políticas públicas.

A A construção da regulação do transporte privado em São Paulo

A regulamentação do transporte no Brasil remonta ao século XIX, altamente influenciada pelo Império Português e seus regulamentos municipais (*Códigos de Postura*). Mesmo antes da República brasileira – numa época em que o transporte era composto por cavalos, tilburies, bondes e *trolleys* –, cidades como Rio de Janeiro e São Paulo já sofriam “alterações das funções dos espaços em favor de maior controle e racionalização” (FREHSE, 2005). O transporte, durante esse período, tornou-se altamente regulado em termos de “regras para a segurança dos passageiros”, controle rigoroso do “histórico de trabalhadores responsáveis pelo transporte” (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017, p. 135) e licenças concedidas pelas instituições de segurança como as Inspetorias de Polícia (TERRA, 2012, p. 127-128).

Em São Paulo, durante o início do século XX, quando os cavalos foram gradualmente substituídos por carros, a regulação do transporte individual também se concentrou em regulação de preços, com o objetivo de reduzir as assimetrias de poder no processo de negociação entre passageiros e motoristas (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017, p. 136). No entanto, após o *boom* de veículos e os ataques constantes

¹² Cass Sunstein critica a visão pura de economistas que veem uma “lógica única” para regimes regulatórios, especialmente as abordagens que partem de premissas do *laissez-faire* e que dependem exclusivamente da economia neoclássica. Em seu livro clássico sobre a ascensão do Estado regulador moderno, Sunstein afirma que “a regulação social e econômica foi projetada para promover eficiência econômica, redistribuir recursos de maneira pública, para reduzir ou eliminar a subordinação social, para refletir as aspirações coletivas, proteger gerações futuras de perdas irreversíveis e alterar preferências que são produzidas por vários defeitos motivacionais ou cognitivos” (SUNSTEIN, 1993, p. 228).

(em sua maioria por imigrantes italianos associados com ideias políticas do anarquismo e sindicalismo), a Prefeitura passou a compartilhar responsabilidades com a Secretaria de Justiça e Segurança do Estado de São Paulo.

Durante os anos 1930, e depois da “revolução e ascensão de [Getúlio] Vargas ao poder” (SKIDMORE, 2009), as regras de transporte tornaram-se progressivamente vinculadas aos Estados e não aos municípios (o objetivo de Vargas era controlar a União e confiar sua política a aliados no governo dos estados para enfraquecer o poder de seus oponentes). Eduardo Vasconcellos chama essa estratégia de “estadualização das regras de trânsito” (VASCONCELLOS, 1999) [ou “a mudança para a regulação estadual do trânsito”]. Entre as décadas de 1930 e 1960, instituições criadas pelo Estado como a Diretoria do Serviço de Trânsito foram responsáveis pela regulação do transporte, realizando atividades como “controle de fraudes em taxímetros, verificação de licenciamento, controle de qualidade de carros e processos administrativos baseados em queixas dos passageiros” (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017, p. 136).

Depois de Vargas, as cidades ganharam mais poder com o “movimento de municipalização”, que influenciou a Constituição de 1967.¹³ Durante a ditadura civil-militar, o general Costa e Silva assinou o Decreto nº 62.926/1968 e definiu que as cidades tinham o papel legal de (i) autorizar, permitir e regular o serviço de transporte coletivo, (ii) regular o serviço de táxis e (iii) limitar o número de carros particulares na cidade. Durante o mesmo período, o prefeito de São Paulo, Faria Lima, concebeu a Secretaria Municipal de Transporte¹⁴ e estabeleceu as regras locais que durariam até o surgimento do Uber e de outras

¹³ A Constituição de 1988 apenas exacerbou esse processo: “A autonomia dos municípios marca uma grande mudança no cenário político. Intervenções de esferas superiores de governo (o governo federal nos estados e municípios e os estados nos municípios) só são permitidas sob as condições estritas estabelecidas pelos artigos 34 e 35 da Constituição. (...) Além disso, os municípios estão agora autorizados a tomar decisões nas áreas mais importantes, tais como gestão territorial, desenvolvimento da terra, meio ambiente, questões de tributação local e industrialização” (PIANCASTELLI, 2005, p. 4).

¹⁴ Segundo Raquel Rolnik (2011), as transformações das décadas de 1950 e 1960 foram de extrema importância para São Paulo. Os bondes elétricos decaíram e o transporte público se tornou progressivamente dependente dos ônibus. Em 1948, a Prefeitura criou a CMTC (Companhia Municipal de Transporte Coletivo). Durante a década de 1950, o transporte público era operado pela CMTC e 66 empresas privadas que tinham contratos (concessões) de 30 anos com a Prefeitura. Na década de 1960, São Paulo tinha 4 milhões de habitantes e 500 mil veículos. Como argumentado por Rolnik, houve uma “hegemonia nos investimentos na expansão do sistema rodoviário principal que se tornou eficaz na cidade a partir daqueles anos: entre 1965 e 1970, os investimentos no sistema rodoviário representavam, em média, 27% do orçamento total do município”.

TNCs. Como discutimos em nossa pesquisa anterior sobre a história do transporte privado em São Paulo:

O desenho regulatório criado para o transporte individual na década de 1960 permaneceu praticamente inalterado no Brasil desde então em termos estruturais (autoridade competente, controle de entrada e tarifa), com foco nos serviços de táxi. Há um número limitado de licenças que são emitidas pelo governo. Os motoristas que desejam oferecer o serviço de táxi (transporte público individual e serviço público local) devem obter tal licença de um procedimento altamente burocrático. Nesse sentido, a indústria de táxis se desenvolveu no Brasil como um mercado fechado, no qual a regulação é caracterizada, antes de tudo, por barreiras à entrada e saída do mercado e pela política tarifária (ZANATTA, DE PAULA & KIRA, 2017, p. 137).

Com base nas diferentes experiências históricas desenvolvidas localmente em São Paulo, os táxis foram considerados “transporte público individual”. Esse mercado de transporte era regulado por uma autoridade pública (Secretaria Municipal de Transporte) e havia cinco metas regulatórias claras: (i) redução da insegurança em relação ao motorista com base no controle dos motoristas registrados, (ii) definição de preço previamente conhecido pelos consumidores, (iii) limitação do número de prestadores de serviços face à demanda por eles e emissão controlada de permissões, (iv) fiscalização de veículos por agentes públicos para evitar acidentes e (v) prevenção de fraudes no controle de preços mecanismo (taxímetro).

No Brasil, o modelo tradicional de “regulação de transporte” tem sido desafiado nos últimos dez anos por dois fenômenos importantes. O primeiro foi o surgimento de uma importante agenda de pesquisa sobre “transporte e mobilidade urbana”, que atentou não só para a sustentabilidade desses mercados e a prestação de serviços públicos, mas também para os problemas ambientais, desigualdades geradas por subsídios fiscais para setores específicos (*e.g.*, gasolina, indústria automóvel e táxis),¹⁵ e a relação entre mobilidade urbana e qualidade

¹⁵ Eduardo Vasconcelos e outros pesquisadores apresentaram dados relevantes sobre este tema: “Os táxis recebem principalmente três formas de subsídios governamentais. O primeiro, em nível federal, é a isenção do “Imposto sobre Produtos Industrializados” para a compra de veículos novos, que é de 12% se for considerado o imposto pago para veículos com potência entre 1.000 e 2.000 cilindradas. A frota estimada de táxis nos municípios brasileiros com mais de 60 mil habitantes em 2003 foi de 162 mil, número que sobe para 200 mil quando inclui as demais cidades do país. Assumindo uma vida média de cinco anos para veículos, a renovação atual é de 20%, ou seja, 40.000 novos táxis. Considerando o valor médio igual ao veículo médio comprado no Brasil em 2003, o subsídio anual é de 151 milhões de reais.

de vida (VASCONCELLOS, CARVALHO & PEREIRA, 2012).¹⁶ A segunda é o papel do governo federal em propor a Política Nacional de Mobilidade Urbana (GOMIDE, 2008). Essa iniciativa enquadrou o debate sobre a regulação dos transportes sob uma visão mais ampla da mobilidade urbana, influenciada pelo trabalho anterior conduzido pelos formuladores de políticas do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, criados pelo Partido dos Trabalhadores. Como argumentado por Alexandre Gomide, o governo federal entendeu que “o transporte urbano integra a política de mobilidade urbana” e que as “condições de mobilidade de pessoas e bens na cidade estão profundamente relacionadas com o desenvolvimento urbano e bem-estar social” (GOMIDE, 2008, p. 16).

O surgimento desses dois fenômenos poderia ser explicado por uma série de fatores, seja o aumento de 119% na frota nacional de veículos de 2000 a 2010, o ressurgimento da agenda de mobilidade urbana em todo o mundo,¹⁷ ou o fortalecimento e institucionalização de uma *agenda urbana* no Brasil que foi constitucionalizada em 1988 e consolidada com o Estatuto da Cidade em 2001 (que já estabeleceu em seu artigo 3, IV, a responsabilidade da União para políticas nacionais em mobilidade urbana, habitação e outros serviços urbanos).

Como explicaremos mais adiante, quando o *problema Uber* chegou a São Paulo, a tradicional abordagem de *regulação do transporte* já estava sendo desafiada por uma abordagem de *governança urbana* influenciada pelos debates nacionais sobre mobilidade urbana.

(...) A terceira forma de subsídio é de origem municipal, pelo estacionamento gratuito e exclusivo por 24 horas na via pública. Assumindo que, de forma conservadora, 50% dos táxis têm pontos exclusivos nas estradas, isso significa 100.000 assentos exclusivos por 24 horas. Se esses táxis precisassem pagar por esse estacionamento cerca de 6 reais por dia, suas despesas seriam 600.000 reais por dia, ou 187 milhões de reais por ano. (VASCONCELLOS, CARVALHO & PEREIRA, 2012, p. 18).

¹⁶ Em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisas Econômicas em 2012, Vasconcellos e sua equipe afirmaram que o tempo médio de trajeto de casa para o trabalho aumentou 6% entre 1992 e 2008. Mais de 1/5 da população gastou mais de uma hora para chegar ao local de trabalho. Segundo seu relatório, “as políticas de mobilidade urbana não foram suficientes para deter a ascensão do transporte privado e a degradação das condições de trânsito urbano” (VASCONCELLOS, CARVALHO & PEREIRA, 2012, p. 26).

¹⁷ Uma pesquisa simples no *google books ngram viewer* mostra um pico do uso relativo do termo *mobilidade urbana* em 1975 e um ressurgimento de sua relevância desde 2003: https://books.google.com/ngrams/graph?content=urban+mobilidade&year_start=1900&year_end=2008&corpus=15&suavização=3&share=&direct_url=t1%3B%2Curban%20mobilidade%3B%2Cc0. Quanto ao termo mobilidade urbana, a ferramenta não permite consultas.

B Mobilidade urbana, governança urbana e empresas de redes de transporte

Entre 2008 e 2012, os principais atores nesse ecossistema brasileiro discutiram a Política Nacional de Mobilidade Urbana. José Carlos Xavier e Renato Boareto, da Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana, argumentam que o Brasil estava enfrentando uma “degradação cíclica dos serviços de transporte público e aumento do tempo de viagem”. A mobilidade urbana não mais poderia ser entendida “como apenas o número de viagens que uma pessoa é capaz de fazer em um período de tempo específico”, mas também “a capacidade de realizar as viagens necessárias para alcançar os direitos básicos de um cidadão, bem como a preocupação com os impactos ambientais que resultam da escolha” (XAVIER & BOARETO, 2011, p. 5). De acordo com essa leitura, “mobilidade urbana sustentável” deve ser buscada “por meio de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visem proporcionar acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando meios de transporte não motorizados e coletivos, de forma efetiva e socialmente inclusiva” (*idem*: 6). No conceito de mobilidade urbana defendido pelo governo federal, “a cidade não deve ser planejada para ter tráfego com veículos particulares fluindo em segurança, mas para ter uma ocupação baseada na lógica da moradia com qualidade de vida onde o tráfego de veículos é a consequência da circulação de pessoas” (*idem* : 7).

Em 2012, o Congresso aprovou um Projeto de Lei proposto pelo Partido dos Trabalhadores sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana. A Lei nº 12.587/12 definiu nove princípios para a mobilidade urbana: (i) acessibilidade universal, (ii) desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômica e ambiental, (iii) equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo, (iv) eficiência e efetividade na prestação de serviços de transporte urbano, (v) gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, (vi) segurança da mobilidade do cidadão, (vii) distribuição justa de benefícios e ônus decorrentes da uso de diferentes modos e serviços, (viii) justiça no uso do espaço público de circulação, caminhos e lugares; (ix) eficiência e eficácia na circulação urbana. A lei também definiu diferentes tipos de transporte, conforme descrito na tabela a seguir:

Tabela 1 – Tipos de transporte na Política Nacional para a Mobilidade Urbana

Tipo	Descrição legal
Transporte coletivo público	Serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individual, com itinerários e preços fixados pela autoridade pública
Transporte coletivo privado	Serviço de transporte de passageiros não aberto ao público, para viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda
Transporte público individual	Serviço pago de transporte de passageiros aberto ao público, por meio de veículos de aluguel, para viagens individualizadas
Transporte urbano de mercadorias	Transporte de mercadorias ou animais
Transporte motorizado privado	Meios motorizados de transporte de passageiros utilizados para a realização de viagens individualizadas por meio de veículos particulares

Dois anos depois, quando a Uber finalmente chegou ao Brasil, essa taxonomia de transporte teve um papel-chave no debate sobre como regulamentar *empresas de transporte por tecnologia*. Um relatório de Zanatta, De Paula e Kira (2015) mostrou que, no Brasil, os taxistas alegavam que os motoristas da Uber ofereciam “transporte público individual” e, portanto, precisavam cumprir os procedimentos de licenciamento existentes e se enquadrar nas regulações aplicadas aos táxis em São Paulo. Por outro lado, representantes da Uber no Brasil alegaram que seu serviço pertencia a um novo tipo de transporte, “transporte motorizado privado” em vez de “transporte público individual”.

Mahendra (2014) explica que “novos serviços de transporte de mobilidade” aproveitam os aplicativos de telefonia móvel e permitem que os cidadãos “compartilhem veículos, compartilhem viagens, acessem táxis, *rickshaws* e outras opções semelhantes de transporte público intermediário”. Seu estudo identificou, em 2014, que as empresas de rede de transporte estavam se expandindo rapidamente nas cidades do Sul Global: “enquanto perturbam os modelos tradicionais de mobilidade, as TNCs também competem com os serviços tradicionais existentes e o transporte informal nessas cidades, com impactos negativos nos meios de subsistência desses operadores” (MAHENDRA, 2014: 236). Davidson e Infranca (2016) também descrevem alguns dos efeitos que as TNCs geram para o planejamento urbano:

O transporte, como surgiu na economia do compartilhamento, impacta diretamente nos padrões de deslocamento, tráfego e questões de segurança pública em nível local. Uma promessa do consumo colaborativo é que ele reduzirá o uso de carros ao explorar o excesso de capacidade de transporte pessoal, mas mesmo que essa meta otimista seja alcançada, as cidades ainda enfrentarão as repercussões imediatas de serviços de direção adicionais (ou de substituição). Esses serviços também podem proporcionar viagens a um custo que atraia os indivíduos para longe do transporte público, levando a mais veículos do que a menos nas ruas. Novamente, a tendência da economia do compartilhamento de aumentar a intensidade de uso pode criar ficções na infraestrutura de transporte e potencialmente em toda uma variedade de espaços comuns, dado que o congestionamento é um desafio onipresente para a governança urbana (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 241).

Enquanto nos Estados Unidos empresas de tecnologia como Uber e Lyft enfrentaram regulamentação de legislaturas estaduais (45 estados durante as sessões legislativas de 2015), revelando “um componente urbano” (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 246), no Brasil a discussão foi completamente abraçada pelos municípios, com uma preocupação explícita de mobilidade urbana e governança urbana. Desde o início, cidades como Rio de Janeiro e São Paulo desenvolveram soluções locais diferentes, refletindo “diferenças nas condições políticas, econômicas e sociais locais” (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 248). É verdade que “governos locais diferentes terão, naturalmente, incentivos políticos e econômicos variados para promover ou resistir ao compartilhamento”, especialmente quando os reguladores estão lidando com ameaças aos incumbentes locais. Essa natureza local da regulação, por outro lado, “permite que as empresas – e os governos locais – experimentem, interajam e se adaptem, como estão fazendo” (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 249).

Acadêmicos no campo do *direito e economia do compartilhamento* nos Estados Unidos enfatizaram a natureza experimental da regulação local, a possibilidade de usar *sunset clauses* (ou cláusulas com prazo de vigência pré-determinado) para testar modelos regulatórios por meio do direito administrativo (RANCHORDAS, 2015) e as dificuldades enfrentadas pelas pequenas cidades para se adaptar; eles geralmente usam os exemplos de megacidades.¹⁸ Eles também enfatizam a natureza

¹⁸ Davidson & Infranca (2016: 252) descrevem como cidades como Kansas e San Antonio não usaram as mesmas regras desenvolvidas em Nova York e Houston. Uber ameaçou deixar a cidade se eles exigissem verificações de antecedentes de impressões digitais. A Uber

corregulatória desses mercados, considerando que as empresas de tecnologia na área de transporte também têm *regulação interna*, como *software* e algoritmos para avaliação *peer-to-peer* e diferentes formas de modificação de comportamento através de sanção econômica (e.g., penalizar os motoristas que prestam um mau serviço ao consumidor ou excluindo motoristas que têm comportamento ofensivo para com as mulheres, uma vez que uma reclamação é registrada e documentada através do celular). Como argumentado por Arun Sundararajan em seu livro *The Sharing Economy*, “a regulamentação, muitas vezes entrelaçada com o provimento de confiança, nem sempre tem que se originar do governo” (SUNDARARAJAN, 2016, p. 138). Para ele, “as plataformas *peer-to-peer* podem fornecer uma base sobre a qual a sociedade pode desenvolver modelos mais racionais, éticos e participativos de regulação – modelos nos quais usuários e provedores são igualmente investidos e responsáveis por aprovar as regulamentações em questão” (*idem*: 138).

Numa “abordagem de governança urbana”, como a defendida por Davidson e Infranca (2016), os problemas e impactos das TNCs devem ser medidos em termos de “transformação da economia urbana”, “transformação física” e “modificações da composição dos bairros e a vitalidade das ruas das cidades”, além da promoção do “capital social” dentro da cidade. Isso significa que esses novos mercados e atividades econômicas exigem uma “abordagem holística para regular a economia do compartilhamento no nível local, que explica o quão profundamente entrelaçado é o setor com o espaço urbano e a vida urbana” (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 270). Nessa nova frente regulatória, deve-se atentar aos seguintes elementos (que David e Infranca chamam de *spillover effects*):

- a) A mobilização dos consumidores para lutar pelos interesses das TNCs e impulsionar o discurso político, forçando as cidades a *articular mais claramente as razões para regulamentações específicas e apoiá-las empiricamente*;
- b) Novas formas de participação e consultas públicas para ajudar os reguladores no desenvolvimento de novos modelos regulatórios;

e a Lyft também uniram forças para aprovar uma cláusula proibindo expressamente as impressões digitais. A cidade convocou uma votação em 7 de maio de 2016 e as empresas de tecnologia perderam.

- c) Acesso, pelos governos locais, aos dados que essas empresas possuem (por meio de parcerias voluntárias ou transferências impostas legalmente);
- d) Níveis mais altos de transparência para a regulação do governo local;
- e) Cenários nos quais os reguladores passam de conflito e confronto para parceria e confiança em dados compartilhados.¹⁹

No caso de São Paulo, como iremos explorar na seção abaixo, os elementos de uma abordagem de governação urbana estavam presentes e fundiu-se com uma abordagem de mobilidade urbana já defendida pelo Partido dos Trabalhadores. São Paulo também aprendeu com sua própria experiência e com cidades do Sul Global que enfrentaram os mesmos desafios.

2 O problema do Uber em São Paulo: enxergar as TNCs através das lentes urbanas

Usamos a expressão *problema Uber* para descrever o fenômeno da regulação de novos mercados de tecnologia e transporte baseados em mercados de dois ou múltiplos lados (empresas que usam plataformas online para conectar passageiros a motoristas). Em outras palavras, o problema da Uber lida com o problema da regulamentação das *empresas de rede de transporte*, conforme tratado pela *California Public Utilities Commission* em 2013 e outras autoridades públicas. O problema do Uber, nesse sentido, não se restringe ao próprio Uber, mas inclui todas as outras empresas que operam de maneira semelhante (as empresas TNCs famosas incluem Cabify, Lyft, Sidecar, OlaCabs, Didi Kuaidi, 99 e outras). De fato, Uber foi o responsável por provocar uma forte

¹⁹ Davidson e Infranca usam o exemplo da cidade de Nova York: “O governo de Blasio propôs colocar limites para a Uber e, em resposta, o Uber lançou uma função ‘de Blasio’ em seu aplicativo, visível apenas para usuários em Nova York e pretendendo mostrar ‘o que Uber será em NYC se o projeto de lei de limites do prefeito de Blasio passar’”. Em resposta ao alvoroço que isso causou, a administração de Blasio rapidamente abandonou os planos para um teto e anunciou um acordo através do qual a Uber compartilharia dados para um estudo dos efeitos de tráfego local dos operadores de transportes por tecnologia. Isso pode simplesmente ser interpretado como o desmoronamento do governo da cidade para uma oposição rapidamente mobilizada e generalizada. Mas também pode ser visto como um exemplo de um governo municipal propondo uma regulamentação, confrontando a oposição e, depois, através de parceria e confiança em dados compartilhados, trabalhando para construir uma resposta regulatória mais estreitamente adaptada e empiricamente fundamentada” (DAVIDSON & INFRANCA, 2016, p. 274).

resposta regulatória devido a seu conhecido comportamento agressivo de *intervir e depois pedir que as regras mudassem* (um comportamento que Frank Pasquale e Siva Vaidhyanathan chamavam de *ilegalidade* em um famoso artigo publicado no *The Guardian*).²⁰ Considerando que a empresa Uber provocou enormes debates durante o ano de 2014 em São Paulo, escolhemos essa expressão como forma de destacar um processo de regulação composto por três elementos: (i) a definição de qual é o problema e o que deve ser regulamentado, (ii) a reunião de informações para o empreendimento regulatório, (iii) a definição de regras de modificação de comportamento, colocando-as em movimento.

A O processo de regulação: aprendendo com experiências anteriores

São Paulo é um tremendo mercado para as empresas TNCs. É uma megacidade com mais de 12 milhões de pessoas e enormes problemas de mobilidade urbana. Em 2014, quando o Uber chegou lá, um mercado emergente de empresas de tecnologia já estava conectando motoristas com passageiros por meio de aplicativos para telefones celulares. Em 2013, a empresa de tecnologia “99 Taxis”, com sede em São Paulo, já havia registrado 10.000 taxistas e alcançado 2 milhões de passeios.²¹ Um ano depois, 9 em cada 10 taxistas em São Paulo (de um total de 35.000) usaram aplicativos para taxiar. Somente a 99 registrava 1 milhão de viagens por mês (cobrando 9% quando os passageiros pagavam com cartão de crédito).²² As coisas mudaram radicalmente com o modelo de negócios proposto pelo Uber. Em vez de conectar os passageiros com taxistas, a Uber permitiu que qualquer adulto com carteira de motorista se tornasse um *parceiro* e oferecesse uma carona pela plataforma. Eles

²⁰ Em 2015, eles escreveram: “O Uber enfrentou restrições sufocantes às licenças de motorista de táxi na França ao lançar um serviço chamado UberPop. Várias autoridades na Europa consideraram o UberPop ilegal, mas o Uber manteve-o funcionando de qualquer maneira, conforme apelou. (...) Poder-se-ia argumentar fortemente que a França se beneficiaria de mais taxistas e mais competição. Mas isso é para o povo da França decidir através de seus representantes eleitos. O espírito do Vale do Silício não deve ditar a política para o resto do mundo. Nova York, Paris, Londres, Cairo e Nova Dheli têm valores e questões de tráfego diferentes. As necessidades locais devem ser respeitadas” (PASQUALE & VAIDHYANATHAN, 2015).

²¹ Veja: <https://canaltech.com.br/mercado/Taxistas-faturam-R-25-milhoes-com-aplicativo-99Taxis/>.

²² A empresa recebeu investimento de capital de risco da Monashees Capital e da Qualcomm. Veja a entrevista com Paulo Veras, ex-CEO, em: <https://glamurama.uol.com.br/poder-os-altos-e-baixos-de-paulo-veras-homem-por-tras-da-99taxis/>.

entraram no mercado, alegando que eles não estavam oferecendo *transporte público indivíduo*, conforme definido pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, porque eles eram uma *plataforma fechada* em que os serviços eram privados.

Entre 2014 e 2016, discussões regulatórias sobre Uber e TNCs tiveram três fases diferentes em São Paulo. De acordo com Zanatta & Kira (2017), a primeira fase, denominada *o problema surge*, foi caracterizada por projetos de lei propostos pela Prefeitura e Legislativo que representavam os interesses dos motoristas de táxi e debates sobre a ilegalidade de empresas como Uber. Esses debates concentraram-se entre partes interessadas (associações de taxistas de um lado e empresas de tecnologia do outro) e não envolveram uma comunidade jurídica maior. A segunda fase, denominada *a batalha de opiniões jurídicas*, envolveu processos levados ao Poder Judiciário em 2015 e uma enorme quantidade de pareceres de advogados conhecidos no Brasil sobre a natureza jurídica do transporte individual e o regime legal que deve ser aplicado. Como argumento pelos autores, as principais questões mudaram e a questão “não era binária (é legal ou ilegal?), Mas sim reflexiva e conceitual (por que o serviço de taxista deveria ser considerado público?)” (ZANATTA & KIRA, 2017, p. 8). A terceira fase, denominada *regulação experimental*, começou com a aprovação da Lei nº 349/2014 pela Assembleia Legislativa e a sanção da Lei nº 16279/2015 pelo prefeito Fernando Haddad. O poder executivo procurou regulamentar essas novas empresas de tecnologia e começou a desenvolver uma estratégia para regular a Uber, entre outras, com base em normas do executivo. Nesse estágio, “o debate sobre a proibição, por um lado, e a permissão, por outro lado, perdeu o protagonismo perante a consciência de muitos reguladores sobre a expansão incontrolável dos serviços de transporte mediados por smartphones, bem como os impactos urbanos de tal mercado, ou seja, proteção ambiental, gestão de tráfego e gestão de sistemas de mobilidade urbana como um todo, integrando o transporte individual a outros modos e dinâmicas urbanas” (ZANATTA & KIRA, 2018, p. 9). A marca desta fase foi a abertura de uma consulta pública sobre o *Decreto de Regulação da Exploração Econômica do Uso Intensivo do Viário Urbano*.

Percebe-se a crescente complexidade das discussões em São Paulo neste curto período de tempo de dois anos. A tabela abaixo, criada por Zanatta & Kira (2018), descreve como as diferentes fases tiveram um número crescente de atores legais e uma discussão mais sofisticada sobre como regular as TNCs.

Tabela 2 – Do conflito ao regulamento experimental: três períodos diferentes

	Atores	Instrumentos Jurídicos	Questões principais
"Problema surge"	Uber Motoristas de táxi Vereadores	Projetos de lei (nível municipal)	Legal ou ilegal? Por ou contra?
"Batalha de opiniões legais"	Uber Motoristas de táxi Vereadores Professores de Direito Advogados Prefeitura Autoridade da Concorrência Centros de pesquisa	Projetos de lei (níveis municipais) Petições judiciais Decisões judiciais Opiniões Jurídicas Audiências públicas convocadas pelo poder Legislativo	O que torna o transporte individual público? Qual é o regime legal que deve ser aplicado?
"Regulação experimental"	Uber Motoristas de táxi Vereadores Professores de Direito Advogados Prefeitura Autoridade da Concorrência Centros de pesquisa Secretaria de negócios da prefeitura Secretaria de infraestrutura de prefeitura	Projetos de lei (municipal e federal) Audiências públicas Consultas Públicas Notas técnicas (executivo) Decretos	Como regulamentar novas empresas que operam no setor de transportes? Como conseguir o equilíbrio no mercado com a entrada de novos jogadores? Como regular as TNCs para atingir metas de políticas públicas?

Fonte: Zanatta & Kira (2017).

Em vez do Rio de Janeiro, que adotou uma abordagem conservadora e se limitou a discussões binárias de legalidade e ilegalidade durante os anos de 2014 e 2015, São Paulo testou diferentes formas de regulação. O primeiro não foi tão bem sucedido. A Prefeitura ampliou o número de licenças (medalhões) e criou uma nova categoria de motoristas, inspirada no UberBlack. A Secretaria de Transporte lançou 5.000 licenças para *táxis pretos* e aplicativos selecionados para motoristas que desejavam ter o direito legal de oferecer seus serviços como *transporte público individual*. Os requisitos para a obtenção de uma licença eram: (i) disponibilidade de meios eletrônicos de pagamento, (ii) a adoção de

uma tecnologia de plataforma para conectar os usuários e motoristas de táxi, (iii) o uso de mapas digitais, a avaliação do serviço pelos usuários, e uma identificação eletrônica do driver a ser disponibilizada ao usuário. Os *táxis pretos* também permitiram a adoção de taxas flutuantes, sujeitos ao limite de aumento de 25% da categoria regular.²³

Essa primeira tentativa de regulação não produziu os resultados esperados. A Prefeitura esperava que os motoristas conectados com a Uber e outras empresas de tecnologia solicitassem a licença dos “*táxis pretos*”, considerando que dirigir sem autorização poderia ser entendido como ilegal. No entanto, no mesmo dia em que a Prefeitura lançou o Decreto, o Uber anunciou que não reconhecia a legitimidade do regulamento e que os *táxis pretos* não deveriam ser tratados como táxis.²⁴ Apoiado pela posição pública da empresa, milhares de motoristas continuaram a operar na cidade. Na verdade, o lançamento de 5.000 licenças beneficiado taxistas que trabalhavam em condições precárias, geralmente *alugando a licença* de outros taxistas registrada em uma base semanal (táxis de frota). A segunda razão pela qual o regulamento falhou foi direcionado aos motoristas da UberBlack. Três meses antes da proposta da Prefeitura, a empresa norte-americana lançou o “UberX” no Brasil, permitindo que qualquer pessoa com um carro fabricado após 2008 ofereça passeios pelas aplicações.²⁵ Esse cenário de oposição e incompatibilidade fez com que a Prefeitura repensasse a forma de regular as TNCs.

Entre outubro e dezembro de 2015, o prefeito Fernando Haddad pediu à equipe da SP Negócios (agência pública de empreendedorismo) e Mobilab (laboratório ou mobilidade urbana e big data) para desenhar um novo sistema regulatório. Essas instituições públicas realizaram uma série de mesas-redondas com pesquisadores²⁶ e partes interessadas

²³ Veja <http://www.internetlab.org.br/en/opinion/regulating-individual-transportation-in-sao-paulo-what-is-at-stake/>.

²⁴ Veja <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-de-sp-lanca-5-mil-alvaras-de-novo-servico-de-taxi,1776724>.

²⁵ Veja <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,versao-mais-barata-do-uber-chega-ao-brasil-imp-,1704887>.

²⁶ Em duas reuniões com a SP Negócios em 2015, discutimos nossa pesquisa comparativa em andamento que foi publicada em 2017 (ZANATTA, PAULA & KIRA, 2017). Naquela época, explicamos que as TNCs eram reguladas de novas maneiras, indo além das regras tradicionais de “quantidade e qualidade” do mercado de táxis. Ao estudar a experiência de 21 megacidades em todo o mundo, vimos regras destinadas a: (i) compartilhar dados de empresas de tecnologia com autoridades públicas, (ii) manter servidores de dados em jurisdições específicas, (iii) disponibilizar informações de motoristas aos usuários, (iv) auditar o sistema de avaliação/classificação de motoristas, (v) proteger os dados pessoais gerados através de plataformas, (vi) combater a desigualdade de gênero e crimes contra a

e procuraram ativamente inspirações em outras megacidades como a Cidade do México, Bogotá e Nova Deli. Em dezembro, a prefeitura abriu uma consulta pública com uma *proposta inovadora para a regulação dos operadores de transporte credenciados que fazem uso do viário urbano*.²⁷ Os reguladores criaram um novo conceito legal para as empresas de rede de transporte – que chamaram de *Operadora de Transporte Credencial (OTCs)* –, uma categoria diferente de *transporte público individual* (táxis). A principal preocupação da Câmara Municipal foi a gestão das externalidades geradas pelo uso do viário urbano (ruas e avenidas), um bem público mantido por impostos e pelo setor público. Como explicaremos a seguir, a principal característica dessa proposta experimental foi a obrigação, imposta ao setor privado, de comprar quilômetros de crédito para os OTCs, mediante autorização do governo, emitida após o pagamento de um preço público.

Conforme desenhado pela Prefeitura, o uso do crédito fluíuaria dependendo de variáveis como o horário do passeio, pontos de início e término ou tipo de carro utilizado (assim, seria possível incentivar comportamentos dos agentes relevantes, cobrando menos para passeios na periferia da cidade). A Prefeitura também definiu obrigações de colaboração com o Mobilab, o Laboratório de Mobilidade Urbana, especialmente em coleta de dados e análise de dados. Na próxima seção, discutiremos os detalhes desses modelos e se eles funcionaram.

B Uso de mecanismos de mercado e análise de dados para promover a justiça social

O modelo regulatório proposto pela equipe do prefeito Fernando Haddad é bem desenhado. Se considerarmos a ampla definição de Julia Black dos processos de regulação (definindo o que deve ser regulado, definindo por que uma questão deve ser regulada, criando mecanismos de coleta de informações e definindo técnicas de modificação de comportamento),²⁸ podemos ver claramente tais elementos na versão preliminar do decreto:

mulher, (vii) gerar incentivos para passeios em áreas pobres, (ix) permitir subsídios cruzados (cobrança de impostos e investimento em transporte público).

²⁷ Veja <http://www.internetlab.org.br/en/opinion/regulating-individual-transportation-in-sao-paulo-what-is-at-stake/>.

²⁸ A contribuição de Julia Black para a teoria da regulação é enorme. Durante anos, ela defendeu que “podemos construir uma conceituação de regulação que seja consistente com a perspectiva de descentralização, de modo a desenvolver uma compreensão de regulação descentralizada que nos permita reconhecer melhor como determinadas formas de poder

- a) *Definição do que deve ser regulamentado*: o decreto fez uma distinção entre os passeios que são puramente “compartilhados” e outros que são o resultado de uma atividade econômica entre motoristas e passageiros mediada por uma empresa de tecnologia e uma plataforma acessível através de telefones celulares;
- b) *Definição de por que deve ser regulamentada*: a Prefeitura acredita que o setor público deve monitorar o impacto sobre os operadores históricos e o número de motoristas que ocupam as ruas, potencialmente gerando poluição e engarrafamentos. O setor público também deve cobrar pelo uso de um bem público em um sistema de créditos por quilômetros, permitindo que o regulador influencie quando e onde os passeios ocorrem por meio de um sistema de preços flutuante;
- c) *Obtendo informações para regular*: Além da tradicional coleta de informações por meio de registro, o decreto estabeleceu uma abordagem colaborativa entre as empresas TNCs e a Mobilab por meio do compartilhamento de dados para a mobilidade urbana;
- d) *Técnicas de modificação do comportamento*: Em vez de um sistema puramente de comando e controle, a Prefeitura decidiu modificar o comportamento das empresas de tecnologia (“operadoras”) com incentivos de mercado. No modo em que foi projetado, o operador deve comprar créditos por quilômetros para permitir que os *motoristas parceiros* estejam na estrada. Se eles só permanecerem no centro da cidade durante os horários de pico, o crédito será usado mais rapidamente (o preço a ser no centro da cidade seria mais caro, por assim dizer). Se forem às periferias e aos arredores da cidade, o crédito durará mais (o preço seria menor).

e controle são exercidas em toda a sociedade”. (BLACK, 2017: 20). A análise centralizada da regulamentação baseia-se em “regras respaldadas por ações” de regulamentação de controle e comando. A análise descentrada envolve complexidade, fragmentação, interdependências, ingovernabilidade e rejeição de uma clara distinção entre público e privado. Como argumentado por Black, “as análises descentralizadoras também recorrem a noções foucaultianas de poder à ênfase que, além da fragmentação do conhecimento, há fragmentação de poder e controle. O governo não tem o monopólio do exercício do poder e controle. Pelo contrário, está disperso entre os atores sociais e entre os atores e o Estado” (BLACK, 2017, p. 21).

Na primeira vez em que o modelo foi apresentado, pesquisadores do projeto *Transporte para o Desenvolvimento* do Banco Mundial o descreveram como uma *proposta inovadora*. Segundo eles, “essa abordagem criaria um mercado para esses créditos e estaria alinhada com o princípio comumente conhecido no setor de seguros de veículos como ‘*pay-as-you-drive*’, e permitiria que a cidade recebesse uma taxa de TNCs pelo uso comercial de sua infraestrutura viária pública, que pode então ser usada para melhor manejar e manter”.²⁹

De acordo com o Banco Mundial, a regulamentação “dá a São Paulo mais flexibilidade na criação e precificação de incentivos para as TNCs oferecerem serviços que complementem o transporte público e os táxis em períodos fora de ponta, particularmente em áreas carentes e para populações carentes”. Além disso, o decreto “requer que as empresas TNCs forneçam a São Paulo dados sobre origens de viagem e destinos, tempos, distâncias e rota de viagem, preço e avaliação do serviço”.

São Paulo foi a primeira cidade a projetar algo assim: um modelo regulatório baseado em preços dinâmicos para o uso da estrada, baseado em dados e análises em tempo real, e preços diferenciados (ou taxas) para *veículos-quilômetros* em congestionamentos, áreas ou áreas carentes e bairros.³⁰ Em outras palavras, a Prefeitura *hackeou* a ideia de preços dinâmicos – uma das principais inovações das TNCs nesses mercados – e a usava em favor de metas urbanas e sociais, como a melhoria do transporte em áreas carentes (gerando recursos econômicos e incentivos/preços mais baixos para motoristas e TNCs estarem lá) ou o desestímulo ao uso de veículos particulares em áreas centrais da cidade (bem cobertos por infraestrutura de transporte de massa). Também obrigou, na primeira proposição, que as empresas TNCs deveriam comprar créditos de quilômetro a serem utilizados por motoristas do sexo feminino, abordando uma lacuna de desigualdade de gênero.³¹

Esse empreendimento regulatório é muito consistente com as “justificativas [*rationales*] para a regulação” defendidas pelo teórico legal Tony Prosser (2010). Como se pode ver, o modelo não é simplesmente projetado para corrigir falhas de mercado (e não é percebido como uma

²⁹ Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/transport/sao-paulo-s-innovative-proposal-regulate-shared-mobility-pricing-vehicle-use>.

³⁰ Como pudemos avaliar em uma revisão de todas as experiências regulatórias existentes até 2015 em Zanatta, De Paula & Kira (2017).

³¹ De acordo com o decreto, 15% de todos os motoristas do TNC devem ser do sexo feminino.

invasão no setor privado). O regulamento tem fortes objetivos sociais e econômicos. Os mecanismos de mercado e as técnicas de análise de dados são usados para, pelo menos em teoria, corrigir desequilíbrios de poder e desigualdades sociais. Isso é consistente com as teorias contemporâneas de justiça aplicadas ao transporte. Rafael Pereira, Tim Schwanen e David Banister, da Universidade de Oxford, defendem que “uma política de transporte é justa se distribuir investimentos em transportes e serviços de maneira a reduzir a desigualdade de oportunidades”. De acordo com esses estudiosos, “embora objetivando melhorar os níveis gerais de acessibilidade, as políticas devem priorizar os grupos vulneráveis e, assim, mitigar as desvantagens moralmente arbitrárias que reduzem sistematicamente seus níveis de acessibilidade, como idosos, deficientes ou nascidos em uma minoria étnica ou família pobre” (PEREIRA, SCHWANEN & BANISTER, 2017, p. 186).

É claro que a *priorização de grupos vulneráveis* é extremamente limitada quando se trata de transporte privado, que geralmente é muito mais caro que o transporte público (ônibus e metrô) e, portanto, menos acessível para cidadãos de classes mais baixas. É difícil falar sobre inclusão e mobilidade urbana baseado em empresas TNCs, embora a alegação de que TNCs promover algum tipo de inclusão e fornecer o transporte privado para áreas carentes.³² No entanto, no caso de São Paulo, sustentamos que o modelo regulatório proposto pela Prefeitura tem um forte componente de redução da desigualdade, como percebido pelo seu desenho institucional e metas regulatórias.

Na próxima seção, passamos da análise dos objetivos regulatórios para a discussão sobre o desenho institucional e o experimentalismo jurídico que ocorreu no nível municipal em São Paulo. Sustentamos que o *problema Uber* abriu espaço para a criação de CMUV, uma comissão *multidepartamental* que lida com externalidades dos bens públicos de uso (viário urbano) e para o alinhamento entre o transporte público e meios de transporte alternativos.

³² Rachel Telésforo acredita que as empresas TNCs poderiam substituir ônibus e transporte público se elas forem ineficientes. Ela menciona estudos de Portugal (*International Transport Forum*) e experimentos no México e afirma que eles poderiam reduzir os engarrafamentos e os custos para o setor público (TELÉSFORO, 2016: 74-77). Nós não acreditamos que existem elementos para endossar essa tese, mas concordamos com ela quando ela argumenta que “a fim de continuar operando, as economias de partilha, especialmente Uber, terá de demonstrar a sua capacidade para reduzir as desigualdades. A possibilidade de interconectar passageiros a periferias e áreas excluídas da estrutura urbana tradicional – seja pela distância ou pela falta de transporte público, como ônibus e metrô – torna-se importante” (TELÉSFORO, 2016, p. 78).

C O desenho institucional do regulamento e o papel do CMUV

O Decreto Municipal nº 56.981 de 2016³³ criou o CMUV e definiu o marco regulatório das TNCs em São Paulo para *regulamentar a exploração da atividade comercial de transporte individual, carona solidária e condução autônoma*. Seu fundamento jurídico, como instrumento de regulação, foram precisamente os referidos artigos 12 e 18, I da Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana, que lidam com os serviços de interesse público de transporte individual.

A definição de um tópico regulamentado mais amplo do que as TNCs, cobrindo *carpooling* e veículos autônomos, extrai de debates anteriores em contextos locais e federais (e internacionais) nos quais as TNCs pretendiam contornar as regulamentações argumentando sua natureza *compartilhada* em oposição a um setor tradicional. Também mostra que a estrutura regulatória a ser criada deve ser capaz de utilizar diferentes conjuntos de ferramentas para regular os provedores de serviços em áreas semelhantes, mas distintas, bem como para perseguir múltiplos objetivos de interesse público.

Nesta matéria, os objetivos estabelecidos no artigo 2º do decreto mostram a lógica urbana inerente a este regulamento:

Art. 2º – As vias públicas integrantes do Sistema Municipal de Mobilidade e seu uso e exploração obedecerão às seguintes diretrizes:

- I – evitar a ociosidade ou sobrecarga da infraestrutura disponível;
- II – racionalizar a ocupação e uso da infraestrutura existente;
- III – proporcionar melhoria das condições de acessibilidade e mobilidade;
- IV – promover o desenvolvimento sustentável da cidade de São Paulo em suas dimensões socioeconômica e ambiental;
- V – garantir a segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VI – fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias que aprimorem o uso dos recursos do sistema;
- VII – alinhar-se com o incentivo ao uso do transporte coletivo e modos alternativos de transporte individual.

Tais objetivos se baseiam na lógica do decreto:³⁴ estradas são bens públicos no sentido econômico, há uma tendência de uso excessivo

³³ Todos os documentos oficiais referentes ao CMUV estão disponíveis em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/aceso_a_informacao/index.php?p=227570.

³⁴ Este não é um conjunto definitivo nem oficial de premissas que regem o decreto; eles podem ser extraídos do texto e dos instrumentos do decreto (especialmente os artigos 8º

desses bens, se não for regulamentado, esquemas de preços podem ser adaptados para incentivar e dificultar o comportamento individual para promover objetivos de interesse público, existe um ótimo equilíbrio a ser perseguido na gestão do sistema de mobilidade municipal em seus diversos aspectos, e, em sua totalidade, gerenciar e controlar a disponibilidade e o preço do transporte é uma ferramenta importante para governar o desenvolvimento urbano.

É importante observar que esses objetivos e fundamentos não se aplicam apenas às TNCs, mas a todo *uso comercial intensivo de vias públicas na cidade*, incluindo veículos autônomos e esquemas de compartilhamento de bicicletas.³⁵ Este será um aspecto importante do desenvolvimento da CMUV como órgão dirigente dos aspectos comerciais das estradas de São Paulo.

Ao regulamentar as empresas TNCs, o decreto estabeleceu que qualquer empresa realizando atividades comerciais relativas a transporte urbano e usando intensamente o viário urbano deveria ser registrado na cidade como Operador de Tecnologia de Transporte Credenciado, a fim de operar em São Paulo. Ao fazer isso, o regulamento visa resolver dois problemas diferentes: a aplicabilidade de tais normas para as empresas de transporte em rede e a viabilidade prática de regular tais atividades. Ao definir que os OTTCs são os intermediários entre o cliente e os motoristas, os reguladores evitaram discussões legais sobre a definição de empresas TNCs como empresas de transporte ou tecnologia. Além disso, regulamentando os OTTCs como principais responsáveis perante o município pelo fornecimento de dados sobre as viagens, pagando preços públicos pelo uso intensivo de estradas, mantendo registro e registro junto à autoridade pública de todos os seus condutores e assegurando padrões mínimos de qualidade, o regulador optou por não monitorar cada veículo como um possível provedor de

a 12, que definiram os critérios de precificação), a partir das conversas mantidas entre os reguladores e nós mesmos, e das transcrições das reuniões do CMUV, principalmente os primeiro e terceiro encontros (realizados em maio e julho de 2016).

³⁵ É óbvio que as empresas de compartilhamento de bicicletas usam esse bem público de forma menos intensiva do que as empresas que colocam veículos autônomos nas estradas de São Paulo. Em entrevistas com empresários da indústria de compartilhamento de bicicletas e órgãos reguladores, descobrimos um intenso debate sobre preços de bicicletas sem estação (o que teria consequências para empresas de tecnologia como a MoBike e a Yellow). O município está preocupado com o uso de espaços públicos e externalidades criadas para os cidadãos (e.g., sair de casa de manhã e enfrentar quatro ou cinco bicicletas na calçada). Os órgãos reguladores da CMUV também acreditam que deve haver um preço justo para o uso da infraestrutura pública da cidade. Não está decidido se este pagamento ocorrerá através de um imposto municipal (Imposto Territorial Urbano) ou um preço público estabelecido por uma resolução.

transporte, mas transferiu para algumas empresas a responsabilidade de responder em seu nome.

Outro aspecto notável da regulação de São Paulo é que ele resolveu a “tragédia dos comuns” ou problemas de tamanho de mercado ao não determinar um número fixo de motoristas autorizados a circular (o que implicaria um sistema de aplicação onerosa e, muito provavelmente, ser mal aplicada). Em vez disso, passou a cobrar por quilômetro viajado com passageiros. Além disso, ele permitiu que o órgão regulador (CMUV) pudesse determinar o preço a ser responsável pelo “crédito de quilômetro”. Este instrumento de precificação não define um número anterior de viagens, motoristas ou veículos usando a infraestrutura pública. Em vez disso, permite que a cidade avalie esse mercado mensalmente, restabelecendo a próxima rodada de créditos a serem vendidos. Além disso, como já apontado, possibilita diferentes preços por quilômetro por região da cidade, tipo de serviço de transporte (passeios compartilhados *vs* individuais), gênero de motorista, horário do dia, emissões veiculares, integração com serviços de transporte coletivo, ou qualquer outro objetivo a ser perseguido de acordo com os objetivos do decreto.³⁶

O decreto delegou ao órgão regulador a autoridade para determinar e especificar a maioria de seus instrumentos regulatórios, seja o preço real dos *créditos de quilômetro* ou os *padrões de qualidade* do serviço. Essas definições específicas são institucionalizadas por resoluções elaboradas pelo CMUV, composto pelos seguintes departamentos: (i) Transporte e Mobilidade, (ii) Finanças, (iii) Distritos locais, (iv) Desestatização e Parcerias, (v) Governo e (vi) Serviços e Construção Pública.

Um ano após a criação do CMUV, a instituição aprovou a Resolução nº 14/2017 estabelecendo os *fatores de multiplicação das categorias de incentivos e desincentivos para o uso da via pública*. A tabela abaixo mostra como o mecanismo de precificação flexível foi usado pelos reguladores para modificar os preços públicos do crédito de quilômetro (*preço público da outorga*):

³⁶ De acordo com a Resolução nº 15, aprovada em 7 de maio de 2017, os órgãos reguladores podem coletar os seguintes dados das TNCs: (i) porcentagem do deslocamento fora do centro da cidade (*centro expandido*), (ii) se o motorista é do sexo masculino ou feminino, (iii) o veículo está adaptado para pessoas com mobilidade reduzida (qualquer tipo de deficiência física), (iv), se o veículo é combustível I ed por recursos poluente (*Matriz Energética poluente*) ou se é de combustível I ed por recursos não poluentes (*Matriz energética não poluente*), (v) avaliação (de 1 a 5), (vi) comentários escritos pelos consumidores (até 140 caracteres).

Tabela 3 – Mecanismos de precificação para reduzir a desigualdade e alcançar metas sociais (Resolução 14/2017)

Fator multiplicador	Categoria	Fator aplicado ao preço público
M1	Quilômetro executado por motorista do sexo feminino	10%
M2	Quilômetro executado por carros acessíveis (adaptados para pessoas com deficiências)	10%
M3	Quilômetro executado por veículo híbrido ou não poluente	10%
M4	Quilômetro executado fora do centro da cidade	50%
M5	Quilômetro executado entre 10h e 17h	70%
M7	Quilômetro executado entre as 20h e 22h	50%
M8	Quilômetro executado aos domingos e feriados	70%
M9	Quilômetro executado em um sistema de compartilhamento de viagens (mais de um passageiro) por uma chamada	50%
M10	Quilômetro executado em um sistema de compartilhamento de viagens (mais de um passageiro) por duas chamadas	30%
M11	Quilômetro executado em um sistema de compartilhamento de viagens (mais de um passageiro) por três chamadas	20%
M12	Quilômetro executado em um sistema de compartilhamento de viagens (mais de um passageiro) por quatro chamadas	10%

Em suas Resoluções nº 1, 2 e 3, a CMUV detalhou os procedimentos para registro como *OTTC*, as metas de uso ótimo das rodovias (como medida interna de precificação), e definiu os primeiros preços específicos por quilômetro, considerando os critérios de diferenciação acima mencionados. Desde então, redigiu uma série de resoluções sobre TNCs, a maioria relacionada a variações e definições de preços, mas também auditoria de informações da TNC, especificações de compartilhamento de dados e qualidade de serviço (normas veiculares, requisitos de treinamento de motoristas, vestuário, verificação de antecedentes e registro dos motoristas).

Quatro considerações poderiam ser feitas após a leitura dos documentos oficiais do CMUV. Primeiro, a Resolução nº 16

(a controvertida norma que definiu padrões de qualidade e registro de controladores), embora necessária, mostra um distanciamento de sua lógica inicial de regulação de preços como uma ferramenta para simplificar a atividade regulatória. Um segundo ponto é que, independentemente do objetivo declarado de utilizar os dados para promover o interesse público, ainda não há estudos ou divulgação dos dados coletados das TNCs. Várias análises da dinâmica urbana podem acumular-se a partir desses dados agregados e a própria atividade regulatória pode ser substancialmente aprimorada se for bem empregada. Esta falta de políticas baseadas em evidências para calibragem do sistema de preços mostra que a moldura regulatória e os instrumentos de regulação estão longe de serem utilizados em suas melhores possibilidades. Além disso, esses dados poderiam informar outros tipos de políticas, como concorrência e antitruste, que se tornaram uma grande preocupação na economia de plataformas (CARVALHO & MATTIUZZO, 2017), que a própria Prefeitura demonstrou interesse em definir progressivamente maiores *créditos de quilômetros* para usuários pesados e, recentemente, criando uma empresa virtual de intermediação de táxis para aliviar as taxas cobradas pelas empresas (99 e outras) aos motoristas de táxi.

No entanto, e finalmente, o sistema de registro e de preços, ao permitir uma regulamentação mais flexível e direcionável, ao contrário da rigidez das concessões e barreiras de entrada, mostrou-se eficiente e justificou a expansão do alcance do CMUV para outros domínios, como estacionamento e o *bike-sharing* (compartilhamento de bicicletas). Desde sua criação em maio de 2016, o CMUV elaborou 18 resoluções e ampliou seu alcance de empresas TNCs para aplicativos de estacionamento e regulamentação de bicicletas compartilhadas, tendo também elaborado notas técnicas sobre a regulamentação de veículos autônomos e as razões socioeconômicas e jurídicas por trás de suas resoluções.

Muitas de suas 18 resoluções dizem respeito a empresas TNCs, embora algumas delas se concentrem em outros setores regulados (principalmente estacionamento e bicicletas compartilhadas), que foram atribuídas à CMUV após o decreto inicial e como prova de sua flexibilidade e capacidade de regulamentar os diversos setores que usam o viário urbano. A composição multidepartamental da CMUV – envolvendo reguladores do campo da mobilidade urbana, finanças públicas, parcerias público-privadas e infraestrutura – também mostra os múltiplos objetivos de interesse público envolvidos neste tipo de regulamentação da TNC e seu caráter de governança urbana.

Finalmente, uma característica importante do CMUV é seu mandato para procedimentos administrativos e sancionamento de empresas que violam as normas aplicadas às TNCs. Em dezembro de 2017, a CMUV determinou que a *Uber do Brasil Tecnologia Ltda* violou a Resolução nº 1/2016 por não cumprir com as obrigações de compartilhamento de dados.³⁷ Nos termos do artigo 8º da Resolução, a Uber deve registrar veículos e motoristas e compartilhar informações sobre os passeios com a Prefeitura *diariamente*.³⁸ A Uber não cumpriu a disposição e a CMUV deu início a um processo administrativo de sanção. A CMUV determinou que a Uber violou as disposições municipais e multou a empresa de tecnologia em 0,5% de todos os ganhos das TNCs em um ano.

D Indo além dos passeios sob demanda: serviços de compartilhamento de bicicletas

Como discutido acima, o CMUV foi criado com uma mentalidade de governança urbana, uma composição multidepartamental e uma missão para promover o desenvolvimento sustentável da cidade de São Paulo em suas dimensões socioeconômicas e ambientais. Um fenômeno interessante que ocorreu nos últimos dois anos é que a instituição foi além do debate sobre *corridas sob demanda (ride-sharing)*. Ao ler as transcrições das reuniões e as resoluções aprovadas pelo Comitê, percebe-se um crescente interesse da CMUV em estabelecer regras para a exploração econômica dos serviços de compartilhamento de bicicletas na cidade de São Paulo.

Em 12 de dezembro de 2017, os reguladores da CMUV propuseram um sistema de *preço público* a ser pago pelos operadores de sistemas de compartilhamento de bicicletas (OTTCs). O preço seria pago levando em consideração a área ocupada pela parcela e poderia corresponder de 0,3% a 0,5% do *valor venal* do metro cúbico dos prédios na área ocupada pelas bicicletas. A fórmula matemática incluiria o valor unitário do lugar de estacionamento, a porcentagem a ser cobrada e a área ocupada

³⁷ CMUV, Procedimento para Aplicação de Penalidade, PA 2017-0.131.954-0, Uber do Brasil Tecnologia LTDA.

³⁸ Os dados exigidos foram: (i) identificação única da chamada, (ii) hora e data, (iii) latitude da chamada, (iv) longitude da chamada, (v) endereço de origem, (vi) duração da chamada carona, (vii) número do CPF do motorista (CPF), (viii) licença do veículo, (ix) distância do trajeto, (x) valor total em reais, (xi) valor por quilômetro, (xii) desconto, (xiii) avaliação (1 a 5). Ver a Resolução CMUV, Anexo II, n. 1, 12 de maio de 2016.

pela estação.³⁹ Estabelecem igualmente um sistema regressivo em que a percentagem do valor unitário diminui se o número de bicicletas aumentar (até 5 000 bicicletas são fixadas em 0,5% do valor unitário, de 5.001 a 10.000 são fixadas em 0,4% e mais de 10.001 estão fixados em 0,3%). Sergio Avelleda, então presidente da CMUV, defendeu que todas as áreas da periferia de São Paulo teriam a maior quantidade de desconto (o valor P_e , na fórmula matemática descrita na nota de rodapé 41, seria de 0,3%), considerando *a necessidade de atender a população de bairros distantes do centro da cidade, em que a densidade urbana necessária à eficiência do sistema não é a mesma do centro da cidade*. A ideia, segundo Avelleda, seria gerar incentivos para que as pessoas usem as bicicletas como última milha, levando as bicicletas para casa e voltando às estações em 14 horas.

Em 12 de dezembro de 2017, a CMUV publicou a Resolução nº 17, que *regulamenta o licenciamento de Empresas de Redes de Transporte para explorar os serviços de compartilhamento de bicicletas disponíveis em vias públicas*. A Resolução regula a atividade de empresas de tecnologia que oferecem dois tipos de serviços de compartilhamento de bicicletas: (i) serviços de compartilhamento de bicicletas com estações fixas e (ii) serviços de compartilhamento de bicicletas sem estação (*dockless*). A estrutura e os objetivos regulatórios desta resolução são muito semelhantes aos do anterior – a solução para o problema Uber em São Paulo.

O regulamento de compartilhamento de bicicletas criado pelo CMUV tem três componentes principais: (i) define uma série de requisitos para o licenciamento de empresas TNCs, (ii) usa um sistema de preços flexíveis (prêmio público anual) com incentivos para a periferia e áreas carentes, (iii) define também uma série de obrigações de compartilhamento de dados e proteção de dados pessoais de seus usuários.⁴⁰ Uma inovação importante é a possibilidade de pagamento com o cartão de transporte público (Bilhete Único). De acordo com

³⁹ A fórmula é “ $P = V * P_e * A_e$ ” em que P é o preço público por ano, V é o valor unitário do espaço urbano, P_e é a porcentagem de V a ser cobrada e A_e é a área ocupada pela estação de bicicleta.

⁴⁰ De acordo com o Anexo II da Resolução nº 17/2017, a Prefeitura exige os seguintes dados das TNCs: (i) identificação única da viagem, (ii) hora e data da viagem, (iii) término da viagem, (iv) identificação do local de o início, (v) ID do lugar de estacionamento no final, (vi) identificação única da bicicleta, (vii) pagamento (dinheiro, cartão de crédito, cartão de débito ou cartão de transporte público), (viii) período em que a bicicleta foi utilizado, (ix) avaliação por usuário (de 0% a 100%), (x) comentários de usuários (até 140 caracteres). Em relação ao estacionamento, a Prefeitura também exige (i) latitude, (ii) longitude, (iii) endereço de estacionamento e (iv) região geográfica (0 se encontra no centro da cidade, 1

a nota técnica produzida pela Secretaria de Mobilidade Urbana, a regulamentação dos serviços de compartilhamento de bicicletas em São Paulo poderia ter “efeitos positivos para a mobilidade urbana na cidade”, impactando não só os cidadãos da cidade de São Paulo, mas toda área metropolitana.

Como se pode ver, há muitas evidências de aprendizado e experimentação institucional em nível local. No entanto, como veremos na próxima seção, existem controvérsias sobre a legalidade desses experimentos.

E Desafios legais ao experimentalismo local

A legalidade da abordagem inovadora projetada pela Prefeitura não é consensual entre a comunidade jurídica brasileira. Em 2017, o CMUV foi contestado na esfera jurídica e dogmática, isto é, tanto por juízes quanto por acadêmicos.

Floriano Azevedo Marques Neto, renomado estudioso do ramo de telecomunicações e professor de Direito Econômico da Universidade de São Paulo, publicou um ensaio afirmando que os regulamentos do CMUV são “cheios de distorções e excessos” (MARQUES NETO, 2017). Focando na Resolução nº 16, Marques Neto argumentou que o regulamento é “excessivo em termos materiais, inadequado para o que foi projetado, viola normas constitucionais e a jurisdição do município” (MARQUES NETO, 2017). Para ele, o transporte individual de passageiros é uma “atividade econômica livre” de acordo com a Constituição Brasileira e não deve ser regulamentado pelos municípios. De acordo com seu parecer e entendimento jurídico, a Prefeitura distorceu a interpretação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e enquadrou as TNCs na mesma categoria como “transporte público indivíduo”, criando poderes legais para a Prefeitura para regular mercados “que deveriam ser livres”. Marques Neto comparou o regulamento às “regras medievais” e afirmou que isso prejudicaria a inovação e prejudicaria os cidadãos.

Casos perante o Tribunal de Justiça de São Paulo têm produzido raciocínios jurídicos muito diferentes sobre a legalidade dos regulamentos experimentais pela Câmara Municipal. Em dezembro de 2017, a Secretaria de Transportes Municipais enfrentou um mandado de segurança. A tese jurídica argumentada pelo autor, impetrante do mandado, era de que o Secretário de Transporte Público excedeu sua

se for centro da cidade em não exclusivo estacionamento, 2 se for fora do centro da cidade, 4 se for fora da cidade de São Paulo).

jurisdição e violou o direito de *liberdade de ocupação* e *liberdade de empreendedorismo* assegurado pela Constituição Federal. O autor questionou a constitucionalidade do Decreto nº 56.981/2016 e da Resolução nº 16/2017 do CMUV. O juiz Adriano Laroca, da 14ª Vara da Fazenda Pública, negou o pedido e argumentou que “a Prefeitura tem a jurisdição constitucional para regular o uso econômico das vias públicas, conseguindo a melhoria da mobilidade urbana”.⁴¹ O juiz Laroca também argumentou que o transporte privado de passageiros conduzido pelas TNCs interferia no planejamento urbano e na mobilidade urbana, modificando questões de interesse local como densidade de tráfego, poluição e mobilidade. De acordo com o juiz Laroca, a Política Nacional de Mobilidade Urbana determinou a jurisdição dos municípios, incluindo o planejamento e avaliação de mobilidade urbana e a regulação do transporte de serviços (artigo 18, I). Para ele, o regulamento era “coerente com as leis de trânsito nacionais e não colide com os princípios e objetivos da lei nacional de mobilidade urbana”. O juiz não reconheceu nenhum tipo de *fumus boni iuris* e negou o mandado de segurança.

Quatro meses depois, em um processo movido pela Uber do Brasil Tecnologia Ltda. contra a Prefeitura de São Paulo, o juiz Antonio Galvão França, da 4ª Vara da Fazenda Pública, adotou um raciocínio jurídico completamente diferente. Os advogados da Uber argumentaram que a Resolução nº 12/2016 da CMUV, que estabeleceu o mecanismo de precificação flexível do *quilômetro de crédito* (uma das principais experiências institucionais criadas por São Paulo) era ilegal. A Uber argumentou que a regulamentação do CMUV carecia de motivação própria para “atos administrativos” e que o fim do regulamento colidia com suas próprias motivações. Uber argumentou que a Prefeitura estava tentando regular a concorrência, atribuindo *funções extra-fiscais aos preços públicos do crédito de quilômetro*.⁴² O juiz Antônio França determinou que a atividade das operadoras de transporte credenciadas deveria ser tratada como “livre empresa econômica”, de acordo com o artigo 170 da Constituição, e não como serviço público. A sentença declarou que a Prefeitura excedeu sua jurisdição e *usou o preço progressivo como um mecanismo para fomentar a concorrência*. Por isso, criou regras sobre *direito econômico* e interveio na atividade econômica, violando o artigo 24 da

⁴¹ Veja a decisão da Corte em: <https://www.conjur.com.br/dl/decisao-aplicativo-sp.pdf>.

⁴² Veja a decisão da Corte aqui: <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Senten%C3%A7a-processo-n%C2%BA-1047591-20.2016.8.26.0053.pdf>.

Constituição Federal.⁴³ Para o juiz, mesmo com a promulgação da Lei Federal nº 13.640/2018⁴⁴ – que garantiu aos municípios a competência para regular os serviços das ETNs –, a Prefeitura *precisava de uma lei municipal para fazê-lo* e não poderia ter agido por meio de uma resolução. Na sua decisão, o juiz da 4ª Vara da Fazenda Pública aceitou os argumentos jurídicos de Uber e desmantelou a Resolução CMUC nº 12/2016.

Esta última decisão foi uma grande derrota para o CMUV e a abordagem experimental usada pela prefeitura. É possível que este caso seja levado ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), a mais alta corte do Brasil que trata de leis federais. Há também o problema de novas ONGs e *associações de motoristas* que estão usando o Judiciário para desmobilizar as Prefeituras e desafiar regulações experimentais que empresas de tecnologia não apreciam. O fenômeno emergente de *astroturfing* – grupos de defesa que recebem incentivos para participação, treinados por empresas de tecnologia e organizados de acordo com “patrocínio encoberto” (WALKER, 2016: 271) – deve ser mais explorado na literatura sobre direito e economia do compartilhamento. Não está claro o quanto dessas novas ONGs são mobilizadas para agir em nome das grandes empresas de tecnologia e das estratégias que elas usam antes do judiciário. Essa continua sendo uma questão em aberto para futuras pesquisas. O ponto que queremos fazer é que há desafios legais para a experimentação local e o Judiciário pode se opor (ou criar bloqueios) a esse novo direito administrativo (e regulatório) que está surgindo na cidade de São Paulo em relação às TNCs e ao uso de mecanismos de precificação de bens públicos.

⁴³ A Constituição brasileira prevê que somente a União tenha jurisdição para criar normas legais que afetem o direito econômico.

⁴⁴ A Lei Federal nº 13.640/2018, assinada em 26 de março de 2018, modificou a Política Nacional sobre Lei de Mobilidade Urbana e definiu “transporte individual privado de passageiros” como “transporte de passageiros, não aberto ao público, para viagens individuais ou compartilhados, feita exclusivamente por usuários previamente cadastrados em plataformas online” (Art. 4o, X, Lei 12.587/2012). Também modificou o Artigo 11 da Política Nacional e declarou que os Municípios têm a jurisdição para “regular e monitorar” o serviço de “transporte individual de passageiros”. Em 2017, Uber, Cabify e 99 se reuniram para protestar contra o Projeto de Lei, que chamaram de “Lei do Retrocesso” (veja em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,usuarios-de-aplicativos-de-transporte-pressao-senadores-a-voto-contra-projeto,70002064595>). A Uber gastou milhões em campanhas publicitárias na televisão e em redes sociais como Twitter e Facebook (veja em: <https://web.facebook.com/pg/uberbr/videos/>).

Conclusão

Não há dúvidas de que a economia do compartilhamento é um fenômeno urbano e que as discussões regulatórias em torno das *Transport Network Companies* (TNCs) – um dos elementos das diversas e diversificadas economias do compartilhamento – estão enquadradas em uma abordagem holística, tentando equilibrar o *trade-off* entre inovação e empreendedorismo, de um lado, com questões ambientais, mobilidade urbana, novos tipos de externalidades e o uso econômico de bens públicos como viário urbano, de outro.

A experiência de São Paulo evoluiu de um cenário de conflitos e raciocínio binário (se as TNCs são legais ou ilegais?) para um nível mais sofisticado de experimentalismo regulatório local (como devemos regular e com quais objetivos sociais em mente?). Como argumentamos neste artigo, o *problema Uber* criou uma oportunidade para a Prefeitura comparar as experiências emergentes de outras cidades do Sul Global e projetar uma nova estrutura institucional para lidar com as TNCs em São Paulo. Juntamente com a SP Negócios e a Mobilab, a Prefeitura apresentou soluções inovadoras – na verdade, únicas em uma perspectiva comparativa, considerando as megacidades do Sul Global. Eles fizeram muito mais do que estabelecer mecanismos e regulamentos de licenciamento voltados para a segurança e a qualidade dos serviços. A Prefeitura tratou o viário urbano como um bem público que deveria ser precificado pelo seu uso. Com isso, os reguladores *hackearam* parte da lógica dos preços flexíveis da Uber para estabelecer um conjunto de mecanismos de mercado para gerar incentivos para comportamentos econômicos que são socialmente orientados, como fornecer incentivos econômicos para passeios fora do centro da cidade. A criação do CMUV (Comitê Municipal de Uso do Viário Urbano) institucionalizou essa *abordagem de governança urbana*. A estrutura multidepartamental do CMUV – incluindo reguladores de mobilidade urbana, finanças, serviços governamentais e secretaria de inovação – também permite que pontos de vista muito diferentes sejam discutidos, indo além das “caixas” tradicionais de direito administrativo no nível local. Em certo sentido, o CMUV é completamente interdisciplinar (ou, em outras palavras, é um lugar especial para a governança urbana e o pensamento interdisciplinar dentro da Prefeitura).

Ao entrevistar os reguladores em nível local e estudar as atividades do CMUV, argumentamos neste artigo que tal “experimentação local” só era possível por causa de experiências anteriores da Prefeitura. Nesse sentido, é muito difícil sustentar a existência de um modelo pronto para

exportação mesmo dentro do Brasil. Cidades como o Rio de Janeiro, por exemplo, não avançaram propostas regulatórias de compartilhamento de dados (das TNCs à Prefeitura) porque não dispunham de laboratórios para análise de dados e análise de dados como o MobiLab. Mesmo cidades como Londres não têm essa estrutura institucional.

Também argumentamos que os mecanismos de precificação e as técnicas de análise de dados criadas pelo CMUV foram implantados com objetivos sociais muito específicos, visando a problemas de desigualdades sociais e geográficas. Argumentamos que essa abordagem para a governança urbana também está muito conectada com uma abordagem do *Sul Global*, porque se concentra em problemas estruturais de desigualdade e justiça social que estão presentes em megacidades como São Paulo. Essa mesma abordagem foi usada em mercados emergentes, como o mercado de compartilhamento de bicicletas e o surgimento de empresas de tecnologia para o compartilhamento de bicicletas sem cais. A experiência de regulação das TNCs em 2016 foi utilizada em 2017 para lidar com o mercado de compartilhamento de bicicletas e o CMUV tem utilizado abordagens muito semelhantes de precificação flexível do uso de bens públicos em São Paulo (neste caso, o espaço público como uma calçada e não apenas o viário urbano, ruas e avenidas).

Por fim, argumentamos que a *abordagem de governança urbana* implantada pela Prefeitura de São Paulo pode ser contestada – ou mesmo bloqueada – pelo Judiciário, dependendo do futuro raciocínio jurídico dos Tribunais de Justiça e, em última análise, do Superior Tribunal de Justiça. A Corte provavelmente terá uma palavra final sobre a jurisdição dos municípios para regular as TNCs e a possibilidade de usar mecanismos flexíveis de mercado para estabelecer preços para o uso de bens públicos. O experimentalismo regulatório das economias do compartilhamento pode ter um inimigo interno no Brasil, que é o próprio direito e interpretações rígidas da Constituição. Se o pensamento jurídico tradicional sobre *intervenção econômica* prevalecer, o experimentalismo jurídico de São Paulo e da CMUV pode ser ameaçado.

Referências

- BLACK, J. (2017). Critical reflections on regulation. In: *Crime and Regulation*. p. 15-49. Routledge.
- CHEN, M. K; SHELDON, M. (2016). *Dynamic Pricing in a Labor Market: Surge Pricing and Flexible Work on the Uber Platform*. In *EC*. p. 455.

- COUTINHO, D. R.; KIRA, B.; LESSA, M. R.; CASTRO, H. A. de. (2017). Participatory democracy and law-making in contemporary Brazil. *The Theory and Practice of Legislation*, 0(0), 1-19. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/20508840.2017.1407073>.
- DAVIDSON, N. M.; INFRANCA, J. J. (2016). The sharing economy as an urban phenomenon. *Yale Law & Policy Review*, 34, 215.
- DAVIDSON, N. M.; INFRANCA, J. (2018) The Place of the Sharing Economy. Forthcoming, *Cambridge Handbook on the Law of the Sharing Economy* (Nestor M. Davidson, Michele Finck & John J. Infranca, eds.); Suffolk University Law School Research Paper No. 18-1; Fordham Law Legal Studies Research Paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3099564> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3099564>.
- DAVIES, A. R.; DONALD, B.; GRAY, M.; KNOX-HAYES, J. (2017). Sharing economies: moving beyond binaries in a digital age. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(2), 209-230.
- DESAUTELS-STEIN, J. (2007). At War with the Eclectics: Mapping Pragmatism in Contemporary Legal Analysis. *Mich. St. L. Rev.*, 565.
- FINCK, M.; RANCHORDAS, S. (2016). Sharing and the City. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 49, 1299.
- FRENKEN, K.; SCHOR, J. (2017). Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2017.01.003>.
- GERLAK, A. K.; HEIKKILA, T. (2007). Collaboration and institutional endurance in US water policy. *PS: Political Science & Politics*, 40(1), 55-60.
- GOMIDE, A. (2008). Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, Texto de discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 1334, IPEA, Brasília. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91155/1/577092952.pdf>.
- LIGHT, S. E. (2016). Precautionary federalism and the sharing economy. *Emory Law Journal*, 66, 333.
- LOBEL, O. (2016). The law of the platform. *Minnesota Law Review*, 101, 87.
- MAHENDRA, A. (2014). Balancing accessibility with aspiration: challenges in urban transport planning in the Global South, in: OLDFIELD, S.; PARNELL, S., *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, New York.
- MARQUES NETO, Floriano. (2017). Excessos da regulação paulistana sobre aplicativos de transporte. *Conjur*, September 18 2017. Available at: <https://www.conjur.com.br/2017-set-18/floriano-neto-excessos-regulacao-sp-uber-outros>.
- OLDFIELD, S.; PARNELL, S. (2014). From the South, In: OLDFIELD, S.; PARNELL, S. *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, New York.
- PEREIRA, R. H.; SCHWANEN, T.; BANISTER, D. (2017). Distributive justice and equity in transportation. *Transport reviews*, 37(2), 170-191.
- PIANCASTELLI, M. (2005). *The Federal Republic of Brazil*, International Association of Centers for Federal Studies. Available at: <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/Intensivkurs%20III/Brazilg2.pdf>.
- POLLMAN, E.; BARRY, J. M. (2016). Regulatory Entrepreneurship. *S. Cal. L. Rev.*, 90, 383.

- RANCHORDAS, S. (2015). Innovation Experimentalism in the Age of the Sharing Economy. *Lewis & Clark Law Review*, 19, 871.
- ROLNIK, R; KLINTOWITZ, D. (2011). (I) Mobilidade na cidade de São Paulo. *Estudos avançados*, 25(71), 89-108.
- SALICE, S. M; PAIS, I. (2017). Sharing Economy as an Urban Phenomenon: Examining Policies for Sharing Cities. In *Policy Implications of Virtual Work* (p. 199-228). Palgrave Macmillan.
- SCHOR, J. B; FITZMAURICE, C. J. (2015). Collaborating and connecting: the emergence of the sharing economy. *Handbook of research on sustainable consumption*, 410.
- SCHOR, J. B; ATTWOOD-CHARLES, W. (2017). The “sharing” economy: labor, inequality, and social connection on for-profit platforms. *Sociology Compass*, 11(8).
- SKIDMORE, T. (2009). *Brazil: Five Centuries of Change*. Oxford University Press.
- SUNSTEIN, Cass (1993). *After Rights Revolution: reconceiving the regulatory state*. Harvard University Press.
- SUNSTEIN, Cass (2014). *Valuing Life: humanizing the regulatory state*. University of Chicago Press.
- TELÉSFORO, R. (2016). Uber: inovação disruptiva e ciclos de intervenção regulatória. Dissertação de mestrado. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Orientador: Carlos Ragazzo. Available at: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18082/RLT%20-%20DISSERTACAO%20MESTRADO%20-%202017.pdf>.
- UNGER, R. M. (1996). Legal analysis as institutional imagination. *The Modern Law Review*, 59(1), 1-23.
- VASCONCELLOS, E; CARVALHO, C. E; PEREIRA, R. H. (2012). *Transporte e mobilidade urbana*. Texto de discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 1552, IPEA, Brasília. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91298/1/661582272.pdf>.
- ZANATTA, R. A; DE PAULA, P. C; KIRA, B. (2016). Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o Uber?, *InternetLab Report*.
- ZANATTA, R. A; KIRA, B. (2017a). Regulation of Uber in São Paulo: from conflict to regulatory experimentation, *Law and Society Association Annual Meeting*, Mexico City.
- ZANATTA, R. A; DE PAULA, P. C; KIRA, B. (2017). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PAULA, Pedro C. B. de; ZANATTA, Rafael A. F. O problema *Uber* em São Paulo: desafios à governança urbana experimental. In: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (Coord.). *5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado: artigos selecionados/Selected Papers from the Fifth Annual International and Comparative Urban Law Conference*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 65-100. ISBN 978-85-450-0705-0.
