XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONOMICA E REGULAÇÃO

FABRICIO BERTINI PASQUOT POLIDO

ANTÔNIO DE MOURA BORGES

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T772
Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;
Coordenadores: Antônio de Moura Borges, Fabricio Bertini Pasquot Polido – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-207-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Transformações na ordem social. 3. Transformações na ordem econômica. 4. Regulação. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONOMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

No dia 7 de julho de 2016, por ocasião do XXV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade de Brasília- UnB, estiveram reunidos os participantes do Grupo de Trabalho "Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação", sob a coordenação dos Professores Dr. Antônio de Moura Borges (UnB) e Dr. Fabrício Bertini Pasquot Polido. Em momento extremamente oportuno para um repensar crítico das questões interdisciplinares de pesquisa envolvendo direito econômico, direito financeiro, direito constitucional e teoria da regulação, os trabalhos foram conduzidos de modo a oferecer a todos perspectiva sistemática sobre os seguintes eixos principais:

i) macroestrutura da regulação normativa envolvendo as ordens econômica e social, com interfaces constitucionais e globais;

ii) regulação da atividade econômica e setores de infraestrutura e serviços;

iii) ordem tributária, financeira e política fiscal; e

iv) ordem social, educação, ciência e tecnologia.

Os artigos submetidos, desse modo, representaram a possibilidade de discussão mais aprofundada sobre temas nestes eixos principais, que ora são introduzidos aos leitores. No primeiro bloco, o artigo "A RECONFIGURAÇÃO DO PODER NA SOCIEDADE GLOBALIZADA: O PAPEL DOS ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS", de Giovanni Olsson e Eduardo Baldissera Carvalho Salles, analisa o exercício do poder pelos atores estatais e não estatais na sociedade globalizada, tendo como referencial a emergência do projeto filosófico da modernidade e suas premissas teóricas, passando pela globalização como fenômeno histórico e suas principais características e a centralidade do Estado e concorrência de atores não-estatais no quadro das "governanças sem governo", que estruturam, segundo os autores, uma forma de "novo medievalismo" global. No artigo "LEX MERCATÓRIA: PODER CONFLITUAL OU PODER CONSENSUAL COM A ORDEM JURÍDICA ESTATAL?", Fabiano Derussi discorre sobre os problemas conceituais da Lex Mercatória como espécie de pluralismo jurídico e de expressão do poder, vislumbrando ali uma vertente de poder conflitual e consensual ante a ordem jurídica estatal. Na sequência,

Taísa Regina Rodrigues e Higor da Silva Biana, em “A REGULAÇÃO DO MERCADO À LUZ DE UMA TEORIA DA JUSTIÇA”, oferecem uma reflexão sobre os conceitos da Teoria de Justiça de John Rawls e expõem a concepção do mercado como um “fenômeno poliédrico”, determinante para a compreensão de como a regulação do mercado constitui um (ou o) dos principais instrumentos de atuação do Estado na concretização dos objetivos de um projeto de sociedade capitalista. No artigo “A LIBERDADE ECONÔMICA E AS EXTERNALIDADES DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA: O TEUTO, OS STAKEHOLDERS, A DIGNIDADE HUMANA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS”, Edison Miguel Rodrigues examina o contexto do negócio de alienação do Laboratório Teuto para a Pfizer e o artificialismo resultante dos números de Ebtida sobre o aumento da produção e consequente redução da qualidade dos medicamento. Nesse sentido, o autor sustenta de que forma a liberdade econômica pode ser colidente com com preocupações de proteção da dignidade humana e do interesse da coletividade (stakeholders) para viabilizar investimentos nas áreas de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, por meio de políticas públicas. Giovani Clark e Maria Jocelia Nogueira Lima apresentam importante estudo crítico intitulado “PBH ATIVOS S.A.: UMA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA ÀS AVESSAS?”, refletindo os excessos e inconsistências da constituição de empresas controladas pela Administração Pública direta, sob a forma de sociedade anônima, em vários entes federados (São Paulo, Minas Gerais, Município de Belo Horizonte), com o objetivo de realização de operações de cessão de direitos creditórios de natureza tributária ou não tributária, tendo como referencial o caso da “PBH Ativos S.A.” em Belo Horizonte, Minas Gerais. No trabalho “CORRUPÇÃO POLÍTICA E CRIMES ECONÔMICOS E A CONSEQUENTE INEFICIÊNCIA ESTATAL NA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”, Abimael Ortiz Barros e Fernando Gustavo Knoerr abrem espaço para a discussão sobre a criminalidade econômica, especificamente sobre os efeitos dos crimes econômicos e da corrupção na sociedade e Estado Democrático de Direito, buscando analisar se políticas estatais têm capturado a realidade examinada. Em instigante estudo de Marlene Kempfer e Philippe Antônio Azedo Monteiro, intitulado “A REGULAÇÃO ECONÔMICA E O DIREITO DE PROPRIEDADE: NORMAS PROMOCIONAIS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO MERCADO”, são oferecidos aportes teóricos a sustentar os mecanismos de intervenção do Estado na atividade econômica sob fundamentos e políticas promocionais, capazes de induzir ambientes de estímulo a micro e pequenos empresários, em suas iniciativas de ingresso e manutenção nos mercados. Entre os argumentos, encontram-se o de regularização dos ativos e redução da informalidade, a propósito de medidas adotadas pela Lei Complementar 123/2006, que originou um sistema federativo para inclusão e fomento de micro e pequenos empreendimentos.

No segundo eixo temático dedicado à questões sobre regulação da atividade econômica e setores de infraestrutura e serviços, Gabriel Fliege de Lucena Stuckert, em seu artigo “A REGULAÇÃO À LUZ DO STF”, examina, a partir de pesquisa jurisprudencial associada às orientações do Supremo Tribunal Federal, as possíveis variáveis de análise do tema da regulação segundo a perspectiva dos tribunais brasileiros. O autor concentra sua análise m marcos conceituais sobre a teoria da regulação, os contextos de destaque do tema no Brasil, particularmente durante o processo de privatização e de criação de agências reguladoras no final da década de 1990 e anos 2000. No trabalho “ASPECTOS REGULATÓRIOS DO SETOR ELÉTRICO E OS IMPACTOS DECORRENTES DA IMPLANTAÇÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO”, Daniel Monteiro sustenta a necessidade de análise dos aspectos regulatórios e dos impactos resultantes da implantação de sistemas de transmissão de energia elétrica, passando pelas estruturas e equipamentos destinados à prestação do serviço público de transmissão e distribuição de energia elétrica, além de constrições públicas relacionadas, como limitações no uso das propriedades e incidência de normas ambientais. Na sequência, no artigo “A COMPETÊNCIA REGULAMENTAR DA ANEEL: LIMITES DE ATUAÇÃO SOB A ÓTICA DO CASO DA RESOLUÇÃO 500/2012”, Larissa Urruth Pereira e Luciana Oliveira de Campos discutem os desdobramentos da Reforma do Estado, na década de 1990, quanto à adoção do modelo regulatório resultante para a gestão e normalização do setor elétrico brasileiro, estruturado, fundamentalmente, sob autarquias em regime especial, com competências normativas e técnicas sobre mercados ‘desestatizados’. Como proposta de estudo, as autoras voltam-se para a Resolução n. 500 /2012 da ANEEL, que estabelece os procedimentos para reembolso do custo de combustíveis de empreendimento que utilize carvão mineral nacional. No trabalho “A FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DA ANATEL PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO”, Gustavo Brasil Romão e Silva sustenta a demanda de maior atuação de órgãos públicos na tarefa de assegurar melhor prestação dos serviços de telecomunicações no Brasil, e que seria de competência da ANATEL não apenas o poder de polícia e fiscalização das empresas concessionárias de serviço público de telecomunicações, mas também o poder regulatório estrito, com o que tanto práticas regulares quanto distorcidas deveriam estar sob o controle externo da agência pelo Tribunal de Contas da União. Rayana Pereira Sotão Arraes e Felipe Costa Camarão, no trabalho “PARA QUEM O MERCADO DEVE FUNCIONAR? UMA ANÁLISE DO CASO UBER NO BRASIL À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS”, debatem a polêmica quanto à necessidade de regulamentação da atividade de transporte individual de passageiros nos serviços oferecidos mundialmente pelo aplicativo Uber, refletindo sobre questões relativas à natureza do serviço, como objetivos de proteção dos consumidores. As autoras posicionam o leitor sobre a perspectiva de (i) legitimidade do cerceamento da liberdade de iniciativa da empresa, em defesa do serviço não regulado. Sobre esse mesmo tema, no artigo “O IMPACTO DA INOVAÇÃO

TECNOLÓGICA NO MERCADO REGULADO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL", Marcelo Simões dos Reis analisa o contexto de entrada de diversos aplicativos de smartphone que conectam motoristas e usuários no mercado de transporte individual, observando a redução dos custos de transação no setor. Chama a atenção para o fato de que a popularização do Uber tem demonstrado como a tecnologia móvel veio desafiando e ameaçando o modelo tradicional. Em "UMA PROPOSTA DE REGULAÇÃO PARA AS INCORPORAÇÕES IMOBILIÁRIAS", Bruno Henrique Taveira examina o surgimento e normas relativas às incorporações imobiliárias, concentrando-se na origem do instituto, na análise de sua disciplina legislativa no Brasil, com propostas de criação de uma autarquia ou agência reguladora federal para fiscalizar as incorporações imobiliárias no Brasil.

No terceiro eixo temático "ordem tributária, financeira e política fiscal", Fernanda Adams e Rafael Lima Torres oferecem seu artigo "A ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA SOB A PERSPECTIVA DAS SOLUÇÕES KEYNESIANAS PARA SUPERAÇÃO DA CRISE ECONÔMICA CAPITALISTA". O trabalho busca demonstrar de que forma o pensamento keynesiano sobre políticas fiscais e suas soluções, no campo fiscal, são base para repensar o reequilíbrio econômico e diminuição dos efeitos da recessão, tendo em mente a proposta de análise sobre a realidade brasileira e os ajustes fiscais propostos pelo governo, para ao final concluirmos se as medidas propostas convergem com as soluções apresentadas por Keynes e se poderão atuar como anticíclicas, reequilibrando o sistema econômico. Em seguida, em "TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL E INCLUSÃO SOCIAL PELA EDUCAÇÃO: A SUBVENÇÃO EDUCACIONAL PREFERENCIAL DO CHILE", André Murilo Parente Nogueira e Manuella de Oliveira Soares observam a necessidade de uma tributação que atenda às necessidades do Estado Democrático de Direito, um Estado Extrafiscal, concebido sob uma perspectiva não puramente arrecadatória, mas que destine tributos como meio para consecução da justiça fiscal e distributiva. Em "O RECONHECIMENTO DO REGIME DE COMPETÊNCIA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO DE ACORDO COM AS NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE", Jeanne Marguerite Molina Moreira e Allyne Marie Molina Moreira debates os rumos da disciplina da Contabilidade Pública e das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, transformadas segundo internacionais. O estudo objetivou analisar a relevância da adoção do regime de competência para o reconhecimento dos créditos tributários na Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Por fim, os trabalhos conduziram ao último eixo "ordem social, educação, ciência e tecnologia", com importantes aportes dos participantes do GT. Em seu artigo "A AGENDA DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: UMA ANÁLISE DA LEI Nº. 13.019/2014", Verissimo Nascimento Ramos Dos Santos buscou

demonstrar as principais mudanças introduzidas pela Lei nº. 13.019/2014 e pela Lei n. 13.204 /2015, que instituíram o marco regulatório das organizações da sociedade civil. Segundo o autor, o processo de regulação que vinha historicamente esquecido, toma novos rumos a partir da edição da nova lei, com novos instrumentos jurídicos voltados para a contratualização com o Estado, em homenagem à segurança jurídica. Em "A "INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO" E SEUS LIMITES NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS NO JULGAMENTO DA ADI Nº 1.923/DF", Alessandra Matos de Araujo sustenta o objetivo de garantia da supremacia da Constituição pelo controle de constitucionalidade das leis, examinando o caso da ADI n. 1.923/DF no exame da Lei n° 9.637, de 15 de maio de 1998, no domínio das Organizações Sociais e prestação de determinados serviços públicos. Bárbara Dias Cabral oferece o artigo intitulado "O EXERCÍCIO DO DIREITO SOCIAL À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE MANAUS", de modo a explorar a legislação e programas governamentais vigentes referentes à alimentação escolar no município de Manaus e empreender uma resposta ao questionamento sobre os instrumentos de observância e respeito ao direito social à alimentação escolar no município de Manaus. Em "TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL PARA PROTEÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NA PERSPECTIVA DO ESTADO GERENCIAL E DAS TEORIAS DO NOVO CENTRO DO DIREITO ADMINISTRATIVO", Gustavo Matos de Figueiroa Fernandes e Danúbia Patrícia De Paiva discutem a necessidade de transformação da ordem social para adequação da administração pública aos parâmetros do Estado Gerencial com fundamento nas teorias sobre o "novo" Centro do Direito Administrativo, e a consecução da eficiência na prestação positiva do direito à saúde.

Prof. Dr. Fabricio Bertini Pasquot Polido (UFMG)

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges (UCB)

O IMPACTO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO MERCADO REGULADO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL

THE IMPACT OF TECHNOLOGICAL INNOVATION IN THE REGULATED MARKET OF INDIVIDUAL TRANSPORTATION

Marcelo Simões dos Reis [1]

Resumo

Recentemente o mercado de transporte individual testemunhou a entrada de diversos aplicativos de smartphone que conectam motoristas e usuários, reduzindo substancialmente um dos principais custos de transação que atormentam o setor: os custos de procura. Em larga medida, a regulação de táxis se justifica pela dificuldade de encontrar um motorista disponível que ofereça serviço seguro a preço razoável. Em vista disso, a popularização do Uber tem demonstrado que a tecnologia móvel desafia e ameaça o modelo tradicional. Este trabalho evidencia a disputa, apresentando as principais características do mercado sob regulação estatal e o impacto sofrido com a inovação tecnológica.

Palavras-chave: Regulação, Transporte individual, Táxis, Custos de procura, Tecnologia, Uber

Abstract/Resumen/Résumé

Recently the individual transportation market has witnessed the surge of several smartphone applications that connect drivers and users, substantially reducing one of the main transaction costs plaguing the industry: search costs. To a large extent, the regulation of taxis is justified by the difficulty of finding an available driver that offers safe service at reasonable price. In this regard, the popularization of Uber has shown that mobile technology challenges and threatens the traditional model. This work shows the dispute, presenting the main characteristics of the market under state regulation and the impact suffered from technological innovation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulation, Individual transportation, Taxicabs, Search costs, Technology, Uber

[1] Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília

INTRODUÇÃO

Uma das principais justificativas para a regulação do setor de transporte individual associa-se a necessidade de reduzir os custos de transação típicos da atividade, destacando-se os custos de procura do prestador de serviço. Como se percebe da atuação do Estado, personificado em autoridades locais, o sistema de identificação ostensiva dos veículos, a exigência de padrões de qualidade e o estabelecimento de pontos de táxi em locais de grande movimento constituem pontos basilares no atendimento àquele objetivo.

Recentemente, o controle estatal tem sido desafiado pela inovação tecnológica, o que permite a empresas particulares disciplinarem o lado da oferta por meio de um sistema baseado em aplicativos para dispositivos móveis. O recrutamento de motoristas e a facilidade de conexão com o potencial passageiro, entre outras soluções que aliviam eventuais desgastes da relação contratual, aparentam indicar uma superioridade em relação ao serviço prestado por táxis. Sendo o aplicativo mais popular em uso no Brasil, o Uber será tratado neste artigo como o principal indutor da inovação tecnológica que desafia a autoridade regulatória estatal.

Dessa maneira, o artigo foi distribuído em três capítulos. O primeiro coloca em evidência a disputa deflagrada pelo aplicativo de transporte e os efeitos iniciais sobre a indústria de táxis. O segundo capítulo aborda o mercado de transporte individual em face da regulação tradicional enquanto que o terceiro expõe as regras de entrada e de fixação de preços utilizadas pelo Uber assim como algumas das externalidades provocadas por sua atuação.

1. A DISPUTA PELO MERCADO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL

A leitura dos jornais não deixa escapar o inconformismo dos taxistas diante da entrada do Uber e outros aplicativos similares (Lyft, Sidecar, etc) no mercado de transporte individual. A associação com uma atividade clandestina se torna inevitável uma vez que a nova categoria parece não se alinhar com regras de licenciamento aplicáveis ao transporte público individual conforme terminologia empregada pela Lei Federal nº 12.468, de 26 de agosto de 2011. Em defesa da legitimidade dos aplicativos, levanta-se o argumento de que o motorista parceiro atua no segmento do transporte privado, não se confundindo com o táxi. Neste regime de natureza pública se pressupõe autorização prévia do Poder Público, prerrogativa do uso de faixa exclusiva, utilização de pontos exclusivos destinados ao embarque de passageiros, controle de preços, irrecusabilidade da chamada do passageiro e submissão à fiscalização administrativa (ANDRADE, 2015).

Sob o ponto de vista jurídico, observa-se um perfil diferenciado entre os dois tipos de prestação de serviço, mas isso não significa ausência de competição entre ambos. Se a disputa se dá pelo mesmo mercado regulado, embora possa se delinear distinções de estrutura contratual e de oferta do serviço, haverá frustração dos fins da legislação regulatória, tornando-a apenas uma peça decorativa. Há alguns sinais de que esta é a hipótese que mais se aproxima da realidade de maneira geral. Em primeiro lugar, as reações extremadas de taxistas por todo o mundo demonstram que, ao menos em nível psicológico, a classe sente-se ameaçada pela ativação do aplicativo na zona geográfica do seu próprio mercado. Em segundo lugar, o empenho lobista em responder à entrada do Uber parece se movimentar a um ritmo bem mais frenético do que o usual. Em terceiro lugar e talvez mais importante, nota-se uma oscilação negativa dos preços negociados entre particulares para aquisição de licenças de táxi[1], além de queda de receita de empresas que operam sob regulação[2].

Não raro, a imprensa norte-americana publica artigos em que se demonstra o declínio dos preços dos chamados *medallions*, que basicamente corresponde a uma permissão de uso de certo veículo como táxi. Em Nova Iorque, há relatos de que o valor de mercado do alvará caiu de US$ 1,2 milhão para US$ 870 mil no espaço de um semestre, uma queda abrupta de 27,5%[3]. Esses relatos encontram correspondência com a revisão da receita fiscal por parte da autoridade nova-iorquina. Enquanto em fevereiro de 2015 esperava-se a arrecadação de US$ 1,266 bilhão por meio do leilão de 1650 novos *medallions* até 2019, três meses depois o orçamento era revisado para US$ 731 milhões[4].

Por outro lado, recentemente a cidade de São Francisco tem experimentando um interesse renovado na emissão de *A-Cards* (licenças para dirigir táxi). Um dos empresários do ramo tenta explicar o fenômeno pela maior remuneração obtida pelos taxistas em comparação ao Uber[5]. No Brasil, um estudo desenvolvido no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) comparou as chamadas de corridas em aplicativos de táxi

---

[1] De modo geral, as autorizações, licenças, alvarás, etc, concedidos pelas municipalidades brasileiras não podem ser comercializados livremente entre particulares, o que dificulta o levantamento de informações. A título de exemplo, o art. 20 da Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969, permite a transferência de alvará apenas em casos de sucessão empresarial ou familiar. Em outras palavras, o mercado de autorizações de táxi opera clandestinamente no Brasil.

[2] Disponível em http://arstechnica.com/tech-policy/2015/11/cab-medallion-owners-sue-nyc-blame-uber-for-ruining-business/. Acesso em 25/02/2016.

[3] Disponível em http://www.usatoday.com/story/news/2015/05/17/taxi-medallion-values-decline-uber-rideshare/27314735/. Acesso em 25/02/2016.

[4] Disponível em https://www.dnainfo.com/new-york/20150723/new-york-city/citys-projected-revenue-from-taxi-medallion-sales-drops-by-500m. Acesso em 25/02/2016.

[5] Disponível em http://blogs.wsj.com/digits/2015/11/23/the-uber-impact-taxis-stall-then-accelerate-in-san-francisco/. Acesso em 25/02/2016.

(EasyTaxi e 99Taxis) e no Uber e concluiu que "até o momento o **Uber** não 'usurpou' parte considerável dos clientes dos taxis nem comprometeu significativamente o negócio dos taxistas, mas sim gerou uma nova demanda." (ESTEVES, 2015a, p. 8).

A evidência colhida por meio da investigação jornalística, entretanto, contraria as conclusões acima. Diante da massiva quantidade de notícias sobre a intensa queda de braço entre Uber e taxistas, a hipótese mais provável é a de que o contínuo funcionamento do aplicativo tem provocado o enfraquecimento da regulação estatal sobre o transporte individual de passageiros nas grandes cidades. No caso de São Francisco, talvez a investida agressiva do Uber em reduzir suas tarifas no estado da Califórnia[6] explique o aumento da emissão de A-Cards. No caso brasileiro, o estudo do CADE não considerou as chamadas por telefone e aquelas em que o cliente busca um ponto de táxi (*taxi rank*) ou simplesmente acena ao primeiro táxi disponível (*hailing*) (ESTEVES, 2015b, p. 20). A comparação abordou apenas aplicativos com muito pouco tempo de funcionamento no mercado.

2. A REGULAÇÃO TRADICIONAL DO MERCADO

Logo que as primeiras carruagens movidas à tração animal apareceram em centros urbanos como Paris e Londres no século XVII, autoridades perceberam a necessidade de regular a atividade com o objetivo de "restringir o promíscuo uso dos veículos". À época, a tecnologia de pavimentação não oferecia ruas resistentes ao intenso trote dos cavalos e à pressão exercida pelas rodas das carruagens. Um decreto real de 1635, que limitava o número de veículos em circulação, denunciava o estado lamentável do pavimento londrino a ponto de colocar em grave risco a população (KOEHLER, 2004, p. 8).

Com o advento do automóvel e o avanço das grandes cidades no século XX, os problemas relacionados à deterioração do asfalto não são comentados na literatura, mas perseveraram os congestionamentos constantes, principalmente em áreas de alta demanda por corridas. Esta era identificada como uma das primeiras externalidades negativas da oferta desregulada de táxis, o que se agravava na ausência de tecnologias de comunicação como rádio ou telefone. Em torno da grande crise de 1929, o desemprego na cidade de Nova Iorque gerou um cenário de excessiva oferta de veículos de aluguel. Além de haver uma sobrecarga na malha urbana em razão do grande número de taxistas que circulava em busca de passageiros, os automóveis não eram submetidos à manutenção, provocando toda sorte de acidentes. Para piorar a situação do público vitimado, o motorista autônomo carecia dos

[6] Disponível em http://www.sfexaminer.com/uber-cuts-passenger-fares-drivers-cry-foul/. Acesso em 25/02/2016.

recursos necessários para a indenização e tampouco era coberto por seguro de responsabilidade (DEMPSEY, 1996, p. 76).

Por outro lado, a defesa do livre mercado considera que a supressão de prestadores de qualidade inferior impede que o serviço esteja disponível a todos os potenciais demandantes. No pensamento de Friedman, por exemplo, seria um absurdo proibir a indústria automotiva de fabricar carros que não atingissem o padrão Cadillac de qualidade (2002, p. 153). Em um mercado de massa, no entanto, a inexistência de um padrão mínimo de qualidade tende a gerar custos sociais extremos, principalmente quando a segurança e a integridade física das pessoas se encontra ameaçada em larga escala. Nesse sentido, vale a pena o investimento na prevenção de acidentes (RODRIGUES, 2007, p. 87), obrigando-se os proprietários de táxi a requisitos mais rígidos de idade do veículo e de manutenção periódica.

Sob esse aspecto, o desejo de manter o funcionamento racional da atividade impulsiona a intervenção do Estado. As externalidades negativas produzidas pelo funcionamento sem supervisão demandam a introdução de um corpo regulatório, o que reflete a aplicação da teoria do interesse público para explicar os controles estatais (POSNER, 1974, p. 335).

Diante da experiência negativa da atuação da mão invisível sobre o transporte urbano individual, a reação natural das autoridades foi estabelecer controles de preços e de entrada no mercado, além da imposição de exigências tais como contratação de seguro e padrões mínimos de qualidade e segurança dos veículos. (KEMP, 1974, p. 64). Tendo em vista que esse tipo de regulação se restringe ao nível municipal, as políticas regulatórias podem variar imensamente de cidade para cidade. Em razão disso, o restante do artigo se concentrará na análise das limitações de entrada e na fixação das tarifas cobradas pelo serviço. Ao que nos parece são os pontos mais relevantes da regulação do mercado tradicional de táxis. Ambas as questões estão inter-relacionadas uma vez que resta óbvia a relação entre imposição de barreiras artificiais de entrada e o aumento da renda dos partícipes da ocupação regulada. Observa-se nessa elevação uma transferência de renda do consumidor para o profissional beneficiado pela oferta reprimida (KLEINER, 2015, posição 626)

2.1. Limitação de entrada

Em resposta ao excesso de oferta de táxis, a limitação de entrada parece ser a medida mais lógica para corrigir esse desequilíbrio. Em uma visão liberal, leis de oferta e demanda

seriam suficientes para eliminar o excedente de veículos tendo em vista que a redução vertiginosa de preços incentivaria os ofertantes a buscar outra ocupação. Haveria assim uma válvula de saída escorada pelas próprias regras de mercado, o que equilibraria o jogo de formação de preços. Ao se verificar a realidade, no entanto, a experiência de algumas cidades demonstrou que, ao menos no caso dos táxis, o preço baixo não desestimulava o ingresso de novos concorrentes. A ferrenha competição resultava em diminuição da qualidade do serviço prestado a população urbana já que, para sobreviver na atividade, motoristas preferiam cortar custos de manutenção a redirecionar sua profissão. É possível que o mercado, por si só, se harmonizasse, mas pelo registro histórico as autoridades municipais não se dispuseram a aguardar muito mais pelo ajuste natural. De toda sorte, é interessante notar a relevância da pressão política exercida pela categoria de trabalhadores interessados na restrição de acesso à ocupação, sendo normalmente inerte o público afetado pela externalidade (FRIEDMAN, 2002, p. 140).

A decisão de limitar o ingresso de novos profissionais, no entanto, não é simples. Se a estrutura pública não for devidamente aparelhada para realizar os estudos necessários e forte o suficiente para fazer valer suas conclusões, a definição do quantitativo pode ser objeto de captura regulatória. No caso específico de Brasília, a quantidade de autorizações de táxi permaneceu a mesma durante 36 anos conforme declaração do Secretário de Mobilidade Urbana do Distrito Federal. A frota de 3.400 carros licenciados sequer atende o mínimo estabelecido na lei distrital de regulação do mercado de táxis[7]. A situação veio a público após as manifestações de taxistas contra o Uber na capital. Em meados de 2015, chegou a ser prometido edital para criação imediata de 700 novos alvarás, mas o processo foi postergado para janeiro de 2016[8]. A despeito disso, não se registrou a publicação de nenhum edital voltado para ampliação do número de táxis. A ironia é que a pressão política para impedir a emissão de novas autorizações pode não ser apenas dos autorizatários, mas também do próprio Uber.

De acordo com Rogers, o mercado de táxis se caracteriza pela sua fragmentação tanto horizontal como vertical (2015, p. 89). A multitude de taxistas autônomos somada ao número considerável de empresas atuantes no transporte individual indicam a dispersão em nível

[7] Disponível em http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/07/16/interna_cidadesdf,490572/auditoria-mostra-que-98-5-dos-taxistas-nao-tem-habilitacao-cadastrada.shtml. Acesso em 25/02/2016.
[8] Disponível em http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/11/18/interna_cidadesdf,507005/autorizacoes-de-taxi-so-ano-que-vem-gdf-comecara-processo-do-zero.shtml. Acesso em 25/02/2016.

horizontal, dificilmente havendo dominância de mercado em sua ponta final. Sob o aspecto vertical, poderia se pensar em apenas dois níveis: o do Estado regulador e o do titular da licença para operar táxis. Contudo, é comum encontrar em grandes cidades norte-americanas estruturas mais complexas.

Em Chicago, por exemplo, reportagem do Washington Post revela que os proprietários de alvarás geralmente arrendam seus direitos de operação para empresas de gestão de táxis que, por sua vez, disponibilizam carros padronizados de acordo com o regulamento municipal para interessados em contratos de aluguel semanal, diário ou até definido com base em horas. O modelo se replica em cidades como Nova Iorque, Atlanta e Boston, revelando direitos monopolísticos de natureza rentista. Sob esse enfoque, a entrada no mercado de táxis na condição de motorista não se dá diretamente pela via do Estado, mas sim por meio de contratos particulares de arrendamento ou transferência de autorizações que se traduzem em plenos direitos de propriedade. Nesses casos pode se assumir que a autoridade reguladora delega, ao menos parcialmente, a atividade de supervisão dos motoristas. Não à toa, um proprietário de cinquenta alvarás na cidade de Chicago não tem como pior receio a perda de passageiros, mas sim a de motoristas já que em aplicativos como o Uber não se cobra qualquer valor que se assemelhe ao aluguel da autorização[9].

Esse modelo rentista, embora identificado como predominante por Rogers, não se repete em muitas outras cidades como Washington D.C., Baltimore, Denver, Dallas e Las Vegas. O caso de Toronto, por exemplo, é bastante curioso. Até recentemente as licenças correspondiam a um direito de propriedade típico, podendo ser vendidas ou locadas livremente no mercado. No entanto, após acusações de que permissionários exploravam o trabalho de motoristas em condição análoga à de escravo[10], o conselho municipal decidiu impor um plano gradual de restrição do direito de propriedade sobre a licença de táxi. Até 2024, todos os titulares das autorizações serão obrigados a dirigir em tempo integral (167 horas por mês), admitindo-se o aluguel para motoristas auxiliares a fim de maximizar a

[9] Disponível em http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2014/06/20/taxi-medallions-have-been-the-best-investment-in-america-for-years-now-uber-may-be-changing-that. Acesso em 25/02/2016.

[10] Provavelmente existe um exagero por parte da notícia jornalística, mas assim inicia o texto da reportagem do periódico canadense Metro News: "*To some, city council's decision to overhaul the taxi industry was an act of social justice that will lift taxi drivers out of 'slave' like conditions. To others, it was 'attack on the middle class'.*". Disponível em http://www.metronews.ca/news/toronto/2014/03/13/toronto-taxicab-economics-getting-a-fare-deal.html. Acesso em 25/02/2016.

utilização do veículo[11]. Embora não impeça a comercialização da licença, a nova regulação cria constrangimentos que certamente reduzirão seu valor de mercado.

No Brasil, pode se observar regimes híbridos tais como na legislação do Distrito Federal. Conforme a lei local, 90% das autorizações de táxi devem ser expedidas em favor de profissionais autônomos, ou seja, o restante pode ser operado por meio de pessoas jurídicas. Em relação ao autônomo, este não poderá alugar indiscriminadamente sua permissão, pois a norma distrital impõe que o autorizatário preste o serviço pessoalmente por pelo menos 30% do "horário de operação" caso venha a cadastrar um motorista auxiliar[12].

Sobre a livre comercialização das licenças, identifica-se tendência brasileira a negar sua legitimidade tendo em vista a natureza *intuitu personae* do bem. Mesmo assim é digno de nota acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que, reformando sentença de primeiro grau, reconheceu a validade de garantia baseada em permissão de táxi do município de Viamão. Em seus argumentos a relatora reitera que "é comum e corriqueira no mercado a negociação comercial das permissões de uso dos táxis, sendo as ofertas publicadas nos classificados dos jornais"[13].

2.2. Fixação da tarifa

Ao contrário dos anos de 1920 a 1930, a desregulação de mercados, observada nos anos 1960 e 1970, não se converteu em preços mais baixos. Conforme relatório produzido por órgão de pesquisa legislativa do Estado de Connecticut, "taxi fares usually increased with deregulation because the higher supply of taxis caused drivers' earning potential to decrease" (SADLAK, 2004). Com a entrada livre no mercado, o número de taxistas em circulação aumentou assim como a taxa de ociosidade. Ao obter menor número de corridas, os preços tenderam a se elevar para cobrir os custos da atividade. Além disso, percebeu-se que a comparação de preços por partes dos consumidores não era possível. No caso do segmento de *hailing*, a dificuldade de se pesquisar tarifas é obvia, pois o passageiro padeceria de grandes custos de procura. Sua opção invariável é embarcar no primeiro táxi que responder ao seu aceno. Em relação aos pontos de táxi, embora haja a concentração de veículos de aluguel no

[11] Ver § 545-148.2. Law no. 971-2014. Disponível em http://www.toronto.ca/legdocs/bylaws/2014/law0971.pdf. Acesso em 25/02/2016.
[12] Ver os artigos 7º e 23 da Lei Distrital nº 5.323, de 17 de março de 2014.
[13] Apelação Cível nº 70041606724. Relatoria da Desembargadora Elaine Harzheim Macedo da 17ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

mesmo lugar, a comparação também resta prejudicada tendo em vista que os passageiros são constrangidos a tomar o primeiro da fila (DEMPSEY, 1996, pp. 108-109).

Em vista dessas observações, o movimento generalizado da re-regulação do setor nos anos de 1980 resulta no retorno do tabelamento e demonstra a preocupação política com a estabilidade de preços. De maneira geral, a estrutura da tarifa fixada por normas locais se baseia na cobrança de um valor inicial, conhecido como bandeirada (*flag rate* ou *flag pull*), sendo incrementada de acordo com a distância percorrida ou pelo tempo parado com o carro. Muitas vezes a noção de tempo parado acoberta tanto a espera pelo passageiro como também situações de congestionamento[14]. Em situações presumidas de demanda reduzida ou aumentada, geralmente se permite um acréscimo sobre o valor cobrado pela distância, prática conhecida como "bandeira 2". Esse diferencial destina-se a assegurar a disponibilidade de táxis em qualquer horário. Esse modelo de tarifação, com uma ou outra variação, é adotado mundialmente, apenas variando os valores arbitrados por cada administração local.

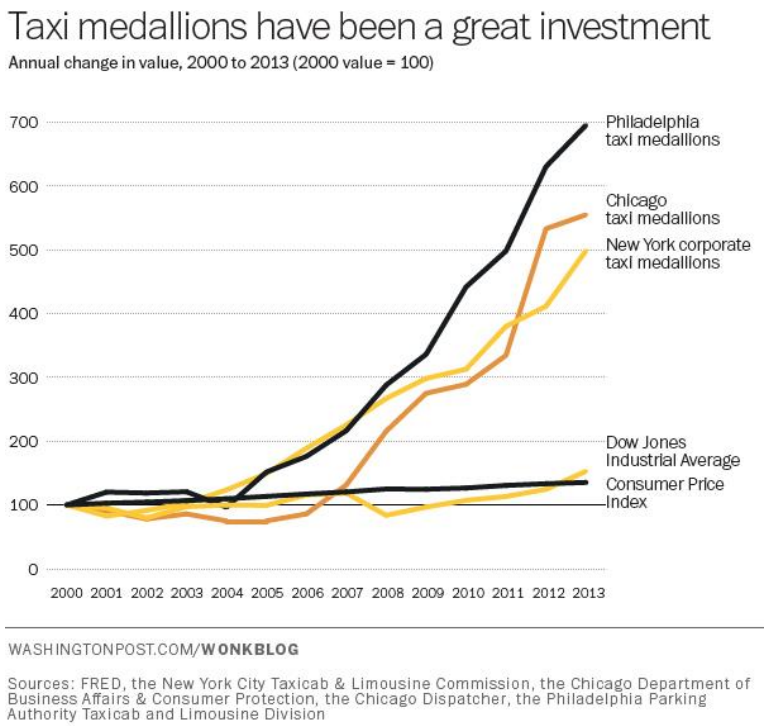
Além da tríade bandeirada-distância-tempo, cada município pode permitir a cobrança de adicionais que têm por finalidade compensar o motorista por despesas extraordinárias. Sabe-se que o peso transportado implica em maior consumo de combustível. Assim é compreensível que em cidades como Brasília[15] e São Paulo[16] seja cobrado o uso do porta-malas enquanto que em Chicago[17] o segundo passageiro em diante implique uma tarifa maior. Viagens para destinos distantes em que o motorista tem pouca chance de retornar com passageiro justificam sobretaxa também. Nesse aspecto, São Paulo prevê um adicional de 50% sobre o valor da corrida nas "viagens metropolitanas" enquanto cidades como Chicago e São Francisco[18] autorizam o acréscimo nas viagens até o aeroporto. A depender do nível de detalhamento da norma tarifária, como no caso de Chicago, pode haver até mesmo a previsão de ressarcimento com despesas inusitadas como taxa de US$ 50,00 para limpeza de vômito. A tabela abaixo compila algumas tarifas encontradas aleatoriamente após breve pesquisa.

---

[14] Em Brasília, por exemplo, a tarifa baseada em tempo parado se aplica se o trânsito estiver em velocidade inferior a 10km/h.
[15] Disponível em https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=273013. Acesso em 25/02/2016.
[16] http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/noticias/?p=188206. Acesso em 22/02/2016.
[17] Disponível em http://www.cityofchicago.org/city/en/depts/bacp/supp_info/2012_passenger_information.html. Acesso em 25/02/2016.
[18] Disponível em https://www.sfmta.com/getting-around/taxi/taxi-rates. Acesso em 25/02/2016.

2.3. Críticas ao modelo regulatório dos táxis

O longo período em que a indústria de táxis se mantém regulada fez com que as permissões se transformassem em objeto de cobiça, principalmente naquelas praças onde não há constrangimento dos direitos de propriedade sobre o alvará concedido pela municipalidade. Em vista do seu alto potencial em gerar renda passiva para o seu titular, o valor de mercado das licenças subiu vertiginosamente nos anos que antecederam a popularização do Uber. Já se mencionou que, em Nova Iorque, o *medallion* chegou a valer mais de um milhão de dólares. Ainda que proporcionalmente, em outras cidades norte-americanas o mesmo padrão se observou. Em Boston, Filadélfia e Miami, os valores bateram, respectivamente, 700 mil dólares[19], 400 mil dólares[20] e 300 mil dólares[21]. O gráfico abaixo, produzido pelo jornal Washington Post, demonstra a surpreendente valorização do ativo em comparação a dois importantes índices na economia norte-americana: *Dow Jones Industrial Average* e *Consumer Price Index.*



Somada à limitação de entrada, a possibilidade de arrendamento das autorizações torna-as excelentes oportunidades de investimento. Ao não ser obrigado a dirigir o carro

[19] http://bostinno.streetwise.co/2014/06/06/how-much-do-boston-taxi-medallions-cost-2/. Acesso em 22/02/2016.
[20] http://philadelphia.cbslocal.com/2013/12/23/advocates-want-philadelphia-taxicab-medallion-revenue-diverted-for-schools/. Acesso em 22/02/2016.
[21] http://www.miamiherald.com/news/local/community/miami-dade/article1959585.html. Acesso em 22/02/2016.

vinculado ao seu alvará, o titular pode torna-lo instrumento de renda passiva, o que favorece a concentração de licenças sob o mesmo controle. A título de ilustração, investigação jornalística realizada sobre a cidade de Chicago demonstrou que 2% dos permissionários detinham 41% do total de *medallions*[22]. Em Boston, a concentração chegou ao ponto de um indivíduo apenas ser o proprietário de 384 concessões[23].

Mesmo em regimes que primam pela utilização pessoal do alvará, como no caso do Brasil, observa-se a tendência rentista e concentracionista. Em sentença judicial proferida no Rio de Janeiro em mandado de segurança impetrado para garantir o funcionamento do Uber, o juiz Bruno Bodart assim se pronunciou:

> "(...) há indícios significativos de que a iniciativa estatal é fruto de captura regulatória e não está voltada à promoção do melhor interesse público. A rigor, a consistência jurídica da escolha proibitiva é frágil. De um lado, existe um serviço bem qualificado e cada vez mais utilizado pela sociedade. De outro, há a oposição ferrenha de governantes à atividade; oposição essa fomentada, é bom que se frise, por grupos de interesse que, afortunados pelas **escassas permissões outorgadas**, logram **rendas extraordinárias** na exploração do serviço"[24] (grifo nosso).

O alto valor de mercado dos direitos de operação de táxi nas grandes cidades se traduz em oportunidade de arrecadação fiscal uma vez que o resultado da venda primária abastece os cofres públicos como ocorre no caso norte-americano. Mesmo assim o custo de aquisição ou de locação impõe aos consumidores não só tarifas mais elevadas, mas também deterioração da qualidade do serviço. Para cobrir despesas do veículo e do aluguel do direito de dirigir, arrendatários são obrigados a cumprir longas jornadas de trabalho, muitas vezes sem amparo da legislação trabalhista e previdenciária. Sob esse ponto de vista, a renda que se transfere aos permissionários não provém apenas dos passageiros, mas também dos motoristas.

Por outro lado, o modelo regulatório tradicional não garante satisfatoriamente a disponibilidade universal de táxis, embora a política tarifária tente incluir elementos de incentivo para o trabalho em cenários pouco lucrativos. Uma chamada por telefone que não seja atendida em tempo razoável pode criar um círculo vicioso que potencialmente afeta todo o sistema. Se a espera se estende além do razoável, o passageiro tende a buscar a viagem na própria rua ou em um ponto de táxi. Por sua vez, o motorista atrasado calcula ser alta a

---

[22] Disponível em https://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2014/06/20/taxi-medallions-have-been-the-best-investment-in-america-for-years-now-uber-may-be-changing-that. Acesso em 25/02/2016.
[23] Disponível em http://bostinno.streetwise.co/2014/06/06/how-much-do-boston-taxi-medallions-cost-2/. Acesso em 25/02/2016.
[24] Mandado de Segurança 0346273-34.2015.8.19.0001 da 1ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro.

probabilidade de o passageiro ter desistido da corrida, incentivando-o a atender o primeiro pedido na via em que circula. Em algumas cidades, o resultado revela uma grande chance de se frustrarem os pedidos de táxi por telefone (ROGERS, 2015, p. 88). Estudo preparado para a Comissão de Táxi de São Francisco em 2006 mostrou que 51% das tentativas de chamadas por telefone ou não foram atendidas ou, quando atendidas, resultaram em *no-show*. A percentagem de frustração do atendimento se elevava particularmente em situações de alta demanda (noites de sexta e sábado) ou para responder pedidos de passageiros com necessidades especiais (Q2 RESEARCH GROUP, 2006, pp. 22-23).

Finalmente, a mera previsão normativa de uma tarifa de aplicação homogênea não garante a estabilidade dos preços se não houver um aparato fiscalizatório eficiente. É comum a violação das regras tarifárias onde se identificam demandas extraordinárias como nas saídas de grandes eventos e em destinos turísticos muito procurados[25].

3. O IMPACTO DO UBER NOS MARCOS REGULATÓRIOS

A atuação do Uber se baseia na tecnologia de conectar indivíduos desconhecidos entre si por meio de um sistema de reputação acessível e constantemente atualizado. Conforme prega a empresa, a ferramenta põe ativos ociosos a serviço da sociedade ao mesmo tempo em que proporciona remuneração adicional aos seus parceiros. Embora a ideia possa refletir aprimoramento econômico, não faltam críticos ao crescimento dos carros compartilhados. A despeito da retórica de que a economia compartilhada permite renda adicional aos indivíduos, "*the sharing economy is a nice way for rapacious capitalists to monetize the desperation of people*" (HENWOOD, 2015, pp. 12-15).

Fundado em 2009 na cidade de São Francisco, atualmente o Uber tem presença em dezenas de países, contemplando mais de 382 cidades[26]. Em dezembro de 2014, a companhia terminou uma rodada de captação de recursos que resultou em 1,2 bilhão de dólares em suprimento extra de capital, inclusive com a participação do fundo soberano do Catar. Conforme o Wall Street Journal, o leilão das ações ofertadas naquela oportunidade resultou em preços duas vezes maiores em relação àqueles pagos na rodada realizada seis meses antes (MACMILLAN, 2014). Após as últimas rodadas de investimento em 2015, o Uber foi

[25] Disponível em http://www.scmp.com/news/hong-kong/article/1669483/peak-denizens-still-complain-taxi-scams. Acesso em 25/02/2016.
[26] Informação extraída do site da empresa. Disponível em http://www.uber.com. Acesso em 25/02/2016.

avaliado em 51 bilhões de dólares devido a impressionante valorização das ações (HILL, 2015, p. 70).

Não é o único serviço de aproximação entre motoristas e passageiros a contornar o tradicional sistema de táxis. Há diversos outros competidores, mas nenhum deles com o mesmo alcance global. O rival de maior peso é o Lyft que optou por abraçar somente o mercado dos Estados Unidos[27]. Em instâncias locais, há diversos empreendimentos semelhantes, inclusive de associações de ex-parceiros do Uber que se revoltaram contra a política tarifária da empresa[28]. Como salienta Rogers, não se vê justificativa para se preocupar com o ímpeto monopolista da empresa, uma vez que seu aplicativo pode ser replicado facilmente (ROGERS, 2015, p. 92).

De fato, a tecnologia para desenvolver *software* similar está à disposição dos desenvolvedores, não sendo necessárias somas bilionárias para completar a tarefa. No entanto, o avantajado estoque de capital põe o Uber em condições de trabalhar sua posição de mercado não só pela funcionalidade do aplicativo, mas também pela montagem da estratégia mercadológica, o que pode cobrir desde campanhas publicitárias até iniciativas de recrutamento de motoristas.

3.1. Entrada e permanência como motorista

Ao contrário do que ocorre no segmento de táxis, não há restrições quantitativas para aqueles que desejam trabalhar como motoristas privados. Podem fazê-lo desde que não se utilizem das prerrogativas próprias do sistema público. Em outras palavras, o uso dos pontos de táxi e o atendimento ostensivo nas vias públicas (*hailing*) são privilégios exclusivos dos taxistas. As centrais de despacho, ou rádios-táxi, também costumam ser regulamentadas de maneira a permitir apenas os chamados a veículos devidamente autorizados a operar como táxi. Até pouco tempo atrás a atuação nos limites urbanos como motorista privado se restringia a segmentos como transporte executivo e turismo receptivo, que normalmente demandam pesquisa do consumidor interessado e a contratação com antecedência. Com a popularização do *smartphone* e o surgimento de aplicativos como o Uber, o cenário se modificou já que houve uma substancial mitigação dos custos de transação envolvidos. A minoração do esforço da procura pelo profissional tem sido saudada como o principal reflexo

[27] Disponível em http://www.mercurynews.com/business/ci_28566633/lyft-forgoes-global-expansion-favor-u-s-market. Acesso em 25/02/2016.
[28] Disponível em http://www.theverge.com/2015/12/3/9841562/french-uber-drivers-launch-app-vtc-cab. Acesso em 25/02/2016.

tecnológico trazido pelos aplicativos de transporte (ROGERS, 2015, p. 87). Recursos como geolocalização e sistemas reputacionais têm se mostrado decisivos para solucionar questões de disponibilidade do serviço e de segurança tanto de motoristas como de passageiros (ESTEVES, 2015b, p. 23).

Não havendo obrigatoriedade explícita do uso exclusivo de táxis, o Uber montou a sua base de parceiros de acordo com suas próprias regras. Com o intuito de atender segmentos diversificados, criou nos mercados em que atua categorias de baixo custo (UberX), executivo (UberBlack), luxo (UberLux), entre outras. A depender das características locais, categorias exclusivas são oferecidas à base de clientes. O UberBoat, por exemplo, é oferecido em Istambul[29] e Miami[30] para permitir a travessia por barco do canal de Bósforo e da baía de Biscayne.

Dessa maneira, o próprio Uber determina os requisitos que motorista e veículo devem preencher para serem ativados no sistema conforme cada classe de serviço disponibilizada à população local. Não só isso, a empresa controla a entrada, restringindo as sessões de ativação de novos motoristas de acordo com dados de demanda coletados.

Para se manter conectado à plataforma, geralmente o prestador do serviço de transporte não precisa arrendar ou ser proprietário de um alvará expedido pela autoridade local. Contudo, o Uber desconta uma fração do valor das viagens realizadas com o propósito de extrair sua remuneração. O modelo estimula a entrada de motoristas em tempo parcial já que não precisam se comprometer com o pagamento de uma diária de locação ou até mesmo com a amortização do investimento feito na aquisição do alvará.

Finalmente, a permanência na plataforma depende dos resultados obtidos na avaliação realizada pelos usuários. A cada viagem o profissional se submete ao escrutínio do passageiro em um sistema de pontuação de cinco estrelas. Caso a média se mantenha abaixo de uma determinada nota, a gerência do aplicativo costuma desativar a conexão do motorista. De certa maneira, os consumidores passam a ter um poder de fiscalização em tempo real, o que parece ser mais eficaz do que a supervisão estatal. De todo modo, Rogers alerta para os perigos do sistema tendo em vista a natureza emocional do trabalho. O preconceito de raça, cor ou gênero, por exemplo, pode influenciar negativamente o resultado e criar empecilhos para que minorias se firmem no mercado. (ROGERS, 2015, p. 97)

---

[29] Disponível em https://newsroom.uber.com/turkey/tr/uberboat/. Acesso em 25/02/2016.
[30] Disponível em https://newsroom.uber.com/us-florida/uberboat-powered-by-stella-artois/. Acesso em 25/02/2016.

3.2. Arbitragem de preços

Em relação às tarifas cobradas pelos serviços prestados por meio do aplicativo Uber, a estrutura se assemelha ao sistema de táxi em geral. O diferencial se encontra no algoritmo utilizado para elevar os valores de referência em um cenário de procura excessiva. Quando ativada pelo desequilíbrio entre oferta e demanda, a chamada tarifa dinâmica tem por finalidade atrair mais motoristas em horários de pico. Trata-se de um modelo mais sofisticado do que a "bandeira 2", elevando-se os preços em momentos de procura excessiva em relação aos veículos disponíveis. Naturalmente, na ocorrência de grandes eventos ou situações de emergência, a posição do consumidor se deteriora. Como o parceiro do aplicativo não tem controle sobre os preços cobrados, deteriora-se ainda mais a posição de barganha do usuário, que já não é favorável no âmbito dos táxis (ECORYS, 2010, p. 11).

Nesse sistema de arbitragem, muitos motoristas percebem que apenas vale a pena rodar quando há tarifa dinâmica em vigor (HILL, 2015, p. 92). Esse fator tende a reduzir a disponibilidade de carros nos horários e nos locais de demanda baixa ou mediana. Trata-se de um efeito muito parecido com o que se observou em mercados desregulados de táxi já que a regra tarifária do Uber baseia-se nas leis de livre de mercado. Para agravar a situação, do lado da demanda surgem ferramentas voltadas para driblar os preços altos como no caso de aplicativos que indicam as regiões próximas onde a tarifa se encontra mais barata[31]. Não se sabe como uma guerra de informação algorítmica sobre preços pode influenciar o setor de transporte individual, mas nos mercados financeiros o uso indiscriminado de *traders* robôs gera preocupações com instabilidade e congelamento de mercados (PASQUALE, 2015, p 130).

Sob o argumento de estimular a demanda no inverno dos Estados Unidos e do Canadá, o Uber anunciou um corte dos valores de referência de sua tarifa em mais de cem cidades norte-americanas em janeiro de 2016. Ao anunciar a medida, a companhia atestou que os ganhos dos motoristas aumentariam devido ao incremento da procura. E, se a receita dos parceiros não aumentasse, seriam concedidos subsídios para garantir uma renda mínima[32].

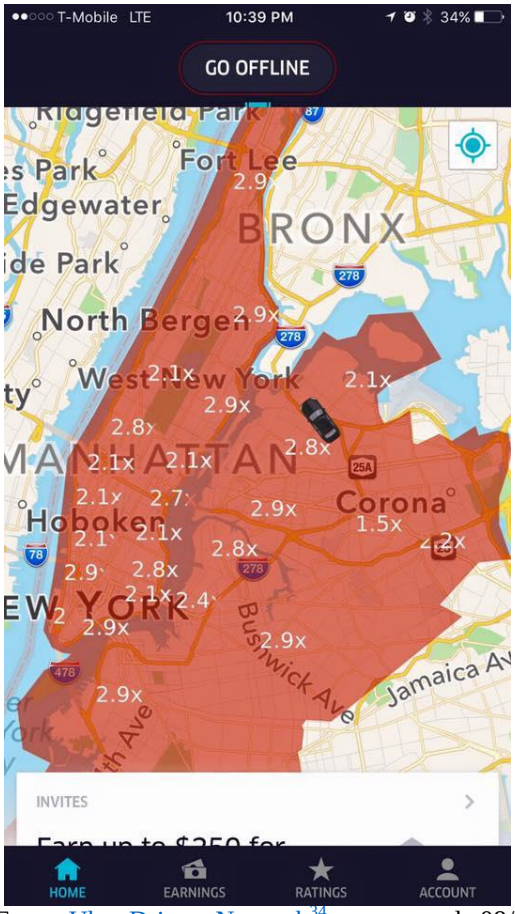
Para alguns críticos, a iniciativa estava mais relacionada a conhecidas estratégias de monopólios para reforçar sua posição dominante (GOTTINGER, 2003, p. 72). Em reportagem

[31] Disponível em http://arstechnica.com/business/2014/11/how-you-yes-you-can-get-around-ubers-surge-pricing/. Acesso em 25/02/2016.
[32] Disponível em https://newsroom.uber.com/beating-the-winter-slump-price-cuts-for-riders-and-guaranteed-earnings-for-drivers/. Acesso em 25/02/2016.

da Forbes, revelou-se que os subsídios somente seriam aplicáveis aos motoristas que aceitassem 90% dos chamados, fizessem ao menos uma viagem por hora e mantivessem-se conectados à plataforma por no mínimo 50 de cada 60 minutos[33]. Com tais requisitos estaria eliminada a chance de prestar serviço a outro aplicativo rival como o Lyft. Na prática, a redução de preços conjugada com o "incentivo" se traduzia na imposição da escolha "pegar ou largar". Por um lado, agradava a demanda com tarifas mais baratas. Por outro, cooptava os ofertantes a se dedicarem com exclusividade.

De toda sorte, a decisão de reduzir tarifas provocou manifestações de parceiros do Uber por todos os Estados Unidos, inclusive convocações para realização de greve. No entanto, a dispersão dos motoristas impediu uma ação em uníssono do grupo, não afetando a estabilidade do serviço. Aproveitando um dos dias mais movimentados do calendário esportivo norte americano, o *SuperBowl*, a associação *Uber Drivers Network* instou a todos os parceiros do aplicativo, por meio do *Facebook*, a desligarem seus *smartphones* para que se provocasse o colapso no atendimento das chamadas. Um dos participantes da rede social constatou que o movimento pouco atingiu o funcionamento regular do aplicativo, confessando inclusive que havia recebido uma mensagem da empresa que informava a quebra do recorde de viagens realizadas em um único domingo. Em outra postagem, foi exibida a captura de tela de um dos parceiros que identificava a distribuição das tarifas dinâmicas na cidade de Nova Iorque, o que se reproduz abaixo. Embora se observe um fator de multiplicação entre 2 e 3 em quase toda a área, o sistema ficou longe do colapso já que fatores muito maiores, entre 8 e 10, são observados na véspera de ano novo. Mesmo que houvesse uma união vigorosa entre os parceiros, típica de sindicatos, o número de traições seria enorme dada a atratividade da tarifa dinâmica.

[33] Disponível em http://www.sfexaminer.com/uber-cuts-passenger-fares-drivers-cry-foul/. Acesso em 25/02/2016.



Fonte: Uber Drivers Network[34], postagem de 08/02/2016

3.3. Considerações complementares sobre o Uber

O fenômeno tecnológico sobre a indústria de transporte individual urbano proporciona diversas vertentes de estudo. Neste trabalho foram destacadas apenas algumas das facetas que podem ser aprofundadas e desdobradas em novos estudos sobre o Uber e seus congêneres.

Uma das vias que merecem ser mais bem exploradas é a possibilidade de parceria entre as empresas de tecnologia e as autoridades regulatórias. Em um mercado fragmentado como o de transporte individual, os dados coletados em tempo real pelos aplicativos podem servir de base para formulação de políticas públicas. Por outro lado, a agilidade dos sistemas de informação resulta em maior eficiência na aplicação de regras voltadas para a manutenção da qualidade do serviço, incluindo os processos de ativação de motoristas e aplicação de eventuais penalidades administrativas. (ROGERS, p. 90)

Por reduzir os custos de procura, o acesso ao transporte individual pode ser facilitado em regiões desfavorecidas haja vista a dificuldade de encontrar táxis disponíveis. Quando o prefeito de Nova Iorque tentou aprovar um limite para o número de motoristas conectados ao

[34] https://www.facebook.com/uberdriversnetwork/. Acesso em 25/02/2016.

Uber em 2015, a empresa realizou uma maciça campanha publicitária em que afirmava que seus parceiros cobriam bairros de minorias não abrangidos pela indústria do táxi[35]. Mesmo que seja propaganda demagógica, a tecnologia da informação seria uma importante ferramenta, viabilizando, por exemplo, a concessão de subsídios para motoristas operarem em regiões com menor potencial de atendimento.

Nos lugares em que a maioria dos taxistas aluga a autorização, identifica-se uma despesa inicial a incentivar um comportamento mais agressivo em relação às corridas mais lucrativas como, por exemplo, aquelas realizadas em áreas mais concentradas e destinos distantes com maiores chances de retorno com novo passageiro. Também há resistência em aceitar cartão de crédito ainda que o regulamento imponha essa obrigação. A coleta instantânea de dados sobre as viagens fortalece a fiscalização do cumprimento de regras como serviço universal e a eficácia das modalidades de pagamentos. Além disso, a análise dos dados consolidados pode oferecer aos reguladores a oportunidade de implementar modificações no sistema de transporte coletivo em integração com o individual.[36].

Por outro lado, o caso particular do Uber demonstra que um *player* com potencial financeiro e tendências monopolistas não tem dúvidas em usar estratégias desleais para assegurar sua permanência no topo. Em 2014, foi amplamente divulgado que a empresa Lyft havia identificado mais de cinco mil cancelamentos de corridas que haviam partido de perfis controlados por empregados do Uber. O emprego da tática implicava indisponibilidade dos motoristas para passageiros reais, afetando não só a renda imediata do Lyft e seus associados, mas também a sua reputação junto ao público consumidor[37].

A postura desafiadora do Uber em relação às autoridades governamentais tem sido também uma preocupação para alguns críticos (HILL, 2015, p. 80), embora tenha se submetido à regulação em casos como a cidade de Birmingham, no Alabama[38], e no Estado da Califórnia, que editou regulação específica para as chamadas *Transportation Network Companies* (TNCs)[39].

---

[35] Disponível em https://youtu.be/ePAxy5PCeuk. Acesso em 25/02/2016.
[36] Disponível em https://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2014/06/20/taxi-medallions-have-been-the-best-investment-in-america-for-years-now-uber-may-be-changing-that. Acesso em 25/02/2016.
[37] Disponível em http://money.cnn.com/2014/08/11/technology/uber-fake-ride-requests-lyft. Acesso em 25/02/2016.
[38] Disponível em http://www.wvtm13.com/news/Uber-clears-last-hurdle-to-operate-in-Birmingham/37102152. Acesso em 25/02/2016.
[39] Disponível em http://www.cpuc.ca.gov/General.aspx?id=787. Acesso em 25/02/2016.

Por fim, ainda há que ser examinado mais profundamente a natureza da relação entre os aplicativos de transporte e os seus motoristas conectados. Especificamente em relação ao Uber, a estratégia agressiva de recrutamento gerou um quantitativo enorme de associados[40]. Todos são considerados pela empresa como autônomos, pois têm plena liberdade para escolher seu horário de trabalho, inclusive estabelecendo expediente reduzido. Por outro lado, os valores de referência da tarifa têm sido alterados unilateralmente pelo Uber nos últimos tempos conforme visto acima. Além disso, a comissão da empresa tem aumentado gradualmente desde que iniciou sua operação, saindo de 5% para 25% atualmente (HILL, 2015, p. 73). Em face da deterioração dos termos contratuais, algumas ações trabalhistas começam a aparecer nos Estados Unidos, destacando-se uma ação coletiva no Estado da Califórnia que deverá ser julgada em meados de 2016[41].

4. CONCLUSÃO

O sistema de transporte individual tem sido objeto de regulação estatal por séculos. Embora tenha havido períodos breves de desregulação, a maioria das cidades no mundo abriga algum tipo de controle sobre a indústria de táxis. A sobrevivência do modelo, no entanto, está ameaçada pelos recentes desdobramentos da tecnologia móvel, que tem praticamente eliminado os custos de procura, um dos principais custos de transação do segmento. A experiência tem se traduzido, de maneira geral, no encolhimento dos ganhos obtidos no setor regulado.

No caso específico do Uber, observa-se que o extraordinário suporte financeiro faz com que a adoção dos aplicativos de transporte seja acelerada não só pela qualidade do serviço, mas também pelo investimento maciço em recrutamento, publicidade e relações governamentais. O avanço impressionante da companhia tem sido objeto tanto de esperança como de preocupação.

Em vista da baixa reputação dos taxistas mundo afora, parece haver a percepção de que as plataformas tecnológicas são a revolução necessária ao sistema de transporte individual. Na contramão desse sentimento, ressurgem os medos de uma desregulação forçada com a acentuação de externalidades negativas tais como congestionamentos e deterioração

---

[40] Apenas em Nova Iorque estima-se que o contingente seja superior a dez mil motoristas. http://nypost.com/2014/11/06/need-a-lift-meet-the-four-highest-rated-uber-drivers-in-nyc/. Acesso em 25/02/2016. Na petição de ação coletiva (*class action*) ajuizada na Califórnia contra o Uber, estima-se que 160 mil motoristas foram parceiros da plataforma a partir de 2009 apenas naquele Estado.

[41] Disponível em http://uberlawsuit.com/. Acesso em 25/02/2016.

das relações de trabalho. Seja qual for a inclinação, a tendência atual aponta para a perda relativa de importância do sistema de táxis.

Embora seja o principal candidato a influenciar e guiar esse processo, o Uber está diante de grandes desafios como o convencimento de reguladores locais e o reconhecimento de que seus motoristas são apenas profissionais autônomos e não empregados. Parece que a primeira batalha está sendo gradualmente vencida, não estando claro ainda o desfecho para a segunda. Obviamente, ainda há a questão da competição já que o aplicativo em si não é difícil de replicar. Mesmo que o Uber se transforme no Netscape dos navegadores de Internet, contudo, não nos parece provável que a indústria de táxis sobreviva incólume à disputa que foi aberta nos últimos anos. Nesse sentido, a regulação do transporte individual urbano está também diante de um desafio: o de se adaptar ao novo cenário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Ricardo Barretto de. *Uber: o debate sobre o transporte individual de passageiros*. Migalhas, 25 de junho de 2015. Disponível em http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI222399,41046-Uber+o+debate+sobre+o+transporte+individual+de+passageiros>. Acesso em 19/02/2016.

DEMPSEY. Paul Stephen. Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: the Paradox of Market Failure. In *Transportation Law Journal*, Vol. 24, Issue 1, pp. 73-120. University of Denver College of Law, 1996.

ECORYS, Ambrosius Baanders et alii. Ten Years of Taxi Deregulation in the Netherlands: the Case for Re-regulation and Decentralisation. Association for European Transport, 2010. Disponível em http://abstracts.aetransport.org/paper/index/id/3411/confid/16. Acesso em 23/02/2016.

ESTEVES, Luiz Alberto. *Rivalidade após entrada:* o impacto imediato do aplicativo Uber sobre as corridas de táxi porta-a-porta. CADE: Brasília, 2015a.

_____. *O Mercado de Transporte Individual de Passageiros*: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano. CADE: Brasília, 2015b.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. 40th anniversary edition. University of Chicago Press: Chicago, 2002.

GOTTINGER, Hans-Werner. *Economies of Network Industries*. Routledge, 2003.

HENWOOD, Doug. What the “sharing economy” takes. In *The Nation*, 16/02/2015.

HILL, Steven. *Raw Deal*: How the “Uber Economy” and Runaway Capitalism are Screwing American Workers. St. Martin’s Press: Nova Iorque, 2015.

KEMP, Michael. Taxicab Service. In KIRBY, Ronald *et alli*. *Para-Transit: Neglected Options for Urban Mobility*. Urban Institute: Washington D.C., 1974.

KLEINER, *Guild-Ridden Labor Markets*. Kindle Edition. Upjohn Institute for Employment Research: Kalamazoo, 2015.

KOEHLER, Benedikt. *Regulating Supply in Taxi Markets*. Dissertation of MSc Economic Regulation and Competition. Department of Economics of the City University: Londres, 2004.

MACMILLAN, Douglas. Uber's Investor Club Adds Two Hedge Funds, Qatar's Sovereign Wealth Fund. *Wall Street Journal*, 05/12/2014. Disponível em http://blogs.wsj.com/digits/2014/12/05/ubers-investor-club-adds-two-hedge-funds-qatars-sovereign-wealth-fund/. Acesso em 23/02/2015.

PASQUALE, Frank. *The Black Box Society*. Harvard Press: Cambridge, 2015.

POSNER, Richard. Theories of Economic Regulation. In *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2, 1974.

Q2 RESEARCH GROUP. *Taxi Availability Study for PCN Determination*. São Francisco, 2006. Disponível em http://archives.sfmta.com/cms/rtaxi/documents/2005TaxiAvailabilityStudy.pdf. Acesso em 22/02/2016.

RODRIGUES, Vasco. *Análise Econômica do Direito*. Almedina, 2007.

ROGERS, Brishen. The Social Costs of Uber. In *The University of Chicago Law Review Dialogue*, vol. 82:85, 2015. Disponível em https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/uploads/Dialogue/Rogers_Dialogue.pdf. Acesso em 21/02/2016.

SADLACK, Kristina. *Taxicab Deregulation*. Office of Legislative Research. Connecticut, 2004. Disponível em https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0380.htm. Acesso em 22/02/2016.