

VOTO – COMPARTILHAMENTO DE VEÍCULO SEM CONDUTOR

I – DO MODELO DE COMPARTILHAMENTO DE VEÍCULOS SEM CONDUTOR

A matéria de regulamentação dos modelos de transporte tem sido alvo de intenso debate em São Paulo e em outras grandes metrópoles pelo mundo no ínterim da discussão de regulação do uso intensivo do viário urbano.

Como solução alternativa à utilização do carro próprio, a difusão de modalidades que permitam o transporte dos cidadãos de forma eficiente, rápida e segura tem sido amplamente defendida pelos especialistas no setor. É neste escopo que a modalidade de compartilhamento de veículos sem condutor se insere.

A modalidade de compartilhamento de veículos sem condutor consiste na alocação de veículos para aluguel de curto prazo, disponibilizados nas vias e logradouros públicos e mediado por plataforma tecnológica. O compartilhamento de veículos proporciona, desta maneira, a racionalização na utilização dos veículos, que podem ser utilizados como meio complementar a outros modais de transporte, reduzindo a utilização de veículos próprios. De acordo com *The Economist*, cada veículo compartilhado pode resultar na redução de até 15 veículos próprios, gerando impactos positivos ambientais e na mobilidade urbana. Além do mais, esse compartilhamento pode viabilizar no curto-prazo a migração para tecnologias limpas pois o uso intensivo garantiria a sua viabilidade econômico-financeira.

A importância da regulamentação do modelo de compartilhamento de veículos sem condutor já teve seu devido tamanho observado por este e outros motivos no arcabouço normativo municipal.

Prevê o Plano Diretor Estratégico (16.050/14), em seu artigo 254:

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”.

Na mesma linha, o Decreto Municipal 56.981/16, que regulamentou a exploração do uso intensivo do viário urbano na cidade de São Paulo e que criou o presente Comitê Municipal de Uso do Viário - CMUV, orienta a forma de regulamentação da modalidade através das Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – OTTCs.

Diz o Decreto, em seu artigo 21:

“Art. 21. O direito à exploração dos serviços de compartilhamento de veículos sem condutor no viário urbano do Município de São Paulo somente será conferido às Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas - OTTCs.

***Parágrafo único.** Compartilhamento de veículos sem condutor é o serviço de locação de veículos disponibilizados em vagas de estacionamento em vias e logradouros públicos, conforme previsto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.”.*

O mesmo Decreto ainda prevê a competência deste colegiado para editar normas que implementem a regulação proposta, em seu artigo 39:

“Art. 39. Compete ao Comitê Municipal de Uso do Viário - CMUV a edição de normas complementares necessárias ao cumprimento do disposto neste decreto.”

Diante deste quadro, o presente voto procura apresentar uma análise mais aprofundada dos impactos e potenciais alternativas de regulamentação para a modalidade de compartilhamento de veículos sem condutor, propondo os devidos encaminhamentos para organização e disciplina da atividade no âmbito da competência do presente colegiado.

II – DOS RESULTADOS POSITIVOS ORIUNDOS DA REGULAMENTAÇÃO

Diferentes níveis e entes governamentais tem procurado cada vez mais ampliar a sua própria legislação de maneira a não apenas permitir, mas incentivar a instauração da atividade de compartilhamento de veículos sem condutor. O interesse em promover e regular esta atividade no Município de São Paulo se justifica pelo impacto positivo que o mesmo pode promover em termos de mobilidade.

Em pesquisa publicada na revista *Access Magazine*, de ampla circulação no meio de estudos de mobilidade urbana, alguns dão sustentação a este impacto.

A pesquisa acompanhou um grupo de famílias ao longo do tempo para entender o reflexo da modalidade nas suas preferências. No início do estudo, o grupo possuía, no total, 2.968 veículos, uma média de 0,47 veículos por família. Após a implementação do sistema, o número foi reduzido para 1.507 veículos, ou 0.24 veículos por família: uma redução de quase 50%. No mesmo período, o número de famílias sem carro nenhum subiu para 80% das famílias, indicador maior que qualquer outro período na história do mesmo grupo. Todos os resultados apresentaram um grau de significância de 99%, acima do padrão estatístico de 95%.

Da mesma maneira, o referido estudo procurou avaliar a quantidade de famílias que desistiu de adquirir um carro com a introdução da modalidade de compartilhamento de veículos sem condutor. Ao final do estudo, foi questionado às famílias usuárias do sistema quantas considerariam comprar um novo automóvel caso o sistema fosse extinto ou não tivesse sido implementado na região. O resultado: 25% das famílias declararam que “provavelmente” ou “com certeza” fariam a aquisição, também com 99% de nível de confiança.

A redução do número de veículos novos adquiridos, ao maximizar a utilização dos ativos existentes, promove ganhos significativos para a mobilidade na lógica da economia do compartilhamento. Ao reduzir o tempo ocioso dos veículos já existentes, reduz-se o tempo necessário para estacionamento, o espaço público utilizado para o mesmo fim e os incentivos à utilização de veículos quando não estritamente necessários.

A promoção do compartilhamento de veículos sem condutor também tem encontrado impacto positivo em termos ambientais. Em pesquisa da *Agência de Avaliação Ambiental PBL*, da Holanda, demonstrou-se que um veículo compartilhado tem um impacto de reduzir de 175 a 265 quilogramas de gás carbônico (CO₂) na atmosfera. Tal número representa uma média de 8 a 13% no montante emitido por carro, contribuindo para diminuir os danos causados pela mobilidade urbana ao meio ambiente.

Tudo isso leva à inexorável conclusão dos efeitos positivos para a mobilidade urbana da regulação da atividade de compartilhamento de veículos sem condutor no Município de São Paulo, bem assim da necessidade de se dar a ela plena operacionalidade e funcionalidade ao sistema na maior brevidade possível para não se retardar os ganhos da janela de oportunidade das externalidades positivas inerentes.

III – DOS MODELOS DE REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAIS

O compartilhamento de veículos sem condutor popularizou-se em diversas cidades do mundo nos últimos anos, apresentando-se como alternativa viável à redução na emissão de poluentes e da ociosidade de veículos.

Para a implementação do modelo, é necessário alocar vagas de estacionamento em vias e logradouros públicos, de maneira a compatibilizar a acessibilidade e a integração destes veículos com os condutores.

Neste sentido, dois modelos de delimitação de vagas de estacionamento têm sido desenvolvidos em diversas cidades. O primeiro, conhecido como “round-trip”, consiste em delimitar vagas de uso exclusivo para o aluguel de veículos, em que o condutor utiliza o veículo e retorna à vaga exclusiva. Conforme avançam as empresas que ofertam compartilhamento de carros ao redor do mundo, a demanda por estes serviços

tem cobrado maior flexibilidade no uso dos carros, o que implica, basicamente, na possibilidade de estacionamentos fora de estações determinadas previamente.

O segundo modelo que apresentou ampla difusão é o “free-floating”, que não delimita vagas de estacionamento exclusivas, possibilitando que os veículos sejam estacionados e distribuam-se pela cidade sem a necessidade de instalação e manutenção de vagas exclusivas. Diversas cidades, como Paris, Berlim, Baltimore, Montreal, Amsterdã, Madrid, Milão, dentre outras, começaram a adotar formas diferentes de regulação para estes casos específicos, visando garantir a flexibilidade e densidade que este tipo de serviço necessita.

A modalidade *one-way* permite que o condutor devolva o veículo em localização distinta da inicial e que o serviço adquira densidade e capilaridade suficientes para que os veículos alcancem um território mais amplo. Analisando as similaridades com o mercado de *bikesharing*, a pesquisadora Susan Shaheen o compara com o modelo de *carsharing*, ressaltando como a flexibilidade foi essencial para o desenvolvimento do modelo em que mais de 80% dos usuários fazem viagens *one-way*. Dessa forma, ao aprofundar seus estudos sobre o compartilhamento, a pesquisadora ressalta a importância do poder público tomar frente no processo de regulamentação, uma vez que se entendem os impactos benéficos ambientais e a melhoria da mobilidade urbana que são gerados por essas iniciativas.

Convém, em particular, destacar o modelo de Montreal, a cidade pioneira na implantação do modelo “free-floating”. O desenvolvimento de plataformas tecnológicas permitiu o desenvolvimento do serviço, que disponibiliza veículos dentro de uma área delimitada, em geral o centro urbano denso da cidade. Na cidade, é possível alugar um veículo por alguns minutos e devolvê-lo em qualquer ponto legal dentro de uma área delimitada. Além disso, uma política de incentivo à utilização de veículos elétricos implementou a permissão a emissão de permissões que viabilizam o estacionamento em vagas reservadas para residentes. O prefeito de Montreal, Denis Coderre, espera ampliar a frota de carros elétricos para compartilhamento para alcançar 1000 veículos nos próximos cinco anos, com a instalação também de pontos de recarga. Comparado com formas convencionais de locação, a nova modalidade apresenta maior aderência das mulheres ao serviço, além da redução das distâncias e da duração das viagens. O destino

das viagens concentra-se próximo ao centro comercial e em geral ocorrem durante o meio-dia, sendo a realização de compras a principal atividade.

Em Denver, nos Estados Unidos, as taxas de permissão são cobradas de acordo com os custos administrativos e o valor da via pública. Com o crescimento da demanda pelo serviço, a cidade criou uma regulamentação que permitia às autoridades aprovarem a permissão de estacionamento para os veículos, que poderiam estacionar gratuitamente em vagas pagas para o restante dos veículos, além de possuírem vagas exclusivas. O estímulo ao modelo seria uma maneira de solucionar o lapso entre as áreas com alta densidade de transporte e os pontos finais das viagens, como o trabalho ou a residência. Os principais usuários do modelo são de classe média, com diploma universitário e moram na zona central da cidade, onde estão 15% dos usuários do serviço, e a principal razão para a escolha do serviço é a flexibilidade no estacionamento, seguido pelas facilidades na utilização para atividades de lazer e eventos esportivos. O programa alterou os hábitos de integração entre diferente modais de transporte de 49% dos usuários, reduzindo a demanda por estacionamento em 4% e o trajeto percorrido em 1/3 para os membros que participaram do programa.

IV – DA PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO PARA SÃO PAULO

Com o quadro de externalidades positivas resultantes da regulamentação do compartilhamento de veículos sem condutor, bem como os exemplos positivos de regulação encontrados internacionalmente, passa-se a considerar o arcabouço regulatório ideal para o quadro em São Paulo.

Em primeiro lugar, é importante observar que, em acordo com o artigo 21 do Decreto Municipal 56.981/16, que dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada, faz-se fundamental que apenas operadoras credenciadas possam atuar nesta atividade. Desta forma, propõe-se a aprovação da Resolução de Credenciamento (05/2016), anexa ao presente voto, instaurando o processo para efetuar o devido credenciamento das operadoras desta modalidade.

Em segundo lugar, compete avaliar a conveniência da instauração concomitante do modelo “round-trip” e do modelo “free-floating”. Sendo o primeiro mais restritivo que o segundo ao substituir vagas públicas de estacionamento para o público geral por vagas exclusivas para o serviço, e tendo em vista o caráter experimental da norma, é possível concluir ser mais razoável iniciar a operação apenas pelo modelo de “free-floating”. Em paralelo ao recolhimento dos resultados deste modelo, a modalidade “round-trip” poderá ser implementada em uma segunda fase, já com dados reais dos efeitos do serviço na municipalidade.

Especificamente em relação a modalidade “free-floating”, propõe-se seja autorizada sem um limite quantitativo fixo e prévio de veículos em operação. Uma vez que esse veículos utilizarão vagas livres de estacionamento disponíveis para qualquer veículo particular, não existiria motivo específico neste momento para limitar a quantidade de carros que poderiam juntos estar atuando nas vagas livres no sistema de compartilhamento de veículos sem condutor.

Apesar de inicialmente não se limitar os veículos operando nas vagas livres, cabe aqui uma observação relevante: devido à escassez de vagas de estacionamento nas regiões de maior demanda pelo serviço em São Paulo, para que o modelo tenha a capilaridade que necessita, faz-se necessário a integração do modelo de compartilhamento de veículos sem condutor ao sistema de estacionamento rotativo pago (Zona Azul). Com acesso às vagas, mas sem um limite de tempo máximo de permanência, o modelo poderá ter a difusão necessária que é crucial para o seu sucesso.

Neste caso específico, porém, devido à limitação das vagas de estacionamento rotativo e a necessidade pública de otimizar sua utilização, é razoável que as OTTCs tenham que endereçar ao CMUV pedido de autorização específico para os carros credenciados que deseja obter tal direito, instruído com a devida justificativa. Desta forma, propõe-se que seja outorgado uma autorização por veículo, quando da aprovação expressa do Comitê de Uso Municipal do Viário – CMUV, que dê direito ao estacionamento nas vagas do Zona Azul. Tal justificativa deverá ser consolidada em estudo indicando as localidades e demanda esperada para as vagas da Zona Azul que deseja utilizar, bem como expectativa de tempo de permanência parado dos veículos.

Como forma de compensação pelo uso das vagas da Zona Azul, propõe-se que a autorização dos veículos concedida pelo CMUV seja condicionada ao pagamento de uma outorga anual por veículo autorizado pelas OTTCs. Sugere-se que tal outorga inicialmente seja fixada em torno de R\$300,00 (trezentos reais) por mês, correspondente à mais de 20% da arrecadação total de uma vaga do Zona Azul caso ela ficasse ocupada 100% do seu tempo ativo, autorizando que estacione em qualquer vaga do sistema sem limite máximo de tempo. Vale lembrar que atualmente as vagas de zona azul ficam ocupadas, em média, apenas 12,5% do tempo.

Em um segundo momento, com a disponibilização dos dados e crescimento do modelo, tal autorização, assim como a precificação da outorga, poderá variar de acordo com local, horário e outros fatores de interesse público tais como a utilização de veículos de propulsão elétrica e/ou de matriz não poluente.

Por fim, propõe-se a possibilidade de as OTTCs solicitarem, onerosamente, a liberação específica de veículos cadastrados nessa categoria das restrições de circulação impostas pelo Programa de Restrição ao Trânsito de Veículos Automotores no Município de São Paulo. Essa autorização, condicionada à aprovação do CMUV, visa não sobrecarregar o estacionamento público visto que o carro ocioso estaria apenas ocupando uma vaga ao invés de cumprir sua função social.

V - DELIBERAÇÃO

Diante da relevância de abordar as questões expostas, e da necessidade de definir normas complementares para a regulamentação da modalidade de compartilhamento de veículos sem condutor e da competência atribuída ao Comitê Municipal de Uso do Viário – CMUV estabelecida no artigo 39 do Decreto Municipal 56.981/16 para expedir tais normas, propõe-se no presente voto:

I - Aprovar a Resolução 05/2016, anexa a este voto, que regulamenta o credenciamento das Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – OTTCs para a exploração de atividades de compartilhamento de veículos sem condutor.

II - Regulamentar o modelo de compartilhamento de veículos sem condutor na modalidade “free-floating”, no seguinte formato:

a) Cadastramento de veículos exclusivamente pelas Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – OTTCs;

b) Não imposição de limite quantitativo para cadastramento de veículos que cumpram os requisitos mínimos estabelecidos na legislação;

c) Possibilidade de OTTCs credenciadas solicitarem autorização específica por veículo para que possam utilizar vagas do Sistema Municipal de Estacionamento Rotativo Pago (Zona Azul), condicionado a:

(i) Apresentação de estudos ao CMUV indicando localidades que espera utilizar Zona Azul e demanda esperada;

(ii) Aprovação do pedido pelo CMUV, autorizando que os veículos objeto da requisição possam estacionar em qualquer vaga do Zona Azul sem limite temporal;

(iii) Pagamento de outorga de R\$300,00 (trezentos reais) mensais por veículo autorizado, garantindo a estabilidade de tal outorga por um mínimo de 12 (doze) meses.

d) Possibilidade de OTTCs credenciadas solicitarem onerosamente autorização específica por veículo para que possam transitar nos horários estabelecidos pelo Programa de Restrição ao Trânsito de Veículos Automotores no Município de São Paulo, regido pela Lei 12.490/1997.

Sem mais a acrescentar, é como vota o relator.