

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATU SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

MARCO AURÉLIO DOS SANTOS PEDRAZZOLI

*A AÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO:
O CASO UBER*

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: MARCELLO FRAGANO BAIRD

São Paulo
2017

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATU SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

MARCO AURÉLIO DOS SANTOS PEDRAZZOLI

*A AÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO:
O CASO UBER*

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo de de 2.017.

MARCELLO FRAGANO BAIRD

RESUMO

A partir de 2009, com o surgimento da UBER, multinacional americana da área de *software* aplicativo, o transporte individual de passageiros tem se transformado numa verdadeira batalha entre esta empresa e os taxistas na maioria das grandes cidades do mundo. Os taxistas alegam que as empresas de tecnologia como a UBER, geralmente multinacionais, operam ilegalmente impondo uma concorrência desleal. Estas empresas por seu lado questionam a constitucionalidade das leis que proíbem a livre concorrência e impedem a melhoria do serviço através do uso de tecnologia de ponta, menor preço e maior eficiência e qualidade, prejudicando os interesses dos consumidores. Este trabalho é um estudo sobre a ação política desses grupos de interesse que agiram na Câmara Municipal de São Paulo tentando influenciar a decisão dos vereadores em relação ao projeto proposto pelo vereador José Police Neto (PSD) em agosto de 2015. O projeto inicial visava regularizar o compartilhamento de automóveis bem como o transporte individual de passageiros por aplicativos buscando o aumento de passageiros por veículo e objetivando a diminuição de veículos em circulação nas ruas do município de São Paulo, e assim, desafogar o trânsito na cidade. O objetivo deste trabalho é contribuir para a compreensão da ação de grupos de interesse no recente processo democrático brasileiro e particularmente no legislativo municipal de São Paulo. O estudo procura mostrar como fatores de ordem econômica, trabalho e renda, motivaram os dois principais grupos de interesse, como esses grupos agiram para defender seus interesses e quais os resultados dessa ação na decisão dos vereadores. Foi utilizado o método de estudo de caso tendo como fonte de pesquisa documental as atas da tramitação do Projeto Legislativo disponíveis no site da Câmara Municipal de São Paulo, bem como entrevistas semiestruturadas com os principais atores políticos. A pesquisa possibilitou a conclusão de que a ação dos grupos de interesse que agiram no caso, principalmente dos taxistas, influenciou na decisão dos vereadores, porém outras variáveis também pesaram na decisão.

Palavras chave: grupos de interesse, lobby, pressão política, transporte individual de passageiros.

ABSTRACT

Starting in 2009, with the rise of UBER services, an american multinational in the application software area, private passenger transportation has become a real battle between this company and taxi drivers in most major cities in the world. Taxi drivers claim that technology companies like UBER, usually multinational, operate illegally by imposing unfair competition. These companies, on the other hand, question the constitutionality of laws that prohibit free competition and stand in the way of service improvement through the use of state-of-the-art technology, lower prices and greater efficiency and quality, damaging consumers interests. This is a study on the political action of these interest groups who acted in São Paulo City Hall trying to influence the councilmen's decision regarding the project proposed by city councilor Jose Police Neto (PSD) in August 2015. The initial project was aimed at regularizing the sharing of automobiles as well as the private transportation of passengers by applications seeking the increase of passengers per vehicle, aiming at the reduction of vehicle circulation in the streets of the city of São Paulo, thus relieving traffic in the city. The objective of this study is to contribute to the understanding of the interest groups` action in the recent Brazilian democratic process and particularly in the municipal legislature of São Paulo. The study seeks to show how economic, labor and income factors motivated the two main interest groups, how these groups acted to defend their interests and what were the results of this action in the councilmen's final decision. A Case Study Method was applied, using as documentary research source the minutes of the Legislative Project process available on the website of São Paulo City Hall, as well as semi-structured interviews with the main political players. The research made it possible to conclude that the action of the interest groups that acted in the case, mainly of the taxi drivers, influenced the decision of the councilmen's, but other variables also weighed in the decision.

Keywords: interest groups, lobbying, political pressure, private passenger transportation.

SUMÁRIO

RESUMO	iii
INTRODUÇÃO.....	1
Breve revisão bibliográfica (Fundamentação Teórica)	5
Sobre o problema da pesquisa e a metodologia empregada	15
CAPÍTULO 1 - O Contexto	18
1.1. O contexto do embate taxis x Uber	19
1.2. Sobre os grupos de interesse que agiram no caso e seus argumentos	25
CAPÍTULO 2 – Sobre as estratégias, a tramitação e os resultados.....	31
2.1. Principais estratégias utilizadas pelos taxistas.....	31
2.2. Principais estratégias utilizadas pela UBER e pelos <i>uberistas</i>	32
2.3. Sobre a tramitação do Projeto Legislativo.....	34
2.4. Sobre o PL 421/2015 original e suas mutações (substitutivos).....	42
2.5. Sobre os resultados da ação dos grupos de interesse.....	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
APÊNDICE	57
Perguntas formuladas aos vereadores e aos grupos de interesse	57

INTRODUÇÃO

Quem frequenta ou mesmo passa pela frente da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), pode observar o intenso entra e sai de pessoas interessadas em assuntos que ali são tratados ou em busca de orientação ou de solução para seus problemas. O histórico¹ da Câmara Municipal de São Paulo está repleto de casos de pedidos dos munícipes aos vereadores, uma verdadeira romaria, sugeriu um entrevistado. Assim nada mais natural e de interesse científico por parte deste aluno do curso em questão que estudar a ação por busca de interesses da população, de associações de moradores, de entidades representativas dos trabalhadores e das empresas nessa edilidade.

Por outro lado, o tema possibilita estudar e analisar o legislativo paulistano sob vários aspectos: estrutura, funcionamento do processo legislativo, tramitação dos processos, comissões, sessões plenárias e, principalmente, claro, a ação de grupos de interesse.

Na verdade, “o caso Uber” é uma referência de efeito, utilizada pela *mídia*, dada a repercussão do assunto nos meios de comunicação, ao Projeto Legislativo (PL) nº. 421/2015, proposto pelo vereador José Police Neto (antigo filiado ao PSDB e atualmente no PSD), que trata, entre outros assuntos correlatos, do sistema de compartilhamento de automóveis, em conformidade com o art. 254² da Lei Municipal nº. 16.050, de 31 de julho de 2014 (SÃO PAULO, 2014), que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

¹ Comentário relativo ao ano de 1952: “Dessa maneira, a Câmara tornou-se um grande canal para as reivindicações dos bairros por infraestrutura, saúde, educação, assistência e lazer. Aumentaram os apelos populares por mudanças. As Sociedades Amigos de Bairro levavam para a Câmara suas solicitações, que as dirigia à Prefeitura”. CÂMARA MUNICIPAL DE SP, 2012 (p.118).

² **Art. 254.** O compartilhamento de automóveis, definido como o serviço de locação de automóveis por curto espaço de tempo, será estimulado como meio de **reduzir o número de veículos em circulação.**

§ 1º O compartilhamento de automóveis deve incluir:

I - infraestrutura e medidas necessárias para o estacionamento dos automóveis compartilhados: **a)** vagas, exclusivas ou não, em vias ou locais públicos e privados; **b)** instalações de apoio e sinalizações do sistema;

II - **ações de incentivo ao compartilhamento de automóveis.**

§ 2º Os programas, ações e investimentos, públicos e privados, para o compartilhamento de automóveis devem ser orientados para **a estruturação de uma rede complementar de transporte**, associada às redes de transporte público coletivo de alta e média capacidade e às redes cicloviárias. Obs.: grifos deste autor.

Como veremos em seguida, os estudos acadêmicos sobre a ação de grupos de interesse ainda são escassos no Brasil, principalmente nos legislativos municipais, o que justifica a pesquisa acadêmica neste tema. Assim este trabalho visa contribuir para o esclarecimento sobre as motivações dos grupos de interesse que agiram no caso, suas estratégias de ação, seus meios de acesso aos decisores públicos (*policy makers*), sobre como a CMSP lidou com o assunto, sobre os resultados obtidos e principalmente avaliar a influência desses grupos de interesse sobre as decisões dos vereadores.

Considerações gerais sobre grupos de interesse, grupos de pressão e “lobby”.

Este trabalho trata da ação de grupos de interesses favoráveis e contrários à regulamentação do compartilhamento de automóveis através de aplicativos, em especial da empresa UBER³ na cidade de São Paulo. A regulamentação foi objeto de análise do Poder Legislativo do Município de São Paulo através do Projeto de Lei nº. 421/2015, do Vereador José Police Neto, e posterior regulamentação pelo Poder Executivo através do Decreto Municipal nº 56.981/2016 (SÃO PAULO 2016b).

Assim pretendo analisar a ação dos atores envolvidos nessa celeuma, a saber: a Sociedade Civil, representada pela empresa Uber e seus parceiros motoristas, pelos Taxistas e seus Sindicatos e pela população paulistana em geral que participou dos debates, o Poder Executivo representado pelo Prefeito e pela Secretaria dos Transportes e o Poder Legislativo representado pela Câmara Municipal.

Os conceitos aqui considerados sobre grupos de interesse, grupo de pressão e *lobby* foram discutidos na “Série Pensando o Direito” (2009), revista publicada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (MJ). Nesta série, em seu volume

³ UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA – CNPJ 17.895.646/0001-87 – Cadastrada na Receita Federal do Brasil, em 09/04/2013, com a atividade econômica principal de “Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis”.

8 de 2009, com a colaboração do professor Wagner Proton Mancuso e um qualificado grupo de pesquisadores, o tema “Grupos de Interesse e *lobby*” foi abordado com grande acuidade e adequação. Este tema, que já tinha sido tratado antes por aquela Secretaria num amplo seminário sobre o assunto, se consolidou neste excelente trabalho que aqui tomamos por referência. Esses conceitos, ou seja, seus significados são utilizados por todos os autores abordados na fundamentação teórica e provavelmente os trabalhos anteriores à publicação do MJ contribuíram para a conceituação proposta nessa edição da revista.

Segundo o estudo acima citado a origem da palavra *lobby* vem do vernáculo inglês e remete a antessala dos prédios públicos (*lobby*) onde pessoas aguardavam para conversar com políticos numa tentativa de influenciá-los a votar ou rejeitar projetos de seus interesses.

A liberdade de imprensa está intimamente ligada à atividade de *lobby*, pois este depende do apoio da opinião pública para ter suas demandas atendidas, cabendo à imprensa fazer a ponte entre os interessados e seus representantes, tornando público, detalhando as propostas dos lobistas e jogando luz em aspectos do processo legislativo e das relações governamentais.

Infelizmente no Brasil, o termo *lobby* foi erroneamente associado à corrupção e à ilegalidade, o que leva parte da doutrina a adotar outras expressões sinônimas para a atividade de *lobby* entre elas “relações governamentais” e “grupos de interesse”.

Outro mal-entendido é a dicotomia entre *lobby* bom ou ruim. Será considerado neste trabalho o pressuposto que *Lobby* é sempre uma atividade lícita, pois qualquer outro meio insidioso do exercício de pressão com vistas à obtenção de vantagem ilegal pode ser enquadrado em algum tipo penal como, por exemplo, tráfico de influência. Visando deixar o termo *lobby* com uma carga menos negativa e mais adequada, alguns projetos de lei em

trâmite no congresso pretendem regularizar essas atividades e traçar limites para sua atuação. A própria revista do MJ apresenta uma proposta de projeto de lei com esse objetivo.

Na introdução a revista considera necessário fazer algumas considerações esclarecedoras sobre o significado dos termos *lobby*, grupos de pressão e grupos de interesse antes de abordar diretamente o tema. Considera que grupos de interesse são compostos por pessoas que compartilham as mesmas ideias e interesses, buscando um objetivo comum⁴ e que podem nunca exercer qualquer tipo de pressão política. Já os grupos de pressão são um subconjunto do conjunto maior dos grupos de interesse. Assim quando o grupo de interesse deixa de ser passivo e passa a exercer pressão política deixa de ser grupo de ideias e interesses comuns para ser considerado um grupo de pressão social.

Já o conceito específico de *lobby* envolve os profissionais especializados a serviço dos grupos de pressão que entrarão em contato direto com as autoridades públicas.

Outro conceito referenciado pelos estudiosos do tema é o de *advogasse*. Baird (2012) comenta que alguns autores e principalmente as ONGs preferem este termo para expressar um interesse público diferenciado-o de *lobby* que defenderia interesse privado

Nacional é realizado diretamente.

Patri (2011) conceitua *advocacy* como o ato de advogar, exercido pelas organizações sem fins lucrativos, quando tentam influenciar algum aspecto da sociedade para mudança de comportamentos. Os ambientalistas, por exemplo, não fariam *lobby*, mas *advocacy*, quando defendem interesses não apenas do grupo, mas da sociedade em geral.

Oliveira (2004) classifica didaticamente o *lobby* em quatro categorias: o *lobby* público que se refere à atuação de órgãos e entidades do Poder Executivo pressionando os outros poderes; o *lobby* institucional, de departamentos de entidades privadas, que trata da relação direta das empresas com o poder público em geral; o *lobby* classista que defende e os

⁴ Conceitos citados na “Série Pensando o Direito” (2009).

interesses de sindicatos e entidades de classe e por fim o *lobby* privado que é praticado por escritórios especializados contratados para representar os interesses de seus clientes junto ao poder público.

O estudo da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça se preocupa em destacar que o lobista deve agir com transparência, pautar-se pela honestidade e respeitabilidade nas relações com as autoridades, conhecer os meandros dos processos políticos e dominar profundamente o assunto a ser pleiteado. É essa atuação esclarecedora e respeitosa que justifica o *lobby* como um instrumento legal de comunicação entre o poder público e o grupo de pressão.

Breve revisão bibliográfica (Fundamentação Teórica)

Sobre o processo público de decisão e a importância dos grupos de interesse

Lindblom (1981) comenta em seu livro⁵ que na “ciência política o estudo do processo decisório governamental e da sua racionalidade só veio à tona muito recentemente”. Prossegue argumentando que a multiplicação de influências que atuam sobre a política é enorme e para compreender o que se passa no processo de decisão é preciso estudar a atividade política em seu conjunto sistêmico, sendo que as dificuldades de avaliação são muitas vezes dramáticas. Segundo ele a “premissa de que o processo decisório avança de forma relativamente ordenada, racional, como numa dissertação acadêmica com princípio, meio e fim precisa ser contestada”. Ou seja, é o estudioso quem organiza e estrutura os fatos desordenados e procura dar uma ideia da racionalidade dos mesmos.

A dificuldade fundamental resulta da incapacidade cognitiva humana em absorver a complexidade dos problemas envolvidos. Mesmo com o auxílio dos computadores a mente humana não consegue abranger toda complexidade da realidade social onde a decisão está

⁵ O Processo de Decisão Política

inserida. O decisor encontra-se em uma situação muito difícil: se por um lado faltam-lhe informações específicas, por outro quando vai procurar essas informações encontra um volume excessivo de dados descoordenados e brutos o que torna sua interpretação uma tarefa muitas vezes impossível num pequeno período de tempo. Assim os parlamentares não tem tempo suficiente para refletir sobre centenas de projetos de lei apresentados.

Neste aspecto Lindblom(1981) cita um estudo (pg. 79) realizado sobre a política de comercio exterior dos Estados Unidos comprovando a dependência dos congressistas das informações provenientes dos grupos de interesse (nota 87). Com relação a esta dependência Lindblom cita o depoimento de um congressista: “Eles podem estudar e expor os assuntos de forma concisa. O legislador típico não tem nem tempo nem desejo de fazê-lo. Um lobista profissional pode explicar em dez minutos o que um congressista levaria horas para entender, lendo o projeto de lei” (pag. 80 – nota 88).

Esta dificuldade, em acompanhar todas as propostas apresentadas, foi detectada pela nossa pesquisa e quase todos os vereadores entrevistados confirmaram esta dificuldade constatada por Lindblom nos EUA.

Segundo ele, apesar de difícil, a análise racional, da questão em disputa, é importante para possibilitar uma iteração entre as partes levando a um conhecimento comum dos argumentos. Portanto a competição de ideias é essencial nas democracias pluralistas.

Lindblom continua com a exposição de sua visão sobre o tema do processo decisório concluindo que quando os grupos têm valores muito diferentes a argumentação lógica perde sua eficácia. Esta situação também foi detectada pela minha pesquisa como veremos.

Um aspecto destacado por Lindblom (1981), Mancuso (2007), e vários estudiosos do tema do processo decisório governamental é a importância da influência da liderança empresarial, pois as funções exercidas pelas empresas são essenciais à sociedade. Se as

atividades produtivas e financeiras não funcionaram a contento haverá uma série de inconvenientes para o público: desemprego, inflação, falta de crédito bancário, falta de produtos, filas, desvalorização dos salários, etc. Portanto é normal os governantes se preocuparem com o bom andamento dos negócios e com a prosperidade das empresas. Ambos, o governo e o mercado, têm amplos interesses comuns. Portanto o processo decisório governamental tende naturalmente para os interesses empresariais fazendo desses grupos de interesse participantes privilegiados no processo de decisão. Além desta convergência natural de interesses os empresários são possuidores de outros recursos para influir no processo de decisão: recursos financeiros, estrutura organizacional e amplo acesso aos decisores.

O autor destaca que, apesar da posição privilegiada dos grupos empresariais, para os outros segmentos da população os grupos de pressão representam o principal método de exercer influência no processo decisório político e, por outro lado, a capacidade de influência dos empresários não é infalível. Mancuso (2001) destaca que, em geral, quando a economia vai bem o poder dos empresários diminui e ao contrário quando a economia vai mal seu poder aumenta consideravelmente. Esta última situação foi a que ocorreu no caso aqui estudado.

Segundo Linblom (1981), possivelmente o motivo mais citado sobre a importância dos grupos de interesse é a de que constituem uma manifestação do livre pensamento e do direito à petição e assembleia - liberdades que caracterizam a democracia liberal.

Porém os grupos de interesse realizam importantes funções no processo decisório como proporcionar informação especializada e análises racionais específicas sobre os problemas das políticas, atenuando a falta de informações dos legisladores como destacado anteriormente. Assim os grupos de interesses privados provocam um intercâmbio criativo entre os cidadãos comuns e os líderes. A competição entre esses grupos expõem suas

diferenças, educa os cidadãos em geral ajudando também na identificação de quais os líderes servem melhor seus interesses.

Sua atuação serve também para reduzir o número de alternativas para exame e fiscalizar o poder público.

Outra explicação para a importância da manifestação dos grupos de pressão se baseia na necessidade de soluções resultantes da interação entre os grupos antagônicos. Porém para entrar no jogo é preciso organização, recursos e reconhecimento público, entre outras ferramentas de participação.

Lindblom (1981) destaca que, como “nossos” taxistas, certos grupos de pressão têm um objetivo à vista que perseguem com grande determinação. Esses grupos conseguem, às vezes, orientar com êxito a votação em torno de um tema específico o que é bem mais difícil quando se trata de uma causa comum defendida por um grupo interessado em vários assuntos.

O autor comenta ainda uma constatação manifestada por vários dos entrevistados nesse trabalho: os candidatos potenciais que não tem como aliado pelo menos um grupo de interesse importante muitas vezes não se elegem por falta de recursos e de votos interessados em seu desempenho específico.

Sobre as influências que afetam a decisão governamental

O professor Mancuso é o autor de um livro clássico (MANCUSO 2007) sobre a ação de grupos de interesses empresariais da indústria capitaneados pela CNI (Confederação Nacional da Indústria) e aborda, no período entre 1.996 e 2.003, o principal interesse desse grupo, ou seja, o tão discutido “Custo Brasil”. Nesse prestigiado trabalho Mancuso faz considerações sobre como medir a influência das ações de grupos de interesse sobre a decisão

da autoridade pública. Cita dois tipos gerais de indicadores para aferir influência: os baseados em impressões e os baseados em resultados.

Os indicadores baseados em impressões utilizam avaliações de pessoas envolvidas no caso como: perguntar ao influenciador se ele acha que teve influência, perguntar ao tomador de decisão se ele avalia que sofreu influência, perguntar ou pesquisar a opinião de observadores experientes como jornalistas cientistas políticos e especialistas no assunto.

Os indicadores de resultado por seu lado geralmente são divididos em dois grupos: os que indicam apenas convergência entre o interesse do grupo e a decisão tomada e os que procuram descrever em detalhe as ações do ator influenciador para aferir relações de causalidade.

Na minha pesquisa só não utilizei este ultimo indicador, pois os dados necessários a um estudo detalhado são de difícil obtenção dado o caráter do tema.

Portanto perguntei aos principais atores se acharam que influíram no caso, perguntei a alguns vereadores sofreram influência, e também a pessoas experientes sobre a existência real de influência e elaborei um Quadro geral para aferição de convergência.

Conforme pesquisa de Figueiredo e Limongi (2001) os poderes legislativos conferidos pela constituição brasileira ao poder executivo fazem com que este se torne o alvo principal do lobby da indústria. Mancuso (2007) comenta que nos muitos casos em que o setor industrial pressiona o Executivo esta pressão se dá desde a elaboração da proposição até o instante da sanção da mesma pelo executivo e ainda depois, na sua implantação por regulamentação específica. O contato com membros do alto escalão do executivo federal foi a estratégia mais utilizada pela maioria das associações industriais de acordo com a pesquisa de Mancuso. Esta realidade do processo político no nível federal se repete no município e vai ser importante na avaliação da influência no resultado do caso aqui estudado.

Citando os estudos de Vogel (1989), Mancuso destaca que o recurso à justiça é cada vez mais utilizado pelo empresariado como nos confirmam Baird (2012) e Taglialegna; Carvalho (2006). Assim este recurso é mais um fator de desequilíbrio do jogo de influências, pois contratar bons escritórios de advocacia depende de recursos consideráveis que geralmente só os empresários dispõem. Por outro lado Baird (2012) cita que tanto nos EUA como no Brasil diversos teóricos criticam o excesso de interferência do Judiciário na medida em que esta ingerência, às vezes excessiva, “engessa” o processo de regulamentação.

Voltando ao método proposto por Mancuso (2007), de verificar a ocorrência de um sucesso político pela constatação de convergência entre a demanda do grupo e o teor da decisão, ele mesmo admite que tal método não corresponde a dizer que tal sucesso ocorreu por causa da influência política do grupo. Por outro lado argumenta que um consenso sobre como medir influência está longe de ser atingido, não obstante o conceito de influência sempre possui uma conotação causal. Ou seja, seria preciso evidenciar que a decisão teve como causa a influência específica do interessado.

Através das suas pesquisas Mancuso (2007) conclui que avaliar a influência efetivamente exercida por um ator sobre uma decisão é um desafio que fascina vários autores que analisam a articulação de interesses. Cita o instigante estudo de March (1958:385) que enfatiza: “a influência é para o estudo da tomada de decisão o que a força é para o estudo do movimento”. E em outra citação, agora de Zisk (1969:10), conclui que “a mensuração da influência é a própria razão de ser do estudo dos grupos de interesse”.

Considerando a opinião de vários estudiosos sobre a complexidade desta tarefa Mancuso (2007) defende que método por ele proposto, e aqui utilizado, é eficiente para identificar sucessos e insucessos (convergência e divergência da decisão com os interesses em jogo), mas não para produzir evidências de níveis de causalidade.

Portanto prevalece o entendimento entre os estudiosos do tema de que a decisão política é resultado de um processo complexo em que intervêm diversos elementos. Da realidade imediata afloram questões inesperadas de todo tipo, geradas no seio da sociedade em consequência de questões como: a visibilidade e a intensidade dos conflitos sobre o tema, do local da disputa e das regras do jogo, do momento histórico e do ambiente cultural, dos recursos disponíveis pelas facções, das convicções e crenças do tomador da decisão, das diretrizes partidárias, da opinião pública, do eleitorado do parlamentar e muitos outros aspectos como a conjuntura internacional.

Resumindo Mancuso conclui que não havendo dúvida sobre a complexidade dos fenômenos sociais, o ofício do cientista social é abordar tal complexidade com os instrumentos a sua disposição para torná-la mais inteligível.

Assim este trabalho busca entender e explicar o processo de decisão no caso estudado focando principalmente em uma das variáveis causais: a ação dos grupos de interesse.

Sobre a organização, as estratégias e as motivações dos grupos de interesse.

Oliveira (2004) faz um amplo estudo do *lobby* no Brasil procurando esclarecer sua organização e estratégias de ação. Como vimos anteriormente a autora classifica os grupos de interesse em quatro grandes categorias: público, institucional, classista e privado.

Nesta trilha tanto Oliveira (2004) quanto Mancuso (2007) abordam um ponto importante sobre os grupos de interesse que estudaram: como se organizar e agir politicamente. Ou seja, como operacionalizar a defesa dos interesses do grupo social. O que chama a atenção nestes dois estudos é a influência norte-americana. Mancuso (2007) cita que a CNI opera de maneira muito semelhante aos lobbies americanos, talvez pela influência das empresas multinacionais conforme descreve Oliveira (2004). A autora cita também a história

do DIAP, quando , em 1.968, seus dirigentes visitaram a AFL-CIO ⁶ nos EUA para aprenderem sobre estratégias de ação política. Esta influência talvez ajude a explicar a grande capacidade de organização e mobilização dos taxistas na CMSP.

Apesar de um líder taxista ter explicado que capacidade de mobilização dos taxistas se deve ao grande número de metalúrgicos, bancários e trabalhadores oriundos de categorias profissionais com grande experiência reivindicatória a influência indireta da AFL-CIO não pode ser descartada, pois uma das estratégias propostas pelo DIAP são as grandes mobilizações com o objetivo de mostrar a dimensão e descontentamento da categoria. Estas grandes movimentações tem ainda o objetivo de chamar a atenção do público em geral e principalmente da mídia. Em paralelo, como o estrategista dos taxistas nos relatou e o DIAP também recomenda, um intenso trabalho de corpo a corpo junto aos vereadores foi realizado pelos representantes dos taxistas. Segundo esta fonte todos os vereadores foram visitados.

Outra explicação sobre a capacidade de mobilização dos taxistas, fornecida pela mesma fonte, é o fato de que os 35.000 taxistas autônomos e os 3.000 frotistas terem formado ao longo do tempo inúmeras associações. Quando os interesses do setor são ameaçados há uma união dessas associações sendo que os seus líderes coordenam as ações dos associados em sintonia com a estratégia delineada pelos líderes nas reuniões promovidas pelo Sinditaxi⁷. Essas duas competências foram principais explicações para eficiente operacionalidade dos taxistas.

Além disso, o Sinditaxi, com seus 70 anos de existência, conta com uma excelente sede própria, uma estrutura administrativa eficiente e, pelo que eu pude notar, com competentes estrategistas, além de grande acesso às autoridades: tanto do executivo como principalmente do legislativo paulistano.

⁶ AFL-CIO : um dos maiores sindicatos de trabalhadores dos Estados Unidos da América.

⁷ Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo - SINDITAXI

Quanto às empresas multinacionais, outro dos principais atores do caso em questão, Oliveira (2005) também descreve sua organização e estratégia de ação. Como já possuíam uma larga experiência no exterior, as multinacionais foram os primeiros grupos de interesse a utilizar o lobbying institucional (da própria instituição) no Brasil. Segundo a autora, as relações com os entes governamentais já eram praticadas pelos Departamentos de Relações Governamentais (RG) dessas empresas durante o governo militar.

A autora nos esclarece que os departamentos de RG atuam em sintonia com as suas matrizes e possuem coordenadores regionais e locais (América Latina e Brasil, por exemplo). O executivo de RG local é subordinado ao regional que coordena todas as ações na região sob seu comando. Constantemente há reuniões dos executivos de RG locais com o coordenador regional. Nessas reuniões são formulados cenários políticos globais e há intensa troca de experiências e debates sobre novas formas de ação.

O departamento de RG é estruturado segundo padrão projetado pela matriz e adotado por todas as filiais. O executivo principal de RG local faz adaptações pontuais para adaptar o padrão internacional à realidade local e conta com as equipes especializadas da empresa para obter as informações necessárias ao embate político. A autora declara que acredita que a conjugação da experiência internacional aliada ao conhecimento do funcionamento do sistema político local explica os ótimos resultados obtidos pelos *lobbies* das empresas multinacionais. Segundo ela, os experientes executivos de RG estando bem informados, contando com ótima estrutura organizacional, com uma estratégia bem delineada, com argumentos convincentes e com o apoio de um grupo coeso, competente e experiente, é difícil não obterem sucesso na defesa dos interesses da empresa.

No caso da UBER, por ter presença recente no Brasil, a empresa utilizou os serviços de escritórios especializados e do apoio de entidades da classe empresarial. Além do mais a UBER com sua experiência internacional tinha importantes informações a oferecer ao

executivo no sentido de analisar alternativas reais para regulamentar adequadamente a atividade. Percebendo sua fraca influência histórica junto aos vereadores e conhecendo os poderes do executivo no Brasil provavelmente a empresa concentrou o foco de seu trabalho de lobby neste poder.

Mancuso (2007), Baird (2012) e Taglialegna; Carvalho (2006) se preocupam em esclarecer os motivos que levaram os grupos de pressão a agir e em detalhar suas estratégias de ação. Quanto aos motivos para a ação os três autores acima citados concluíram por motivos econômicos. Mancuso (2007) constata conjuntura econômica de aumento da competição que aglutinou os empresários em torno de um tema comum (O Custo Brasil). Para Baird (2012) a motivação dos grupos empresariais afetados se deu pela ameaça a seus interesses econômicos, no caso a regulamentação da propaganda de produtos alimentícios. Taglialegna; Carvalho (2006) destacam também a ameaça da regulamentação restritiva sobre os alimentos transgênicos o que poderia inviabilizar negócios dos agricultores e dos produtores desses alimentos.

Porém, o que não ocorreu no caso aqui estudado, é importante citar a existência de importantes grupos de interesse não econômicos como os ambientalistas, os evangélicos (defensores de questões morais), A CNBB, as feministas, etc. Porém esses grupos, devido à carência dos recursos acima elencados, geralmente, não conseguem influir de modo significativo nas decisões governamentais. Geralmente seu sucesso está na associação com grupos mais equipados para o tipo de batalha política aqui analisada.

No caso aqui estudado, “o caso UBER”, como veremos, o que motivou a ação dos taxistas foi o avanço da UBER sobre o mercado de transporte individual de passageiros através da estratégia de menores preços. Assim, tanto para os taxistas como para os *uberistas*⁸ os motivos que mais importaram foram trabalho e renda.

⁸ Os motoristas que compartilham seus automóveis utilizando a plataforma UBER foram apelidados, nas Audiências Públicas, de *uberistas* para contrastar com os taxistas.

Observa-se em todos os importantes trabalhos nacionais aqui analisados que o foco dos estudos foi na esfera federal de todos e a observação recorrente de que os estudos sobre grupos de interesse são ainda escassos no Brasil, apesar da sua abundância principalmente nos Estados Unidos. Portanto a escassez de estudos neste campo aqui no Brasil é agravada pelo fato de que os poucos estudos realizados focam a arena federal e, portanto as arenas estaduais e municipais são ainda menos estudadas. Assim um dos objetivos deste trabalho é contribuir para a diversificação desse campo de estudo acadêmico, particularmente estudando a ação de grupos de interesse no Legislativo Municipal paulistano.

Quanto ao problema central da pesquisa destes estudos nacionais conclui-se que, principalmente nos estudos de Mancuso (2007), Baird (2012) e Santos (2014), o foco central é a variável dependente: a decisão das autoridades públicas. Por outro lado cada um deles estuda à sua maneira a influência das variáveis independentes, principalmente a ação dos grupos de interesse sobre estas decisões.

O meu estudo vai seguir por essa mesma trilha: investigar as motivações, as estratégias de ação dos grupos de interesse, o ambiente político e social, para tentar caracterizar e tentar comprovar sua influência sobre as decisões dos vereadores paulistanos no caso em questão. A grande diferença é que o meu trabalho é apenas um breve estudo exploratório objetivando motivar outros estudiosos da CMSP a enveredar pela trilha aqui explorada: a ação de grupos de interesse na CMSP.

Sobre o problema da pesquisa e a metodologia empregada

O problema de pesquisa deste trabalho, e também de todo grupo de autores abordados na fundamentação teórica, é saber se e como a ação dos grupos de interesse (variável independente) influencia a decisão (variável dependente) do tomador de decisão pública (*policy maker*). Para responder essa questão pretendo identificar os grupos de

interesse que agiram no caso, quais seus argumentos, recursos e estratégias de ação, como se comportaram os vereadores antes e depois da influência dos grupos e finalmente analisarei qual a decisão tomada. Esta decisão convergiu para o pleiteado por determinado grupo? Houve outras variáveis que efetivamente podem ter influenciado a decisão?

Para abordar o problema utilizarei a metodologia qualitativa por estudo de caso e as ferramentas de coleta de dados serão a pesquisa documental das Atas das Sessões Parlamentares e das Audiências Públicas (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Projetos/Sessões*) e a pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas (ver Apêndice).

Para lastrear a resposta ao problema da pesquisa pretendo pesquisar dados para tentar responder, principalmente, seis perguntas básicas sobre o caso:

- Quais os grupos de interesse que agiram no caso em pauta?
- O que motivou a ação destes grupos de interesse?
- Qual sua posição em relação ao PL?
- Quais os argumentos e estratégias de pressão que utilizaram?
- Quais os resultados e quais grupos foram beneficiados pelas decisões?
- Além da pressão dos grupos de interesse houve outras questões que podem ter influenciado a decisão dos vereadores?

Quanto aos critérios de análise dos resultados utilizarei os mesmos definidos por Mancuso (2009) com adaptações, conforme o Quadro I abaixo:

Quadro I - Matriz de avaliação dos resultados das decisões dos vereadores no caso

	DECISÃO DO LEGISLATIVO	POSIÇÃO DO GRUPO DE INTERESSE	RESULTADO CONSIDERADO
1	NOVA NORMA JURÍDICA APROVADA	FAVORAVEL	SUCESSO
2	NOVA NORMA JURÍDICA APROVADA	FAVORÁVEL COM RESSALVAS	SUCESSO
3	NOVA NORMA JURÍDICA APROVADA	CONTRARIA COM REESSALVAS	INSUCESSO
4	NOVA NORMA JURÍDICA APROVADA	CONTRARIA	INSUCESSO
5	NORMA REJEITADA OU ARQUIVADA	FAVORAVEL	SUCESSO
6	NORMA REJEITADA OU ARQUIVADA	FAVORÁVEL COM RESSALVAS	SUCESSO
7	NORMA REJEITADA OU ARQUIVADA	CONTRARIA COM REESSALVAS	INSUCESSO
8	NORMA REJEITADA OU ARQUIVADA	CONTRARIA	INSUCESSO

Fonte: Mancuso (2009) – adaptada para o caso estudado.

Ou seja, quando o interesse do grupo de pressão for convergente (favorável) com a decisão o resultado da sua ação será considerado um sucesso.

Nossa hipótese é que a pesquisa deve confirmar os estudos citados na referência bibliográfica, ou seja, as estratégias de ação dos grupos de interesse influenciam a decisão parcialmente sendo que outras variáveis também podem influenciar como: a ideologia, a convicção e *background* (setor profissional de onde provém) do vereador, o ambiente sociopolítico e econômico, as repercussões e exposição na mídia, o fechamento de questão pelo partido (que não houve no caso), o financiamento da campanha do vereador (não estudado), o interesse do executivo, entre muitos outros.

Sobre as entrevistas realizadas pessoalmente

Foram realizadas 11 entrevistas formais com:

- Um vereador totalmente favorável ao PL 421/2015
- Dois vereadores totalmente contrários ao PL 421/2015
- Um vereador favorável em alguns pontos e desfavorável em outros aspectos.
- Dois Procuradores Legislativos
- Um Consultor Técnico Legislativo com mais de 20 anos de casa.
- Dois representantes dos taxistas autônomos (Sinditaxi)

- Um representante dos *uberistas*
- Um chefe de gabinete de Vereador Favorável ao PL 421/2015

Vale lembrar as múltiplas tentativas infrutíferas deste autor no sentido de contatar a UBER no seu e-mail oficial e por telefone, tentativas que foram respondidas com respostas evasivas como orientação para contatar outras pessoas que não respondiam aos e-mails enviados. Parece que a empresa é defensora do lema “o segredo é a alma do negócio”⁹, o que se confirma pelas lacônicas e raras declarações de seus representantes à imprensa.

CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO

Apesar da amplitude do tema, e do risco de desviar o foco do estudo do caso em si, acredito ser importante tecer aqui algumas considerações sobre o que a mídia e a academia estão denominando de “*Disruptive Technology*” (LAURELL, 2016).

Segundo esse autor o termo designa inovações que criam novos produtos ou serviços, desestabilizando o mercado e a regulamentação tradicional. Estas inovações *disruptivas* são, geralmente, algo mais simples, mais barato e mais eficiente do que o atualmente disponível ou que inexistia anteriormente criando novos mercados.

Assim, por exemplo, como o automóvel no final do século XIX e início do XX provocou uma inovação no transporte, na economia e na legislação, atualmente a utilização massiva nos negócios das tecnologias de informações, das redes de computadores, do *GPS*¹⁰, dos *smartfones*, etc., vem provocando rupturas nos mercados tradicionais que criam vácuos na legislação. Hoje em dia essas inovações possibilitam que se compre livros pela internet em formatos digitais causando uma ruptura no tradicional mercado livreiro, o mesmo

⁹ O e-mail e telefone que constavam no cartão do CNPJ (Consulta à Receita Federal) da UBER em 30/08/2016 são de uma empresa de advocacia que presta serviços de abertura de empresas.

¹⁰ *GPS* é a sigla para *Global Positioning System*, “Sistema de Posicionamento Global”, e consiste numa tecnologia de localização e geoprocessamento por satélite.

ocorrendo no mercado jornalístico e em outros setores, gerando tumulto no mercado tradicional e, portanto, a necessidade premente de regulamentação destas novas atividades econômicas. Como essas transformações ocorrem inesperadamente e se espalham com uma velocidade muito rápida, o poder público fica meio desconcertado sobre o que deve fazer.

O aplicativo¹¹ da empresa Uber é uma dessas novas tecnologias *disruptivas* que surgiram nos últimos anos e que impactaram o mercado de taxis nas principais cidades do mundo.

Neste trabalho abordarei o que ocorreu na cidade de São Paulo com as tentativas de regulamentação desta nova tecnologia que abrange também a nova tendência de compartilhamento de ativos (carros, casas, quartos, bicicletas, etc.) entre as pessoas e que tem sido chamada de “*sharing economy*” (PEN 2016).

Apresentarei de forma resumida os acontecimentos derivados do impacto da nova tecnologia no mercado de taxis, com os protestos dos taxistas, no judiciário, com o intenso debate sobre como a legislação aborda e deveria abordar a nova atividade e no parlamento paulistano que buscava regulamentar a nova atividade da forma mais adequada.

1.1. O contexto do embate taxis x Uber

Os taxistas de São Paulo se mobilizaram para a defesa de seus interesses, desde meados de 2014¹², por considerarem que vêm sofrendo prejuízos pela concorrência desleal promovida pela UBER, uma empresa do setor tecnológico de software, criada nos Estados Unidos em 2009. Esses profissionais consideram a prestação de serviços de transporte público

¹¹ O aplicativo, também conhecido como *e-hailing*, possibilita se requisitar um táxi através de um dispositivo eletrônico, geralmente um celular ou *smartphone*, substituindo os métodos tradicionais por ligações telefônicas para centrais de rádio taxis ou simplesmente ir para a rua aguardar um táxi passar pelo local.

¹² A primeira cidade brasileira onde a UBER começou a operar foi o Rio de Janeiro, em maio de 2014, seguido de São Paulo, no final de junho do mesmo ano e de Belo Horizonte em setembro de 2014.

individual remunerado de passageiros exclusivos da sua categoria e acusam de ilegal a prestação do serviço por motoristas particulares vinculados a empresas de gerenciamento de viagens por tecnologia de software como a UBER.

A situação se repete em outras grandes cidades do Brasil, como o Rio de Janeiro e Belo Horizonte, e em outros países principalmente na Alemanha, Espanha, França, Holanda, Itália e Canadá, que também vivenciaram esse tipo de confronto entre os taxistas e a empresa.

No Brasil a Lei Federal nº 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista, determina o caráter privativo dessa atividade¹³, com utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de até sete passageiros. Em municípios com mais de cinquenta mil habitantes é obrigatório o uso de taxímetro.

O assunto é polêmico, pois a própria utilização na lei da palavra “privativa” gera interpretação diversa da que se constasse a expressão “exclusiva”. Esta expressão implicaria em proibição explícita de outros serviços de transporte particular de passageiros. Porém essa vedação genérica seria materialmente inconstitucional, nos termos do que dispõe a atual Carta Constitucional quanto ao regime da livre iniciativa (art. 1º, IV), à liberdade no exercício de qualquer trabalho (artigo 5º, inciso XIII), à livre concorrência (art. 170, caput, inciso IV) e ao livre exercício de qualquer atividade econômica (art. 170, parágrafo único) (BRASIL. *Constituição 1988*).

Já a Lei Federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) determina, no seu artigo 12, que "os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público

¹³ Segundo a Lei Federal nº 12.468/2011 em seu Art. 1º: Fica reconhecida, em todo o território nacional, a **profissão de taxista**, observados os preceitos desta Lei. No Art. 2º decreta “ **É atividade privativa dos profissionais taxistas** a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros”. Grifos meus.

municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas".

Todavia o modelo de negócios da UBER propõe a oferta de serviços de compartilhamento de veículos de motoristas particulares não taxistas para atender ao transporte individual remunerado de passageiros.

Em um parecer elaborado em julho de 2015 pelo professor Daniel Sarmiento (SARMENTO 2015), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, a pedido da UBER, o jurista considerou que o transporte individual de passageiros pode ser público ou privado, neste caso uma atividade econômica *stricto sensu*. Assim se o transporte público individual de passageiros, considerado como serviço de utilidade pública, se sujeita à regulação estatal específica, o transporte privado individual de passageiros, como atividade econômica comum, também deve estar sujeita à regulação estatal, porém com regulamentação diversa, segundo o jurista.

Seu argumento é que a atividade de transporte individual de passageiros não pode ser qualificada como serviço eminentemente público, visto não possuir regime jurídico próprio e também não visar suprir uma necessidade essencial que mereça ser universalizada, ao inverso do que ocorre com o serviço de transporte coletivo de passageiros, por exemplo. Portanto a atividade econômica da empresa UBER e dos motoristas associados, por não se caracterizar como serviço de taxi, não dependeria de prévia licença ou autorização estatal até o advento de regulamentação que disponha em sentido contrário. Ampara sua conclusão nos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e do livre exercício de qualquer atividade econômica, em conformidade com o Artigo 170 da Constituição Federal¹⁴.

¹⁴ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
IV - livre concorrência

Assim, continua argumentando o professor Sarmiento, a regulação estatal dessa nova atividade deveria salvaguardar o interesse público e a liberdade de escolha da população, impedindo a criação de um monopólio do transporte individual de passageiros em favor dos taxistas.

Para se associar à UBER os motoristas particulares precisam apenas se cadastrar na empresa e atender seus regulamentos internos. Sendo aprovados, poderão utilizar a plataforma para serem convocados via *smarthfone* para prestar o serviço de transporte individual de passageiros, o que tem acirrado o protesto dos taxistas em todo mundo.

Enquanto isso em São Paulo a legislação era, em meados de 2015, totalmente favorável aos taxistas. A profissão é regulamentada pela Lei Municipal nº 7.329/1969. Essa lei exige que o veículo usado no transporte remunerado de passageiros deva apresentar características especiais de identificação, aprovadas previamente pela Prefeitura, como siglas ou símbolos, taxímetro ou aparelho registrador, devidamente lacrado pela autoridade competente; caixa luminosa, com a palavra "Táxi", cartão de identificação do proprietário e do condutor bem como tabela de tarifas em vigor.

Já a Lei Municipal 15.676/2012 estabelece em seu Art. 1º que “É vedado o transporte remunerado individual de passageiros sem que o veículo esteja autorizado para esse fim”.

Em outubro de 2015 a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) votou e aprovou o Projeto de Lei nº 349/2014, do vereador Adilson Amadeu (PTB), proibindo o serviço prestado por este tipo de aplicativo. Amadeu argumentava que o serviço prestado por particulares não oferecia segurança aos passageiros, visto que os motoristas e os carros cadastrados na UBER não obedeceriam às mesmas normas e determinações pelas quais passam os taxistas.

O projeto foi transformado na Lei Municipal nº 16.279, de 8 de outubro de 2015, dispondo sobre a proibição de uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para transporte remunerado individual. Essa lei dispôs nos seus artigos 1º e 2º o seguinte teor:

Art. 1º - Fica proibido no âmbito da Cidade de São Paulo o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos.

Art. 2º - Para efeitos dessa Lei fica também proibida a associação entre empresas administradoras desses aplicativos e estabelecimentos comerciais para o transporte remunerado de passageiros em veículos que não atendam exigências da Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969, que estabelece normas para execução do serviço na Cidade de São Paulo.

Logo depois em janeiro de 2016 a CMSP aprovou o PL 243/2015, de autoria do vereador Salomão Pereira, ex-taxista, regularizando a utilização de aplicativos para a conexão entre passageiros e os prestadores do serviço de transporte individual remunerado de passageiros que, no projeto, é considerado exclusivo dos taxistas. Este projeto foi sancionado pelo prefeito e transformado na Lei Municipal nº 16.345 de 04 de janeiro de 2016.

Porém neste momento a conjuntura protecionista aos taxistas começava a mudar. Em 29/12/2015 o executivo paulistano apresentou no site da Prefeitura uma Consulta Pública “destinada a colher manifestações da população sobre a minuta de Decreto que regulamentaria o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros e carona solidária” (SÃO PAULO 2015).

Em linhas gerais a minuta propunha, com relação ao transporte individual por motoristas particulares, que as operadoras deveriam se registrar como Operadoras de Transporte Credenciadas (OTCs) e adquirir créditos por quilômetros rodados. Corridas e chamadas seriam feitas exclusivamente por meio de plataformas das OTCs, com

disponibilização de pagamento eletrônico, avaliação do condutor, recibo eletrônico e foto com identificação do motorista antes da viagem, compartilhamento de dados de origem e destino, duração e preço das corridas.

Quanto ao compartilhamento de viagens sem fins lucrativos (Carona Solidária) as Operadoras deveriam oferecer sistema para conectar passageiros com destinos semelhantes (até 4 passageiros/viagem) e propunha o pagamento dividido das corridas.

Quanto ao modelo de crédito por quilometragem proposto alegava que permitiria a formulação de políticas públicas de mobilidade urbana de interesse do município como utilização em horários alternativos, inclusão de pessoa com deficiência, tráfego em horários alternativos e estímulo ao atendimento à periferia.

Assim o Executivo sinalizava que não continuaria a apoiar a proibição das novas tecnologias para transporte individual de passageiros. No dia seguinte os taxistas protestaram de forma veemente em frente à prefeitura.

Por outro lado as leis municipais proibindo a operação de plataformas de compartilhamento de veículos começaram a ser derrubadas, e liminares concedidas, através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) apresentadas à Justiça. A Uber e similares eram assim liberadas para operar até que o mérito das ações fosse julgado.

Em meio a esta acirrada disputa, em 18 de agosto de 2015, antes da proposta de Consulta Pública da Prefeitura ser apresentada, o vereador José Police Neto (PSD) se antecipou ao Executivo e apresentou proposta de regulamentação dessa nova modalidade de transporte individual de passageiros através do seu Projeto de Lei (PL) nº 421/2015. O PL, que dispõe sobre o compartilhamento de automóveis, entre outros assuntos, tramitou rapidamente e foi aprovado em primeira votação na Sessão Extraordinária de 21 de dezembro de 2015.

Segundo declaração do vereador Police Neto à época: “as consequentes decisões judiciais que impediram a proibição dos aplicativos para transporte individual de passageiro em veículos privados impõem à cidade de São Paulo um grande risco de ter esta modalidade operando sem normalização” (CMSP 2016a)

1.2. Sobre os grupos de interesse que agiram no caso e seus argumentos

Principais representantes do Governo Municipal e suas preocupações

Participaram das Audiências Públicas os senhores Ciro Biderman da Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) e Rodrigo Pirajá da SP Negócios que basicamente defenderam os argumentos apresentados na Consulta Pública citada acima.

Resumindo os principais argumentos apresentados pelos representantes do Governo e pelos vereadores favoráveis ao PL 421/2015 eram melhorar a mobilidade na cidade através do aumento do número de passageiros por automóvel e consequentemente diminuir o nº de automóveis particulares em circulação através do uso da tecnologia.

Pretendiam ainda, apoiando o PL do vereador Police Neto, superar as restrições que o Judiciário estava impondo às proibições sobre os serviços de transporte por veículos particulares através de plataformas eletrônicas e regularizar o serviço para evitar o descontrole e a insegurança.

Quanto a aumentar a arrecadação do município não tocaram no assunto.

Principais representantes dos interesses dos Taxistas e seus argumentos

O PL foi combatido veementemente pelos sindicatos dos taxistas através de seus representantes: Natalício Bezerra (Presidente do Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo – Sinditaxi - e ex-vereador), Giovanni Romano (Sinditáxi), Wagner Caetano (Movitáxi), Edmilson Americano (Aracontáxi, de Guarulhos).

Os taxistas, que tem um relacionamento histórico com os vereadores paulistanos, sendo que vários taxistas já exerceram ou exercem o cargo de vereador, contaram com o apoio mais incisivo dos vereadores Adilson Amadeu (PTB), Salomão Pereira (PSDB), Dalton Silvano (DEM) e Abou Anni (PV). Estes vereadores foram citados na entrevista com o representante do Sinditaxi.

Contaram ainda com o testemunho de usuários tradicionais de taxi convocados para dar sua opinião.

Nas APs esses representantes apresentaram depoimentos exaltados que procuro reproduzir no Quadro II abaixo:

QUADRO II – principais argumentos dos taxistas

	Natureza do argumento	Observações sobre o argumento
1	Ilegalidade da atividade da UBER	Pela legislação em vigor a atividade é exclusividade dos taxis
2	Taxis Pretos	O Prefeito criou os taxis pretos para abrigar A UBER e esta não aderiu
3	Concorrência desleal	Os taxistas precisam de alvará de funcionamento e atedem inumeras exigências que a UBER e similares não pagam, por isso é concorrência desleal
4	Motoristas da UBER são inespertos e despreparados	Os taxistas passam por treinamento específico, cadastram-se no CODUTAX e são fiscalizados pela prefeitura e aos motoristas da UBER não é exigido preparo nem experiência.
5	Não há necessidade da UBER no modal dos taxi	A estrutura atual dos taxistas está preparada, inclusive com tecnologias similares, para atender adequadamente a demanda
6	Compartilhamento via taxis	Porque não compartilhar taxis ao invés de particulares ilegais ?
7	Não vai diminuir o nº de veiculos	Uma redução significativa do número de automóveis nas ruas depende de um transporte coletivo de qualidade e de sua integração (metrô, ônibus e trem)
8	Lobby ilegal da UBER	A UBER utilizaria de seu poder financeiro para oferecer vantagens pessoais aos decisores (afirmação citada nas APs)
9	Capitalismo destrutivo	A UBER representaria o pior lado do capitalismo, agindo sem limites e sem moral Após dizimar a concorrência taxista elevariam os preços para ganhar mais.
10	Baixo custo só temporário	Os uberistas não consideram em seus custos a depreciação dos veículos e a longo prazo estarão com seus veículos desgastados sem ter se preparado financeiramente para a reposição.

Fonte: Atas das Sessões Plenárias e das APs. Elaboração própria.

O argumento mais citado e mais incisivo foi quanto à ilegalidade da atividade da UBER no sentido de operar diretamente no transporte individual de passageiros contrariando a legislação vigente. Os taxistas e seus aliados alegam que a UBER e empresas similares como a CABIFY e WILLGO, exercem atividades ilegais e clandestinas. Além de exercer

uma atividade ilegal a mesma é predatória e sua regulamentação iria acabar com a antiga profissão de taxista.

Uma prova da postura irresponsável e prepotente da UBER, segundo os taxistas, seria sua recusa em aderir à modalidade de TAXIS PRETOS, implantada pela Prefeitura para acomodar a nova tecnologia. A empresa alegou que sua atividade não é taxi. Os taxistas afirmam que direta ou indiretamente a UBER opera com transporte remunerado individual de passageiros que, segundo a legislação vigente, é exclusiva dos taxis. Nessa linha alegam que a concorrência da UBER é predatória e desleal sendo que Projeto de Lei em discussão não iguala as exigências feitas atualmente aos taxistas.

Segundo os taxistas o PL vai permitir o aumento desleal da concorrência num setor onde não existe demanda para todos inclusive depois do advento dos taxis pretos.

Quanto à qualidade e segurança alegam que o serviço de taxi em São Paulo melhorou muito com as ultimas exigências da prefeitura como uniforme, higiene e limpeza, máquina para cartão eletrônico, padronização da comunicação com os passageiros, etc. Por outro lado alegam que os motoristas particulares parceiros da UBER não têm experiência anterior com este serviço, nem formação, sendo que a avaliação do currículo do motorista ficaria a cargo das empresas de tecnologia o que poderia possibilitar a admissão de pessoas com antecedentes criminais e mal intencionadas. Essa questão da segurança foi particularmente ressaltada no depoimento de um vereador defensor dos taxistas. Segundo ele a frágil seleção dos motoristas feita pelas empresas de tecnologia configurava um evidente perigo para a segurança dos usuários.

Em relação à tecnologia os taxistas alegam que são a favor da modernidade e que eles já estão utilizando tecnologia semelhante a da UBER. Portanto o correto seria regularizar o compartilhamento de viagens por aplicativos utilizando os próprios taxis que estariam totalmente preparados e legalizados para exercer essa nova modalidade.

Argumentam que o objetivo do PL de diminuir o número de veículos nas ruas por meio da tecnologia de compartilhamento de veículos não é plausível por ter um impacto muito pequeno no número de pessoas transportadas. Segundo os taxistas o que realmente causaria um impacto significativo nesta questão seria o aumento e a melhoria do transporte coletivo de passageiros bem como a interoperacionalidade entre ônibus, metrô e trem.

Denunciam ainda que o enorme poder econômico da UBER estaria beneficiando ilegalmente vereadores e o próprio executivo.

Quanto ao preço menor cobrado pelos motoristas da UBER alegam estes tem custo menor em virtude de não atenderem as exigências legais feitas aos taxistas além de não considerarem a depreciação do veículo. Alegam ainda que a UBER explora o desemprego e o desespero dos desempregados e que no futuro, quando exterminarem a concorrência dos taxistas, aumentariam os preços.

Em relação à questão dos impostos este autor foi pessoalmente à Secretaria de Finanças da Prefeitura que esclareceu sobre a Lei 14.864/2008 que isenta de ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) tanto os taxistas como *os uberistas*.

Principais representantes dos *uberistas* e seus argumentos

Os principais vereadores a favor do PL 421/15 além do autor, vereador José Police Neto (PSD), foram os vereadores do PT, liderados por Senival Moura (Líder do PT), do próprio PSD, do PR, do PDT e do PCdoB.

Quanto aos principais representantes dos uberistas que se apresentaram nas APs se destacaram: o senhor Daniel Mangabeira (representante da Uber no Brasil), o representante da Associação dos Condutores da Uber, Nelson Basoli da Associação dos Parceiros em Aplicativos Motoristas Profissionais Autônomos (APAMPA), Paulo Acras, presidente da Associação de Motoristas Parceiros das Regiões Urbanas do Brasil (Amparu) e o

representante da AMAA (Associação dos Motoristas Autônomos por Aplicativos). Além de usuários da Uber convocados para dar sua opinião

No quadro III abaixo apresento os principais argumentos que a UBER e os *uberistas* apresentaram nas Audiências Públicas.

QUADRO III – Principais argumentos dos *uberistas*.

	Natureza do argumento	Observações sobre o argumento
1	Melhor qualidade e menor preço	Filosofia de satisfação efetiva do cliente. A nova tecnologia viabiliza uma logística mais eficiente e um atendimento mais rápido com menor custo
2	Ilegalidade do "monopólio" dos taxis	Aumento das opções de escolha dos usuários. Máfia dos alvarás
3	Não é serviço de taxi	O serviço oferecido não é taxi mas de compartilhamento por plataforma
4	Defesa da regulamentação	Querem operar legalmente e pagar impostos
5	Crescimento do mercado com as inovações tecnológicas	Os preços mais baixos, a facilidade de acesso e a melhoria de qualidade vão criar novas oportunidades e ampliar o mercado
6	Solução para o desemprego	Os motoristas da UBER geralmente são pessoas desempregadas
8	Usuários aprovam a UBER	Os uberistas não pegam passageiros na rua . Estes que procuram o serviço
9	Avanço natural da tecnologia	Impedir o uso de novas tecnologias seria como impedir a luz elétrica em função da defesa dos trabalhadores nas fabricas de velas.
10	Violência do lobby dos taxistas	Esta violência evidencia uma postura anti-democrática

Fonte: Atas das Sessões Plenárias e das APs. Elaboração própria.

A UBER centraliza seus argumentos na questão da melhoria da qualidade dos serviços, no menor preço, no interesse dos usuários e na inconstitucionalidade das leis que restringem a livre concorrência.

Alega que há um verdadeiro monopólio dos taxistas nos serviços de transporte individual de passageiros e que haveria um negócio milionário envolvendo a venda ilegal de alvarás que estaria por trás do *lobby* dos taxistas. Os alvarás para táxis sempre foram sorteados em São Paulo e sua comercialização é proibida por lei. Porém segundo os *uberistas* os alvarás eram negociados por até R\$ 200.000,00 no mercado negro. Depois da implantação dos serviços da Uber o preço dos alvarás caiu muito¹⁵.

¹⁵ Segundo informação prestada por um taxista entrevistado informalmente o preço médio dos alvarás para taxis caiu para uma média de R\$ 30.000,00 após a chegada e consolidação da UBER.

Outro argumento fundamental da UBER é a alegação de que não fornece um serviço de táxis e sim o aluguel do software de gerenciamento¹⁶ de viagens (aplicativo) que conecta o usuário ao motorista que quer compartilhar seu veículo.

Alega que quer a regulamentação justamente para poder operar normalmente, pagando impostos e taxas e se adequando as exigências do poder público.

Argumenta ser o negócio de compartilhamento revolucionário no sentido de oferecer oportunidade de uso efetivo de recursos inativos (veículos ociosos dos *uberistas*) e que a tendência para o futuro seria as pessoas deixarem seus veículos em casa e utilizar os disponibilizados pelo aplicativo de uma forma rápida, segura e barata. Acredita, portanto, que a demanda iria aumentar muito e os taxistas não seriam prejudicados, além de contribuir para a diminuição do desemprego.

Assim o que estaria ocorrendo seria uma evolução natural e inevitável da tecnologia como ocorreu no passado recente com a luz elétrica substituindo as velas na iluminação.

A prova de seu argumento seria que são usuários que procuram os motoristas da UBER e se esse serviço não fosse melhor que os taxis a UBER não teria sucesso. Os motoristas que usam o aplicativo da UBER não pegam passageiros na rua e, portanto o sucesso do novo modal é a prova de que os usuários são a favor da UBER e a aprovam. Portanto porque não deixar o mercado decidir o que é melhor para os usuários? Com a regulamentação proposta o mercado poderia decidir livremente o serviço que quer usar. Por outro lado esse grupo de interesse afirma que a ilegalidade está na estratégia violenta e

¹⁶ A UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA – CNPJ 17.895.646/0001-87 (MATRIZ) – Cadastrada na Receita Federal do Brasil, em 09/04/2013, com a atividade econômica principal de “Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis”. Atividades econômicas secundárias: “Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação”; “Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica; “Consultoria em publicidade” e “Atividades de intermediação e agenciamento e negócios em geral, exceto imobiliários””. Consulta em 30/05/2016.

arbitrária dos taxistas que não aceitam uma competição saudável e honesta. A tecnologia inovadora beneficia o usuário oferecendo um serviço de qualidade superior, mais rápido no atendimento, mais barato e mais preocupado com a satisfação do cliente.

CAPÍTULO 2 – SOBRE AS ESTRATÉGIAS, A TRAMITAÇÃO E OS RESULTADOS

2.1. Principais estratégias utilizadas pelos taxistas

Os taxistas valeram-se do vínculo histórico com o vereador Adilson Amadeu (PTB), ex- presidente do Sindicato dos Despachantes (1994-98), que por sua vez se aliou aos outros vereadores ativistas acima citados.

A principal estratégia adotada pelos taxistas foi as manifestações barulhentas e intimidadoras (algumas vezes com o uso de violência). Neste sentido promoviam protestos e bloqueios em várias avenidas da cidade nos dias das audiências públicas e sessões plenárias principalmente no viaduto Jacareí no centro de São Paulo, sede da CMSP. O barulho nas manifestações chamava a atenção por causa do uso de fogos de artifícios e buzinas, além de palavras de ordem preparadas para os atos e gritadas em carros de som. Nas discussões sobre o projeto de lei 421/2015 chegavam logo pela manhã na Câmara Municipal, e se concentravam em grande número (estimativa em torno de 5.000 manifestantes)¹⁷ tanto fora como nas galerias do Plenário.

Cabe citar algumas divergências entre os vereadores ativistas: o vereador Salomão Pereira que já foi taxista e também é historicamente vinculado aos taxistas (faz oposição ao presidente do Sindicato dos Taxistas Autônomos - Natalício Bezerra, ex-vereador) foi contra a manifestação agressiva dos taxistas.

¹⁷ Segundo o jornal “O motorista” do vereador Salomão Pereira (PSDB) dedicado exclusivamente ao setor taxista.

Outra estratégia foi tentar sensibilizar a opinião pública e os vereadores para a concorrência desleal que estavam sofrendo por parte da Uber e que ameaçava a extinção da histórica profissão de taxista, considerada pelo antigo prefeito Paulo Maluf como o “cartão de visitas da cidade”. Buscavam com esta estratégia sensibilizar emocionalmente tanto os vereadores como a opinião pública.

Quanto à ação de lobby dos taxistas junto ao executivo, um representante dos taxistas entrevistado afirmou que foi feita, inclusive com reuniões com o prefeito e secretários, entretanto, segundo ele, o enorme poder de influência da Uber falou mais alto.

2.2. Principais estratégias utilizadas pela UBER e pelos *uberistas*

A estratégia da UBER é, em suma, a mesma em todos os países onde disputa o mercado dos taxistas: buscar na justiça direitos de livre competição, contestação judicial de leis municipais que proibam o transporte público particular por aplicativos, buscar o apoio da opinião pública através de um serviço de qualidade, atencioso, educado e mais barato e fazer *lobby* em todas as instâncias consideradas importantes. Na medida em que a atividade é liberada pelo Judiciário o Executivo não tem outra saída a não ser a regulamentação, tentando antes fazê-lo através do Legislativo, como é de praxe. Foi assim também em São Paulo, como em outras cidades. Parece que a empresa ganhou *know how* com os seus embates pelo mundo afora.

Na CMSP seu trabalho de lobby foi pouco intenso, talvez considerando o apoio histórico dos vereadores aos taxistas. Assim a empresa limitou-se a enviar seu representante oficial para apresentar seus principais argumentos nas APs e organizar e orientar os motoristas *uberistas* para dar depoimentos complementares nas APs e manifestar-se (em menor número) nas galerias das Sessões Plenárias.

Os vereadores entrevistados afirmaram que não foram procurados pelo *lobby* da UBER.

Como a atividade foi regulamentada pelo Executivo e o decreto do prefeito elogiado pela UBER supõe-se que a empresa fez *lobby* junto ao executivo, porém esse assunto não fez parte do escopo desse estudo. Mesmo assim, neste sentido, foi citado nas APs que um sobrinho do prefeito teria um cargo de direção na UBER de São Paulo, e que um ex-secretário da Prefeitura se demitiu para assessorar a empresa, acusações não desmentidas formalmente pelo prefeito.

Segundo um vereador entrevistado o fato do prefeito não desmentir publicamente a acusação pesou muito na decisão dos vereadores indecisos, no sentido de não apoiarem o projeto.

Quanto aos uberistas enviamos questionários por e-mail para os principais representantes e recebemos resposta rápida da APAMPA (apampaoficial@gmail.com) através do Sr. Carlos de Barros, motorista da plataforma UBER, e presidente da organização.

Pergunta - Qual era a estratégia de vocês na Câmara Municipal? Buscar seus direitos na justiça e vencendo, influenciar os vereadores a aprovar o projeto 421/2015?

Resposta - Nossa estratégia na Câmara Municipal de São Paulo, foi simples, era estar presente em quantidade possível, para mostrar interesse de aprovação na PL 421/2015 de autoria do vereador Police Neto, que contemplava o compartilhamento dos automóveis. Eu Carlos de Barros posso falar que estive presente em todas as audiências. Nós, motoristas da plataforma UBER, sofremos ofensas, ficamos divididos no plenário como torcidas de futebol, de um lado poucos uberistas e do outros vários taxistas, que nos ameaçavam e nos proferiam diversas ofensas. Os vereadores Adilson Amadeu e Dalton Silvano, apoiadores dos TAXISTAS nos ofendiam nos chamando de usurpadores e urubus, só estavam preocupados

com os seus próprios interesses políticos e eleitores, em detrimento aos interesses da sociedade.

Pergunta – Porque vocês perderam a batalha na Câmara Municipal de São Paulo?

Resposta – Os vereadores se recuaram a votar saindo do plenário. Não votaram por covardia eleitoral, pois é ano de eleição municipal e ficaram com medo de apoiar o projeto do vereador Police Neto, mesmo vendo que era ótimo e tinha a aceitação da sociedade. Nosso verdadeiro herói foi o prefeito que regulamentou via decreto o projeto na cidade de São Paulo.

Pergunta - Vocês acham que novo projeto sobre o UBER vai ser apresentado no futuro na Câmara Municipal de São Paulo?

Resposta - O futuro a Deus pertence, estamos regulamentados na cidade de São Paulo, porém não podemos trabalhar com tranquilidade nas cidades vizinhas, exemplo Osasco. Sabemos que estamos tranquilos até janeiro de 2017, mas estamos aflitos. Não sabemos quem irá governar o país e quem será o próximo prefeito de São Paulo, e quais medidas serão tomadas.

2.3. Sobre a tramitação do Projeto Legislativo

A apresentação da propositura em agosto de 2.015

O Projeto Legislativo 421/2015, objetivando a regulamentação do compartilhamento de automóveis, foi apresentado pelo Vereador José Police Neto (PSD) em 18/08/2015. De acordo com o vereador, em entrevista ao autor, o que o motivou a apresentar tal projeto foi resultado de sua rotina de viajar às principais metrópoles mundiais para se inteirar de soluções inovadoras. Assim percebeu a tendência de compartilhamento de veículos para transporte individual de passageiros e seu potencial para diminuir o número de

veículos nas ruas. Aliás, esta intenção já estava delineada no novo Plano Diretor da Cidade que serviu de referência à sua propositura.

O Projeto de Lei (PL) foi apresentado à Equipe de Controle do Processo Legislativo (órgão da burocracia administrativa da Câmara), responsável por autuar e numerar os Projetos de Lei propostos pelos vereadores. Assim o Projeto foi autuado (abertura do processo físico) numerado, e lido em plenário na 251ª Sessão Ordinária em 18/08/2015.

Após receber os autos do processo o Presidente da Mesa Diretora, Vereador Antônio Donato, designou as seguintes comissões temáticas para avaliação do projeto:

1. Constituição, Justiça e Legislação Participativa (CCJ).
2. Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (URB).
3. Administração Pública (ADM)
4. Trânsito. Transporte, Atividade econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia (TRÂNSITO).
5. Finanças e Orçamento (FIN)

Em seguida o projeto foi enviado, em 20/08/2015, à Procuradoria (Setor de Pesquisa, Assessoria e Análise de Propostas) para a identificação de leis que se referem ao tema do projeto bem como de outros projetos de mesmo teor, culminando na elaboração de um relatório minucioso sobre a temática. A Procuradoria anexou o relatório ao processo e o encaminhou para a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação (CCJ) em 15/10/2015 para avaliação e elaboração de parecer.

A tramitação nas Comissões

O parecer nº 2347/2015, emitido em 09/12/2015, quase dois meses depois, aprovou o Projeto com Substitutivo com o seguinte pronunciamento final:

“Como a questão em pauta tem seus objetivos e diretrizes fixados no Plano Diretor, enquanto integrante do Sistema de Mobilidade, resta patente a competência do

Legislativo Municipal para propor legislação sobre a questão. Cumpre, contudo, a esta Comissão propor ajustes ao projeto. Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE da propositura, na forma do SUBSTITUTIVO”.

O substitutivo, com pequenas alterações, que serão analisadas no próximo capítulo, foi aprovado por 8 dos 9 vereadores que compõem a comissão tendo por Presidente o Vereador Alfredinho (PT) e como relator o vereador Ari Friendedbach (PROS) e publicado no Diário Oficial do Município em 10/12/2015. O Vereador George Hato (PMDB) não assinou o parecer.

Em 14/12/2015 o projeto foi enviado à Comissão de Política Urbana Metropolitana e Meio Ambiente (URB) para apreciação e votação.

Num acordo de lideranças, em 21/12/2015 o Projeto Substitutivo proposto pela CCJ foi aprovado por parecer conjunto (no Congresso de Comissões¹⁸). Abaixo um resumo das assinaturas:

QUADRO IV – Votação do substitutivo da CCJ

	COMISSÕES	VEREADORES	NÃO ASSINARAM	PARTIDO DOS QUE NÃO ASSINARAM
1	Constituição e Justiça (JUS)	9	1	PSDB
2	Política Urbana (URB)	7	2	PTB E PR
3	Administração Pública (ADM)	7	1	PSDB
4	Trânsito (TRÂNSITO)	7	1	PPS
5	Finanças (FIN)	9	3	PV,PTB,PSDB
	TOTAIS	39	8	
			20,5%	

Fonte: Atas das Sessões e Aps - elaboração própria.

CCJ - 1 vereador não assinou: George Hato (PMDB)

URB - 2 vereadores não assinaram: Paulo Frange (PTB) e Aurélio Miguel (PR);

ADM - 1 vereador não assinou: Mario Covas Neto (PSDB)

ECON - 1 vereador não assinou: Ricardo Young (PPS)¹⁹

¹⁸ Este termo, Congresso das Comissões, não é citado no Regimento Interno da Casa, porém refere-se ao **Art. 71** - Mediante comum acordo de seus Presidentes, em caso de urgência justificada, poderão as Comissões Permanentes realizar reuniões conjuntas para exame de proposições ou qualquer matéria a elas submetidas, facultando-se, neste caso, a apresentação de parecer conjunto.

FIN – 3 vereadores não assinaram: Abou Anni (PV), Adilson Amadeu (PTB) e Aurélio Nomura (PSDB).

Portanto na votação em conjunto em 21/12/2015 nove vereadores não assinaram o Projeto Substitutivo proposto pela CCJ, ou seja, 20,5 % dos vereadores envolvidos na votação.

Ou seja, até a aprovação das Comissões o projeto seguia sem pressões explícitas dos grupos de interesse, sendo que até alguns vereadores, que depois se pronunciaram veemente contra o projeto, como o vereador Salomão Pereira, que participava da Comissão de Trânsito, até aqui não o rejeitavam.

A 1ª Votação: 303ª Sessão Extraordinária no dia 21/12/2015

Na sequência o Substitutivo da CCJ foi enviado para votação em Plenário e foi aprovado por 50 55 vereadores (91%)

Manifestações contra (conforme ata):

“O SR. PRESIDENTE (Antônio Donato - PT) - Registrem-se o voto contrário dos Vereadores Ricardo Young(PPS), Adilson Amadeu (PTB), Salomão Pereira (PSDB) e a abstenção do Vereador Toninho Vespoli (PSO). Mais alguém deseja registrar voto contrário?”

“A SRA. SANDRA TADEU (DEM) - (Pela ordem) – Sr. Presidente, vou registrar meu voto contrário, porque nem sei do que se trata“.

A manifestação acima da vereadora Sandra Tadeu é um indício de que o PL 421/15 ainda não era motivo do interesse nem de polêmica pública de monta. Um vereador entrevistado declarou que no início o PL passou meio despercebido.

Como estavam presentes todos os 55 vereadores nesta 303ª Sessão Extraordinária, os que votaram contra (4) ou se abstiveram (1) representavam apenas 9% dos vereadores.

¹⁹ Era do PPS mas depois se transferiu para a REDE.

Alguns dos entrevistados comentaram que a 1ª votação não é vista com grande interesse pelos vereadores e no caso o PL foi votado no “pacotão” de fim de ano (última sessão). Porém cabe lembrar o caso da tentativa de derrubada de um DECRETO do Executivo nesta Sessão que, apesar de acordo prévio para a derrubada, a proposta foi barrada pela bancada da situação. Ou seja, se o assunto fosse polêmico haveria disputa.

As três Audiências Públicas (APs) após a 1ª Votação

O próximo passo foi convocar Audiências Públicas para discussão do assunto de evidente interesse público. As Audiências Públicas (AP) são tratadas na Lei Orgânica do Município²⁰ (artigo 41) e no Regimento Interno da CMSP nos artigos 85²¹ a 88.

Foram realizadas três APs no âmbito da COMISSÃO DE TRÂNSITO, TRANSPORTE, ATIVIDADE ECONÔMICA, TURISMO, LAZER E GASTRONOMIA presidida pelo vereador JOSÉ POLICE NETO (PSD):

1ª – em 05/04/2016;

2ª – em 14/04/2016;

3ª – em 20/04/2016.

²⁰ Art. 41 - A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre: I - Plano Diretor; II - plano plurianual; III - diretrizes orçamentárias; IV - orçamento; V - matéria tributária; VI - zoneamento urbano, geo-ambiental e uso e ocupação do solo; VII - Código de Obras e Edificações; VIII - política municipal de meio-ambiente; IX - plano municipal de saneamento; X - sistema de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador XI - atenção relativa à Criança e ao Adolescente.

²¹ Art. 85 - As Comissões Permanentes, isoladamente ou em conjunto, deverão convocar audiências públicas sobre:

I - projetos de lei em tramitação, nos casos previstos no artigo 41 da Lei Orgânica do Município;

II - outros projetos de lei em tramitação, sempre que requeridas por 0,1% (um décimo por cento) de eleitores do Município;

III - assunto de interesse público, especialmente para ouvir representantes de entidades legalmente constituídas e representantes de, no mínimo, 1.500 (um mil e quinhentos) eleitores do Município, sempre que essas entidades ou eleitores o quiserem;

IV - para atender o previsto no artigo 320 deste Regimento.

Parágrafo único - As Comissões Permanentes poderão convocar audiências públicas para instruir matéria legislativa em trâmite e para tratar de assuntos de interesse público relevante, mediante proposta de qualquer de seus membros ou a pedido de entidades interessadas.

Nessas audiências o clima mudou completamente e os grupos de interesse, principalmente os taxistas se mobilizaram e se concentraram nas galerias do Plenário e na frente ao Palácio Anchieta, situado no Viaduto Jacareí, 100, Bela Vista, sede da CMSP. Desde as primeiras horas da manhã se apresentaram gritando palavras de ordem, soltando rojões e bloqueando o trânsito no local com carro de som.

Considerando uma concentração de 3 pessoas/m² estimei a presença de aproximadamente 4.000 taxistas. O jornal “Folha do Motorista”(2016), importante jornal especializado no ramo taxista, editado pelo vereador Salomão Pereira, periodicidade quinzenal, tiragem de 60.000 exemplares, estimou a presença de 5.000 taxistas .

Com relação ao andamento geral das APs, a consulta às notas das três APs revela que no início as manifestações eram de caráter mais genérico e desorganizado e que vão se organizando melhor em torno de temas centrais e se aprofundando na argumentação. O clima de confronto e intimidação se acirra.

Com o término das APs foram marcados os debates entre os vereadores e a 2ª votação do PL 421/2015, Substitutivo da CCJ, para a 344ª Sessão extraordinária no dia 27/04/2016.

Neste tipo de Sessão de Votação, após os debates podem-se apresentar novos Substitutivos. Neste caso os trabalhos são suspensos para a reunião conjunta das comissões que os analisa e vota os pareceres dos substitutivos que forem instruídos.

Sendo os Substitutivos aprovados nas comissões, a Mesa do Plenário os encaminha para votação dos vereadores. Neste caso é necessária maioria absoluta dos vereadores (mínimo 28 vereadores) para se efetivar a votação.

A 2ª Votação: 344ª Sessão Extraordinária no dia 27/04/2016 - surpresa?

Nesta data foi apresentado para 2ª votação em plenário o substitutivo do PL 421/2015 apresentado pela CCJ.

Nesta Sessão, após 4 meses da realização da 1ª votação, o clima das manifestações dos taxistas era conflituoso e até agressivo, sendo divulgadas pela mídia algumas agressões a *uberistas* por taxistas revoltados. A mídia acompanhou com grande destaque as manifestações e o desenrolar da Sessão.

Após o encerramento dos acalorados debates o presidente da Mesa Diretora (vereador Antônio Donato do PT) informou que havia um Requerimento do vereador Eduardo Tuma (PSDB) que seria lido. Era o início do movimento de obstrução da votação pela oposição.

O Requerimento solicitava nova manifestação da CCJ no sentido de avaliar a competência da Casa para propor matéria objeto do novo Substitutivo proposto pelo Líder do Governo (que ainda não havia sido lido).

Informado pelo Presidente que o Requerimento apresentado seria indeferido o vereador Tuma retirou sua solicitação.

A seguir o Presidente informou que foram apresentados cinco Substitutivos. Logo em seguida foi lido o 1º Substitutivo do vereador da oposição Mario Covas Neto (PSDB). Após a leitura o Vereador Aurélio Nomura (líder do PSDB) pediu à Mesa a retirada do Substitutivo do vereador Covas Neto para que a sessão pudesse avançar. Em seguida o vereador Romeu Tuma (PSDB) também pediu à Mesa a retirada de seu substitutivo, só restando o substitutivo do Líder do Governo que foi lido.

O Presidente suspendeu os trabalhos para a reunião conjunta das Comissões Permanentes (Congresso das Comissões) envolvidas com o projeto. Neste Congresso foi debatido o substitutivo do Líder do governo e votado o parecer sobre o mesmo que seria remetido ao Plenário para votação.

Após o término do Congresso das Comissões o Presidente reabriu a sessão para informar o resultado dos trabalhos e esclareceu que: como o Congresso foi composto por 5 comissões, o Regimento Interno da CMSP exige maioria absoluta a favor do parecer em pelo menos 3 das 5 comissões, para ir à votação em Plenário. Como só houve maioria absoluta em uma comissão, não houve quórum para deliberação sobre o parecer em Plenário. Porém, como observou um Consultor Legislativo entrevistado, o Congresso das Comissões não rejeitou o substitutivo do Executivo, o que abriria a possibilidade do assunto ser votado pelo plenário. Nesse momento o vereador Arselino Tato (líder do governo) solicitou o adiamento da matéria, provavelmente para tentar convencer alguns vereadores a votar a favor do substitutivo do governo.

O Presidente pôs o pedido de adiamento em votação simbólica pedindo que os vereadores favoráveis permaneçam sem manifestação (como estão) e o resultado foi pelo adiamento da matéria e o encerramento dos trabalhos. O prosseguimento foi programado para a 348ª Sessão Extraordinária prevista para 04/05/2016.

O Último dia de “glória” do PL 421/2015 - abandonado?

Na 348ª Sessão Extraordinária, em 04/05/2016, se consolidou a manobra da oposição para obstruir a votação do Substitutivo do Governo. Neste dia houve 5 sessões extraordinárias para tentar avançar com o projeto, travando-se uma batalha entre os vereadores favoráveis e contrários. A manobra da oposição consistia em pedir o adiamento da sessão. A situação solicitava o rito regimental da votação nominal explícita dos vereadores com a esperança de conseguir os 28 votos necessários para prosseguir com a avaliação do Substitutivo do Líder do Governo.

Nas tumultuadas e consecutivas Sessões Extraordinárias somente trinta vereadores participaram das votações nominais, sendo que os únicos que se mantiveram convictos nas cinco sessões foram somente 14 vereadores:

PT (7): Alfredinho, Arselino Tatto, Jair Tatto, Juliana Cardoso, Nabil Bonduki, Senival Moura, Vavá.

PR (3): Aurélio Miguel, Celso Jatene, Noemi Nonato.

PSD (2): José Police Neto, Ushitaro Kamia.

PC do B (1): Jamil Murad

PDT (1): Wadih Mutran

Na última sessão o governo alcançou 26 votos favoráveis, mas desistiu de conseguir os dois votos necessários para atingir a maioria absoluta. Ficou evidente a indisposição da maioria dos vereadores para apreciar a matéria. O vereador Police Neto comentou após o insucesso registrado nas votações do dia 04/05/2016:

“Eu acho que agora é sem previsão, enquanto você não chegar a uma maturidade sem dúvida não adianta forçar. Quando tiver 28, 30, 40 vereadores que reconheçam que isso possa avançar sem dúvida nenhuma a gente pode trazer para cá. Então me parece que fechou um ciclo, o ciclo de tentar uma regulamentação por via do projeto que foi debatido até hoje” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Últimas Notícias, 2016).

Esta 2ª votação mostrou a mudança radical em relação à 1ª em que somente 5 vereadores não aprovaram o Substitutivo da CCJ. Agora a maioria vereadores não quis nem avaliar o Substitutivo do Governo. O PL foi abandonado.

2.4. Sobre o PL 421/2015 original e suas mutações (substitutivos)

Analisarei a seguir a evolução do conteúdo do projeto do vereador Police Neto.

O PL 421/2015 original

O âmago do projeto original²² (apresentado em 18/08/2015) é o compartilhamento de automóveis particulares com o apoio de plataformas digitais especializadas com o objetivo de diminuir o número de veículos no viário urbano do município. Esta referência básica se manteve durante o processo de discussão e adaptação da regularização.

O PL 421/2015 busca justificativa na Lei 16.050/2014²³ (Plano Diretor do Município) e particularmente no artigo 254 que determina: “O compartilhamento de automóveis, definido como o serviço de locação de automóveis por curto espaço de tempo, será estimulado como meio de reduzir o número de veículos em circulação”.

O Art. 2º do PL 421/2015 especifica: “Esta lei objetiva garantir a segurança, confiabilidade, custo-benefício e incentivo ao compartilhamento de automóveis no Município de São Paulo, preferencialmente a partir do acesso às redes digitais pertinentes e da destinação de viário exclusivo para viagens compartilhadas”.

Segundo a justificativa inicial de Police Neto o objetivo específico da regulamentação era assegurar a todos, em especial aos usuários do sistema, as adequadas condições de segurança, conforto e qualidade dos serviços abrangidos na modalidade.

Inicialmente o PL 421/2015 previa vagas de estacionamento em locais públicos, destinação de viário exclusivo, locação de veículos, sinalização especial do sistema e ações de incentivo ao compartilhamento de automóveis, em harmonia com a Lei do Plano Diretor.

O projeto original conceitua as Operadoras de Sistema Compartilhado de Automóveis (OSCA) como “empresa, organização ou grupo que, operando através de plataforma tecnológica, fornece conjunto de funcionalidades acessível por meio de terminal

²² Na introdução do PL 421/2015 lê-se que o Projeto de Lei: "Dispõe sobre a regulamentação do compartilhamento de automóveis, conforme Art. 254 da Lei 16.050, de 31 de julho de 2014, que aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, e da outras providências".

²³ Lei que Aprova Plano Diretor Estratégico e a Política de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo.

conectado à internet, que organiza e opera o contato entre ofertantes e demandantes de compartilhamento automóvel” que pode incluir automóvel com condutor ou mero “aluguel” de automóvel (sem condutor).

Cita a permissão para estacionamento dos automóveis compartilhados em vagas fixas e exclusivas em vias e/ou logradouros públicos, preços para estes estacionamentos e destinação de viário exclusivo para viagens compartilhadas.

Uma consideração importante era a de que as OSCAs não se qualificariam como prestadoras de serviço público individual de transportes e os transportadores credenciados não seriam transportadores comuns nem tampouco prestariam serviços de transporte público de passageiros. Sobre o valor do serviço logístico ou compartilhamento incidiria o Imposto sobre Serviços (ISS) (Art.28).

Os condutores credenciados precisariam se enquadrar como figura jurídica de Microempreendedor Individual (MEI) ou no Simples Nacional, serem titulares de Carteira Nacional de Habilitação profissional válida, com a observação que o condutor exerce atividade remunerada (EAR) e apresentar comprovante de antecedentes criminais.

O Substitutivo Proposto pela Comissão de Constituição e Justiça ²⁴

O 1º substitutivo apresentou poucas alterações em relação ao projeto original. Retirou a destinação de viário exclusivo para viagens compartilhadas. Alterou o órgão registrador das OSCAs que deveria originalmente se registrar na Secretaria Municipal de Transportes (SMT) agora se registrariam na Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), segundo regulamentação própria.

Essa característica de legislar no geral e deixar os detalhes para regulamentação própria vai se consolidando, ou seja, o projeto vai evoluindo dos detalhes para a generalidade.

²⁴ Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, denominada com o acrônimo de JUS nas ATAS do PL 421/2015.

Com relação às vagas de estacionamento no projeto original fala-se em vagas em estacionamento privado e no Substitutivo ampliam-se as facilidades possibilitando a utilização de logradouros públicos e o sistema de cobrança dessas vagas que era especificado passou para “de acordo com regularização própria”

Substitutivo do Líder do Governo

O governo apresentou seu substitutivo no último momento da 344ª Sessão Extraordinária em 27/04/2016 e introduz muitas mudanças em relação ao substitutivo da CCJ.

No geral manteve as propostas apresentadas na Consulta Pública de dezembro de 2015, mas não cita a cobrança por quilômetro rodado.

Começa por mudar a denominação de OSCA (Operadora de Sistema de Compartilhamento de Automóveis) para OTTC (Operadora de Tecnologia de Transporte Credenciada).

Sintetiza as definições e caracterização dos serviços regidos pela norma se concentrando em três atividades: Transporte individual de utilidade pública, Carona solidária e Compartilhamento de viagens, citando as “demais atividades em regularização específica”.

Desvincula o Projeto de Lei da legislação relativa aos taxistas (Lei 7.29/69).

Deixa ainda mais genérico o credenciamento citando “credenciamento junto ao Poder Público”. Acrescenta que poderá ser cobrado preço público mensal ou anual. Introduz o compartilhamento obrigatório de informações.

Explicita a “exploração de atividade econômica” que não era citado nos projetos anteriores, estabelece que os preços públicos obedeçam à política de mobilidade e outras

políticas de interesse municipal e especifica que a taxa de intermediação não poderá ser superior a 15 % do valor da viagem.

Amplia as exigências sobre as OTTCs e sobre os condutores, como a obrigação do condutor possuir cadastro no CONDUTAX e comprovar contratação de seguro. Estabelece que só veículos emplacados no município de SP poderão operar neste modal, veda a utilização de veículos de locadora nos serviços de transporte individual com condutor e estabelece aplicação de multas sobre operações clandestinas.

Exige que as OTTCs ofereçam funcionalidade que permita compartilhamento de viagens entre usuários (carona não remunerada) reforçado o principal objetivo elencado inicialmente de aumentar o nº de passageiros por veículo.

O Decreto do Prefeito regularizando o assunto

O PL proposto pelo vereador Police Neto e alterado por dois substitutivos apoiados pelo executivo foi obstruído pela oposição em 04/05/2016. O prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, provavelmente, considerando a urgência da regulamentação, assinou o Decreto nº 56.981, publicado em 11 de maio de 2016, que dispôs sobre “uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros, o serviço de carona solidária e o compartilhamento de veículos sem condutor” (SÃO PAULO. Decreto nº 56.981/16), fato que recebeu elogios da empresa UBER.

O Decreto 56.981/2016 em linhas gerais seguiu a proposta apresentada para Consulta Pública em 29/12/2015.

O decreto definitivo deixou explícito que não se aplicava aos serviços previstos na Lei Municipal nº 7.329/69, “Lei do Taxi”, visando incentivar o desenvolvimento de novas

tecnologias e buscar harmonizar o uso do transporte público e meios alternativos de transporte individual.

Segundo o Decreto os motoristas precisam se cadastrar em uma Operadora de Tecnologia de Transporte Credenciada – OTTC, desde que possuam entre outros requisitos o Cadastro Municipal de Condutores de Táxi (CONDUTAX), bem como comprovação de curso de formação com conteúdo mínimo a ser definido pela Prefeitura.

A equipe de políticas públicas da UBER elogiou o decreto da Prefeitura de São Paulo, considerando o que chamou de “inovação” ao estabelecer cobrança de tributos com base nos quilômetros rodados e por permitir variação no total de carros oferecidos para atender a demanda em horários de pico. Considerou que tais inovações devem abrir precedente para que outras cidades sigam a mesma linha regulatória.

Por outro lado a regulamentação via Decreto gerou uma série de protestos dos taxistas em São Paulo, Osasco e Guarulhos, sinalizando que a luta continuaria.

2.5. Sobre os resultados da ação dos grupos de interesse

E quanto aos resultados das ações dos grupos de interesse na decisão dos vereadores?

Nossa hipótese inicial era que, provavelmente, “o caso UBER” confirmaria estudos anteriores, ou seja, as estratégias de ação dos grupos de interesse influenciariam a decisão dos vereadores parcialmente, sendo que outras variáveis também poderiam influir como: a ideologia, a convicção e background (setor profissional de onde provem) do vereador, o ambiente sociopolítico e econômico, as repercussões e exposição na mídia, o fechamento de questão pelo partido (que não houve no caso), o financiamento da campanha do vereador (não estudado), o interesse do executivo na aprovação da norma.

Pelos dados aqui apresentados conclui-se que a UBER e os *uberistas* não tiveram sucesso no Legislativo Paulistano. Sua estratégia foi fraca em comparação com o grupo rival. Provavelmente a empresa concentrou seus principais recursos de *lobby* no Executivo, porém esta arena não foi objeto desse estudo.

Quanto aos taxistas, deduz-se das pesquisas realizadas (análise das Atas, das Sessões Plenárias e das entrevistas), que sua estratégia, concretizada com a intensidade das manifestações durante as APs e nas Sessões Plenárias, com os argumentos humanitários apresentados, pelo trabalho de alinhamento político com vereadores combativos e motivados, influenciou a maioria dos vereadores no sentido de barrar o PL como estava sendo proposto. Todos os entrevistados declararam que acreditavam que as manifestações dos taxistas influenciaram em maior ou menor grau na decisão dos vereadores de interromper o processo de aprovação do PL.

Após a negativa dos vereadores em dar prosseguimento ao PL 421/2015 o vereador Ricardo Young (PPS) declarou: “O projeto tem o mérito de regulamentar as novas tecnologias e tentar manter íntegro o sistema de táxi, mas a forma de regulamentação ameaça os taxistas, e como não houve muito tempo para discussão do substitutivo, mesmo com as audiências públicas, até porque elas foram muito tumultuadas, não estamos em condições de decidir sobre uma lei que tenha consistência à altura do tema que está tratando” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, *Últimas Notícias*, 27/04/2016)

Apesar das fortes evidências da influência das ações dos taxistas, é difícil comprovar o grau de influência dessas estratégias na decisão final. Outras variáveis causais, segundo os depoimentos, influenciaram a decisão da maioria dos vereadores a favor dos taxistas no caso em questão: a posição política dos opositores ao governo, a convicção do vereador em relação ao tema e principalmente a preocupação com a repercussão da cobertura

da mídia (imprevisível) e com a possível tragédia social sobre a classe dos taxistas. A fraca atuação do *lobby uberista* sobre os vereadores também favoreceu os taxistas.

Num âmbito mais restrito de avaliação, visto que o projeto não foi aprovado, pelo critério nº 5 (Quadro I, p.20), exposto na Introdução, sobre a metodologia empregada, norma rejeitada ou arquivada, resultado favorável ao grupo, seria considerado como sucesso, conclui-se que as estratégias dos taxistas tiveram sucesso no Legislativo paulistano, pois seu interesse convergia para esta decisão. Pelo menos no espaço e tempo analisados o resultado foi favorável a eles. Principalmente se considerarmos o fato do projeto ter sido aprovado nas Comissões Temáticas e em Plenário na 1ª votação, com ampla maioria. Após a mobilização dos taxistas e sua participação nas APs e Sessões Plenárias seguintes e com o apoio dos vereadores aliados à sua causa, a situação se inverteu e a votação do projeto foi obstruída.

Portanto, num perspectiva ampla, a hipótese inicial deste trabalho foi confirmada pelos estudos realizados a menos de um ponto importante: o desalinhamento entre a o interesse do executivo e o grupo beneficiado. No caso em questão o interesse do Executivo foi contrariado pelos vereadores. Podemos especular que a disputa nas eleições para prefeito e vereadores em outubro de 2016 já eram consideradas nas ponderações dos vereadores em maio de 2016 e a base parlamentar de apoio ao prefeito já começava a enfraquecer conforme muito bem documentado no artigo de Benjamin Jr. (2016). Porém o fato, um tanto inédito e em desacordo com os resultados verificados nos principais estudos sobre o tema como Figueiredo e Limongi (2001) e Mancuso (2007), ou seja, a decisão dos vereadores em contrariar o interesse do executivo é mais uma possível evidência da influência dos taxistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos os principais grupos de interesse que agiram politicamente no caso em questão foram os taxistas de um lado e do outro lado a UBER e seus parceiros motoristas particulares, *os uberistas*.

Conforme se evidenciou na análise da literatura acadêmica brasileira consultada (ver INTRODUÇÃO), os motivos que geralmente impulsionam os grupos de interesse para a ação política são de ordem econômica, o que aconteceu também no caso aqui estudado.

A UBER foi motivada também por sua própria estratégia de negócios que objetiva abocanhar o mercado dos taxis nas principais cidades onde for possível operar com lucro através de ações contestando na justiça, e nos outros poderes, o “monopólio” dos taxistas.

Quanto aos trabalhadores, taxistas e *uberistas*, a análise das APs deixou evidente que sua motivação foi a questão do emprego e renda. Os taxistas sentiram uma queda abrupta do seu faturamento (cerca de 40% segundo depoimento de um vereador entrevistado) em virtude da concorrência dos *uberistas*. Esta motivação foi muito importante para a dimensão e intensidade das manifestações dos taxistas.

Quanto aos *uberistas* ficou também muito claro que a atividade era uma alternativa para o brutal desemprego que atormentava, naquele momento (agosto 2015 a abril 2016), a população que precisa trabalhar para prover suas famílias.

Como o Projeto de Lei 421/2015 visava legalizar a atividade de compartilhamento de veículos através de plataformas digitais, os taxistas agiram para inviabilizar a aprovação da norma. A UBER e os *uberistas*, de forma menos intensa, participaram das APs tentando influenciar os vereadores defendendo a livre iniciativa, o direito ao trabalho e renda e a melhoria e barateamento do serviço de transporte individual de passageiros.

Os taxistas se organizaram e protestaram com expressiva mobilização. Desde meados de 2014, após o início da operação da UBER em São Paulo, eles protestaram e agiram politicamente conseguindo sua primeira vitória na com a aprovação do PL 349/14 do vereador Adilson Amadeu que proibia do uso de carros particulares cadastrados em aplicativos no transporte remunerado individual de pessoas no Município de São Paulo ²⁵.

Através de efetiva participação coletiva e intensas manifestações tanto nas APs como nas Sessões Plenárias e contando com o apoio e articulação de vereadores historicamente vinculados à sua categoria, os taxistas conseguiram chamar a atenção da mídia e, pelo depoimento de todas as pessoas entrevistadas, conseguiram, em maior ou menor grau, influir na decisão dos vereadores de obstruir a votação do PL 421/2015 e seus substitutivos.

Os objetivos dos taxistas foram contemplados pela decisão dos vereadores e, portanto, pelos critérios abordados anteriormente, sua ação pode ser considerada como um sucesso.

Porém cabe uma análise um pouco mais abrangente para tentar apreender outros aspectos que o estudo do caso em questão suscitou e sobre processos de ação de grupos de interesse em geral.

Em primeiro lugar os taxistas ganharam a batalha, mas não ganharam a guerra, pois a atividade da UBER e similares foi regulamentada via decreto pelo prefeito (SÃO PAULO. *Decreto nº 56.981/16*). Assim apesar dos taxistas terem utilizado muito bem as regras institucionais de participação na CMSP, o acesso aos vereadores historicamente ligados a seus interesses e atraído a atenção da mídia, não agiram homoganeamente em todas as esferas de decisão, como é preconizado pelos trabalhos citados na fundamentação teórica. Ou pelo menos suas estratégias junto ao Executivo não tiveram sucesso, talvez por excesso de intransigência.

²⁵ LEI Nº 16.279, de 8 de outubro de 2015.

Inicialmente o uso inovador de aplicativos por empresas de tecnologia de software, como a UBER, no transporte individual de passageiros por motoristas particulares foi proibido no município de São Paulo por lei proposta pelo legislativo paulistano, com o apoio e pressão dos taxistas, e sancionada pelo prefeito que, portanto, estava de acordo com a proibição.

Antes da derrubada desta lei municipal na Justiça Estadual, por inconstitucionalidade, um projeto de regularização desse modal de transporte foi apresentado na CMSP (PL 421/2015).

Inicialmente o projeto foi considerado de pouca importância, pois, como ressaltado, alguns parlamentares nem tinham conhecimento preciso de seu conteúdo, sendo aprovado nas Comissões Temáticas e em 1ª votação no Plenário com ampla maioria.

Em seguida, com a realização das Audiências Públicas e a mobilização e manifestações ruidosas e chamativas dos taxistas, que perceberam o perigo que corriam com a concorrência brutal da UBER, o assunto se evidenciou. As APs foram muito úteis para esclarecer questões como o “monopólio” dos taxistas, a negociação ilegal de alvarás, a exploração dos *uberistas*, a questão da segurança dos passageiros entre outros assuntos. O projeto foi sendo alterado por substitutivos que o deixaram mais genérico e passível de futuras regulamentações pelo executivo, mas devido principalmente à total divergência de interesses não foi possível um acordo. Como comentou o vereador Ricardo Young (REDE) na 344ª Sessão em 27/04/2016: “o tumulto muitas vezes provocado pelos taxistas não permitiu que discutíssemos esta regulamentação de forma adequada” e “o projeto deixou de fora, de forma perigosa, a vulnerabilidade do setor de taxis” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Últimas Notícias, 2016).

Por outro lado o engajado vereador Adilson Amadeu percebeu, talvez, a necessidade trabalhar por um acordo, declarando, após o prefeito ter regularizado o assunto

por decreto: “Acho que é um momento interessante e o mais prudente é construir um novo projeto que seja mais abrangente, que não crie uma dicotomia entre taxistas e aplicativos, mas que possam ser categorias complementares, bem reguladas e que trabalhem para a cidade” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Últimas Notícias, 2016).

A Prefeitura também aprendeu, pois reagiu rapidamente se adaptando à novidade, e, além de aumentar a arrecadação do município através da cobrança de taxas, outorgas e imposto sobre as operadoras do novo serviço, propiciou maior segurança para a população já que a atividade inovadora implantada pela UBER estava sendo operacionalizada sem qualquer regulamentação, por efeito de liminares da justiça.

Ou seja, foi um processo muito interessante de aprendizagem e evolução para todos os envolvidos, o que vem a comprovar empiricamente a importância da participação dos grupos de interesse para o aperfeiçoamento das decisões públicas na democracia representativa moderna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAIRD, Marcello Fragano – *O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA*. Tese de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BAIRD, Marcello Fragano – *O Lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. Revista de Sociologia e Política, v.24, n. 57, p. 67-91, 2016.

BENJAMIM JR, Giba. *Redução da base aliada ameaça projetos de Haddad*. Folha de São Paulo, 06/01/2016, Cotidiano. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/01/1726330-reducao-da-base-aliada-ameaca-projetos-de-haddad-na-camara.shtml>>

Acessado em 13/01/2017.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. 35. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (CMSP), *Últimas Notícias*. 2016a.

Disponível em <<http://www.camara.sp.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/>>

Acesso em 09 jul. 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (CMSP). *Projetos/Sessões*. 2016b

Disponível em <<http://www.camara.sp.gov.br/>>. Acesso em 09 jul. 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (CMSP): *450 Anos de História / Câmara Municipal de São Paulo*; texto e pesquisa de Ubirajara de Farias Prestes Filho. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

Disponível em <<http://www.camara.sp.gov.br/>>. Acesso em 09 jul. 2016.

JORNAL “ FOLHA DO MOTORISTA” – *Taxistas pressionam e PL que liberava Uber não é votado*. Edição 764, p.17, 03/05/2016.

Disponível em: < <http://www.folhadomotorista.com.br/>>, Edições em PDF, São Paulo.

Acessado em 27/10/2016

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

LAURELL, Christopher. *Analysing Uber in social media - disruptive technology or institutional disruption?* International Journal of Innovation Management, Vol. 20, No. 5, June 2016 (19 pages). Disponível em:

<<http://www.worldscientific.com/doi/pdf/10.1142/S1363919616400132>>

Acesso em 17/12/2016.

MANCUSO, Wagner Proton. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas/Edusp. 2007

MARCH, James G. *An Introduction to the Theory and Measurement of Influence*. In: EULAU, Heinz (Org.) *Political Behavior: A Reader In Theory and Research*. Glencoe: Free Press, 1958.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e a representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2004.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *DIAP: O lobbying do trabalhador no Congresso Nacional*. *Mediações - Revista de Ciências Sociais* - v. 10, n. 2, p.219-236, jul./dez. 2005.

PATRI, E d u a r d o Carlos R. da. *Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs*. *Revista Organicom, Escola de Comunicações e Artes, USP, São Paulo*, ano 8, n.14, p. 130-144, 1º semestre 2011.

PEN, Joanna; WIHBEY, John. *Uber, Airbnb and consequences of the sharing economy*. Journalist's Resource, Shorenstein Center, Harvard Kennedy School. June 3, 2016. Disponível em:

<<https://journalistsresource.org/studies/economics/business/airbnb-lyft-uber-bike-share-sharing-economy-research-roundup>>. Acessado em 18/12/2016.

SANTOS, Manoel. *Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria*. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, No 1, Rio de Janeiro, FGV, Mar. de 2014.

SÃO PAULO, *Consulta Pública – Proposta de Decreto Municipal - 29 de dezembro de 2015* - Destinada a colher manifestações sobre a minuta de Decreto que regulamenta o uso intensivo do viário urbano Municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros e carona solidária. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/arquivos/DECRET O%2029%2012/minuta_de_decreto_uso_intensivo_do_viario_urbano.pdf>

Acessado em 07/01/2017

SÃO PAULO. *Decreto nº 56.981/16*. Dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública, o serviço de carona solidária e o compartilhamento de veículos sem condutor. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, São Paulo, 11 mai 2.016a.

SÃO PAULO. *Lei Municipal nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014* (Projeto de Lei nº 688/13, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo) Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, São Paulo, 01 ago. 2.016b.

SARMENTO, Daniel. *Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “Caso Uber”*. Parecer. 2015. Disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em 30 jun. 2016.

SÉRIE PENSANDO O DIREITO. *Grupos de interesse (lobby)*. Brasília, DF. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, n. 8, 2009.

VOGEL, David. *Fluctuating Fortunes: The Political Power of Business in America*. Nova Iorque: Basic Books, 1989

TAGLIALEGNA, Gustavo; CARVALHO, Paulo. *Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, Brasília a. 43 n. 169 jan./mar. 2006.

ZISK, Betty. *The Study of Political Interest Groups: A Framework*. In: _____, (Org.) *American Political Interest Groups: Readings in Theory and Research*. Belmont: California Wadsworth, 1969.

APÊNDICE

Perguntas formuladas aos vereadores e aos grupos de interesse

As perguntas abaixo foram formuladas através de entrevista direta e de forma não estruturada, ou seja, os textos abaixo apresentados representam o âmago das questões abordadas. A estratégia geral era apresentar o assunto principal e deixar o entrevistado falar livremente sobre o tema proposto. Na medida do possível eram apresentadas questões complementares.

Perguntas para os vereadores favoráveis ao PL 421/2015

1. Na 1ª votação em 21/12/2015 apenas 4 vereadores votaram contra o PL.

No momento da 2ª votação em 04/05/2016, segundo pesquisa da Folha de São Paulo, 69 % dos paulistanos era a favor da UBER (Folha pg. 7)

Então porque os vereadores mudaram de posição? Foi devido à pressão dos taxistas?

2. A UBER chegou a procurar o senhor p/ explicar detalhes do aplicativo deles ou para sugerir adaptações no Projeto?

Perguntas para os vereadores contrários ao Projeto 421/2015

1. Na 1ª votação em 21/12/2015 apenas 4 vereadores votaram contra o PL. Qual foi a história do dos acontecimentos que culminaram na obstrução do PL?

2. O senhor considera que as manifestações dos taxistas influenciaram a decisão dos outros vereadores?

Perguntas para os representantes dos taxistas:

1. Qual foi sua estratégia na Câmara Municipal de SP? Fazer muito barulho e pressionar os vereadores para vetarem o Projeto 421/2015?
2. Qual o segredo da capacidade de organização e mobilização dos taxistas?
3. Quais os vereadores que ajudaram os taxistas?

Perguntas para a UBER e para os uberistas:

1. Qual foi a estratégia da UBER na Câmara Municipal de São Paulo? Inicialmente buscar seus direitos na justiça e vencendo influenciar os vereadores a aprovar o PL 421/2015?
2. Por que o PL não foi aprovado pelos vereadores?