

**A CONSULTA PÚBLICA COMO FATOR DE DECISÃO NO
DESENVOLVIMENTO DE REGULAMENTAÇÕES: UMA ANÁLISE DA
CONDUÇÃO DO PROCESSO DE LIBERAÇÃO DE PATINETES
ELÉTRICOS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE-RS**

Alessandro Fernandes¹

Samuel Vinícius Bonato²

RESUMO ESTRUTURADO

Introdução/Problematização: O município de Porto Alegre, amparado pela legislação que instituiu procedimentos para análise e teste de soluções inovadoras, iniciou a partir de um processo de Consulta Popular para determinar o modelo de regulamentação dos patinetes elétricos que deveria ser adotado no Município.

Objetivo/proposta: O principal objetivo do trabalho é identificar de que forma o processo de consulta popular que antecedeu a regulamentação dos patinetes elétricos foi determinante para definição do modelo adotado no Município Porto Alegre-RS. Pretende-se: i) detalhar o processo de formação do mercado deste acessório de mobilidade urbana e; ii) analisar se a participação popular foi considerada para definição do modelo de regulamentação.

Procedimentos Metodológicos: O trabalho é caracterizado por ser uma pesquisa documental de natureza quantitativa e utilizou como instrumento de coleta de dados a consulta pública realizada pelo já citado Município e que antecedeu a regulamentação, relacionando com três tópicos: forma da distribuição dos equipamentos nas vias da cidade; necessidade de utilização de equipamentos de segurança para utilização dos patinetes e inclusão de políticas de acesso a usuários de baixa renda.

Principais Resultados: Os resultados revelam que apesar da ocorrência de ampla consulta popular que antecedeu o processo de regulamentação os dados consultados não foram determinantes para definição de pontos de destaque no processo, uma vez as respostas coletadas não trataram destas questões.

Considerações Finais/Conclusão: Conclui-se que a consulta pública não foi a principal ferramenta para definição do modelo de regulamentação do serviço, pelo menos nos pontos elegidos para análise. Mantida a disposição de utilização deste método de democracia participativa em outros processos, entende-se de uma necessidade de determinar qual a

¹ Mestre em Gestão em Negócio pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Rio Grande, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PGA-FURG).

importância deste processo para definição do modelo final do serviço, sob pena deste cair em descrédito com os participantes.

Contribuições do Trabalho: A relação do Poder Legislativo com processo de consultas populares historicamente tem sido conflituosa, uma vez que a democracia participativa pode ser entendida como uma forma de esvaziamento da democracia representativa, e por consequência, do poder legislativo local, existindo pertinência de novos estudos que possam mensurar os impactos deste conflito sobre a eficácia dos processos de consulta popular.

Palavras-Chave: Inovação; Mobilidade; Regulamentação; Participação.

1. Introdução

A Bird, unicórnio³ já avaliada em US\$ 2 bilhões em menos de um ano de atuação, começou a operar timidamente e sem aviso prévio pelas ruas de Santa Mônica, na Califórnia. Primeiramente eram somente dez patinetes modelo Xiaomi M365 adquiridos junto ao site Alibaba. Logo já eram 250 os modelos elétricos, colocados nas ruas, acompanhados de instruções sobre como usar o aplicativo para alugá-los (YAKOWICZ, 2019a).

Travis VanderZanden, fundador e CEO da marca contatou o prefeito Ted Winterer via LinkedIn, avisando “recebemos investimentos de US\$ 3 milhões para resolver os problemas de trânsito e estacionamento em Santa Mônica e Venice Beach, seria um prazer trabalhar em parceria com o senhor.” A resposta do Prefeito foi menos amigável: “Se o senhor é responsável pela empresa que está espalhando esses veículos nas vias públicas, acredito que existem questões jurídicas graves para serem resolvidas”, disparou Winterer. Seis meses depois, mediante acordo com a Procuradoria-Geral do Município, a BIRD pagou US\$ 300 mil de multa pelas nove infrações registradas pela prefeitura de Santa Mônica. (YAKOWICZ, 2019b).

Se a recepção aos novos acessórios foi traumática na Califórnia, em Porto Alegre o início foi bem menos conflituoso. A Grin⁴, empresa responsável pela solução tecnológica inicialmente utilizada (HÜBLER, 2019), começou o período de testes do compartilhamento de patinetes elétricos em 16 de fevereiro 2019, amparado pela legislação que instituiu procedimentos para análise e teste de soluções inovadoras (PORTO ALEGRE, 2017). Quatro dias após, a empresa Yellow^{5 6 7} também iniciou a exploração deste serviço e o de bicicletas eletrônicas (ISAÍAS, 2019).

No dia 08 de novembro a startup Adventure, criada na Capital em 2017, em parceria com a paulista FlipOn, entrou em operação com 20 equipamentos, configurando-se na primeira empresa credenciada de acordo com o Decreto nº 20.358/2019 (ROTH, 2019).

No caso de Porto Alegre, o processo de regulamentação do uso de patinetes teve início a partir de um processo de Consulta Popular, porém a utilização desta ferramenta na definição da forma como os municípios em geral tratam da regulação de novas tecnologias é ainda um assunto incipiente e sua discussão cada vez mais necessária frente à crescente importância do fornecimento de serviços por meio de aplicativos, atingindo não só o transporte público, como várias demandas que dependem de uma normatização por parte do poder público municipal.

O principal objetivo do trabalho é identificar de que forma o processo de consulta popular que antecedeu a regulamentação dos patinetes elétricos foi determinante para definição do modelo adotado no Município Porto Alegre-RS. Além do mais, ainda se pretende: i) detalhar o processo de formação do mercado deste acessório de mobilidade urbana e; ii)

3 “Unicórnio” foi o nome utilizado para caracterizar as startups tecnológicas que têm um valor superior a mil milhões de dólares e não estão cotadas em bolsa (LEE, 2013).

4 Grin Scooters é uma startup mexicana de micromobilidade urbana (ELLIS, 2018).

5 Startup brasileira fundada por Ariel Lambrecht e Renato Freitas, fundadores do aplicativo de transporte urbano 99, adquirido pela chinesa DiDi Chuxing em 2018 (FONSECA, 2018).

6 Desde janeiro de 2019 estas duas empresas apresentaram planos de fusão, dando origem a holding Grow Mobility Inc., porém sem mudanças para os usuários. As duas empresas continuaram atuando com aplicativos próprios e mantiveram seu padrão visual original (SERRANO, 2019; YELLOW, 2019).

7 Em 22 de janeiro de 2020 a empresa Grow Mobility Inc. anunciou o encerramento de suas atividades em Porto Alegre e em mais 12 cidades (Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Florianópolis, Goiânia, Guarapari, Santos São Vicente, São José dos Campos, São José, Torres, Vitória e Vila Velha) (VIESSERI, 2020).

analisar se a participação popular foi considerada para definição do modelo de regulamentação.

2. Mercado de Patinetes Elétricos

A ideia de disponibilizar os patinetes surgiu durante um período de férias com a família, logo após VanderZanden deixar a Uber. Nesta época (final de 2016) empresas de bicicletas compartilhadas estavam se popularizando na Ásia, e faltavam apenas quatro meses para o lançamento deste serviço nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, os skates elétricos ganhavam popularidade.

No Natal de 2016, VanderZanden deu bicicletas de presente para suas filhas, então com 3 e 5 anos, e passou um dia inteiro ensinando as meninas a pedalar. Na manhã seguinte, as duas acordaram animadas: “Pai, será que hoje a gente pode andar de patinete?”. Mesmo tendo ganhado bicicletas novinhas, a dupla queria era usar os patinetes que já tinha. VanderZanden pensou: e se eu colocar um motor num patinete? Será que consigo conquistar usuários adultos também? (YAKOWICZ, 2019a).

No site Alibaba, ele encontrou algumas empresas chinesas que fabricavam patinetes elétricos, e encomendou dezenas, até chegar ao modelo desejado⁸. Àquela altura, VanderZanden e família já estavam de volta a San Diego, e ele e a mulher foram dar uma volta de patinete no calçadão da cidade e o novo item foi objeto de admiração e curiosidade. Em abril de 2017 já havia captado US\$ 3 milhões, além de convencer investidores a participar da aventura. (YAKOWICZ, 2019b).

Um dos investidores relatou sua incredulidade inicial com o sucesso do empreendimento:

Ele me contou que ia alugar patinetes para adultos, que as pessoas poderiam largar os veículos no meio da calçada. Fiquei incrédulo, achei que tivesse pirado, porém um dia, quando eu estava em Santa Mônica, percebi a mágica do negócio. Peguei um patinete e foi até meu destino sem ter de esperar por um táxi ou ficar preso no trânsito e então percebi o potencial transformador da ideia. Se fosse possível oferecer milhões de patinetes, as pessoas parariam de usar o carro para trajetos curtos. Isso significaria mudar o desenho das cidades (YAKOWICZ, 2019b).

A ideia por trás do produto é simples, afinal os patinetes não são novidade para ninguém, uma vez que como um brinquedo infantil, a versão sem motor existe desde os anos 1960, mas se popularizou mesmo na década de 1990, e, já no início dos anos 2000 surgiram suas primeiras variações motorizadas (CONTAIFER, 2019), consistindo em uma maneira divertida, de baixo custo e ambientalmente amigável de se locomover pela cidade sem carro, Uber ou ônibus, e devem fornecer um meio alternativo barato de transporte e facilitar o tráfego, principalmente para aplicação na chamada última milha⁹, servindo de conexão entre a casa do usuário e ponto de transporte público (FONSECA, 2020; YAKOWICZ, 2018b).

A “última milha” no campo da mobilidade é o trajeto entre a origem ou o destino à parada de ônibus ou à estação de metrô, e o foco de atuação no uso do patinete, uma opção rápida e não poluente, adequado para o uso para curtas distâncias. No entanto, é justamente na última milha que se passa por vias locais, que possuem pavimentação pior do que nas ruas principais, fazendo com que o seu uso tenha uma utilização predominantemente como diversão, principalmente no mercado brasileiro. (CONTAIFER, 2019, LING, 2019).

8 Modelo Xiaomi M365.

9 Unidade de medida de distância equivalente a 1,6 quilômetro.

Sua chegada ao mercado brasileiro ocorreu pelas mãos de uma testemunha do sucesso da Bird. Marcelo Loureiro trabalhava em Santa Mônica no momento da “invasão” e percebeu que a ideia cairia como uma luva em São Paulo, uma cidade marcada pelos congestionamentos e carente de soluções de mobilidade.

Em dezembro de 2017, o paulistano trouxe um patinete elétrico ao Brasil. “As pessoas diziam que não daria certo aqui, que as calçadas não suportariam, que as ruas eram esburacadas” (CAPUTO, 2019). Desta ideia surgiu a Ride, empresa pioneira na exploração de patinetes elétricos no Brasil e que em outubro de 2018 fundiu-se com a Grin.

Este movimento de emergência orgânica do mercado oferece uma visão dos tipos de atores que têm o poder de mudar os mercados de maneiras fundamentais, mostrando que os consumidores têm o poder de fazer mais do que apenas responder a produtos que as empresas colocam no mercado, podendo realmente mudar e desenvolver novos mercados (MARTIN; SCHOUTEN, 2013).

3. Processo de Regulamentação em Outras Praças

A regulamentação dos patinetes elétricos em São Paulo foi um processo diverso do desenvolvido em Porto Alegre (JÚLIO; CAPUTO, 2019). A legislação paulistana veda a circulação pelas calçadas, exige o fornecimento de equipamentos de segurança por parte das empresas exploradoras do serviço e veda a distribuição dos equipamentos na modalidade *dockless*¹⁰. Por também não concordar com esta forma de disposição dos patinetes a cidade de Fortaleza exige a construção de estacionamentos específicos, na proporção de um estacionamento para cada grupo de 10 patinetes (FORTALEZA, 2019), conforme percebe-se da análise do quadro 1, que apresenta um comparativo entre as normas nas principais capitais que regulamentaram o seu uso.

Quadro 1: Comparativo entre regulamentação em Capitais

	Circulação e Velocidade			Capacetes		Estacionamento	
	20 km/h ciclovias e ciclofaixas	6 km/h calçadas	Proibido nas calçadas	Recomenda o uso	Não menciona o uso	Estabelecem locais próprios	Não pode prejudicar a circulação de pedestres
Florianópolis	✓	✓			✓		✓
Fortaleza	✓	✓			✓	✓	
Recife	✓	✓			✓	✓	
Rio de Janeiro	✓		✓	✓			✓
São Paulo	✓		✓	✓		✓	
Vitória	✓	✓			✓		✓

Fonte: Porto Alegre, 2019b.

Empresas disruptivas conseguem expandir-se rapidamente, porque as cidades simplesmente não conseguem implementar regras e regulamentos com rapidez suficiente para

10 Neste método as bicicletas ficam espalhadas pela cidade em locais variados, como calçadas, parques e áreas próximas de ciclovias (ISAÍAS, 2019; YAKOWICZ, 2019b).

acompanhar as novas tecnologias (YAKOWICZ, 2018a). Em São Francisco, Capital do Vale do Silício, os patinetes foram vetados em um primeiro momento, operando hoje sobre uma legislação que estabelece um limite de equipamentos por empresa licenciada e regras para estacionamento em vias públicas, quadro repetido em Los Angeles, onde ainda existe a exigência adicional de necessidade do condutor possui carteira de habilitação vigente. Em nova York, França e Reino Unido a legislação veda a utilização destes equipamentos em vias públicas (JÚLIO, CAPUTO, 2019; YAKOWICZ, 2018a).

4. Processo de Consulta Pública

A participação cidadã na definição de questões públicas, através de mecanismos de democracia direta, é um avanço recente no campo na legislação, diretamente vinculado ao processo de constituinte que culminou com a Constituição promulgada em 1988 (BRASIL, 1988), após um hiato de 21 anos em regime ditatorial. Contudo, os mecanismos de participação pública, por vezes, não se encontram implementados com a efetividade necessária aos processos de gestão democrática (BARBOSA et al., 2011).

A consulta pública faz parte da concepção de uma administração dialógica em um cenário comunicativo no qual o Estado afasta-se da visão de mandatário, buscando agir como facilitador na abertura de canais de interlocução e participação com indivíduos e grupos sociais com o objetivo de estabelecer interação efetiva (OLIVEIRA, 2005).

A consulta pública é um instrumento através do qual a sociedade civil pode expressar-se, com comentários e sugestões, participando diretamente do processo de formulação e tomada de decisão sobre as normas que se encontram em processo de edição (ALVES, 2009).

Já a consulta pública online é um processo aberto à sociedade, para que sejam debatidas, em uma plataforma virtual, determinadas questões definidas pelo setor público ou sistematizadas pelos próprios cidadãos, especialmente em temáticas e objetivos cujas políticas públicas ainda não foram exploradas. O instrumental utilizado neste procedimento são os questionários amostrais do tipo *survey* (PHANG, KANKANHALLI, 2008; SACHETO, 2008).

Na América Latina as consultas públicas tiveram seu foco na gestão de queixas, petições eletrônicas, fórum, entrevistas, sistemas interativos, chat, voto eletrônicos e sistemas interativos, e encontra-se ainda uma dificuldade de mensurar quais são exatamente os impactos de um instrumento democrático em um processo tão amplo quanto como é a consulta pública online (CLARKE, 2009; FRICK, 2005).

No Brasil percebe-se que a consulta pública online estimula a participação de grupos que tradicionalmente não participam de determinados processos políticos tradicionais, como a classe média urbana, em detrimento de outras naturezas mais participativas, tal como militantes, geralmente oriundo de classes trabalhadoras, participantes de processos de orçamentos participativos (PESSI, 2003).

5. Uberização da Economia

Um mercado bilionário está escondido atrás de pequenos ícones em telas de *smartphones*. Ao conectarem consumidores a serviços mais baratos, aplicativos como Uber,

Airbnb e Netflix criaram um modelo de negócio inovador disruptivo¹¹, e que desafia empresas líderes nos seus setores. O fenômeno, batizado de Uberização, coloca a regulação dos mercados em xeque e muda as relações de trabalho (FAVARO et al., 2016).

Uberização é a expressão que simboliza as mais recentes inovações nos serviços pela Uber, marcando uma intensa ruptura com a antiga estrutura de intermediação, fragmentação, hierarquização e determinação de funções e responsabilidades ao longo da complexa cadeia produtiva de determinada mercadoria (HILL, 2015). Em linhas gerais a Uber é somente um app¹², uma plataforma virtual que promove o encontro imediato de trabalhadores dispostos a utilizarem seu próprio carro para transportar consumidores em busca de um meio de transporte (FRANCO; FERRAZ, 2019).

Este modelo, surgido no Vale do Silício, foi rapidamente replicado e imitado por inúmeras empresas que se constituíram em empresas-app, cuja característica principal e fundante é intermediar os interesses do consumidor e do produtor de determinada mercadoria, viabilizando o encontro destes, sendo que a empresa desenvolve exclusivamente a plataforma virtual (USBORNE, 2016), modelo que acabou se espalhando para a produção de inúmeras mercadorias distintas.

Pesquisa realizada entre norte-americanos da geração Z¹³ conclui que dois terços dos consumidores deste grupo esperam que os serviços fornecidos pelos mais variados ramos econômicos recebam impactos das empresas de tecnologia (CERETA; FROEMMING, 2011; THE ECONOMIST, 2019).

A evolução dos apps, conforme tendência já verificada na China, especialmente com os aplicativos como o WeChat, o AliPay e a Meituan, é de criar ecossistemas abrangentes e atraentes, centralizando ainda mais operacionalidades dentro de um app, sendo possível acessar rede social, pedir comida, fazer compras ou entregas, tudo sem sair de um aplicativo (LEMOS, 2019), demonstrando que está “revolução” ainda está em curso.

6. Metodologia

Este trabalho pretende elucidar a forma como ocorreu o processo de regulamentação legislativa de patinetes elétricos em Porto Alegre-RS, quantificando a importância do processo de consulta pública que o antecedeu, e ainda realizar uma rápida comparação com outras praças e buscar as razões para demanda por esse novo serviço.

A mensuração da importância da consulta pública ocorrerá sobre 3 pontos presente no Decreto regulamentador do serviço: a. forma da distribuição dos equipamentos nas vias da cidade, b. necessidade de utilização de equipamentos de segurança para utilização dos patinetes e c. inclusão de políticas de acesso a usuários de baixa renda a estes serviços.

São variados os tipos de metodologias que podem ser empregados em um trabalho científico, partindo desde a pesquisa bibliográfica, como da pesquisa documental, experimental, ou ainda pesquisa de campo. Cada uma delas contém métodos específicos para se utilizar no desenvolvimento de uma pesquisa (LAKATOS; MARCONI, 2003).

11 O termo *disrupção* surge aplicado à economia para expressar as inovações que rompem com o processo tradicional de produção e reprodução de bens que, como o próprio nome sugere, gera uma fratura no modelo econômico, quebrando seu curso estático (TEODORO, 2017).

12 Dispositivo próprio para *smartphones* e *tablets* (USBORNE, 2016).

13 Geração composta por indivíduos nascidos a partir de 1989, até então pouco valorizado pelas organizações, e que agora emerge como alvo de ações mercadológicas, caracterizado como clientes potenciais, buscando serviços diferenciados e com alto grau de personalização (CERETA; FROEMMING, 2011).

O presente trabalho, em função de seus objetivos, conduziu-se como uma pesquisa documental de natureza quantitativa, e utilizou como instrumento de coleta de dados a consulta realizada junto ao Serviço de Informação ao Cidadão e-SIC Porto Alegre sob o protocolo 001614-19-41, onde foram disponibilizadas, em 31 de outubro de 2019, as respostas da consulta pública realizada no site da prefeitura (<https://prefeitura.poa.br/smim/projetos/consulta-publica/formulario>) com disponibilização de questionários estruturados e que antecedeu o processo de regulamentação, onde foram coletadas 1.393 respostas.

A coleta de dados escolhida foi de natureza quantitativa. Esta opção se deu porque, como bem definiu Minayo e Sanches (1993) na pesquisa quantitativa há uma análise dos dados em que a matemática é a linguagem utilizada para a interpretação dos resultados colhidos para fazer a correlação da realidade com a teoria que embasa o estudo.

A pesquisa documental se aproxima da pesquisa bibliográfica, residindo sua diferença na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica remete para contribuições de diversos autores sobre um tema a pesquisa documental recorrem a documentos que ainda não receberam tratamento analítico (OLIVEIRA, 2007).

Na pesquisa de campo a fonte é abordada em seu ambiente em que os fenômenos ocorrem, podendo assim ser diretamente abordado, sem intervenção ou manuseio por parte do pesquisador (SEVERINO, 2017). Além do mais, conforme lição de Lakatos e Marconi (2003, p.187) “a pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema a qual se procura uma resposta”. Cada uma delas contém métodos específicos para se utilizar no desenvolvimento de uma pesquisa (LAKATOS; MARCONI, 2003).

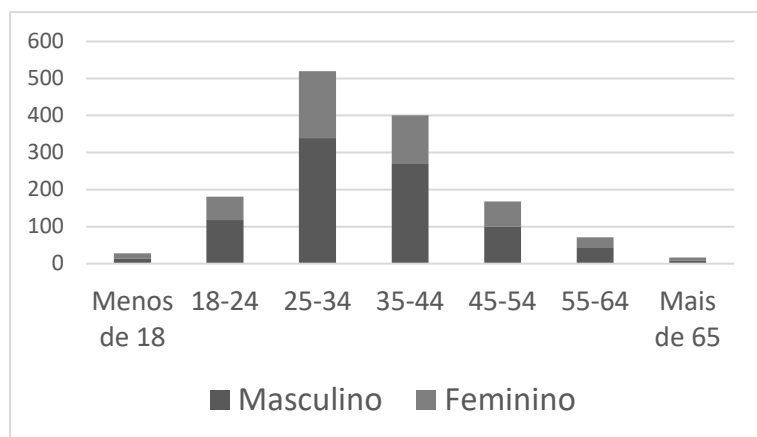
7. Resultados e Discussões

A consulta analisada foi composta de um grupo de perguntas divididas em duas partes. A primeira foi referente a identificação dos respondentes e a segunda sobre o serviço de transporte, que ao final se subdivide em duas perguntas. A primeira subdivisão direcionada para respondentes que já utilizam o serviço e a segunda para aqueles que ainda não o utilizaram.

Quanto a distribuição por gênero, 864 respondentes identificaram-se como de sexo masculino e 521 do sexo feminino, enquanto 8 respondentes optaram por não responder a esta questão.

É possível ainda realizar um cruzamento entre a idade e sexo dos respondentes, concluindo que a sua maioria *possui* faixa etária entre 25 e 44 anos, majoritariamente de sexo masculino, conforme como podemos perceber no gráfico 1.

Gráfico 1: Distribuição dos Respondentes por sexo e faixa etária



Fonte: Porto Alegre, 2019b.

Levantamento sobre distribuição etária dos usuários deste serviço demonstram que 66% estão dentro dessa faixa etária (25-44 anos), e que 75,8% dos usuários eram usuários do sexo masculino (CONTAIFER, 2019).

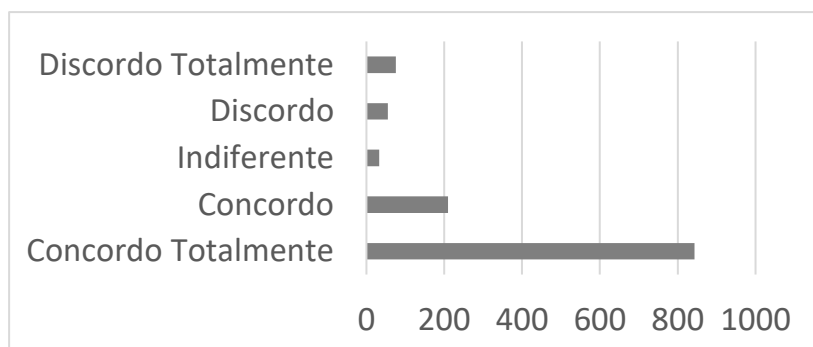
Quando questionados sobre a utilização dos patinetes elétricos, todos os 1387 participantes responderam ao questionamento, demonstrando que um valor ligeiramente superior a um terço dos respondentes já tinha experiência com o produto, totalizando 874 respostas neste sentido. Em contrapartida 513 respondentes nunca haviam utilizado o serviço no momento que participaram da consulta pública.

7.1. Forma da Distribuição dos Equipamentos nas Vias da Cidade

A opção pela manutenção de forma de utilização experimental (pergunta abrangia não somente os patinetes como também as bicicletas elétricas) sem estação ou ponto de estacionamento dos objetos, definido já no primeiro artigo do Decreto 20.358/2019 (PORTO ALEGRE, 2019c), foi alvo de duas perguntas por parte da prefeitura.

A primeira pergunta questionou se o município de Porto Alegre deveria continuar com o serviço de transporte compartilhado sem estação, da mesma forma que estavam operando durante o período de utilização experimental, oferecendo, conforme consta no gráfico 2, cinco possibilidades de resposta, demonstrando uma ampla aceitação dos respondentes pelo modelo adotado durante o período de testes.

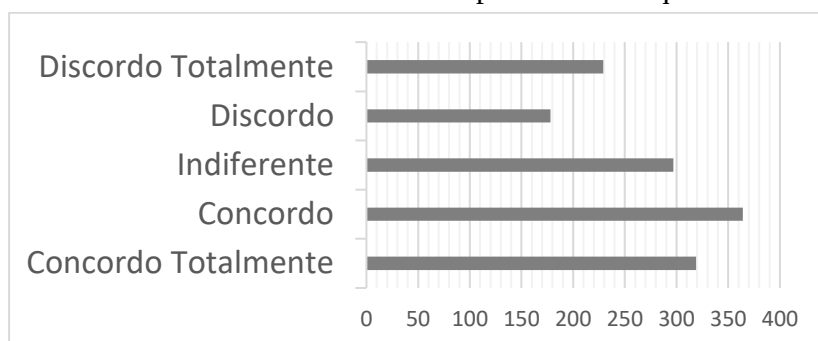
Gráfico 2: Porto Alegre deveria continuar com o serviço de transporte compartilhado sem estação?



Fonte: Porto Alegre, 2019b.

Apesar de a grande maioria dos respondentes concordar com o serviço de transporte público sem estação, modelo que acabou implantado em Porto Alegre após sua regulamentação, quando questionados se os patinetes deveriam ser estacionados em local apropriado ou nas proximidades das esquinas, 693 respondentes concordaram, de forma parcial ou total com esta afirmação, conforme expresso no gráfico 3, demonstrando que este modelo efetivamente adotado não era consensual, como poderíamos concluir de uma análise isolada do gráfico 2.

Gráfico 3: Você acha que os patinetes deveriam ser estacionados em um local apropriado ou próximo às esquinas?



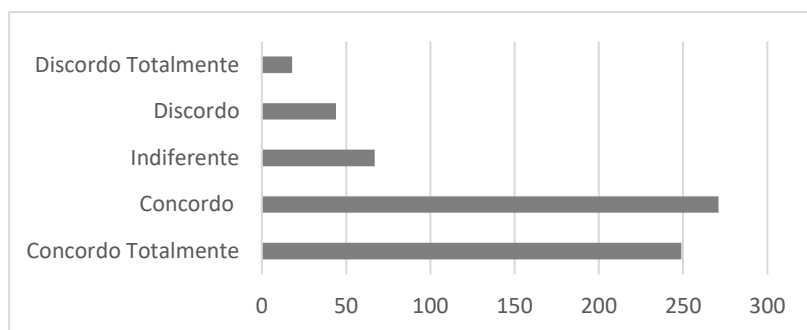
Fonte: Porto Alegre, 2019b.

7.2. Necessidade de Utilização de Equipamentos de Segurança para Utilização dos Patinetes

A preocupação da segurança dos usuários foi incluída no artigo 3º do Decreto 20.358/2019 (PORTO ALEGRE, 2019c), porém sem qualquer obrigação de fornecimento de equipamentos por parte das empresas permissionárias, cabendo-as somente repassar informações quanto a sua utilização.

Somente um questionamento sobre a segurança do serviço foi incluída na pesquisa aos munícipes, ainda que indireta. A pergunta realizada era a seguinte: “Se deslocar por patinete é seguro?”. Este questionamento teve 649 respostas, que, conforme percebe-se pelo gráfico 4, foram no entendimento majoritário pela segurança do serviço fornecido.

Gráfico 4: Se deslocar por patinete é seguro?



Fonte: Porto Alegre, 2019b.

Um dos primeiros levantamentos sobre os acidentes causados pelos patinetes elétricos foi realizado pelo órgão de saúde pública da cidade de Austin, no Texas, em abril de 2019, relatando acidentes que aconteceram durante o uso desses modais entre setembro e novembro de 2018, demonstrando a importância da discussão da exigência de utilização de equipamentos de segurança, uma vez que evidencia que, ao contrário do apurado na consulta, os patinetes não são seguros (CONTAIFER, 2019).

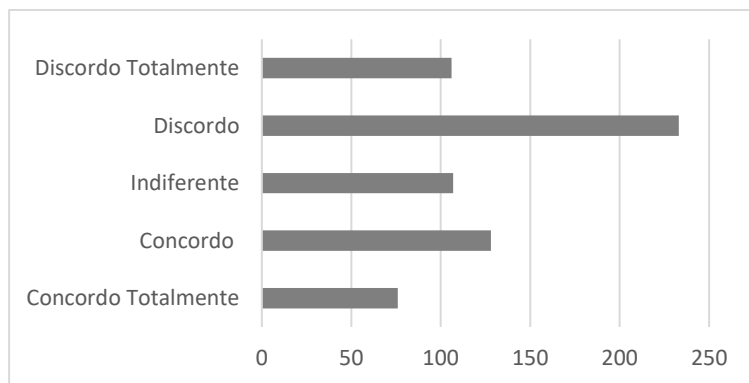
Percebe-se a fragilidade do processo de participação popular na definição do modelo adotado neste ponto da discussão, ao abster-se de buscar a informação dos respondentes sobre a necessidade de exigência de equipamentos de segurança para utilização do serviço de patinetes elétricos.

7.3. Inclusão de Políticas de Acesso a Usuários de Baixa Renda

A administração de Porto Alegre optou por incluir na regulamentação dos patinetes políticas a necessidade de que as empresas que explorem este serviço desenvolvessem programas direcionados a população de baixa renda, possibilitando seu acesso a estes equipamentos, conforme redação do artigo 4, VI do Decreto 20.358/2019 (PORTO ALEGRE, 2019c), mesmo que este tema não tenha sido tratado no processo de consulta pública.

O custo da utilização de patinetes foi objeto de um questionamento com a seguinte pergunta: “Você acha que se deslocar por patinete é barato?”. Este questionamento teve 650 respostas conforme gráfico 5.

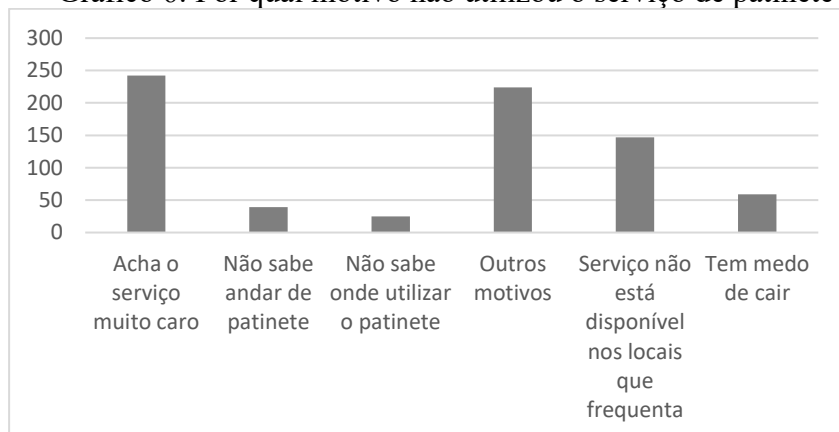
Gráfico 5: Se deslocar por patinete é barato?



Fonte: Porto Alegre, 2019b.

Ainda foi apresentada uma questão, direcionada ao público que nunca tenha utilizado o serviço de patinete elétrico, questionando o motivo para essa não utilização do serviço de patinete em Porto Alegre. Este questionamento teve 736 respostas e destes 242 consideraram que o valor do serviço era muito caro, conforme podemos perceber pelo gráfico 6.

Gráfico 6: Por qual motivo não utilizou o serviço de patinete elétrico em Porto Alegre?



Fonte: Porto Alegre, 2019b.

7.4. Análise do Processo de Consulta Popular na Regulamentação Final

Quando se analisa o processo de consulta e os relacionamos com os três pontos de regulamentação que elegemos para análise: a. forma da distribuição dos equipamentos nas vias da cidade, b. necessidade de utilização de equipamentos de segurança para utilização dos patinetes e c. inclusão de políticas de acesso a usuários de baixa renda a estes serviços, percebemos que a consulta pública não foi determinante para definição do modelo, não atacando estas questões frontalmente.

A consulta sobre a forma da distribuição dos equipamentos nas vias da cidade foi tratada em dois questionamentos diretos sobre o tema. As perguntas realizadas, apesar de contraditórias, receberam respostas semelhantes. A grande maioria dos respondentes concordaram (parcialmente ou totalmente) que a cidade deveria continuar com o serviço de transporte compartilhado sem estação. Respostas semelhantes foram coletadas quando questionados se os patinetes deveriam ser estacionados em um local apropriado ou próximo às esquinas, mostrando a necessidade de uma terceira pergunta, questionando qual seria a melhor opção a ser adotada em Porto Alegre, o que não ocorreu. A regulamentação optou por autorizar a distribuição dos equipamentos nas vias da cidade.

Da mesma forma, a utilização de equipamentos de segurança não foi atacada de forma direta pela consulta. A única questão apresentada discorre sobre a segurança dos patinetes, ignorando qualquer questionamento sobre a necessidade do emprego dos equipamentos de segurança ou ainda sobre a obrigação de os permissionários de serviço os disponibilizarem. A opção de não exigir a utilização de qualquer equipamento de segurança foi tomado à revelia do processo de Consulta Pública.

Por fim a inclusão de políticas de acesso a usuários de baixa renda a estes serviços não foram objetos de qualquer questionamento. A consulta abordou temas como o preço do serviço e motivos por qual os usuários ainda não utilizam o serviço, mas não apresentaram

questionamentos. A decisão de incluir estas políticas foi tomada sem qualquer questionamento no processo de regulamentação.

8. Considerações Finais

Inegável que o incentivo a consulta popular, como ocorreu no processo analisado, é de grande importância, ainda mais na capital gaúcha, famosa por ser o berço da exitosa experiência do Orçamento Participativo, porém percebe-se que os questionamentos realizados pelo Poder Público Municipal foram de pouca valia para definição do modelo de licenciamento dos patinetes elétricos, não atacando as questões escolhidas para análise do principal objetivo do estudo, ou seja identificar de que forma o processo de consulta popular que antecedeu a regulamentação dos patinetes elétricos foi determinante para definição do modelo adotado no Município Porto Alegre-RS.

Referente a opção de regulamentação sem pontos de estacionamentos foram apresentadas duas perguntas que acabaram tendo entendimentos contraditórios quanto a melhor opção a ser adotado. No quesito referente ao fornecimento de equipamentos de segurança, nenhuma pergunta direta sobre este assunto foi feita, limitando-se a perguntar sobre a segurança do produto.

Por fim, a adoção de políticas para o público de baixa renda, em que pese sua validade como política pública, também não foi objeto de questionamentos diretos por parte do poder público municipal. Da mesma forma o Município não questionou sobre impactos financeiros que está adoção teria sobre o preço final do produto, e sequer questionou sobre a possibilidade da extensão da cobrança de meia tarifa para estudantes, da mesma forma que ocorre com a cobrança de tarifas nos ônibus municipais da cidade.

Conclui-se que a consulta pública não foi a principal ferramenta para definição do modelo de regulamentação do serviço, pelo menos nos pontos elegidos para análise. Mantida a disposição de utilização deste método de democracia participativa em outros processos, entende-se de uma necessidade de determinar qual a importância deste processo para definição do modelo final do serviço, sob pena deste cair em descrédito com os participantes.

Porém a definição de aplicação ou vedação a políticas públicas recebe influências de outros agentes, como por exemplo concessionários de outros modais de transporte, e a necessidade de ainda atender anseios dos integrantes do Poder Legislativo, em que pese que no caso em tela a regulamentação tenha se dado por meio de Decreto, sem necessidade de discussão e aprovação na Câmara do Vereadores.

A relação do Poder Legislativo com processo de consultas populares historicamente tem sido conflituosa, uma vez que a democracia participativa pode ser entendida como uma forma de esvaziamento da democracia representativa, e por consequência, do poder legislativo local, existindo pertinência de novos estudos que possam mensurar os impactos deste conflito sobre a eficácia dos processos de consulta popular.

Referências Bibliográficas

ALVES, Sandra Mara Campos. Democracia Participativa e a consulta pública na Agência Nacional de Saúde Suplementar. In DELDUQUE, Maria Célia (org.). **Temas Atuais de Direito Sanitário**. Ministério da Saúde e Fundação Oswaldo Cruz. 2009. pp. 45-64.
BARBOSA, Henrienne; HAYASHI, Maria Cristina Piumbato Innocentini; RIGOLIN, Camila Carneiro Dias. **Comunicação, tecnologia e interatividade: as consultas públicas no**

- Programa de Governo Eletrônico Brasileiro.** In: Em Questão, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 143-159, jan./jun. 2011.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Almedina, 1. ed. 2011. 280 p.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2sVjudp>. Acesso em 02 out. 2019.
- CAPUTO, Victor. Ele trouxe a febre dos patinetes para o Brasil. Rio de Janeiro: **PEGN.** 18 set. 2019.
- CERETA, Simone Beatriz; FROEMMING, Lurdes Marlene. **Geração Z: compreendendo os hábitos de consumo da geração emergente.** RAUnP. Ano III, n. 2, abr./set. 2011. pp.15-24.
- CLARKE, John. (2009). Governance Puzzles. In: BUDD, Leslie; HARRIS, Lisa. (ORGs). (2009). **E-governance Managing or Governing?**. Routledge. 2009.
- CONTAIFER, Juliana. **De brinquedo a solução de mobilidade:** até onde os patinetes conseguem chegar. Metrôpoles. 04 ago. 2019. Disponível em <https://bit.ly/37WrVJO>. Acesso em 23 jun. 2020.
- ELLIS, Nick. **Startup mexicana de patinetes levanta US\$ 45 milhões pra expansão na América Latina.** Meio Bit. Out. 2018. Disponível em <http://bit.ly/2niERa9>. Acesso em 01 out. 2019.
- FAVARO, Cristian et al. Bem-vindo a Uber Economia. São Paulo: **Estadão.** Jul. 2016. Disponível em <https://bit.ly/2UdPxUV>. Acesso em 23 mar. 2020.
- FRANCO, David Silva; FERRAZ, Deise Luiza da Silva. **Uberização do trabalho e acumulação capitalista.** Cadernos EBAPE BR. Vol.17, 2019. pp. 844-856.
- FRICK, Marietjie. **Participación electrónica: Hacia un gobierno abierto en América Latina.** Instituto para la Conectividad de las Américas (ICA), Centro Internacional para la Investigación y el Desarrollo (CIID). 2005.
- FONSECA, Cauê. **Sete explicações para a saída das patinetes de Porto Alegre.** Porto Alegre: Jornal Zero Hora. 23 jan. 2020.
- FONSECA, Mariana. Fundadores da 99 já estão de negócio novo – e captaram R\$ 30 milhões. **Exame.** 26 out. 2018. Publicado em 15 abr. 2018.
- FORTALEZA. **Decreto n. 14.393 de 08 abr 2019.** Regulamenta o uso do Sistema Viário Urbano de Fortaleza para exploração de serviço de compartilhamento de bicicletas e equipamentos elétricos de mobilidade individual autopropelidos sem estação em vias e logradouros públicos, intermediados por plataformas digitais gerenciadas por Operadoras de Micromobilidade. Fortaleza: Diário Oficial do Município. 08 abr. 2019
- FREITAS, Osmar. **Vereador apresenta projeto de regulamentação de patinetes elétricas em Porto Alegre.** Porto Alegre: Jornal Zero Hora. 16 fev. 2019.
- HILL, Steven. **Raw Deal: How the "Uber Economy" and Runaway Capitalism Are Screwing American Workers.** St. Martin's Press. 2015. 338 p. [livro digital]
- HÜBLER, Jéssica. Começa Fase de Testes do Compartilhamento de Patinetes Elétricos em Porto Alegre. Porto Alegre: **Correio do Povo.** 16 fev. 2019.
- ISAÍAS, Cláudio. Começa a operar em Porto Alegre mais uma opção para aluguel de bicicletas e patinetes. Porto Alegre: **Correio do Povo.** 20 fev. 2019.
- JULIO, Rennan Araújo; CAPUTO, Victor. Como países e cidades ao redor do mundo regulam o uso de patinetes elétricos. **Época Negócios.** 30 mai 2019.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

- LEE, Aileen. **Welcome to the Unicorn Club: Learning from Billion-dollar Startups**. Tech Crunch. 02 nov. 2013. Disponível em <https://tcrn.ch/2oBGbF9>. Acesso em 30 set. 2019.
- LEMONS, Ronaldo. **Superapps: é o ecossistema estúpido!** São Paulo: Folha de São Paulo. 16 dez. 2019. p. 3.
- LING, Anthony. **Os desafios dos patinetes elétricos no Brasil**. Revista Voto. 24 mar. 2019. Disponível em <https://bit.ly/381lw06>. Acesso em 23 jun. 2020.
- MACMILLAN, Douglas; DEMOS, Telis. **Uber Valued at More Than \$50 Billion**. New York: The Wall Street Journal. 31 jul. 2015. Disponível em <https://on.wsj.com/3bigL2s>. Acesso em 23 mar. 2020.
- MARTIN, Diane; SCHOUTEN, John. **Consumption-Driven Market Emergency**. Journal of Consumer Research, v. 4, February. 2013.
- MINAYO, Maria Cecília. SANCHES, Odécio. **Quantitativo – Qualitativo: Oposição ou Complementaridade**. Rio de Janeiro: Cadernos de Saúde Pública, n. 9. jul./set. 1993. pp. 239-248.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Participação administrativa**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, set./nov., p. 1-30, 2005.
- OLIVEIRA, Maria Marli de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes. 2007. 181 p.
- PESSI, Patrícia. **E-OP: Uma Nova Prática Comunicativa do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS). Porto Alegre. 2003.
- PHANG, Chee Wei; KANKANHALLI, Atrevi. **A framework of ICT exploitation for e-participation initiatives. Communication of the ACM**. December 2008. Vol 51. N. 32.
- PORTO ALEGRE. **Decreto n. 19.701, de 15 de março de 2017**. Institui procedimento para apresentação, análise e teste de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública relacionadas à atuação da Administração Municipal Direta ou Indireta, encaminhadas por ente privado mediante provocação do Poder Público ou por iniciativa própria. Porto Alegre: Diário Oficial. ed. 5463 (edição extra). 15 de mar de 2017. Publicado em 16 mar. 2017.
- _____. **Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal. Parecer n. 281/19 - CCJ30/2019, de 02 de fevereiro de 2019**. Regulamenta o uso e a disponibilidade de patinetes elétricos no Município de Porto Alegre. Câmara Municipal: Porto Alegre. Presidente e Relator: Ver. Ricardo Gomes. Aprovado em 01 out 2019 (a).
- _____. Empresa Pública de Transporte e Circulação. **Regulamentação: Patinetes e Bicicletas Compartilhado**. Porto Alegre. 2019 (c). Documento recebido através de Protocolo e-SIC 001614-19-41, em 31 out. 2019.
- _____. **Decreto n. 20.358, de 27 de setembro de 2019**. Regulamenta a Utilização da Infraestrutura de Mobilidade Urbana da Cidade de Porto Alegre para Exploração do Serviço de Compartilhamento de Bicicletas e Patinetes de Propulsão Humana, Bicicletas Elétricas e Equipamentos Elétricos Autopropelidos Individuais (Patinetes Elétricas e outros), sem Estação Física, por meio de Plataforma Tecnológica em Vias e Logradouros Públicos. Porto Alegre: Diário Oficial. ed. 6089 (edição extra). 23 de set. de 2019. Publicado em 24 set. 2019 (d).
- ROTH, Gustavo. **Startup porto-alegrense inicia operação de patinetes na orla**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal. 09 nov. 2019. Disponível em <https://bit.ly/35AVyo6>. Acesso em 07 de out. de 2019.

SACHETO, Raquel. **Participação Popular na Era da Informação: O caso das consultas públicas eletrônicas na administração pública federal do Brasil**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. 2008.

SÃO PAULO. **Decreto n. 58.750, de 13 de maio de 2019**. Dispõe sobre a regulamentação provisória do serviço de compartilhamento e do uso dos equipamentos de mobilidade individual auto propelidos, patinetes, ciclos e similares elétricos ou não, acionados por plataformas digitais. São Paulo. 13 mai. 2019.

SERRANO, Filipe. **Yellow e Grin juntas: o casamento da bicicleta com o patinete elétrico**. Exame. 07 jun. 2019.

TEODORO, Maria Cecília Máximo. **Disrupção, economia compartilhada e o fenômeno Uber**. Revista da Faculdade Mineira de Direito: PUC Minas. V. 20, n. 39, 2017.

THE ECONOMIST. **Crowning king customer**. The Economist Latin America. 04 mai. 2019. pp. 1-12.

USBORNE, Simon. **An Uber for everything: the surge in on-demand apps**. The Guardian. 03 mai 2016. Disponível em <https://bit.ly/2UzAqV3>. Acesso em 23 mar. 2020

VIESSERI, Bruna. Empresa de patinetes encerra operação. Porto Alegre: **Jornal Zero Hora**. 23 jan. 2020. p. 28.

YAKOWICZ, Will. **This \$118 Million Electric Scooter Company Created a Phenomenon in Los Angeles and Now Wants to Take Over the World**. Inc. Magazine. Mar. 2018(a). Disponível em <https://bit.ly/2NhZ5L6>. Acesso em 05 nov. 2019.

_____. **E-Scooter Rental Companies 'Take A Page from Uber's Playbook' to Muscle Their Way into Cities**. Inc. Magazine. May. 2018(b). Disponível em <https://bit.ly/2qm2m3g>. Acesso em 05 nov. 2019.

_____. **14 Months, 120 Cities, \$2 Billion: There's Never Been a Company Like Bird. Is the World Ready?** Inc. Magazine. Fev. 2019(a). Disponível em <https://bit.ly/2nVsfpn>. Acesso em 30 out. 2019.

_____. **Inside Bird's Shadowy Army of E-Scooter Chargers**. Inc. Magazine. Abr. 2019(b). Disponível em <https://bit.ly/2nVsfpn>. Acesso em 30 out. 2019.

_____. **Unicórnio de Patinete**. Tradução de Beatriz Velloso. Pequenas Empresas e Grandes Negócios. Editora Globo. Mai. 2019(c). N. 364. p. 66-71.

YELLOW. **Comunicados: Grin e Yellow Anunciam Fusão que Criará a “Grow”, Nova Empresa Líder em Micromobilidade e Serviços “Online to Offline” na América Latina**. São Paulo. 30 jan. 2019. Disponível em <https://bit.ly/2oROih2>. Acesso em 04 out. 2019.