

# **COMPARTILHAMENTO E USO INTENSIVO DO VIÁRIO URBANO EM SÃO PAULO**

## **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO SEMINÁRIO REALIZADO EM CONJUNTO COM A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Centro de Estudos de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas

CEPESP/FGV

## Apresentação

A economia compartilhada talvez seja o fenômeno econômico mais relevante dos últimos anos ao menos no setor de transportes e hotelaria. Empresas como Uber e Airbnb mudaram a maneira como pensamos no serviço de transporte individual e no serviço de hospedagem. Se pensamos no serviço oferecido, independente da tecnologia, não há nada de novo. Pessoas alugam quartos em suas casas e o serviço de carros individuais para executivos ou turistas existem há anos provavelmente em qualquer grande cidade do mundo. A diferença é a forma de acessar esses serviços.

Antes da difusão da tecnologia de informação para equipamentos móveis o custo de transação para esse tipo de serviço era tão alto que não era possível de fato ter um serviço permanente. Em outras palavras o volume de informação necessário para parear pessoas interessadas em ofertar e demandar o serviço era extremamente elevado. Adicionalmente, o custo de informação sobre a qualidade do ofertante (sobretudo a qualidade do serviço) e do demandante (sobretudo a qualidade do crédito) inviabilizando a existência desse mercado. Esse custo caiu de maneira substantiva com os avanços da tecnologia de informação e comunicação viabilizando a existência desse mercado até então “desaparecido”. Com os novos aplicativos é possível simultaneamente juntar ofertantes e demandantes dispersos e garantir os dois participantes do mercado em termos de 1. qualidade do serviço através dos sistemas de avaliação e 2. pagamento do serviço via cartão de crédito pré-cadastrado.

O surgimento desse novo mercado evidentemente gerou uma série de dificuldades as quais são mais do que conhecidas. Em particular gerou uma dificuldade de regulação por parte do setor público. Aparentemente não está claro para alguns atores governamentais nem mesmo qual seria a instância correta para tal regulação. O veto a participação de uma determinada empresa via de regra é uma prerrogativa do governo federal enquanto as regras de fornecimento do serviço em geral é uma atribuição do governo local. Nesse seminário discutimos como a prefeitura da cidade de São Paulo tem lidado com esse tema dado o lançamento recente de uma regulação voltada para o transporte individual e antecipando o conceito de uma nova regulação para o estacionamento em vias públicas.

Contando com a participação de diversos vereadores ligados direta ou indiretamente à regulação dessa nova forma de fornecimento do serviço, o seminário espera contribuir para um debate que vem carregado de paixões. É papel do CEPESP e da FGV contribuir para que as políticas públicas sejam pensadas de maneira científica para que se realizem avanços substantivos no fornecimento de serviços públicos em um ambiente no qual não é mais possível aumentar a arrecadação. Com esse seminário esperamos ter realizado uma pequena contribuição nesse sentido.

## Sumário

Introdução e motivação para o seminário .....	4
Abertura e composição das mesas .....	6
O atual sistema de transporte individual no Município .....	7
A legislação atual e realidade dos novos modelos de transporte na cidade.....	8
As opções do Poder Público: regulamentação, proibição ou liberação .....	10
A proposta de regulamentação do Executivo.....	13
O compartilhamento de dados na proposta de regulamentação: benefícios e riscos.....	15
Potenciais riscos: monopólio e a legislação trabalhista .....	17
Próximos passos .....	19
Conclusão .....	20

## Introdução e motivação para o seminário

O transporte remunerado individual de passageiros tem recebido, desde os primeiros debates sobre a regulação do serviço de táxis, ainda no início do século XX, grande atenção quando se discute mobilidade urbana nas grandes cidades do mundo. Mais recentemente, com o surgimento de empresas dedicadas a oferecer soluções em plataformas tecnológicas para este mercado, o debate tomou nova forma e relevância.

Conforme a expansão destas empresas tornou-se uma realidade, conflitos com a categoria já estabelecida de taxistas emergiram em grandes cidades de todo o mundo. Para parte da sociedade – na qual os taxistas se incluem majoritariamente - estes aplicativos oferecem um serviço que é, do ponto de vista legal, exclusivo da categoria dos táxis. O tema, então se tornou prioridade na agenda política e forçou os governos a arbitrar a questão.

Em determinadas regiões do mundo os aplicativos desta natureza foram totalmente regulamentados, com as soluções encontradas variando, mas, em geral, não apresentando barreiras à entrada de novas empresas ou motoristas. Em outras localidades, decisões judiciais e executivas caminharam no sentido de restringir ou proibir completamente os aplicativos e seu serviço. Houve, ainda, locais nos quais o Poder Público buscou incorporar as novas tecnologias no próprio sistema de táxis, como, em um primeiro momento, foi feito em São Paulo. No entanto, existe a percepção de especialistas, dos agentes de mercado e dos usuários de que nenhum local encontrou uma forma plenamente adequada de lidar com a questão, uma vez que persistem constantes instabilidades jurídicas e regulatórias nesse tema.

Foi neste contexto de incerteza regulatória que emergiu, na Câmara Municipal de São Paulo, o Projeto de Lei nº 349/2014, cuja sanção resultou na Lei nº 16.279, de 08 de outubro de 2015. Essa lei dispõe sobre a proibição do uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas no Município de São Paulo e dá outras providências - dentre as quais se encontra, no Art. 4º, a obrigação do Poder Executivo de *“promover estudos para o aprimoramento da legislação de transporte individual de passageiros e a compatibilização de novos serviços e tecnologias com o modelo previsto na Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969”*. Neste sentido, foi apresentada proposta de regulamentação via decreto pelo

Poder Executivo do Município de São Paulo, cuja minuta foi submetida à consulta pública em Janeiro de 2016, recebendo mais de 5.800 contribuições.

Tal debate logo ganhou os meios de comunicação e se fez necessária uma qualificação dos pontos em discussão; este relatório nasce de um evento realizado, nesse sentido, para concatenar as opiniões de especialistas no tema. Foi neste contexto que, no dia 18 de março de 2016, foi realizado o seminário “Compartilhamento e uso intensivo do viário urbano em São Paulo” no Salão Nobre da EAESP - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas. O evento foi uma iniciativa conjunta do Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP/FGV) com a Câmara Municipal de São Paulo, em virtude dos projetos de lei em tramitação na Casa que tratam da matéria e da proposta do Executivo submetida à consulta pública.

Na ocasião, estiveram presentes os seguintes acadêmicos, vereadores e profissionais do Poder Público municipal:

- Adilson Amadeu (Vereador de São Paulo)
- Antônio Donato (Presidente da Câmara de Vereadores de São Paulo)
- Claudia Viegas (LCA Consultoria)
- Ciro Biderman (SP Negócios/FGV-SP)
- Guilherme Bueno (PGM)
- Ivo Corrêa (Harvard University)
- João Manuel de Pinho Mello (INSPER-SP)
- José Police Neto (Vereador de São Paulo)
- Marília Maciel (FGV-RJ)
- Mário Covas Neto (Vereador de São Paulo)
- Paulo Furquim (INSPER-SP)

- Rodrigo Pirajá (SP Negócios)
- Yoshiaki Nakano (FGV)

O presente relatório busca, além de sintetizar os temas discutidos nesta ocasião, oferecer subsídios aos tomadores de decisão do Município para que estes elaborem a melhor proposta possível para o transporte individual na cidade de São Paulo.

## Abertura e composição das mesas

O seminário foi aberto pelo Diretor da Escola de Economia de São Paulo (EESP), Prof. Yoshiaki Nakano, que destacou o impacto das novas mudanças tecnológicas para as formas de conexão entre pessoas. O Professor introduziu o debate, pontuando que, “anteriormente, a tecnologia era unilateral (imprensa, rádio, televisão); a tecnologia da informação permite a criação de canais que conectam todos a todos: isso tem consequências que geram grandes mudanças”, destacou.

Após a introdução do prof. Nakano, iniciou-se a primeira mesa, com o intuito de debater os aspectos econômicos da proposta de regulamentação. Compuseram esta mesa os professores João Manuel de Pinho Mello e Paulo Furquim, a profissional Claudia Viegas (LCA Consultoria) e os vereadores Antônio Donato e Mário Covas Neto, com moderação do Prof. Ciro Biderman (FGV). Em seguida foi apresentada a segunda mesa, com foco nos aspectos jurídicos, composta pelos professores Marília Maciel e Ivo Corrêa, pelo procurador Guilherme Bueno e pelos vereadores José Police Neto e Adilson Amadeu; nesta mesa a moderação foi feita pelo Sr. Rodrigo Pirajá.

Abaixo estão tratados os principais temas colocados ao longo do evento, sendo destacadas as falas e opiniões dos presentes e um resumo das ideias apresentadas. Inicia-se esta exposição com a pergunta de fundo do debate sobre novos modelos de transporte individual no Município: como é o atual modelo de mobilidade urbana em veículos individuais na cidade e como ele pode ser afetado pelas novas tecnologias?

## O atual sistema de transporte individual no Município

Todo cidadão do Município de São Paulo é capaz de atestar as dificuldades que envolvem o transporte urbano na cidade. Este, também, pode servir como um ponto de partida para a análise, de forma que o início da primeira mesa foi marcado por exposições sobre a situação atual do sistema de mobilidade.

O Prof. Paulo Furquim, em sua primeira fala, destacou a importância de se refletir sobre o sistema de mobilidade do Município como um todo, em virtude das deficiências que ele apresenta. Mencionou dois pontos principais: “primeiro, nossas vias estão absolutamente congestionadas, na maior parte com um índice um pouco superior a uma pessoa por automóvel - então isso significa um uso muito ineficiente desse espaço que já é muito congestionado. O segundo ponto: existe hoje uma limitação das vagas e de espaços para estacionamento, o que leva o preço das vagas a subir, mas, muitas vezes, essas vagas competem com o trânsito”.

Sobre este segundo ponto, o professor do Insper estendeu sua análise, demonstrando a importância de se pensar a questão do estacionamento em virtude de seu impacto sobre a mobilidade como um todo: “o quanto você dedica para rolamento e o quanto você dedica para estacionamento é uma questão crucial e a Prefeitura pode ajustar conforme as mudanças que ocorrem na cidade. Existem até efeitos do estacionamento que são adversos para o rolamento restante: é o caso tanto de pessoas que circulam para achar uma vaga, quanto da pessoa que vai estacionar e, com isso, congestiona o rolamento. Esse é um aspecto que deve ser pensado para a fluidez de nossas vias”.

O vereador Police Neto, no segundo painel, também trouxe dados para ilustrar as ineficiências que permeiam o atual sistema de transportes na cidade: “temos 17 mil km de viário e 6 milhões de carros só na frota ativa. (...) O desafio que se lança é: que cidade é essa que a gente quer depois de um processo que tenta regulamentar o uso mais eficiente, eficaz e efetivo do viário? Estamos falando das formas como esse viário é utilizado para a performance econômica”.

Police Neto ainda comentou as possibilidades abertas pelas novas tecnologias, que reduzem a assimetria informacional e possibilitam negociações de preço que hoje se mostram pouco

factíveis. “O sistema implantado e que hoje é por meio do taxímetro já gerou as externalidades positivas ao longo do tempo. A relação do usuário com o sistema não é de negociação de preço. O taxista não sabe quanto vai custar todo o trajeto que ele vai fazer. Os aplicativos hoje permitem a negociação antes de embarcar e isso muda a dinâmica da disputa e da concorrência. Entregar para o usuário as informações para ele tomar uma decisão captura mais usuários e torna o sistema mais viável e mais rentável. (...) estamos tentando fazer com que viário mais viagens resulte em uma economia para a cidade toda. O que fazemos nas cidades brasileira é traduzir no viário uma deseconomia, porque o congestionamento não é valor, ele é prejuízo.”

Assim, ficou evidente o estafamento do modelo atual e se destacou a importância de novas alternativas de transporte individual no Município, buscando contornar os atuais problemas. A seção a seguir busca detalhar como se podem atingir melhorias do sistema, através de novos aplicativos oferecidos aos usuários, e de bem-estar, através da oportunidade de se regular a realidade atual.

## A legislação atual e realidade dos novos modelos de transporte na cidade

O presidente da Câmara dos Vereadores, Antonio Donato, comentou a ineficácia da lei aprovada em 2015 com o intuito de proibir as novas tecnologias no sistema de transporte individual remunerado de passageiros na cidade. “Este debate se abriu no ano passado e as dificuldades de fiscalização e decisões judiciais levaram a baixa efetividade da lei aprovada. Foi para consulta pública a ideia de decidir sobre o tema por decreto, mas a Câmara se manifestou no sentido de que este tema compete à Câmara; o projeto do vereador Police Neto trata da matéria e já foi aprovado em primeira votação.”

O próprio vereador Police Neto adicionou como a proibição legal das novas tecnologias deixa de enxergar a prejudicial ociosidade de assentos nos veículos privados na capital: “[Temos] mais de 50 milhões de assentos ociosos dentro dos carros e, portanto a gente vem pagando a incompetência de não utilizar esses 50 milhões de assentos. O que fizemos ano passado? Proibimos a utilização de aplicativos para uso de transporte individual privado. O único recurso a



disposição para colocar mais gente dentro desses carros, que deixam ociosas 50 milhões de oportunidades, é o recurso tecnológico. (...) Qual o desafio imposto a regulação? Servir cada vez mais, melhor, e ao menor preço, sem canibalizar o sistema. O outro é enxergar que a cidade precisa de novas receitas para os problemas.”

Coube ao vereador Mario Covas Neto destacar que existe um déficit de oferta de transporte individual privado remunerado na cidade, e o papel de novas tecnologias neste mercado: “Devemos pensar neste mercado não só pelo preço ou pela inovação tecnológica, mas também porque há um déficit de transporte individual na cidade. As licenças [alvarás] que são passadas entre taxistas no mercado negro só existem porque existe uma falta de oferta neste sentido”.

A seção seguinte busca explorar as falas dos painelistas a respeito das opções à disposição do Poder Público, classificadas como sendo a proibição total, a regulamentação ou a liberação sem regras específicas.

## As opções do Poder Público: regulamentação, proibição ou liberação

Há uma questão premente nesse debate: cobra-se do Estado - aqui, representado pela Prefeitura de São Paulo e pela Câmara dos Vereadores - uma decisão sobre a legalidade das plataformas de compartilhamento de veículos. As possíveis decisões a serem tomadas podem ser colocadas em um espectro linear: o Poder Público pode proibir totalmente essas plataformas, regulamentá-las ou liberá-las totalmente.

O Procurador do Município, Guilherme Bueno, colocou-se a favor de uma regulamentação, pois “é um dever do município regular esse serviço (...) por vários motivos, não só pelo imperativo legal. A Lei determina que a gente regule, mas tem que ser regulado ainda por duas razões. A primeira, é que não é possível ter (...) uma parte do mercado hiper-regulada e uma outra sem regulação nenhuma. Isso não só não é justo, como é pernicioso. (...) Segundo, é conveniente regular, porque isso traz benefícios para o interesse público, que pode estar delineado pela otimização do uso das vias públicas (...), com o planejamento do uso do viário(...). Então, essa regulação é uma oportunidade que a Prefeitura tem para fazer que a cidade tenha um serviço melhor”. Ou seja, do ponto de vista legal, há um imperativo constitucional<sup>1</sup> de que o Município deve regular o ponto em questão, especialmente porque hoje já existem dois grupos principais atuando no mercado, um muito regulado e outro órfão de regulamentação.

Outro ponto levantado, consensual entre a maioria dos painelistas, foi pontuado contundentemente pelo jurista Ivo Correa. Ele disse que “tentar proibi-los é uma solução um pouco ingrata, porque, de uma maneira geral é natural esse confronto com as tecnologias novas (...), as resistências acontecem desde a prensa de Gutenberg. (...) Agora, a ideia de proibir, bloquear, no médio prazo não é viável. Não é viável pensar que não existirá esse tipo de solução em cinco, em dez anos”.

---

<sup>1</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) - Art. 30º, inciso V: “Compete aos Municípios: (...) V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

“Não vou entrar em juízo de valor, mas os consumidores gostam”. Foi a opinião de João Manuel de Mello, indo ao encontro do exposto por Ivo Correa. A professora Marília também argumentou que “as pessoas devem ter cada vez mais agência, devem ter o poder de dizer: ‘eu quero disponibilizar meu tempo, eu quero disponibilizar meu serviço, eu quero poder dirigir o meu carro, eu não quero pegar taxi hoje eu quero pegar Uber’. (...) Isso vem acompanhado de uma perspectiva de que o estado deve ser menos interventor, menos regulador, menos pesado”.

Posto que há demanda, João Manuel pontuou que “deve ser regulamentado de maneira a acomodar a demanda por este serviço. (...) Neste contexto, acho bastante inteligente a proposta da Prefeitura e a maneira como ela quer regulamentar, pois ela se encaixa no contexto mais amplo de mobilidade urbana e na lógica de tributar o uso”.

A tributação do uso intensivo do viário urbano também foi abordada por Paulo Furquim: “a grande vantagem dessa proposta é que ela intervém aonde deve haver a intervenção, onde existe o problema potencial. (...). O relevante a ser regulado está no fato de alguém que decide colocar um carro na rua não levar em consideração que isso vai ter um efeito adverso sobre o nosso maior problema inicial, o congestionamento de nossas vias. Na decisão dessa pessoa precisa estar o custo de se colocar esse carro na rua. E a proposta de regulação ataca exatamente este ponto, com uma flexibilidade interessante, porque você pode ter preços diferentes conforme o grau de congestionamento (...).”. O ponto aqui abordado remete ao conceito econômico de externalidades, que é o efeito colateral (na forma de um custo ou um benefício) de uma decisão, sobre os agentes que não escolheram tomar aquela decisão<sup>2</sup>; ou seja, alguém que utiliza intensivamente o viário urbano gera efeitos sobre todos os usuários de transporte e isso deve ser regulado em algum grau.

Furquim ainda adicionou que o processo de construção da proposta foi longo, amplo e abrange “paternidades variadas, elementos que foram levantados por várias pessoas. É um processo interessante de construção de uma solução, que contempla de forma mais abrangente os problemas”. Claudia Viegas, da LCA Consultores, foi mais longe, ao afirmar que a regulamentação das plataformas de uso intensivo do viário urbano pode transbordar para outras áreas, pois “Ter

---

<sup>2</sup> Buchanan, James; Wm. Craig Stubblebine (November 1962). "Externality". *Economica* **29**(116): 371–384.

um mecanismo de regulamentação que possibilite acomodar novas tecnologias, incentivar novas tecnologias, para que de fato se possa gerar transbordamentos (inclusive para outros setores) é tudo que a gente precisa com a máxima urgência. (...) Essa discussão vem num contexto muito mais amplo do que ela em si”. Claudia Viegas pontuou, em diversas oportunidades, o fato de o Brasil precisar ter ganhos de produtividade - frente ao envelhecimento da população - e colocou a tecnologia como grande catalizador. Esse assunto será tratado adiante.

Outro conceito econômico diversas vezes mencionado foi o de “Saída, voz e lealdade”, proposto por Albert Hirschman em 1970. Segundo esse tratado, em face a uma deterioração de serviços, os consumidores escolhem reclamar (“voz”) ou abandonar o consumo (“saída”)<sup>3</sup>. Marília conta que participou de “um debate na FGV no Rio com representantes do Uber e do estado e quando se abriu para perguntas os estudantes disseram que estão usando o Uber porque o Estado não provê serviço de transporte público de qualidade ou porque não regula o sistema de taxi adequadamente. Então existe uma mentalidade de enxergar o Estado como não atuando do jeito que ele deveria, assim passam-se os serviços para a iniciativa privada. Acho isso preocupante. Não vejo isso com bons olhos, devemos ser equilibrados. O estado tem um papel importantíssimo no provimento de transporte urbano”. A professora, com esse depoimento, pontua que os cidadãos buscam alternativas que não necessariamente são de interesse público quando o Estado não é capaz de saciar suas demandas. Caso o Estado não ouça a “voz”, a “saída” é a consequência.

Conclui-se que, no espectro de três opções de se proibir totalmente as plataformas, regulá-las ou liberá-las completamente, os painelistas ficam com a opção mediana. Os especialistas atingiram um consenso de que os consumidores utilizarão o serviço de uma maneira ou de outra e que não só é dever do Estado, como é de seu interesse regulá-las, buscando atingir um ponto que maximize o bem-estar geral através de uma regulação mínima que forneça segurança jurídica às empresas, mantenha o mercado sob ordem e gere maiores benefícios aos cidadãos. A forma de construção da proposta foi elogiada; a proposta, em si, foi tida como inovadora, meritória e certa ao atacar os problemas corretos, como veremos na seção a seguir.

---

<sup>3</sup> Hirschman, Albert O. *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Vol. 25. Harvard university press, 1970.

## A proposta de regulamentação do Executivo

A partir do exposto no último parágrafo, cabe discorrer um pouco sobre a opinião dos palestrantes acerca do que deve ser abrangido pela proposta do Executivo.

Claudia Viegas começou dizendo que a proposta é salutar, pois “o tema, como ele é colocado nessa proposta de regulamentação, é muito feliz de não ser exclusivo a uma discussão sobre modalidades de táxi. Ele vem revestido de um problema mais amplo, que é a mobilidade urbana: como fazer a mobilidade urbana mais eficiente, acompanhando novas tecnologias.”

Comentou, ainda, da importância da regulação inteligente e, ao mesmo tempo, flexível e transparente. “O que a Prefeitura está propondo é uma regulação nova, sem nenhum precedente parecido no mundo (...). Nessa experiência de procurar uma regulação inteligente, eu acho que existem três coisas importantes (...). Primeiro, dar algum grau de previsibilidade (...), para ajudar quem vai competir, (...) fazendo um mercado totalmente aberto para não ocorrer risco de monopolização (...). Segundo, e para a fiscalização isso é essencial, é a questão da flexibilidade; eu acho que nós estamos tratando de uma coisa nova, não faria sentido tentar “amarrar” tudo numa lei e ficar preso. A tecnologia se desenvolve com uma rapidez tremenda (...), então é importante que a legislação seja desenhada de um jeito que se tenha as bases maiores e mais importantes já em lei, mas que exista espaço para experimentar e ir adaptando conforme a tecnologia vai avançando. O último princípio que eu acho importante é transparência. (...) Isso é importante para formar o que eu chamo de uma regulação inteligente.” Essa regulação inteligente, como apresentada por Ivo Correia, também carrega outros fatores.

Guilherme Bueno, no entanto, fez uma ressalva importante em relação à fiscalização “Essa questão da fiscalização é uma das questões mais intrincadas porque o poder público não está preparado para isso.” O procurador argumenta que os mecanismos tradicionais de fiscalização não são suficientes, sendo necessária, da parte da Prefeitura, a incorporação de novos mecanismos de fiscalização, possivelmente usando a tecnologia da informação como instrumento. Essa opinião vai ao encontro do colocado no segundo ponto de preocupação para uma regulamentação inteligente, argumento de Ivo Correia, de que a transparência se torna

fundamental à fiscalização; o jurista ressalva, porém, sobre a segurança da informação nesse mercado, o que será abordado na próxima seção deste texto.

Desse ponto emerge uma questão central: o Poder Público deve estabelecer limites detalhados aos atores e fiscalizá-los cerradamente? Claudia Viegas nos ilumina com uma solução interessante: “acho que o regulamento acerta em não querer ser um tratado tentando prever todas as possibilidades que existem (...) e traçar, na maneira de incentivos - o que é sempre muito mais eficiente e mais barato de se fazer do ponto de vista de política pública do que de penalização, pois existe uma capacidade sempre limitada de se fiscalizar - para que você atenda aquilo que, do ponto de vista de política pública, é mais importante”. Ou seja, a economista argumenta que é mais interessante e eficaz, do ponto de vista de política pública, estabelecer incentivos ao invés de barreiras regulatórias ao mercado, que são custosas ao Estado e ineficientes economicamente. Ivo Correia ainda apontou que “é necessário flexibilidade. Não faria sentido, como foi dito aqui, amarrar tudo isso em uma lei, deixar esta regulação rígida e ficar restrito a uma tecnologia que pode ser obsoleta em breve. É importante que a regulação seja feita de uma forma organizada, contendo bases mínimas consolidadas, mas tomando cuidado para não cercear inovações.”

Outro consenso que emergiu foi que o mercado de tecnologia da informação é muito rápido no que diz respeito à inovação. Furquim elogiou o modelo proposto, dizendo que é um modelo adaptável, que “permite que novas empresas entrem a qualquer momento nesse mercado e essa capacidade de adaptação é muito importante para isso, tendo instrumentos para medir a intensidade da cobrança desse serviço em duas vias: viabilizando o ingresso de concorrentes e, também, mantendo a competitividade e a existência do sistema de táxi.”. Isso foi corroborado por João Manuel, que pontuou que “o fato de o preço ser flexível e facilmente adaptável é fundamental num mercado com poucos dados e aprendizados.”.

Por fim, Claudia pontuou que devemos enxergar essa possibilidade de regulação como uma janela de oportunidade: “essa regulamentação vem na medida certa para dar essa segurança necessária para que se faça a inovação, para que se façam mais negócios e, de novo, pode servir como um bom exemplo, um bom case, para discussões maiores sobre como proliferar cada

vez mais o uso de TICs (tecnologias de informação e comunicação) em políticas públicas, que é o melhor caminho para que a gente tenha de fato uso intensivo de tecnologia”.

Os painelistas, então, apontaram alguns consensos: a regulação é necessária - como apontado na seção anterior - e deve ser delineada com mais incentivos do que sanções. Esses incentivos possibilitam que o mercado atue em seu máximo, gerando o maior bem-estar possível à população, e a ausência de amarras permite que novas tecnologias não sejam cerceadas. Para isso, previsibilidade, flexibilidade e transparência podem garantir *accountability*, fiscalização e justiça entre atores.

Por fim, a proposta de regulamentação ainda tem um papel nobre: os acertos aqui encontrados podem proliferar e influenciar outras áreas onde há demanda reprimida por TICs, um efeito desejável em nosso cenário socioeconômico.

Na seção a seguir são observados os riscos e benefícios de um aspecto central da regulamentação proposta, que é o compartilhamento de dados com o Poder Público.

## O compartilhamento de dados na proposta de regulamentação: benefícios e riscos

Uma das exigências da proposta de regulamentação da Prefeitura é o compartilhamento de dados por parte das empresas de tecnologia. A intenção da Prefeitura é aproveitar o grande volume de informações que estarão disponíveis e melhor regular o comportamento dos agentes. Além disso, esses dados são fundamentais ao planejamento das políticas de mobilidade urbana. Neste sentido, surgiram alguns argumentos favoráveis a essa proposta, mas também algumas ressalvas, principalmente com relação ao sigilo dessas informações e a privacidade dos usuários.

O vereador Police Neto argumentou que a disponibilidade de dados será benéfica para o poder público porque proporcionará um melhor controle do trânsito. “Deve ficar claro que a autoridade pública precisa receber dados das empresas interessadas em operar, pois isso é fundamental para a regulação proposta. Ao se conectar ao aplicativo e dizer origem, destino e quem você é, todas as informações serão compartilhadas simultaneamente com a autoridade pública e permite que o viário urbano pela primeira vez seja controlado pela autoridade pública

com informações que já existem. (...) Teremos em um dia mais informação do que temos hoje em 10 anos com pesquisa de origem e destino”.

Um dos pontos levantados no debate é a capacidade do estado de fiscalizar as atividades de transporte individual privado. Como bem lembrado pelos painelistas, ainda há muitas irregularidades e até transporte ilegal. O compartilhamento de informações poderia ajudar neste sentido. Segundo Ivo Correa, “uma questão central neste sentido é o compartilhamento de dados. A empresa deve fornecê-los? A informação se torna chave para a fiscalização eficiente do serviço”. Apesar desse ponto positivo, ele também levanta os problemas de sigilo e privacidade. “A prefeitura tem que ter garantias de como é que vai ter acesso a essa informação, mas isso já traz problemas para a própria prefeitura porque (...) a informação significa também a privacidade das pessoas. (...) Não há uma legislação federal em relação a proteção de dados. A resposta para isso passa por tecnologia, vejo-a de forma positiva como grande arma para fiscalização.”

Sobre a questão do sigilo das informações, Police argumenta que haveria apenas o compartilhamento de dados de origem e destino e de identificação. Ou seja, tais dados não devem servir de subterfúgio para que não se avance na pauta do compartilhamento de informações. Ele chega a citar o caso de Israel e da plataforma Waze, que melhorou profundamente a racionalização do trânsito a partir do simples compartilhamento de rotas dos usuários. Segundo ele, “com essas informações disponíveis simultaneamente online, o controle do viário será muito mais controlado. Isso não é invadir a privacidade. ”

Apesar de concordar com o vereador Police sobre o benefício de um melhor planejamento do viário, Marília também expõe sua preocupação com a privacidade individual. “A gente precisa de um poder público que, se vai ter acesso a todas essas informações que estão aqui no projeto de lei e que sim podem ajudar o poder público a planejar o uso viário melhor, precisa deixar muito claro como ele vai guardar esses dados aos quais ele vai ter acesso, sob que condições, porque isso vai impactar na privacidade das pessoas”.

Ficou então claro que apesar dos grandes benefícios que o maior acesso aos dados trará ao planejamento da cidade e à fiscalização, é imprescindível que a nova lei estabeleça mecanismos para proteger o sigilo das informações e a privacidade das pessoas. Na falta de uma legislação



específica que garanta essa proteção no Brasil, os legisladores municipais devem ter muita cautela para proteger as liberdades individuais dos cidadãos.

A seguir foram sintetizadas as falas que trataram dos principais riscos da proposta de regulamentação em discussão. Foram dois os que receberam maior atenção: o risco de um mercado monopolista e as questões trabalhistas que as novas relações deste mercado suscitam.

## Potenciais riscos: monopólio e a legislação trabalhista

Ao longo do debate muito foi discutido a respeito de potenciais riscos que a regulação pode gerar ou, caso mal elaborada, deixar de combater. Um potencial risco que deveria ser evitado é a monopolização do serviço de transporte individual privado. A primeira pessoa a levantar essa questão foi o presidente da Câmara de Vereadores, Antônio Donato: “Quando você traz uma ou algumas empresas (Uber), com grande capital, com uma presença mundial, com uma postura (...) agressiva de entrada nos mercados, ela não tem os meios de produção, ela não tem o carro, ela não tem a mão de obra, o que tem é a intermediação. E ela se apropria da maior parte dos ganhos, é porque existe algo a ser muito bem regulado, caso contrário existirá uma séria disfunção.”

Em relação a essa apropriação dos ganhos de produtividade o professor João Manuel argumenta que “pode ser verdade que uma empresa se aproprie da maior parte dos ganhos. Mas isso só pode ser verdade”. A ênfase na palavra *pode*, para ele, significa que o monopólio é apenas uma possibilidade, que não necessariamente ocorre no momento ou ocorrerá no futuro.

Em seguida aos comentários de João Manuel, o professor do Insper, Paulo Furquim de Azevedo, exconselheiro do CADE<sup>4</sup>, aponta que hoje existe apenas uma empresa atuando no Brasil (ou seja, não há concorrência dentre empresas da mesma espécie no mercado) não porque há barreiras de entrada ou pelo alto custo de investimento, mas “pela falta de um marco regulatório estável e seguro. A Uber é um agente que aceitou operar nesse mercado mesmo com um ambiente de

---

<sup>4</sup> Paulo Furquim foi conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) de 2006 a 2009.

risco e disputas judiciais; as demais empresas, por sua vez, estão esperando o momento em que haja segurança jurídica para a entrada. A própria regulação, então, incentiva a concorrência, ao incentivar a entrada de novos agentes. E a concorrência é o melhor remédio para o problema distributivo, pois tem a velocidade de resposta adequada à dinamicidade dos mercados”.

Na mesma linha de Furquim, Ivo diz que “é importante lembrar que para que exista competição em relação ao Uber, a regulação é necessária, é importante para fornecer garantias às empresas que estão ou querem entrar no mercado”. Sua opinião é também corroborada por Claudia Viegas, que opinou ser “muito difícil que se forme um monopólio pois estaremos baixando a barreira de entrada, facilitando novos entrantes e, bem ou mal, temos outras esferas que fazem com que o regulamento não precise tentar abraçar toda e qualquer possibilidade de dano, pois temos outras instituições que endereçam adequadamente essa questão”.

O também professor do Insper, João Manuel, lembra ainda que “em realidade esse tipo de regulação é feito a nível federal.” Por outro lado ele entende que “certamente a regulamentação a nível municipal pode ser feita de maneira inteligente para tentar prevenir isso” (o monopólio). Ele aproveita sua fala para explicar porque esse tipo de mercado pode gerar problemas concorrenciais. “Este é um mercado potencialmente complicado porque é um mercado com economia de dois lados. É uma plataforma em que se inscrevem os consumidores e os motoristas. Quanto mais motoristas houver maior valor para os consumidores terá essa plataforma, quanto mais consumidores (...) maior o valor para os motoristas. É este caráter de mercado de dois lados que torna este mercado potencialmente problemático do ponto de vista antitruste”. Apesar disso, ele lembra que “já sabemos lidar com mercados com economia de dois lados há tempos. (...) o que você faz? Você tem que garantir que essas empresas não tenham contratos de exclusividade nem com motoristas nem com usuários. ”

Outro ponto levantado nas mesas de debate foi a legislação trabalhista. O primeiro a tocar no assunto foi o vereador Donato. “Permita-me ainda colocar mais uma reflexão: (...) existe uma particularidade brasileira a respeito da legislação trabalhista. Essa questão não parece secundária no debate até pela estrutura da legislação do trabalho no Brasil (...). Na hora que isso chegar aos tribunais teremos outro aspecto regulatório que vai ter que ser enfrentado. ”

Marília procurou cobrir este ponto a partir de uma perspectiva ampla. Segundo ela, existe uma tendência mundial de flexibilização das leis trabalhistas e isto está ligado ao fenômeno da globalização. “A flexibilização do trabalho vem nesse pacote da globalização. A flexibilização das leis trabalhistas acontece no mundo todo. Precisamos compreender quais vão ser os efeitos.” Ainda segundo ela, por enquanto não existe jurisprudência com relação aos casos de disputas trabalhistas com o Uber, pois os casos que existem ainda são isolados. “Precisamos aguardar qual vai ser a postura do judiciário brasileiro”. Para Marília, a postura e as decisões do judiciário dependem da matriz regulatória do país. “Isso vai depender da matriz regulatória do país. Existem países com matriz regulatória mais protetiva a direitos trabalhistas (caso do Brasil) e existem países muito mais liberais (EUA).” Ela ainda lembra que “teremos um problema com relação a trabalho porque várias profissões deixarão de existir nas cidades conectadas e precisamos ver o que vai acontecer com relação a isso. Precisamos regular pensando no futuro”.

A conclusão da maioria dos participantes é que os riscos existem, mas que é possível aliar conceitos de mercado e boas práticas de regulação para evitá-los ou, quando for o caso, mitigá-los. O risco de monopólio existe, mas há mecanismos econômicos que podem combatê-lo e, quando estes não forem suficientes, há a prerrogativa de que isso seja combatido no âmbito legal. A legislação trabalhista no Brasil é bastante protetiva ao trabalhador, mas a principal recomendação é que precisamos acompanhar a evolução do mundo para sabermos como agir no futuro.

## Próximos passos

Há um consenso que emergiu nas duas mesas de discussão: é salutar a iniciativa da Prefeitura de São Paulo de abrir uma consulta popular, que, ao reunir a opinião de diversos agentes, ajudou a dar início ao debate com a sociedade. Esse evento dá sequência a essa série de discussões, sendo apenas um dos primeiros passos para auxiliar nas decisões futuras de políticas públicas no município. Todos entendem que isso é fundamental, pois a boa formulação de políticas públicas passa por estabelecer um bom ciclo de debates em torno do tema, reunindo pareceres de especialistas às opiniões dos grupos de interesse que se formam em torno do tema.

A Câmara dos Vereadores se propõe a participar ativamente deste debate, para poder melhor se posicionar e tomar as decisões. Segundo seu presidente, “a postura da Câmara é de ouvir e colher informações para tomar novas decisões e de talvez rever decisões passadas, tomadas sem tantas informações”. Para Donato, “na hora de regular estaremos arbitrando os ganhos e a forma como a sociedade se organiza, então a câmara deve ouvir o debate para chegar numa solução mais equilibrada”.

Além da disposição ao debate sobre o momento atual, é imprescindível um olhar para o futuro. Neste sentido, a legislação deve ser suficientemente flexível para dar conta de possíveis mudanças que naturalmente ocorrerão no decorrer dos anos. De acordo com Marília “devemos regular olhando para o futuro. O debate que a gente está tendo aqui sobre as plataformas como o Uber, como foi dito aqui anteriormente, a gente vai tentar regular e uma outra plataforma semelhante ou outro modelo de negócio que não se encaixa em nosso modelo de regulação vai surgir e vamos de aqui a pouco ter um outro problema. Não é algo que podemos resolver dessa maneira porque não é uma tendência local é global.(...) Não só isso, quando fizemos o debate no Rio, com a presença da associação de taxistas, um dos pontos que colocamos é que o direcionamento do desenvolvimento da tecnologia caminha para uma realidade de cidades inteligentes, com semáforos, vias e carros conectados que vão prescindir de motoristas.”

As novas tecnologias, apesar de desarranjarem as estruturas vigentes, em geral vêm acompanhadas de ganhos de produtividade que são benéficos para a sociedade como um todo. O papel da regulação é garantir que a opção de transição para o futuro seja a menos conflitante, dentre as possíveis. Ela deve conciliar interesses sempre pensando nos ganhos de longo prazo para a população como um todo. Também deve ser flexível a ponto de poder ser adaptada a situações imprevisíveis que certamente ocorrem, especialmente em se tratando de tecnologia.

## Conclusão

Desta forma, após descrição dos principais temas abordados em cada mesa, pode-se concluir que houve relativo consenso entre os presentes sobre a necessidade de regulamentação das novas formas de transporte individual privado de utilidade pública no Município. Existem pontos

de atenção a serem considerados, como o risco de monopólio e os aspectos trabalhistas, mas ambos foram considerados pontos de atenção que envolvem órgãos além do Executivo e Legislativo Municipal – como o Poder Judiciário e o CADE. Ainda, em linhas gerais, a proposta do Poder Executivo submetida à consulta pública em janeiro de 2016 foi elogiada e considerada inovadora pelos acadêmicos presentes.

Já por parte dos vereadores, foram mencionados aspectos que ainda precisam de amadurecimento no modelo proposto pelo Executivo, mas houve concordância quanto ao fato de que alguma forma de regulamentação é preferível ao cenário atual - no qual a legislação proibitiva mostra-se ineficaz por razões jurídicas e operacionais.

Assim, conclui-se que o evento foi importante ocasião para o debate público de tema altamente controverso, inovador e complexo, munindo os legisladores de informações acerca da melhor maneira de dar prosseguimento à regulamentação deste novo mercado que emerge em todas as grandes capitais do mundo.

Ressaltamos, ainda, o alto nível técnico do debate e a grande contribuição que acadêmicos e especialistas podem dar para o processo de construção de uma regulação que ainda não goza de volumosas experiências passadas. Em uma cidade como São Paulo, onde qualquer experimentação não exitosa é muito custosa, essa contribuição de especialistas para o processo de construção de uma regulamentação se torna ainda mais valiosa.