

A REGULAÇÃO DA MOBILIDADE

Uma análise da regulamentação das Empresas de Transportes por Aplicativos de competência municipal nas Comissões de Audiência Pública (CAPs) em São Gonçalo e Niterói.

Mauro Villar de Souza¹

Resumo

Este artigo analisa a regulamentação das Empresas de Transportes por Aplicativos de competência municipal nas Comissões de Audiência Pública (CAPs) realizadas nos municípios de Niterói, em 2016 e 2019, e em São Gonçalo, em 2017. Para tanto, descrevo as demandas das categorias de classe envolvidas e os meios pelos quais o legislativo delineava as CAPs em criar uma regulação que equilibrasse as relações de concorrência entre taxistas e motoristas de aplicativos, principais grupos que antagonizavam nesse mercado, a partir da observação participante nas discussões em audiência. Embora esse tema ainda não tenha chegado a um consenso, as CAPs funcionam como um espaço cuja participação era reconhecida por todos, de modo que os atores aprendem não só os rituais protocolares - hora de falar, tempo, normas, etiquetas e comportamento - mas também, aperfeiçoaram suas demandas.

Palavras chave: conflitos, regulação, mercado, mobilidade urbana.

Abstract

This article analyzes the regulation of Transport Companies by Applications of municipal competence in the Public Hearing Commissions (CAPs) held in the municipalities of Niterói, in 2016 and 2019, and in São Gonçalo, in 2017. To this end, I describe the demands of the class categories involved and the means by which the legislature outlined the CAPs in creating a regulation that balanced the competitive relations between taxi drivers and app drivers, the main groups that antagonized this market, based on participant observation in the discussions at the hearing. Although this topic has not yet reached a consensus, the CAPs function as a space whose participation was recognized by all, so

¹ Universidade Federal Fluminense

that the actors learn not only the protocol rituals - speaking time, time, norms, etiquette and behavior - but also , perfected their demands.

Keywords: conflicts, regulation, market, urban mobility.

Introdução: Um breve panorama do conflito

O primeiro semestre de 2014 foi marcado pela entrada no país de uma empresa de mobilidade urbana por aplicativos de smartphone, particularmente conhecido como Uber. Tal empresa, responsável por oferecer serviços de transporte individual semelhante ao prestado por taxistas. Embora essa tecnologia já fosse empregada por empresas como Easy Táxi nas principais cidades do país, a Uber foi a primeira a oferecer e expandir o serviço de carona remunerada em veículos particulares que não possuíam uma autorização tradicionalmente concedida e regulada pelos municípios.

Antes da entrada da Uber no cenário nacional, outras empresas similares que atuavam nesse segmento de tecnologia disponibilizavam o serviço apenas para motoristas que estivessem previamente cadastrados pelas unidades municipais e que fossem caracterizados, conforme a classificação do Código de Trânsito Brasileiro, como veículos de aluguel (art. 107 e 135) marcado por placas com cores específicas. Os veículos que seguissem as normas, por sua vez, seriam fiscalizados tanto pelas prefeituras quanto por autarquias vinculadas ao estado como o Departamento de Transportes Rodoviários (DETRO). Ocasão que também condiciona todo o segmento que realiza o transporte de pessoas e cargas como vans, motocicletas, motonetas, ônibus, caminhões e demais coletivos a portarem uma autorização pública.

Com o aumento da participação da Uber no mercado, os taxistas começaram a questionar o modelo de negócio proposto pela empresa alegando ilegalidade e concorrência desleal na prestação de serviço. Os motoristas de aplicativos não se submetiam ao mesmo marco normativo que os seus concorrentes diretos, além de não serem alcançados pelos órgãos fiscalizadores. Insatisfeitos, taxistas do Brasil e do mundo passaram a organizar protestos alegando serem submetidos a uma legislação específica que os colocam suscetíveis a vários órgãos de controle sopesando consideravelmente o

valor do serviço, ocasião que, segundo uma larga maioria desses trabalhadores, os deixavam em desvantagens operacionais e econômicas diante da prestação do serviço.

Além de colocar taxistas e *uberistas* em perspectivas opostas, a empresa dividiu opiniões entre autoridades responsáveis por regular esse segmento da mobilidade urbana no país. Agentes do legislativo mostravam-se reticentes ao opinar sobre o tema e as falas nos meios de comunicação eram bastante ponderadas. Já entre os operadores do direito de renome, era possível encontrar pareceres distintos, ora reconhecendo que o transporte remunerado era privativo de motoristas de táxi, ora alegavam que as empresas de aplicativos não poderiam ser reconhecidas como ilegais (GRAU, 2015; ANDRIGHI, 2015 e CANOTILHO, 2015). Enquanto os prestadores do serviço por aplicativo apontavam o monopólio do mercado pelos taxistas, a entrada do aplicativo também tem sofrido resistência de grupos lobistas que capturam autoridades reguladoras e políticas.

Em razão dessa forte pressão das categorias de classes envolvidas, as unidades subnacionais começaram a propor medidas que visavam regular a Uber. O município poderia ser o principal orquestrador desse mercado, estabelecendo, por exemplo, quem receberia essa autorização, quantidade de motoristas que poderiam circular na cidade, além do poder de punir, fiscalizar e tributar esses motoristas.

Ao esboçar uma regulação que abarcasse todo o segmento de transporte individual, as empresas de aplicativos reagiram iniciando campanhas de âmbito nacional alegando “retrocesso” por parte dos agentes reguladores, já que o modelo de negócio se vale da “livre iniciativa” para funcionar. Contando, portanto, com a liberdade do mercado para viabilizar o trabalho dos seus “colaboradores/empreendedores”, além de questionar a competência municipal para legislar sobre esse segmento da mobilidade. Alegavam que somente a União estaria autorizada a regular o serviço de transportes fazendo citações diretas à Constituição Federal que rege sobre competência legislativa (Art. 22; Inc. XI CF) e, por via de liminares, garantia que o serviço não fosse obstado pelas unidades municipais e estaduais conforme ocorreu em várias cidades brasileiras (VILLAR, 2020; p. 5 e 6).

Diante da pressão sistemática das empresas de aplicativo e de organizações de motoristas de táxi no país, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, anunciou, em dezembro de 2016, uma comissão especial para debater o funcionamento dos aplicativos e propor uma lei que pudesse equilibrar as relações de concorrência entre as categorias.

Aprovada em 2018, a Lei dos Aplicativos (13.640) como ficou conhecida, passou a reconhecer as empresas no plano jurídico (Art. 4, inciso X), modificando dispositivos da Lei Nacional de Mobilidade Urbana (Art. 4, inc. X; Art. 11-A e Parágrafo Único, inc. I, II e III; 11-B, inc. I, II, III, IV e Parágrafo Único) Outrossim, reafirmava a competência municipal para fiscalizar, cobrar tributos e complementar a lei federal deixando, logo, abre-se um caminho para que os municípios pudessem legislar sobre assuntos localmente.

Apesar dos inúmeros dispositivos jurídicos criados pelos congressistas, dos litígios processuais e casos de violências nas cidades brasileiras, ainda sim persistem dúvidas a respeito de temas centrais na prestação do serviço. Entre os serviços mais explícitos, destaca-se a probabilidade da lei municipal poder estabelecer uma quantidade de motoristas por região (A), se somente pode trabalhar motorista cujo automóvel tenham sido emplacado na unidade subnacional correspondente, ou, se o motorista pode prestar o serviço em outros municípios (B), se permitirá o uso de pontos semelhantes ao usado por taxistas (C), se haverá padronização referente à cor, ano ou caracterização visual (adesivo, faixa ou dispositivo luminoso) e obrigatoriedade de seguro automotivo (E).

É nesse ponto que a discussão sobre a regulamentação dos aplicativos sai da casa legislativa federal e passa a ser de responsabilidade das unidades municipais. A União apenas afastou a possibilidade das empresas serem consideradas ilegais, alterando também, pontos que poderiam torná-la legal, como por exemplo, a exigência do veículo pertencer à categoria aluguel, já citado no início deste trabalho.

De fato, as empresas de aplicativos conseguiram mobilizar o legislativo e dar amparo aos seus negócios. Embora sua existência jurídica não seja mais negligenciada, outros arranjos vão se colocando e sendo questionado pelos municípios, que, apesar de possuírem apenas um papel residual na regulamentação. Seriam neles onde se

observaram os maiores efeitos e consequências, pois serão responsáveis pela implantação local de órgão gestores e sofrerão, conseqüentemente, os custos políticos para fiscalizar, regular e tributar essas empresas.

Metodologia:

Este trabalho foi desenvolvido por um acadêmico que também trabalha como taxista no município de São Gonçalo, região metropolitana do Rio de Janeiro. Esse aspecto da minha trajetória me implica no contexto pesquisado para refletir com maior acuidade sobre os dilemas profissionais que orbitam a relação entre pesquisador e objeto pesquisado (VELHO, 2013), além disso, me permite caminhar pelos espaços institucionais tornando o campo em muitos aspectos acessível à minha entrada.

O campo em que se desenvolve essa discussão ocorreu no legislativo municipal, ambiente que possui regras e protocolos específicos de participação, ocasião que me levou a adotar estratégias para a coleta de dados como participação direta e observação participante. Essas CAPs eram organizadas por vereadores e representantes de classes, aberta ao público e registrada nas casas em que ocorriam.

Como não conhecia os rituais do legislativo, propus descrever as práticas daquele espaço – o momento em que poderia falar, hierarquia entre presidente da mesa, vereadores e demais funcionários (GERALDO, 2013, p. 636). Depois das audiências, optei por realizar entrevistas com alguns participantes dessas comissões envolvidos com a regulamentação dos aplicativos, seja conversando informalmente – na maior parte - ou fazendo uso de entrevistas com os membros das comissões, como os secretários, funcionários públicos e com taxistas. Nos municípios de Niterói as comissões foram realizadas no ano de 2016 e 2019, e em 2017, no município de São Gonçalo.

Nestas CAPs o argumento central era apoiado em legislações vigentes com menções diretas aos marcos reguladores viários de cunho nacional como a Constituição Federal, o Código Nacional de Trânsito e a Lei Nacional de Mobilidade Urbana, além dos regulamentos municipais e estaduais. Como se trata de um conflito

superdimensionado, a escolha tem o fito de organizar uma reflexão à luz do marco regulador local, já que cada município possui matrizes normativas que podem variar.

Os eventos aqui referidos, tanto na cidade de Niterói como em São Gonçalo, contavam com a presença de vereadores, secretários, fiscais de trânsito, guardas civis, representantes da Ordem dos Advogados, procuradores municipais e taxistas – majoritariamente. Nessas casas, a forma como foi organizada as CAPs não variaram muito, cada representante tinha um tempo de fala que variava entre dez a quinze minutos; em grande parte, mencionaram sobre os limites e as competências de cada órgão que representava. Já as falas dos taxistas, variam de três a sete minutos e era direcionados aos agentes públicos como chefes das guardas municipais, secretários de trânsito, representantes da Ordem dos Advogados, entre outros. Cada comissão durou aproximadamente cinco horas, que totaliza em aproximadamente quinze horas nas três audiências pesquisadas.

Não será o propósito deste trabalho descrever o regimento interno do legislativo, mas como foi se delineando o debate naquela casa legislativa pelos membros do poder e pelos seus representados. Tal omissão poderia deixar de fora fatores considerados importantes que ajudariam a construir um quadro mais completo daquilo que me proponho, já que cada membro do poder pode influenciar incisivamente o eixo do debate se considerarmos. Um exemplo complementar seria o fato de que é o presidente da mesaquem organiza os temas e litígios, o processo decisório, o tempo; que pode tornar uma forma de manipular o poder naquela casa legislativa, garantindo (ou não) a proporcionalidade dos interesses partidários ou empresariais (MULLER, 2005. pág. 375).

Aqui o campo está ligado à leitura de Pierre Bourdieu: “O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito” (BOURDIEU, 2011, p. 212). Ainda que as maiorias dos membros participantes dessas comissões não sejam reconhecidos como operadores do direito, as categorias mobilizaram os instrumentos jurídicos para pressionar agentes reguladores sobre qual regulamentação deveria reger as empresas de aplicativos. Assim, esse local de representatividade ganha

posicionamento de destaque no espaço decisório, reconhecido por todos que dele participam.

AS REGULACOES DO MERCADO EM DISPUTA: as CAPs de São Gonçalo e Niterói.

A reunião ocorrida em São Gonçalo contou com um pouco mais de 200 participantes e iniciou por volta das 17 horas do dia seis de novembro de 2017 na câmara dos vereadores do município e terminou por volta das 21 horas e 30 minutos. Embora não tenha conseguido precisar as dimensões do salão, havia também pessoas que ficavam assistindo o debate em pé. O público era composto predominantemente por taxistas, ainda que fosse comum ouvi-los reclamar da pouca participação da categoria, já que a cidade conta com 761 taxistas e a presença daqueles que compareceram lotou aquele espaço.

Soube da reunião apenas no dia anterior pelo presidente e pelo vice-presidente de uma cooperativa de táxi que disseram que “contariam com a minha presença e participação”. A comissão não serviria para regular as empresas de aplicativos, já que a Justiça Estadual havia julgado um mandado de segurança que permitia o funcionamento da Uber inibindo, portanto, qualquer tipo de fiscalização. O evento seria importante para os propósitos da pesquisa, além do lugar permitir a coleta de informação a partir da produção discursiva daqueles representantes que tinham promovido o evento.

No dia anterior, rascunhei algumas questões sobre a regulamentação para que não fosse pego de surpresa. Tinha o costume de fazer pequenas anotações quando era convocado para participar de reuniões de menor porte, como as que ocorriam na secretaria de transportes e que geralmente envolviam cerca de 10 ou 20 pessoas.

No dia do evento, fui recepcionado por agentes públicos e apresentado por um presidente de uma cooperativa de táxi ao presidente da Câmara Municipal, Diney Marins. Esse taxista disse que eu falaria no plenário representando uma cooperativa Rádio Táxi. Fiquei surpreso com o convite, embora fosse reconhecido como taxista, eu não pertencia àquela cooperativa e estava sendo, portanto, convidado a falar pela empresa. Ainda que não saiba exatamente o porquê da escolha, acredito que a decisão pode ter considerado minha proximidade com aspectos burocráticos que mencionei

algumas vezes durante as conversas informais que tive com aqueles taxistas que possuíam cargos de dirigentes.

Posteriormente uma funcionária da prefeitura lotada na Secretaria Municipal de Transportes (SEMTRAN) sentou do meu lado e perguntou o que estava escrito no meu rascunho. Como se tratava de uma pessoa conhecida, disse que era apenas anotações sobre o código de trânsito nacional a regulamentação local, que acharia pertinente mencionar sobre o trabalho de taxistas, já que a categoria deveria fazer uma média de cinco vistorias anuais. Sendo, dessa forma, compreendida como uma assimetria nesse mercado e que poderia ser um tema explorado pela categoria para reivindicar maior liberdade perante o excesso de regulação, muitas vindo da própria prefeitura.

O hino nacional deu início à CAP e todos ficaram de pé. Posteriormente o presidente da mesa pediu para que o término do hino fosse seguido de um minuto de silêncio para homenagear a um taxista que havia sido assassinado em uma tentativa de assalto no município. Logo em seguida, ele apresentou os membros da mesa e disse que a Câmara Municipal “é um espaço aberto” e que o propósito daquela reunião tinha a natureza de “ouvirem igualdade de condições as representações de ambos os lados”.

Havia uns 20 inscritos para falar no plenário, e, segundo o presidente da Câmara, corresponderia a 4 minutos para cada um. Invariavelmente as colocações realizadas por taxistas se debruçaram sobre o marco normativo que regula o setor. Por exemplo, entre os motoristas de táxi, a liberdade deveria atender às qualificações profissionais que a lei estabelecesse, como a regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), que é materializada na vistoria do Departamento nacional de Trânsito (DETRAN). A categoria é submetida a um regulamento diferenciado de vistoria anual, como o teste de aferição de gases e a posse da carteira de habilitação registrada como motorista que exerce atividade remunerada.

Esse aspecto reflete o posicionamento da maioria dos motoristas de táxi e pode ser sintetizado em uma colocação feita por outro motorista que, no plenário, reclamava das fiscalizações realizadas pelo Departamento de Transporte Rodoviário (DETRO). As medidas eram semelhantes às realizadas pela polícia militar, mas, neste caso, aplicavam

multas superiores àquelas infrações inscritas no Código Nacional de Trânsito comum aos motoristas.

Apesar de não ter encontrado nenhuma pesquisa que fale com maior detença sobre esses pormenores, essas regras estabelecem maior rigor tanto para vistoriar o automóvel como para renovar a Carteira Nacional de Habilitação, já que o motorista tem que se submeter – e pagar – não só as exigências mecânicas (como a adequada queima de combustível para ser aprovado no DETRAN), mas também frequentar cursos de direção, mecânica básica, outros exames teóricos e psicológicos para renovar sua licença de habilitação.

De fato havia uma disputa pela interpretação do direito (BOURDIEU, 1986, p. 6). Se nas Comissões de Audiências os taxistas mencionaram o artigo 5º, inciso XIII, da CF para justificar que a regulamentação deveria atender as competências da unidade subnacional onde taxistas eram mais ativos e influentes, por outro lado, motoristas e representantes das empresas de aplicativos mencionaram o Artigo 22 da Constituição Federal de 1988, inciso XI, que diz que a regulamentação seria de competência privativa da União:

Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XI – Trânsito e transporte.

Essa perspectiva normativa também dava o tom nas duas Comissões ocorridas em Niterói, que contava com maior número de participantes, cerca de 600 pessoas, conforme reportou um vereador daquela Comissão, Leonardo Giordano, de que o evento havia quebrado um recorde de participantes.

A partir desse aspecto pode-se pensar que a presença maciça de taxistas tenha inibido a participação de motoristas de aplicativos e vereadores que fossem a favor de uma regulamentação mais flexível para as empresas de plataformas digitais. Um fato que pode sintetizar bem aspecto pode ser descrito através de um taxista que, ao falar para os agentes públicos e taxistas que participavam do evento, disse que o valor das diárias que pagava para trabalhar como taxista havia diminuído. Esse mesmo motorista disse que alugava uma autorização para trabalhar como taxista por anos, mas que a

entrada da Uber forçou empresários que portavam grandes quantidades de autorizações a diminuírem o valor das diárias para aqueles que não eram titulares da autorização, mas tinham que arcar com os custos do automóvel e o lucro dos permissionários, invariavelmente, apontado que era submetido a uma lógica parecida com os motoristas da Uber.

Comissão de Audiência Pública de Niterói



Fonte: O próprio autor.

Posto algumas vaías iniciais, mesmo que o motorista fosse reconhecido como taxista e, de certa forma, expunha que a lógica daqueles que pagam diárias não é muito diferente dos motoristas da Uber foi interpelado por outro taxista que disse que se “a Uber entrar no mercado, vai acabar com tudo, tanto pra titular da autorização quanto para auxiliar”. Posteriormente, a colocação do taxista foi ratificada por uma vereadora que apontou que havia empresas de táxi e pessoas físicas que contavam com grandes quantidades de autonomias, garantindo assim, um monopólio desse mercado para esse segmento sem, portanto, nenhuma garantia trabalhista para esse diarista.

Ainda que timidamente a CAP de Niterói refletisse a preocupação dos agentes municipais em legislar sobre aspectos tributários, a CAP de São Gonçalo raramente reportou sobre isso. De toda forma, tanto taxistas quanto agentes públicos pareciam se alinhar sobre a participação dos municípios na fixação de taxas para que os motoristas de aplicativos pudessem circular na cidade, contando com a participação do município na regulamentação. Por exemplo, como os taxistas usam a infraestrutura pública, algumas prefeituras se veem competentes para criar taxas e regular a distribuição de

autorizações como ocorre com motoristas de táxi, vans e ônibus, assim também concedendo autorizações para marcar áreas de terminais viários de coletivos ou Pontos de Táxi.

No plano mais visível essas duas comissões foram criadas por movimento de classes, sendo os taxistas mais expressivos que cobravam dos agentes municipais celeridade nas suas reivindicações, recebendo em troca orientação formal do corpo legislativo, além de aprender sobre o funcionamento daquela casa e o enquadramento legal para suas pautas. Olhando em retrospectiva o intervalo compreendido entre essas CAPs (2016 a 2019) corresponde ao período em que houve maior quantidade de audiências públicas municipais realizadas nas principais cidades do país.

Por outro lado a afluência dessa disputa e os movimentos de classe colocava em lados opostos taxistas e *uberistas* que se viam como categorias antagônicas e, por extensão, refletia entre aqueles que se posicionavam pelos segmentos, aguçando a participação e atuação de agentes políticos ou de meros trabalhadores desconhecidos. Ambos se colocavam naqueles espaços de visibilidade garantida, seja para se tornarem notados, ou era capitaneado por estabelecidos que procuravam ampliar suas bases de apoio, ocasionalmente invocando o legado de protetor da classe.

A participação massiva de taxistas e o limitado alcance dessas CAPs no desenho normativo (já que as empresas de aplicativos havia impetrado uma liminar que impedia qualquer intervenção proibitiva) explica a pouca participação de motoristas de aplicativos e de empresários do setor neste evento ofuscando uma análise que fosse considerada mais justa com representação e participação mais equânime. Porém, o evento ajudava a compreender os movimentos deliberativos daquela casa, seja acompanhando o repertório de ideias que ocorriam, os argumentos que justificavam (ou não) os anseios daqueles trabalhadores, mas também como agiam os grupos que possuíam interesses naquele evento seja para legitimar ou confrontar seus “adversários”, cujo propósito, além da promoção pública, servia para influenciar os demais participantes daquela casa.

Nesse ambiente em que se discute sobre um segmento específico da mobilidade urbana que é o Transporte Remunerado de Passageiro, categoria usada pela Lei Nacional de Mobilidade Urbana (12.587/2012), alça a prefeitura como titular para regular os modais como as vans escolares e de transportes comuns, os moto-táxis, moto fretes e os táxis que recebem uma autorização para a prestação remunerada do serviço.

Embora haja uma subclassificação que as diferencie entre modal individual ou coletivo (ônibus e vans), há tradicionalmente a participação - municipal ou estadual - na fiscalização e na distribuição desses títulos. Esse pode ser o ponto de partida que delineou o assunto nas audiências levando os participantes a pautarem nas CAPs o papel municipal e o regularmente viário com o fito de reivindicar uma interpretação autêntica e equilibrada sobre os assuntos que eram abordados.

Ainda que se trate de distintos sistemas viários, havia um consenso sobre a arrecadação. Reconhecia-se que os municípios não possuíam força normativa para arrecadar o Imposto Sobre Serviço (ISS) tampouco recursos logísticos e técnicos, já que os agentes públicos diziam que as empresas de aplicativos negavam os pedidos de acesso ao banco de dados e o repasse de dados provenientes da prestação do serviço, conforme colocou o vereador na Câmara Municipal de Niterói: “A empresa nunca vai repassar dados para as prefeituras.”

Com base nessa afirmação, os municípios não poderiam ter acesso à quantidade de motoristas cadastrados nos aplicativos que estivessem circulando na cidade, conforme ocorre com taxistas, que possuem uma ficha nas principais unidades administrativas como o Instituto de Pesos e Medidas (IPEM), responsável por aferir, fiscalizar e regular os preços do taxímetro, mas também nas Prefeituras onde constam os dados de cada motorista como nomes e registros do automóvel, permitindo a esses órgãos efetuarem a arrecadação e emitir notificações de infração, caso em que o titular da autorização venha a cometer.

De toda forma o debate circulava em torno de uma disputa pela interpretação da legislação viária, embora não houvesse naquela casa a participação de representantes das empresas de aplicativos, os taxistas pareciam saber que a disputa se dava pela interpretação jurídica. Como leigos motoristas se viam dentro de um regime legal que

era operado pelas unidades federativas que regulavam vários aspectos do seu trabalho, não só a autorização para o exercício do transporte, mas o desempenho da profissão de taxistas subsiste dentro de outro sistema mais complexo e pouco mencionado naqueles eventos que envolve também a autorização para a criação de um ponto de táxi (VILLAR, 2022). Os pontos que refletem uma forma centenária de prestação de serviço por esses trabalhadores que ficam posicionados em um lugar estratégico da cidade que pode ser em beiras de ruas, nas entradas ou saídas de ramais de transportes de grande circulação (aeroporto, rodoviária e barcas), mas também nos entornos de locais de grande circulação de mercadorias e pessoas (shoppings e supermercados), ou como nas praças públicas, referencial mais conhecido no imaginário popular: carros de praça.

Contrapondo essa perspectiva, as empresas de aplicativos e uma parte dos seus trabalhadores entrevistados durante essa pesquisa se alinhavam ao conceito de empreendedorismos que ia sendo forjado pela empresa com a admissão do Estado brasileiro que parecia aceitar esse modelo de negócio, ocasião que foi efetivamente comprovada com a aprovação da lei dos aplicativos 13.640 de 2018. Nesse sentido, o Estado brasileiro vinha com a proposta de abrir o caminho jurídico a fim de tornar esses empreendimentos como legais sem nenhuma compensação aos seus motoristas. Depois da empresa ter ganho sua existência jurídica, seus motoristas passaram a reclamar por terem sido desamparados pelo Estado que não interfere (ou regula) as tarifas desse modal que, segundo uma larga maioria desses motoristas, estão defasadas tendo em vista os altos preços dos combustíveis e do percentual que devem repassar para a empresa, além da própria política de preço da empresa que é regularmente questionada pelos seus trabalhadores que acusam a falta de transparência do quilômetro rodado e os critérios de variação dinâmica.

Entre taxistas, o modelo segue uma norma de tarifação fixa que é estabelecida por entidades autárquicas que regulam anualmente a precificação do setor e é responsável por fiscalizar os dispositivos de fixação de preço. Ainda que se questione sobre o rigor do uso do taxímetro por motoristas que inflam o valor do serviço, as investidas dessas fundações autárquicas para puni-los são reais quando aplicam multas

com um peso considerável nos rendimentos desses trabalhadores, alguns vindo a correr o risco de terem suas autorizações cassadas.

Entre taxistas a liberdade deve atender às qualificações profissionais que a lei venha estabelecer, a exemplo da regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) que é materializada nas vistorias dos Departamentos de Trânsitos (DETRANS), já que taxistas passam por critérios diferenciados de vistoria anual como o teste de aferição de queima regular de combustível. Ainda que esse ponto possa ser tomado como mero detalhe o desempenho da combustão automotiva vai depender da regulagem mecânica do motor e da qualidade da gasolina usada por esses trabalhadores, que com regularidade acusam o produto de adulteração, ocasião que provoca sua reprovação nos pátios de vistorias dos DETRANs. Tal ação resulta na procura de serviços de despachantes dando brechas para a formação de outros mercados de corrupção como suborno entre outras mercadorias ilícitas. Em resumo, qualquer âmbito federativo que ocorra a falta desses títulos jurídicos (autorização, licença e aprovação) têm poder para inviabilizar esse motorista de exercer seu trabalho, correndo também o risco de ter sua legalidade questionada pela prefeitura, entidade federativa com maior peso nesse segmento.

Com isso em mente, na CAP de São Gonçalo, onde fui escolhido para representar uma cooperativa para cooperativados que lotavam aquela sala, construí um discurso que fosse mais voltado para a regulamentação que estivesse ao alcance da competência da prefeitura.

Fui o sétimo de uma lista de vinte. Levantei da cadeira e a sala ficou em completo silêncio. Eu falaria para um público de profissionais que alegavam recorrentemente estarem muito cansados com as disputas que ocorriam. Diziam terem ido a Brasília para manifestarem seu descontentamento com aquela nova prestação de serviço. Falavam também que tiveram que dobrar o seu tempo de trabalho para compensar as perdas que as empresas de aplicativos ocasionaram; além de reportarem a tragédia ocorrida com o taxista, que era colocada algumas vezes no plenário municipal e servia para pressionar aquelas autoridades da prefeitura a se posicionarem aprovando uma regulação que fosse pró-táxi.

Esses relatos supracitados serviam para que eu fosse construindo minha leitura sobre a percepção da categoria, visando gerar maior responsabilidade naquilo que eu falaria em um ambiente onde eu era mais conhecido como taxista do que pesquisador. Iniciei agradecendo a iniciativa do presidente da Câmara e também do público presente. Procurei estabelecer uma crítica mais voltada para a burocracia a que o motorista de táxi estava submetido. Por exemplo, disse que os taxistas têm que anualmente vistoriar o taxímetro, senão seria multado pelo Instituto de Pesos e Medidas (IPEM – fundação desconcentrada do Instituto Nacional de Metrologia INMETRO), multa essa que onera consideravelmente os profissionais. Citei as vistorias da prefeitura que eram idênticas às realizadas pelo DETRAN e que se nenhuma delas fosse seguida, nosso processo de cassação de autorização seria automático. Falei da fiscalização do DETRO e agentes municipais, e por último mencionei a ausência de representantes dessas instituições nas reuniões propostas e da índole arrecadatória e punitiva que priorizavam.

Posteriormente um colega disse que eu poderia ter constrangido alguns organizadores da comissão, já que eles tinham criado aquele evento para a promoção política. No fim, percebi que apesar de muitos daqueles profissionais estarem à frente das lideranças das empresas, cooperativas e associações, poucos conheciam sobre a legislação a que eram submetidos, alguns vindos me cumprimentar sobre minhas abordagens colocadas no plenário.

Nessa CAP de São Gonçalo, apenas um vereador se posicionou a favor das empresas de aplicativos, argumentando que havia uma massa de desempregados e uma demanda de passageiros que não seriam passageiros de táxi, mas sim dos transportes coletivos. Esse vereador também disse que a empresa estava “captando passageiros de ônibus”. Falava também do “monopólio” do mercado de caronas pagas pelos taxistas e que a categoria “não conseguia inovar”, dessa forma, estaria perdendo o mercado para as empresas de aplicativos. Posto algumas vaias iniciais, o presidente pediu a palavra e disse para que fizesse silêncio naquela ocasião em que o vereador falava, já que era o único ali que tinha se posicionado – outros vereadores pró-aplicativos não tinham comparecido - e não poderia ser deixado de fora, já que o posicionamento da maioria era pró-táxi.

A análise desses campos específicos demonstra a estratégia dos motoristas de táxi e dos agentes legislativos com o fito de criar uma regulação para as empresas de aplicativos na comissão local, mostrando a pressão sistemática desses grupos para defesa de seus interesses e o reconhecimento das CAPS como lócus de disputa pela regulamentação. Assim, o legislativo ganha um posicionamento de destaque no espaço decisório, que é reconhecido por todos que dele participam.

Considerando que para decidir sobre a regulamentação seria necessário estabelecer várias disposições sobre o direito, os agentes do legislativo consideravam que as prefeituras deveriam levar em conta as particularidades desse mercado e criar uma legislação que equilibra as relações de trabalho à luz do que a legislação federal viesse permitir, já que a lei dos aplicativos (13.640/18), mesmo depois de aprovada, deixou em aberto várias disposições para a ação das unidades subnacionais.

Considerações Finais:

Não é necessário muito esforço para entender que a decisão tomada pelo legislativo sofreu inflexão das empresas de aplicativos e contribuiu para um novo desenho institucional no campo da mobilidade. O legislativo nacional abriu caminho para viabilizar esse modelo de serviço no plano jurídico, porém, raramente reportou às limitações estruturais dos municípios para organizar ou complementar esse segmento da mobilidade.

Ainda que as prefeituras não contassem com força normativa para regular essas empresas, suas CAPs produziram efeitos tanto em termos de organização de classes que não se comunicavam organicamente, como também contribuiu para dar voz às necessidades reais desses profissionais. A exploração como plataforma para projeção de lideranças que apresentavam um discurso de defensor da categoria, abriu caminho para aspirantes a cargos de vereadores.

Não se pode negar de que a participação majoritária de taxistas nessas CAPs contribuiu para o peso participativo que, a despeito de ser maioria nos debates, sofreram um contrapeso em suas demandas pela estratégia da Uber quando questionou a

competência regulatória local; ocasião que também contribuiu para o esvaziamento de motoristas de aplicativos nesses espaços. Se por um lado a estratégia exitosa da empresa ocorreu quando foram incorporados no marco normativo viário, por outro, as CAPs eram usadas por taxistas para deslegitimar essas empresas. Tal menção não é mero detalhe, mas sugere que o ordenamento viário é um plano aberto e que permite reiterados questionamentos de competência e de interpretação, não só porque ainda não conseguiu estabelecer um consenso normativo, mas expõe como os litígios são geridos e alimentados pelo legislativo e pela justiça brasileira.

Ainda que essas transformações no mercado da mobilidade tenham sido significativas, em termos de retrospectiva os conflitos entre taxistas e *uberistas* espelham nosso passado recente quando as primeiras vans começaram a circular nas cidades. Na época foi aplaudido pelo público que passou a contar com a oferta de um transporte equivalente e com um preço mais atrativo que seus concorrentes reverberando-se nos custos e nos litígios institucionais (HIRATA, 2012) posto por uma mobilidade criada por via de empurrões comerciais e interessados, além dos casos de violência nas principais cidades do país. Em termos de prospectiva, o passado e o agora sinaliza o adiante, entre trabalhadores que transportam mercadorias e pessoas, despontando no horizonte sob duas rodas numa forma similar em muitos aspectos. Em que pese às diferenças institucionais e laborais, se observarmos com mais atenção o trabalho dos protagonistas dessas histórias, compreenderemos que não chegaremos num lugar diferente pegando a mesma estrada.

Bibliografia:

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim. Título: **Em parecer, J. J Canotilho defende a legalidade dos serviços da UBER no Brasil**. 6 de Novembro de 2015. Revista Conjur. Entrevista concedida a Leonardo Léllis. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-06/parecer-canotilho-defende-legalidadeservicos-uber>. Acessado dia 11/06/2015.

GRAU, Eros Roberto. Título: **Transporte de passageiros: serviço oferecido pela UBER é exclusivo de taxistas, diz Eros Graus** 15 de Dezembro de 2015. Revista Conjur. Entrevista concedida a Tadeu Rover. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-15/servico-oferecido-uber-exclusivo-taxistas-eros-grau>. Acessado dia 10/05/15 às 13:30h.

GERALDO, Pedro Heitor Barros e VELLOSO, Paula Campos Pimenta. **Uma Sociologia Política das Práticas de Estatalidade**. 42º Encontro Anual da Anpocs. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt21-25/11297-uma-sociologia-politica-das-praticas-de-estatalidade/file>. Acesso em: 10 dez. 2019.

HIRATA, Daniel. **Boa Gestão Urbana e Transporte Coletivo em São Paulo** Áskesis, v. 1, p. 13, 2012. Disponível em: https://revistaaskesis.files.wordpress.com/2012/04/revista-askesis-artigo01_p1331.pdf. Acessado dia 21/10/2018 às 16 horas.

NANCY, Andrighi. **Apresentação no II Congresso Brasileiro de Internet realizado pela Associação Brasileira de Internet Abranet**. Dia 24/09, em Brasília, 2015, Brasília. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Zuu_y9cFEZ8. Acesso em: 15 Junho de 2017 às 13 horas.

VELHO, Gilberto. **Um antropólogo na cidade: Ensaio de antropologia Urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

VILLAR, Mauro. de Souza. **A vida no táxi: Uma análise sócio-jurídica dos conflitos e das regulações no mercado da mobilidade urbana em São Gonçalo**. 2015. Dissertação (Dissertação em Sociologia e Direito). Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito PPGSD/UFF.

Legislações Consultadas:

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988](#). Brasília. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado dia 28 de abr. de 2016.

BRASIL. Lei do Código Nacional de Trânsito Brasileiro de 23 de setembro de 1997. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em: 26 de mai. de 2018.

BRASIL. Lei do Transporte Remunerado Privado Individual de Passageiros de 26 de março de 2018. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13640.htm. Acesso em: 26 mai. 2018.

BRASIL. Lei Nacional de Mobilidade Urbana de 3 de Janeiro de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm. Acesso em: 25 de maio de 2018.