

A NECESSIDADE DA REGULAÇÃO DO ALUGUEL DE BICICLETAS COMO SERVIÇO PÚBLICO COMPLEMENTAR AO TRANSPORTE URBANO

Roberta Prosini Cadena
Mauricio Oliveira de Andrade
Anísio Brasileiro de Freitas Dourado
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

Cresce de forma muito intensa a utilização de bicicletas públicas nas grandes cidades brasileiras. Os serviços nas cidades pioneiras utilizaram como meio de regularização legal o instrumento do convênio sem exigência de licitação. Esta situação tem conduzido o mercado a quase um monopólio. O grande sucesso desses serviços aponta para a necessidade de sua expansão para todo o espaço urbano atendendo indistintamente a todos os cidadãos, caracterizando-se dessa forma como serviços públicos de mobilidade urbana. Para atingir esse objetivo é necessário que se institua uma regulação mais formal, com a realização de licitações para concessão dos serviços e com o estabelecimento de metas de universalização, concedendo oportunidade a outras empresas interessadas em prestar este serviço e promovendo articulação operacional entre elas. Estudos econômicos, no entanto, devem ser realizados para modelar o tipo de contrato de concessão a ser adotado, analisando os custos de implantação, as receitas e a possibilidade de subsídios públicos.

ABSTRACT

It is growing very intensively the use of shared bicycles in many large Brazilian cities. These services in pioneering cities have used as legal regularization, the instrument of agreement without public bidding requirements. This situation has led the market to almost a monopoly. The success of these services points to the need for its expansion to the whole urban space attending equally to all citizens, being characterized as a public service for urban mobility. To achieve this goal it is necessary to institute a more formal setting, by carrying out bidding for concession services with the establishment of universal access targets, granting opportunities to others interested companies to provide this service and providing operational articulation between them. Economic studies, however, should be performed to model the type of concession contract to be adopted, analyzing deployment costs, revenues and the possibility of public subsidies

1. INTRODUÇÃO

A mobilidade nos grandes centros urbanos é uma das maiores preocupações atuais dos gestores públicos municipais. Com o aumento da renda média da população, redução de impostos pelo governo brasileiro e maior oferta de crédito, foram criadas condições propícias para que um maior número de pessoas adquira veículos de uso individual. Em consequência, são cada vez mais registrados grandes congestionamentos no trânsito da maioria dos centros urbanos brasileiros. Este problema, agravado nos últimos anos, foi quantificado por um índice de congestionamento que afere o aumento percentual dos tempos médios de viagem nos horários de ponta em relação aos tempos nas horas fora dos picos, a partir de pesquisa feita pela empresa de monitoramento de tráfego em tempo real Tomtom (2014). As cidades do Recife (60%) e Fortaleza (59%), com as piores condições de trânsito no Brasil, superam neste indicador São Paulo (46%) e Rio de Janeiro (48%). Nestas condições, o aumento dos tempos de viagens tornou-se um transtorno a mais na vida urbana, gerando estresse e prejudicando o desenrolar das atividades das pessoas que demandam uma mobilidade urbana eficiente. Os acidentes de trânsito são também outra preocupação relevante, já que se tornaram mais frequentes com crescimento do número de mortos e feridos da ordem de 4% ao ano entre

2001 e 2010 (DATASUS, 2013), com destaque especial para os sinistros com envolvimento de motociclistas.

Várias medidas têm sido tomadas no País para mitigar estes fenômenos decorrentes do aumento da taxa de motorização da população, dentre elas: priorização do transporte público, com criação de vias exclusivas para circulação de veículos de transporte coletivo; implantação de sistemas de transportes mais inovadores como BRTs e VLTs; redução da velocidade dos veículos motorizados nas áreas com maior predomínio de pedestres (*traffic calming*); melhor coordenação semaforica, iniciada com a implantação das “ondas verdes” de tráfego e evoluindo para os sistemas inteligentes de trânsito com controle de tráfego em área (CTA); maior disciplinamento do trânsito com introdução de pessoal capacitado a orientar pedestres, ciclistas e motoristas; e incentivo à intermodalidade de transportes, incluindo o uso de bicicletas como meio de locomoção urbana. Recentemente, a utilização de bicicletas, como símbolo do desenvolvimento sustentável no esquema geral de mobilidade, tem se revelado de grande potencial nas grandes cidades brasileiras, como alternativa de transporte, principalmente entre os mais jovens.

A bicicleta, como meio de transporte, teve seu auge na virada do século XIX, principalmente na Europa. Apesar do surgimento do automóvel com os inventos da Revolução Industrial, suas cidades seculares com ruas estreitas contiveram o crescimento desenfreado do seu uso. Nelas as distâncias eram pequenas, próprias para pedestres ou ciclistas. Além disso, as cidades possuíam sistemas de transportes satisfatórios para a época. Já nos Estados Unidos, a situação era oposta, por ser um país em construção e com muito espaço para novidades como o automóvel, assim como, o Brasil (ALCORTA, 2003). Aqui, predominantemente, este modal foi utilizado como alternativa de baixo custo, por pessoas de baixa renda, sem qualquer apoio empresarial ou incentivo governamental. No entanto, a crescente preocupação ambiental e o interesse de muitos por um estilo de vida mais saudável gerou o fenômeno social do gosto pela bicicleta em amplos setores sociais. Este fato sociológico induziu muitos gestores municipais a considerarem a opção de melhorar as condições de circulação dos ciclistas nas cidades, oferecendo inicialmente, ainda que em escala reduzida e não articulada em redes, ciclovias, ciclofaixas e ciclofaixas operacionais de lazer (CET, Definições). Estas iniciativas municipais no Brasil têm normalmente iniciado com maior enfoque na utilização dos espaços viários para o lazer das pessoas. Nos últimos anos, algumas empresas privadas têm percebido o excelente potencial de imagem associada às questões ambientais e de desenvolvimento sustentável, vinculadas à disseminação do uso das bicicletas. Através de convênios com municípios, têm ofertado ainda em escala restrita, serviços de compartilhamento de bicicletas, logicamente com publicidade associada. Grandes cidades do Brasil já contam com serviços desta natureza, algumas desde os anos de 2011 e 2012, como o Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Porto Alegre e Brasília, entre várias outras.

Estes tipos de serviço de compartilhamento de bicicletas têm se tornado crescentemente populares no Brasil, podendo-se afirmar, sem dúvida, da grande relevância dessas iniciativas para a disseminação da ideia de que é possível inserir as bicicletas, não apenas como recreação e meio de exercícios físicos, mas como importante elo no cotidiano da cadeia da mobilidade urbana. No entanto, o crescimento dessa oferta tem que evoluir, chegar a todas as áreas das cidades, para atender a todos os matizes sociais, e não apenas a grupos restritos, objeto do interesse da imagem publicitária para potenciais consumidores das empresas patrocinadoras. Em suma, o modelo de credenciamento majoritariamente adotado, por si só

não propicia a máxima eficiência produtiva e a otimização alocativa dos recursos, produzindo falhas de mercado que reclamam a ação reguladora do Estado. Fazendo-se uma analogia com o caso dos transportes públicos como propõe Santos (2000), a estruturação de uma rede de serviços de bicicletas públicas teria a necessidade da presença tuteladora do Estado, promovendo a conciliação de interesses entre os diferentes provedores, e promovendo a articulação operacional entre eles. A partir da admissão de que o serviço em tela caracteriza-se como uma atividade a ser disponibilizada ao público em rede, fica evidente a característica de monopólio natural da atividade, que deve ter sua eficiência garantida pela regulamentação aplicada.

É necessário, no entanto, avaliar que nível de regulação deve ser adotado para futuras contratações, levando em conta na modelagem das licitações, de que se trata de atividade de interesse público, mas provavelmente de baixa rentabilidade para o interesse empresarial. É importante também verificar se na amplitude dessa regulação, cabe, por exemplo, incluir como encargos a manutenção das infraestruturas de circulação, ciclovias, ciclofaixas e sinalização e não apenas o fornecimento de equipamentos e sistemas informatizados nas estações de recebimento e devolução das bicicletas.

A ampliação dos serviços de bicicletas públicas a toda a cidade impõe a lógica de sua caracterização como serviço público, e como tal se deve garantir a eles principalmente os princípios da regularidade (atendimento a regras pré-determinadas), continuidade (não pode ser interrompido), eficiência (atingir o melhor resultado social possível), segurança (garantia ao cidadão a boa fruição dos serviços), generalidade (prestado a qualquer cidadão indistintamente), cortesia na sua prestação (urbanidade) e modicidade das tarifas (preços justos e acessíveis a todos os usuários). Nesta argumentação, estes serviços se afastam de uma mera ação de fomento, na qual o Estado não atua em prol da coletividade, mas apenas apoia iniciativas sociais ou econômicas privadas, que podem trazer benefícios coletivos.

Este artigo objetiva, portanto, verificar à luz da legislação vigente no Brasil sobre prestação de serviços públicos, princípios gerais e competências, a necessidade da regulação pública dos serviços de aluguel de bicicletas públicas, visando a sua inserção no sistema geral de mobilidade urbana e as suas formas de contratação, por delegação (concessão ou permissão) ou por credenciamento. Para fazer essa verificação são levantadas na revisão bibliográfica as experiências mais recorrentes da relação público-privada no compartilhamento de bicicletas, nas principais cidades brasileiras nos últimos três anos, discorrendo sobre modelos de licitação ou de credenciamento utilizados.

2. BICICLETA PÚBLICA: INÍCIO E FASES EVOLUTIVAS

Os sistemas de bicicletas públicas adotaram vários modelos operacionais ao longo do seu desenvolvimento, desde bicicletas grátis postas à disposição das pessoas, até modelos baseados em tecnologias mais avançadas e seguras. Mais de 600 cidades no mundo têm seus próprios sistemas de compartilhamento de bicicletas (ITDP, 2013). Mais e mais programas são implantados todos os anos.

A proposta pioneira de sistema público de bicicletas compartilhadas foi feita em 1965 pelo Vereador de Amsterdam Luud Schimmelpennink e visava contribuir para reduzir o tráfego de automóveis no centro da cidade. Sua proposta para distribuição gratuita de 20.000 bicicletas foi rejeitada pela Câmara Municipal pelo receio de roubos e vandalismo gerando desperdícios

de recursos públicos. Foram realizadas outras tentativas, mas o resultado quase sempre terminava em roubo, como em Cambridge, Reino Unido, em 1975, onde todas desapareceram quase que instantaneamente (Escola de Bicicleta, Livro on-line). Apesar disso, sistemas gratuitos de pequena escala funcionaram por anos em Madison e Portland nos Estados Unidos, posteriormente. Superando essa questão da segurança, a capital dinamarquesa Copenhagem, em 1991, inicia uma segunda geração de programas de compartilhamento, com bicicletas mais robustas, mantidas acorrentadas a estações especiais com trancas operadas com moedas. Embora mais seguros que a geração anterior, ainda havia a necessidade de controle de uso e de responsabilização por danos. As próximas tentativas de implantação de sistemas de bicicletas compartilhadas aconteceram em 1993, em La Rochelle – França e Cambridge - Inglaterra. Estes sistemas reduziram os problemas de roubo e vandalismo, pois os usuários tinham que mostrar documentos de identidade e deixar um depósito como garantia. No entanto, como exigiam que as bicicletas fossem devolvidas no mesmo lugar onde a haviam sido retiradas, ficava ainda sem solução o problema da utilização do sistema com opção à complementação da viagem em transporte público (ITDP, 2014).

A terceira geração de bicicletas compartilhadas procurou introduzir inovações nos controles operacionais, melhorou a segurança e introduziu o sistema de cobrança pelo uso. O sistema de bicicletas compartilhadas de Rennes, França, foi o primeiro a usar em 1998, a tecnologia de cartão inteligente. Em 2001, foi inaugurado o sistema Velo’v de Lyon, no qual se baseou mais tarde o sistema Vélib’, de Paris. Os sistemas Velo’v e Vélib’ se tornaram então, modelos para os sistemas de terceira geração. A principal diferença da terceira geração dos sistemas “inteligentes” de bicicletas é o uso da tecnologia para identificar e controlar o uso em tempo real, permitindo o monitoramento da capacidade da estação e do número de usuários ativos. A maioria dos sistemas da Europa e América do Norte utilizam cartões de crédito nas locações, tanto para pagamento como para segurança, enquanto que os sistemas asiáticos atuam mais com base em documentos nacionais de identidade. (ITDB, *ibid*).

3. INTRODUÇÃO DA BICICLETA PÚBLICA NO BRASIL

As raízes da implantação deste sistema de bicicletas compartilhadas são oriundas da empresa pernambucana Serttel Engenharia que participou em 2008 de uma licitação na Prefeitura do Rio de Janeiro. Em janeiro de 2009, é inaugurado o sistema “Pedala Rio” Na época, a empresa não teve patrocínio e o orçamento restrito dificultou a implantação do sistema. Casos de vandalismo e furto ocorreram devido à falta de uma tecnologia de segurança adequada. Diante deste quadro desanimador, foi feita uma remodelagem no sistema. A Prefeitura do Rio de Janeiro, em parceria com as empresas Serttel Engenharia e Banco Itaú, reformulam o projeto, surgindo o sistema daí o Bike-Rio. Com dinheiro e recursos, a qualidade do sistema e da operação de logística melhorou. A bicicleta foi reformulada, com novo design, câmbio e peças. O travamento da bicicleta à estação ficou mais inteligente e resistente, praticamente anulando os furtos. O projeto carioca também foi voltado para a exploração do turismo. Devido ao êxito com a reformulação, em 2013, o sistema Bike com a Serttel já atendia a sete cidades brasileiras - Petrolina, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Santos, São Paulo e Sorocaba (FINEP, 2013). A seguir são descritas algumas experiências do compartilhamento das bicicletas públicas nas cidades brasileiras, seguindo o mesmo modelo do Bike-Rio por autorização dos governos locais mediante termo de credenciamento realizado a partir de chamamento público.

A cidade de São Paulo iniciou em maio de 2012 seu primeiro sistema de empréstimo de bicicletas em larga escala, uma parceria entre a Prefeitura Municipal de São Paulo, através da

SMT - Secretaria Municipal de Transportes, e a iniciativa privada. O Sistema de Bicicletas Públicas - Bike Sampa, começou com dez estações na região da Vila Mariana, cada uma com cerca de dez bicicletas. No Município de São Paulo existem atualmente 266,31km de infraestrutura cicloviária de circulação, composta por ciclovias, ciclorrotas, calçadas compartilhadas, ciclofaixas definitivas e ciclofaixas operacionais de lazer. Também estão implantadas 180 estações de bicicleta pública, 165 do BikeSampa e 15 do CicloSampa, outro sistema de compartilhamento de bicicletas, inaugurado em dezembro de 2013. No total, estão disponibilizadas mais de mil e setecentas bicicletas para a população (CET, 2014). Atualmente a Prefeitura de São Paulo, por meio da secretaria municipal de transportes, pretende licitar na modalidade de concessão, um sistema com 50.000 bicicletas públicas, para tanto vai enviar ao legislativo municipal, lei propondo a definição como serviço público e expandi-lo para toda a cidade (O ESTADÃO, 26/06/2014)

O serviço de bicicletas públicas em Santos - Bike Santos - foi inaugurado em novembro de 2012, com grande sucesso imediato. O sistema, que funciona das 6 às 22 horas diariamente, iniciou com 150 bicicletas divididas em 15 estações espalhadas pelo Município. Cada posto recebeu 10 unidades de transporte. Para utilizar as bicicletas, os usuários se cadastram em um site e preenchem um formulário com disponibilização de um número de um cartão de crédito (MOBILIZE, 2012).

Também em novembro de 2012, na cidade do Recife, a Prefeitura assinou um contrato que permitiu que o Porto Digital, um polo de desenvolvimento de softwares e economia criativa, utilizasse o espaço público da cidade para instalar um sistema de aluguel de bicicletas nos bairros centrais do Recife Antigo, Santo Amaro e Santo Antonio. Gerando espanto e curiosidade no início, a novidade se integrou ao espaço urbano. Batizada de “Porto Leve”, o projeto foi agregado ao Sistema Integrado de Apoio a Mobilidade do Bairro do Recife Antigo, por iniciativa da Secretaria Estadual das Cidades em parceria com o Banco Itaú e as empresas Serttel/Samba. Com o objetivo de facilitar o deslocamento de pessoas no espaço urbano, a empresa já gerenciava a mesma solução no Rio de Janeiro - Bike Rio - e São Paulo -Bike Sampa (MUNDOBIT, 2013).

A Secretaria das Cidades finalizou em maio de 2013, o processo de contratação do consórcio que executou os serviços de compartilhamento, operação e manutenção das bicicletas compartilhadas. A iniciativa, realizada pelo Governo do Estado por meio da Secretaria das Cidades é uma das frentes do Programa Pedala PE, que propõe promover, além do incentivo ao uso da bicicleta, uma série de ações que garanta o convívio pacífico entre os modais ônibus, carro, metrô e bicicleta. O consórcio vencedor do chamamento público é formado pelas empresas Serttel LTDA. e Samba Transportes Sustentáveis LTDA, e o Banco Itaú, como patrocinador do projeto. Atualmente, dois programas de aluguel de bicicletas funcionam no Grande Recife: Bike PE e Porto Leve, que em Agosto de 2013 passaram a funcionar como sistema integrado. Com a união, o sistema passou a ser intermunicipal e os usuários agora podem usufruir de todas as 70 estações disponíveis no Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes. O projeto está vinculado a uma plataforma de conscientização que prevê também palestras com motoristas de ônibus, cooperativas de táxis e funcionários da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET - mostrando que o aumento do número de bicicletas nas ruas também melhora a segurança no trânsito, reduz engarrafamentos e diminui a poluição. Quanto mais estações estiverem espalhadas pelos bairros do Recife, melhor. O objetivo é promover cada vez mais a utilização desse modal e chamar a atenção para a necessidade de integração dos vários modais

de transporte público: o ônibus, a navegabilidade, o transporte individual e o metrô de superfície (PERNAMBUCO, 2013).

Em Porto Alegre, o sistema Bike PoA tem sido bem aceito e vem crescendo. Foi inaugurado em setembro de 2012, com 50 bicicletas e cinco estações. No final de agosto de 2013 foram implantadas sete novas estações. No início de setembro, mais três estações entraram em funcionamento. Atualmente, a capital gaúcha conta com 38 estações e 380 bikes disponíveis. Mais de 334 mil viagens já foram feitas na cidade, segundo o “contador” visível no site do Bike Poa.

Em Curitiba, o lançamento do primeiro sistema de compartilhamento de bicicletas foi em janeiro de 2013, com dois bicicletários: Centro Cívico e Jardim Botânico. Gerenciado pela Prefeitura e com gestão da iniciativa privada, os usuários puderam alugar as bicicletas e usá-las de forma integrada com os bicicletários. A empresa Bicicletário.Net foi a permissionária do serviço. Ela venceu a licitação de permissão de uso, em 2011 (Site da Prefeitura de Curitiba, 2013). Seis meses após o início do projeto, o serviço foi suspenso. A empresa não teve patrocinador e não recebeu dinheiro público, alegando a necessidade de aquisição e modernização dos equipamentos. Curitiba não é uma cidade com tradição na utilização de bicicletas. Recentemente, houve a implantação de *traffic calming* na Avenida Sete de Setembro, na região central da cidade. Esta avenida é um corredor de BRT no conceito de sistema trinário de Curitiba, reforçando cuidados com o pedestre e o ciclista. A via calma tem extensão de 6,3 km e conta com faixas preferenciais do lado direito da pista, onde carros e bicicletas compartilham o mesmo espaço. A velocidade máxima permitida para os veículos é de 30 km/h. A medida, que está em fase final de implantação, tem dividido a opinião dos usuários sobre sua eficiência. É preciso orientação para que os motoristas aceitem dividir o espaço com as bicicletas (PORTAL DO TRÂNSITO, 2014).

Petrolina, no sertão de Pernambuco, possui quatro estações em funcionamento e mais seis estações em implantação. O PetroBike foi inaugurado em Junho de 2013. A cidade possui 300 mil habitantes, além de 200 mil habitantes da cidade vizinha, Juazeiro, que frequentemente circulam por Petrolina, o que têm tornado a mobilidade um problema. O serviço de aluguel de bicicletas foi implantado como uma forma de incentivo aos petrolinenses buscarem formas alternativas de locomoção. (REVISTA BICICLETA, 2014)

Os soteropolitanos passaram a contar com a nova opção de mobilidade desde o dia 22 de setembro de 2013. O sistema de bicicletas públicas de Salvador, denominado Salvador Vai de Bike, um dia após a inauguração, já havia cadastrado quase três mil usuários. Como Salvador possui muitas ladeiras, além de não existir uma cultura da bicicleta como mobilidade urbana, duvidou-se que o projeto pudesse dar certo. Mas contra todas as expectativas, o projeto deu certo (REVISTA BICICLETA, 2014).

As bicicletas compartilhadas chegaram ao Distrito Federal em Maio de 2014. Foram inauguradas 10 estações do Sistema de Bicicletas Públicas em Brasília. A ideia é oferecer à população brasiliense opção de transporte sustentável e não poluente, para facilitar o deslocamento nos centros urbanos. Ao todo estão previstas serão 40 estações e 400 bicicletas. Disponibilizadas por 'estações inteligentes', as magrelas são conectadas a uma central de operações via wireless, alimentadas por energia solar, distribuídas em pontos estratégicos da cidade, onde os clientes cadastrados podem retirar uma bicicleta, utilizá-la em seus trajetos e devolvê-la na mesma, ou em outra estação (CORREIO BRASILIENSE, 2014).

4. ASPECTOS REGULAMENTARES DAS QUESTÕES DE MOBILIDADE URBANA

Inicialmente cabe destacar que o ordenamento constitucional brasileiro adota o princípio da preponderância dos interesses, em que as matérias de interesse nacional são de competência da União; matérias de interesse regional, dos Estados e matérias de interesse local, dos municípios. A Constituição (BRASIL, 1988) no seu Art. 30, parágrafos I e V estabelece que cabe aos municípios legislar sobre matérias de interesse local, e organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, neles incluídos o de transporte coletivo, considerado de caráter essencial. Já no Art. 25, parágrafo 3º é dado aos estados, a possibilidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum entre municípios limítrofes e áreas metropolitanas. Desta forma fica clara a competência municipal para prestar e organizar ações locais de transporte, não importando o modal, que não é explicitado no ordenamento jurídico, podendo no caso de regiões metropolitanas, realizar essas ações integradas com o Estado.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10/07/2001 (BRASIL, 2001) ao regulamentar o artigo 182º da Constituição Federal, estabelece no seu Art. 1º, parágrafo V, entre outras diretrizes, que a oferta de equipamentos urbanos, de transportes e serviços públicos deve ser adequada aos interesses e necessidades da população respeitando as características locais. Neste artigo fica clara a necessidade de no planejamento dos transportes serem propostas ações compatíveis com as especificidades locais e serem amplas o suficiente, para atenderem as diferentes necessidades da população na sua integralidade.

A Lei 12.587 de 03/01/2012, Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012) no seu Art. 3º define sistema de mobilidade urbana como um conjunto organizado de modos (motorizados ou não), serviços e infraestruturas de transportes que garantam os deslocamentos de pessoas e cargas nos territórios municipais. Esta definição obviamente abrange o transporte por bicicletas e suas infraestruturas de apoio: ciclovias, ciclofaixas e sinalização específica. Na ótica da aderência do modo bicicletas, o Art. 5º desta Lei destaca como um dos princípios norteadores, o desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços de transportes. O Art. 6º destaca como diretrizes dessa política, a prioridade a modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado e a integração entre os modos e serviços de transporte urbano. O Art. 14 dispõe entre outros, que constituem direitos dos usuários do sistema de mobilidade urbana: participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação dos serviços; receber informações sobre os padrões de qualidade e da oferta dos serviços. Em resumo, com base nesta Lei fica claro que o uso de bicicleta em sistema público constitui objeto da ação do poder público, necessitando obviamente de regulação com a sua adequada inserção como serviço de interesse público, para garantir o interesse amplo e irrestrito dos usuários.

É no capítulo que estabelece os princípios da ordem econômica, mais precisamente no Art. 175, onde a Constituição Federal (BRASIL, 1988) disciplina de forma genérica os serviços públicos, ao estabelecer que incumbe ao Poder Público, a prestação de serviços públicos, diretamente ou em regime de concessão ou de permissão, sempre através de licitação.

Estabelece ainda que através de lei complementar serão dispostas as formas de contratação, os direitos dos usuários, a política tarifária e as obrigações com os serviços.

Para Aragão (2009), a constituição brasileira representa a lógica de um estado presente, no sentido de não ser neutro diante de demandas econômicas e sociais da sociedade, pressupondo-se daí, ser um garantidor de tais necessidades, diretamente ou através da iniciativa privada. Em seus artigos a CF disciplina claramente as atividades de caráter estatal e representa o marco, a partir do qual se devem buscar os conceitos de serviço público. No entanto, ao vivermos período de forte evolução no Direito Administrativo é natural que esses conceitos necessitem de atualização e adequações para se tornarem mais operacionais. Propõe então o conceito:

Serviços públicos são prestações de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem estar da sociedade.

Justen Filho (2005) apresenta como conceito de serviço público:

A atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetível de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob o regime de direito público.

Dessas conceituações esses eminentes juristas destacam a necessidade da tutela estatal sobre serviços que não possam ser atendidos adequadamente em regime de mercado, destinados a atender necessidades coletivas vinculadas a direitos fundamentais dos cidadãos e executados sobre o regime do direito público. Fica clara ainda, a necessidade do Estado em determinar por meio de Lei, as atividades que considera serviços públicos.

No âmbito da prestação de serviço público, deve-se avaliar a possibilidade de inclusão em nível local dos serviços de transportes por bicicletas como serviço público de interesse local, como parte complementar do sistema de transportes públicos. Atualmente as estações de locação de bicicletas servem alguns bairros, não se estendendo a todas as localidades servidas com transporte público motorizado. Como uma das características do serviço público é a abrangência do serviço a toda cidade, o sistema atual não atende a este requisito, pois a locação de bicicletas se restringe aos bairros onde há interesse dos patrocinadores em instalar as bicicletas.

À luz desses conceitos pode-se analisar o caso do serviço de bicicletas públicas e seu possível enquadramento como “serviço público”: i) por meio do critério objetivo de atender ao interesse coletivo, ao qual não deixa dúvidas; ii) por meio do critério subjetivo do reconhecimento de sua essencialidade para a mobilidade urbana e para a qualidade de vida das pessoas e do ambiente; e iii) por meio de critério formal que enquadra a necessidade da tutela pública na sua prestação. Este último conceito não deixa também dúvidas, pela competência municipal para cuidar dos transportes coletivos, considerado essencial, sendo

irrelevante, não ser considerado formalmente o modo de transportes por bicicletas como parte integrante do sistema de mobilidade urbana na CF, embora conste nas diretrizes da Lei 12.587/2012.

A Lei 8.666 (BRASIL, 1993) ao regulamentar o Art. 37, XXI, da Constituição Federal institui normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública, definindo no seu Art. 6º, serviço público como toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, entre elas os serviços de transportes. O Art. 25º dispõe que é inexigível a licitação apenas quando houver inviabilidade da competição em função da existência de fornecedor único devidamente comprovado; para contratação de serviços técnicos especializados com profissionais ou empresas de notória especialização, vedado para serviços de publicidade e divulgação; e para contratação de profissional de qualquer setor artístico. Destes dispositivos legais, conclui-se: na hipótese da admissão do fornecimento de bicicletas públicas como parte dos serviços de transportes públicos, há necessidade de licitação pública para a escolha da empresa fornecedora, restando saber se seria realizada para gerar um contrato administrativo ou uma delegação.

Segundo a Lei Federal Lei 8.987 (BRASIL, 1995), concessão de serviço público é a delegação de sua prestação, precedida ou não da execução de obra, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. A concessão de serviço público será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos da Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação. Pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, que é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Como a maioria dos serviços de bicicletas públicas atualmente no Brasil tem sido instituídos pela utilização de editais de Chamamento Público que visam ao credenciamento de empresa prestadora, é importante fazer considerações sobre o mesmo.

Segundo Guimarães (2014) inexistente no ordenamento jurídico pátrio lei específica que trate sobre o sistema do credenciamento. Esta figura, entretanto é em verdade uma sistemática por meio da qual o Estado seleciona os interessados em prestar determinado serviço, para o qual inexistente competição, justamente por ser do interesse estatal, a máxima quantidade de prestadores. Assim, trata-se de um procedimento enquadrável como inexigibilidade de licitação (Art. 25 da Lei 8666/93) no qual, interessados devem comprovar o preenchimento dos requisitos necessários à execução daquele serviço. Uma vez atendidos tais requisitos, a contratação deve ser efetivada com todos aqueles que os preenchem. É um modelo amplamente utilizado para os serviços bancários de recebimento de tributos, à medida que é do interesse do Estado que todos os bancos sejam habilitados para tais atividades. Não há, pois, competição por simplesmente inexistir a necessidade de monopólio, justamente ocorre o inverso, é de interesse que exista o maior número de prestadores daquele serviço. Obviamente que o sistema de credenciamento deve se submeter a alguns requisitos, como o dever de dar publicidade ao ato do credenciamento, de manter aberto a interessados o período do credenciamento e de credenciar todos os interessados que atendam as condições do

chamamento. Conclui Guimarães (ibid) que a ausência de qualquer desses requisitos inviabiliza a utilização deste mecanismo porque desconfigura a inviabilidade de competição, exigência máxima e primordial para a efetivação de uma contratação por inexigibilidade.

5. OS MODELOS LEGAIS DE AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE BICICLETAS PÚBLICAS ADOTADOS NO BRASIL

As contratações ou regularizações de serviços de bicicletas públicas no Brasil têm sido realizadas utilizando-se variados arranjos legais e competências formais. Têm sido usados editais de Chamamento Público para credenciamento, editais para permissão de uso de espaço público, e mais recentemente, com o crescimento da abrangência dos serviços, editais de concorrência pública, para concessão de serviço público. Há até situações, como no Recife, onde o promotor do Chamamento Público é o Estado, e não o município onde o serviço é prestado, que tem a competência para tal, por ser atividade de interesse local. Algumas dessas formas de contratação/credenciamento confrontam-se com os conceitos de serviço público como argumentado em seguida.

Os projetos pioneiros foram estruturados legalmente como convênios entre empresas prestadoras e municípios, firmados a partir de editais de Chamamento Público para posterior credenciamento. Este credenciamento autorizava a prestação do serviço e a utilização de espaços públicos para estações com publicidade associada. Neste modelo enquadram-se os serviços prestados pela Serttel / Banco Itaú em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Campinas, Brasília, Salvador, Aracaju, entre outras. Este tipo de contratação utiliza o argumento de inexigibilidade de licitação e contrata normalmente apenas um prestador do serviço. Neste caso, obviamente não prevalece o entendimento de tratar-se de um serviço público na acepção da palavra, mas de um serviço de natureza restrita, sem relevância para o interesse público geral ou que integre algo mais amplo, como por exemplo, a possibilidade de participar do sistema de mobilidade urbana da cidade, inclusive com integração tarifária. Como se trata de modelo de prestação de serviços bastante recente, com poucos concorrentes, a contratação sem licitação foi a solução adotada e aceita, já que as empresas envolvidas demonstram experiência no assunto.

É, no entanto, necessário evoluir esses conceitos para aumentar a competitividade e a amplitude da população atendida. Deve-se avaliar a possibilidade de que outras prestadoras do mesmo serviço tenham oportunidade de participar na concorrência pela prestação do serviço, instituindo-se a licitação. A mão do Estado orientando e evitando exclusividade, ou seja, o domínio do mercado por uma empresa, que tende a ser monopolista com os problemas associados de baixa eficiência distributiva.

Há outros municípios que não percebem a relevância do serviço de bicicletas públicas, entendendo que o papel do setor público limita-se em autorizar ou permitir a utilização dos espaços públicos para instalações dos bicicletários e de veiculação de publicidade. Nestes casos aparentemente não há uma preocupação com serviço ofertado à população, mas apenas com a legalidade de uma empresa privada explorar espaço público para fins lucrativos. Neste caso se incluem os serviços em Joinville, Curitiba e Belo Horizontem que utilizam o instituto da permissão.

Há, no entanto, municípios que começam a notar a importância do serviço para a mobilidade urbana e que é necessário aplicar nas escolhas das empresas os critérios de licitação para

concessão à iniciativa privada do serviço, estabelecendo obrigações tais como, nível de oferta, tarifas, abrangência espacial para atender a todos os cidadãos interessados e o controle social, situação que caracteriza o serviço, como de interesse público e que necessita de regulação para garantir uma alocação otimizada. Dentre esses destacam-se São Paulo, Goiânia, Florianópolis e Balneário Camboriú que estão preparando editais com essas características e complementando a legislação municipal, estabelecendo as bicicletas públicas como serviços públicos que exigem licitação para a sua delegação à iniciativa privada.

6 CONCLUSÕES

Em que pese vários estados/municípios estarem utilizando o modelo de credenciamento por Chamamento Público para autorização de sistema de bicicletas de aluguel, parece inexistir o requisito indispensável para a sua adoção, que é a inviabilidade da competição, própria da inexigibilidade de licitação. O Credenciamento Público em essência pressupõe a seleção de múltiplos prestadores para atender a um mesmo serviço. Sem um edital que imponha uma gestão regulamentadora pública na definição da abrangência dos serviços, poderia haver uma tendência à sobreoferta em áreas mais dinâmicas e desinteresse por áreas economicamente menos atrativas.

A inviabilidade do modelo de credenciamento não impede, todavia, o uso da licitação com divisão de prestadores por lotes. Ao contrário, tal formato pode, ao passo que assegura maior competitividade, propiciar condições mais vantajosas para a contratação.

Desse modo, em se tratando de um serviço público com potencial econômico para os prestadores, dada a possibilidade de veiculação publicitária, que induz a competição no mercado, tem-se por inaplicável a sistemática do credenciamento que, como dito acima, apenas tem lugar naquelas situações em que é inviável a competição.

Considerando o transporte por bicicletas integrante do sistema público de transportes, hoje entendido como componente relevante para curtas distâncias nos centros urbanos, a conclusão a que se chega é de que se trata de serviço de interesse público e, como tal, deve ter os seus prestadores selecionados na modalidade concorrência.

Outra questão a considerar é que além das questões formais e da legalidade é necessário que se considere o problema do financiamento do serviço. Os bons propósitos de universalização dos serviços podem incorrer em custos mais elevados que desestimulem o interesse de empresas prestadoras. Para tanto, devem ser caso a caso considerados estudos econômicos que analisem a necessidade de subsídios públicos.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, A. S. (2009), *Conceito de Serviço Público no Direito Constitucional Brasileiro*, Revista Eletrônica do Direito Administrativo Econômico, n. 17, p. 54, fev/mar/abr, Salvador – BA,
- BRASIL, 1988, *Constituição da República Federativa do Brasil*,
- BRASIL. Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm >. Acesso em: 04 jul. 2012.
- BRASIL, 1995. *Lei Federal de Concessões de Serviços Públicos* - Lei 8.987 de 13 de Fevereiro de 1995
- BRASIL, 2001. Lei 10.257 de 10/07/2001, *Lei Estatuto da Cidade*
- BRASIL, 2012. *Lei Federal de Mobilidade* - Lei 12.587 de 03.01.2012

- CET, 2014, Companhia de Engenharia de Tráfego – *Bicicleta*. Disponível em: <<http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/bicicleta-um-meio-de-transporte.aspx>> consulta em 15/07/2014; Definições. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/definicoes.aspx> consulta em 23/09/2014
- DATASUS, 2013, Ministério da Saúde, *Estatísticas de Acidentes de Trânsito*, disponível em 12/07/2014
- FINEP, 2013. Revista da FINEP, *Bike laranja é o novo transporte verde*, n. 16, setembro de 2013, p 55-57.
- ITDP. Institute for Transportation & Development Policy, 2014, *Guia de Planejamento de Sistemas de Bicicletas Compartilhadas*. Rio de Janeiro: 2014 pgs 21 e 22, links: www.itdpbrasil.org.br, www.itdp.org
- ITDP. Institute for Transportation & Development Policy, 2013, *The Bike-Share Planning Guide*, link: <https://www.itdp.org/the-bike-share-planning-guide-2/>, consulta em 23/09/2014
- GUIMARÃES, E. A., 2014, Credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação, *Revista Ambito Jurídico*,
- MOBILIZE, 2012 – *Mobilidade Urbana Sustentável*. Notícias 30/11/2012. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/3199/santos-da-inicio-a-sistema-de-bicicletas-publicas.html>>
- MUNDOBIT, 2013, *Bicicletas podem fazer diferença na mobilidade do Grande Recife*, <http://blogs.ne10.uol.com.br/mundobit/2013/04/06/bicicletas-podem-fazer-diferenca-na-mobilidade-no-grande-recife/#sthash.mXDKLSHH.dpuf>
- PERNAMBUCO, 2013, Governo de Pernambuco, *Porto Leve integra-se ao Bike PE*, <http://www.pe.gov.br/blog/2013/08/30/porto-leve-integra-se-ao-bike-pe/>
- Revista Bicicleta 2014 *Alugue uma bicicleta*, por Anderson Ricardo Schörner. Disponível em: <http://www.revistabicicleta.com.br/bicicleta.php?alugue_uma_bicicleta&id=4500>
- PORTAL DO TRANSITO - *Notícias. Traffic Calming é alternativa para diminuir impacto dos acidentes*. 27/06/2014. Disponível em: < <http://portaldotransito.com.br/noticias/acontecendo-no-transito/traffic-calming-e-alternativa-para-diminuir-impacto-dos-acidentes>>
- SANTOS, E. M. (2000), *Concentração em Mercados de Ônibus Urbanos no Brasil: Uma Análise do Papel da Regulamentação*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- TOMTOM, 2014, Tomtom Americas Traffic Index, 4^o. *Índice de Tráfego Global*, Pesquisa de Tráfego divulgada no <http://www.tomtom.com/lib/doc/pdf/2014-05-14%20TomTomTrafficIndex2013annualAme-km.pdf> e <http://www.tomtom.com/news/category.php?ID=4&NID=1540&Lid=30>, consulta em 12/07/2014.
- ALCORTA, A. (2003), *A história da Bicicleta*, Blog Escola de Bicicleta - Livro on-line, Capítulo 14, divulgado no <http://www.escoladebicicleta.com.br/livro.html>, consulta em 23/09/2014
- CORREIO BRASILIENSE – Jornal on-line - Brasília inaugura 10 estações em novo sistema de bicicletas compartilhadas, divulgado no http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/05/28/interna_cidadesdf,429758/brasil-inaugura-10-estacoes-em-novo-sistema-de-bicicletas-compartilhadas.shtml, consulta em 23/09/2014.
- O ESTADO DE SÃO PAULO – Jornal on-line, ‘Capital paulista estuda criar empréstimo de 50 mil bicicletas’, matéria de Caio do Valle, divulgado no link: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,capital-paulista-estuda-criar-emprestimo-de-50-mil-bicicletas,1515584>, consulta em 23/09/2014.
- URBS – Urbanização de Curitiba S/A – RIT - Rede Integrada de Transportes, Sistema Trínario de Vias, divulgado em <http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/rede-integrada-de-transporte/19>
- ABETRAN – Associação Brasileira de Educação de Trânsito, Traffic Calming é alternativa para diminuir impacto dos acidentes, no link: http://abetran.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=28378&Itemid=2 , consulta em 24/09/2014.