



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Vanessa Piñeres Diaz

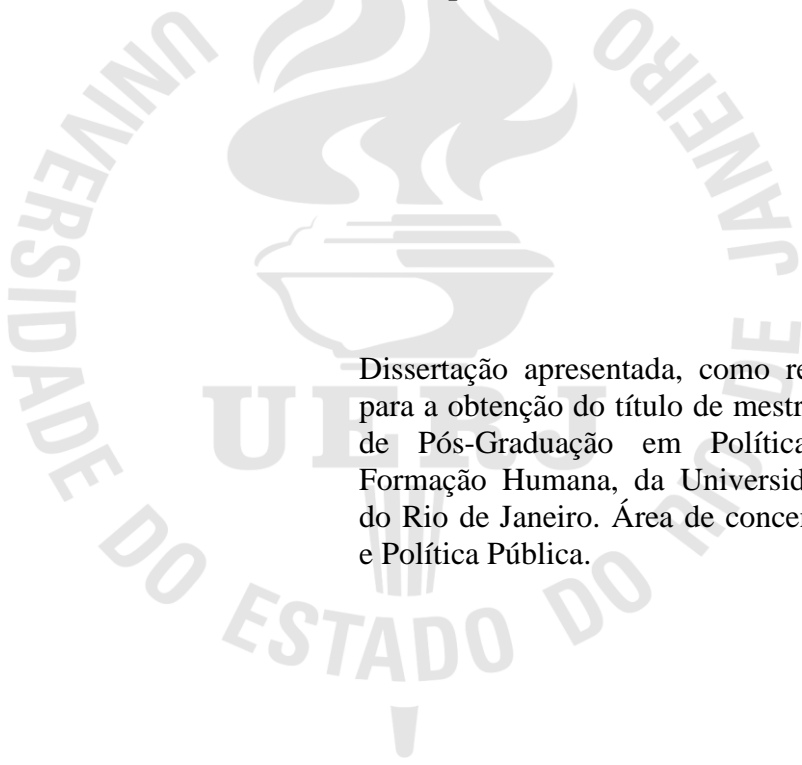
**Estudo da implementação da política nacional de transporte de massa da
Colômbia: o caso Barranquilla**

Rio de Janeiro

2014

Vanessa Piñeres Diaz

Estudo da implementação da política nacional de transporte de massa da Colômbia: o caso Barranquilla



Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Política Pública.

Orientador: Prof. Dr. Floriano Jose Godinho de Oliveira

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

P651 Piñeres Diaz, Vanessa.
Estudo da implementação da política nacional de transporte de massa da Colômbia: o caso Barranquilla / Vanessa Piñeres Diaz. – 2014.
231 f.

Orientador: Floriano Jose Godinho de Oliveira.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Educação.

1. Mobilidade – Colômbia – Teses. 2. Banco Mundial – Teses. 3. Transporte público – Colômbia – Teses. I. Oliveira, Floriano Jose Godinho de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

es CDU 656.121(862)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Vanessa Piñeres Diaz

Estudo da implementação da política nacional de transporte de massa da Colômbia: o caso Barranquilla

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Política Pública.

Aprovada em 7 de agosto de 2014

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Floriano Jose Godinho de Oliveira (Orientador)
PPFH — UERJ

Prof^a. Dr^a. Arlete Moyses Rodrigues
IEG — UNICAMP

Prof^a. Dr^a. Eveline B. Algebaile
PPFH — UERJ

Prof. Dr. Mauro Kleiman
IPPUR — UFRJ

Rio de Janeiro

2014

RESUMO

DIAZ, Vanessa Piñeres. **Estudo da implementação da política nacional de transporte de massa da Colômbia: o caso Barranquilla**. 2014. 231 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Partindo do princípio de que o acesso das populações aos meios de transporte é um elemento essencial para sua participação nas dinâmicas econômicas e sociais, esta pesquisa tem por objetivo analisar a transformação da mobilidade urbana ocorrida na Colômbia nos últimos quatorze anos. O governo colombiano, a partir do ano 2000, promoveu o sistema BRT (bus rapid transit) como solução para os tradicionais problemas de mobilidade urbana do país. Essa política fundamentou-se na experiência do sistema Transmilenio de Bogotá, primeiro BRT da Colômbia e reconhecido internacionalmente como uma alternativa de qualidade e baixo custo, equiparável aos sistemas sobre trilhos. O trabalho estuda a política que propagou o modelo Transmilenio, focando-se principalmente na réplica que este teve em uma das principais cidades da Colômbia, Barranquilla. Analisam-se os principais delineamentos, os atores que têm influência na tomada de decisões sobre mobilidade urbana e seus mecanismos de ação. Tal percurso é a base para, finalmente, compreendermos a realidade hoje vivenciada pela população de Barranquilla. Destaca-se a influência do Banco Mundial como gerador de política internacional de mobilidade urbana e seu papel no financiamento dos sistemas de massa colombianos.

Palavras-chave: Banco Mundial. Barranquilla. BRT. Colômbia. Mobilidade. Transmetro. Transmilenio.

RESUMEN

DIAZ, Vanessa Piñeres. **Estudio de la implementación de la política nacional de transporte de masa de Colombia**: el caso de Barranquilla. 2014. 231 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Partiendo de la base que el acceso a los medios de transporte es esencial para una efectiva participación de las poblaciones en las dinámicas económicas y sociales, la presente investigación se propone analizar las transformaciones en la movilidad urbana de Colombia de los últimos catorce años. Desde el año 2000, el gobierno colombiano promovió el sistema BRT (bus rapid transit) como solución a los problemas de movilidad urbana del país. Esta política se fundamentó en la experiencia del sistema Transmilenio de Bogotá: el primer BRT de Colombia y reconocido internacionalmente como una alternativa – barata y de calidad – equiparable a los sistemas sobre rieles. Este trabajo aborda la política colombiana que difundió el sistema, enfocándose principalmente en su implantación en Barranquilla, una de las principales ciudades de Colombia. Se analizan los lineamientos principales, los actores que tienen influencia en la toma de decisiones de movilidad en el país y sus respectivos mecanismos de acción. Este recorrido sirve de base para comprender la realidad que hoy es vivida por la población de Barranquilla. A lo largo del trabajo, se destaca el papel del Banco Mundial como generador de políticas de movilidad urbana y su papel en el financiamiento de los sistemas de transporte masivo en Colombia.

Palabras clave: Banco Mundial. Barranquilla. BRT. Colômbia. Mobilidade. Transmetro. Transmilenio.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Resumo da proposta de sustentabilidade econômica do Banco Mundial (1996) para o transporte urbano.....	37
Quadro 2 -	Resumo da proposta de sustentabilidade ambiental do Banco Mundial (1996) para o transporte urbano.....	38
Quadro 3 -	Resumo da proposta de sustentabilidade social do Banco Mundial (1996) para o transporte urbano.....	40
Quadro 4 -	Resumo do papel que devem assumir os governos no transporte urbano para o Banco Mundial (1996)	41
Quadro 5 -	Resumo das melhorias na eficiência operacional dos modos de transporte urbano que o Banco Mundial (2003) propõe.....	45
Quadro 6 -	Resumo da proposta do Banco Mundial (2003) para lidar com os problemas do transporte urbano associados à pobreza.....	46
Quadro 7 -	Resumo das políticas e institucionais para o transporte urbano propostas pelo Banco Mundial (2003)	47
Quadro 8 -	Resumo dos instrumentos políticos propostos pelo Banco Mundial (2008) em seu marco de referência para os projetos de transporte urbano.....	50
Quadro 9 -	Resumo dos instrumentos institucionais propostos pelo Banco Mundial (2008) em seu marco de referência para os projetos de transporte urbano.....	51
Quadro 10 -	Resumo dos instrumentos de investimento propostos pelo Banco Mundial (2008) em seu marco de referência para os projetos de transporte urbano.....	52
Quadro 11 -	Esquema ilustrativo da atual estrutura do mercado do transporte tradicional na Colômbia.....	71
Quadro 12 -	Evolução da ocupação veicular e o tamanho do parque de transporte público urbano de passageiros (1991-1998).....	75
Quadro 13 -	Veículos de transporte público por milhão de habitantes: cidades colombianas e outras cidades do mundo.....	78
Quadro 14 -	Quilômetros de rotas de transporte público por milhão de habitantes: cidades colombianas e outras cidades do mundo.....	78

Quadro 15 -	Passageiros transportados por número de veículos de transporte público: cidades colombianas e outras cidades do mundo.....	79
Quadro 16 -	Estrutura organizacional e de produção Transmilenio.....	83
Quadro 17 -	Infraestrutura, equipamento e operação Transmilenio.....	94
Quadro 18 -	Objetivos da política nacional para melhorar o transporte urbano na Colômbia.....	95
Quadro 19 -	Responsabilidade das cidades. Política Nacional de Transporte Urbano da Colômbia.....	96
Quadro 20 -	Atividades prioritárias das cidades colombianas para melhorar o transporte urbano de acordo com o tamanho da população.....	97
Quadro 21 -	Responsabilidades da Nação na política de transporte de massa na Colômbia.....	98
Quadro 22 -	Esquema das instituições relacionadas com os SITM.....	104
Quadro 23 -	Mapa da Área Metropolitana de Barranquilla.....	106
Quadro 24 -	Distribuição de transporte público e privado em Barranquilla em 2002.....	108
Quadro 25 -	Comparação de excesso de oferta de transporte público em Barranquilla.....	111
Quadro 26 -	Caracterização das empresas, proprietários e condutores de ônibus de Barranquilla.....	112
Quadro 27 -	Mapa com os corredores troncais de Transmetro e suas linhas de serviço propostas.....	115
Quadro 28 -	Atores e patamares de ação do transporte de massa em Barranquilla.....	120
Quadro 29 -	Variabilidade da frota operativa de Transmetro de 2010 a 2014.....	141
Quadro 30 -	Distribuição das notícias sobre Transmetro em El Heraldo durante o ano 2013 segundo as categorias de análise.....	231

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Cidades Colombianas. Descrição problemáticas de mobilidade.....	53
Tabela 2 –	Cidades Colombianas. Projeto financiado Banco Mundial.....	54
Tabela 3 –	Rio de Janeiro. Descrição. Descrição problemáticas de mobilidade.....	55
Tabela 4 –	Rio de Janeiro. Projeto. financiado Banco Mundial.....	56
Tabela 5 –	Bogotá: tarifas do transporte público, taxas de ocupação e arrecadação por ônibus.....	75
Tabela 6 –	Quantia de créditos e fontes para projetos de transporte.....	100
Tabela 7 –	Resumo geral dos pedidos de empréstimos internacionais para o financiamento de projetos de transporte.....	101
Tabela 8 –	Indicadores de mobilidade em Barranquilla ano 2002.....	108
Tabela 9 –	Distribuição tarifa Transmetro.....	124
Tabela 10 –	Atores, representantes e identificação no texto.....	126
Tabela 11 –	Estado das obras Transmetro 2013.....	130

LISTA DE ABREVIATURAS

AMBQ	Área Metropolitana de Barranquilla
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BRT	bus rapid transit
CAF	Corporação Andina de Fomento
CONPES	Consejo Nacional para la Política Económica y Social
COP	colombian pesos
CRTR	Comisión de Regulación de Transporte
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fundo Monetário Internacional
IEG	Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional
PLM	Primera Linea de Metro para Bogotá
PMM	Plan Maestro de Movilidad
PND	Plan Nacional de Desenvolvimento
PNTU	Programa Nacional de Transporte Urbano
POT	Plan de ordenamiento territorial
PPFH	Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana
RIT	Rede integrada de transporte de Curitiba
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo
TRANSMILENIO	Transporte del Milenio
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
US	United State dolar

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	CONTEXTUALIZAÇÃO	16
1.1	Os espaços urbanos	16
1.2	A cidade hoje	19
1.3	A mobilidade urbana	24
1.4	A mobilidade urbana como política pública	27
1.5	A política do Banco Mundial: os interesses do financiamento	33
1.5.1	<u>Sustainable Transport (1996)</u>	35
1.5.2	<u>Cidades em movimento (2003)</u>	41
1.5.3	<u>A Framework for Urban Transport Projects (2008)</u>	48
1.6	A Implementação das políticas do Banco Mundial na América Latina	58
1.7	Tópicos conclusivos	63
2	A COLÔMBIA E SUA POLÍTICA DE TRANSPORTE DE MASSA	65
2.1	História da mobilidade urbana na Colômbia	65
2.1.1	<u>Dos trilhos aos ônibus</u>	65
2.1.2	<u>As empresas de ônibus</u>	67
2.1.3	<u>A guerra do centavo</u>	69
2.1.4	<u>Os automóveis</u>	72
2.1.5	<u>A década de 1980 a 1990</u>	73
2.1.6	<u>O novo século</u>	79
2.1.7	<u>Um novo sistema: Transmilenio</u>	81
2.2	A política de transporte de massa da Colômbia: marco legal e documentos de planejamento	85
2.2.1	<u>Marco legal</u>	86
2.2.2	<u>Documentos de planejamento</u>	89
2.3	Tópicos conclusivos	101
3	O CASO DE BARRANQUILLA	105
3.1	Generalidades	105
3.2	Os problemas de mobilidade	107
3.3	O projeto Transmetro	114
3.4	Linha do tempo	116

3.5	Análise da implementação da política em Barranquilla.....	118
3.5.1	<u>Identificação dos agentes.....</u>	119
3.5.2	<u>Dimensão econômica.....</u>	127
3.5.3	<u>Dimensão socioambiental.....</u>	136
3.5.4	<u>Dimensão institucional.....</u>	146
3.6	Tópicos conclusivos.....	154
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
	REFERÊNCIAS.....	162
	ANEXO A — Entrevistas com atores da mobilidade em Barranquilla.....	181
	ANEXO B — Notícias em El Heraldo.....	231

INTRODUÇÃO

O fenômeno social da urbanização contemporânea já nos permite a aceitação da hipótese da urbanização completa da sociedade, como definiu Lefebvre (2008, p. 13) na abertura de seu livro *A revolução urbana*. A vida em sociedade se desenvolve dentro de ambientes construídos que são produto e sustento de uma lógica de acumulação que atravessa os espaços de produção para invadir a totalidade das relações humanas. Assim, as cidades oferecem os elementos para a satisfação das necessidades do homem moderno, mas também impõem as condições para o desenvolvimento da vida diária.

Neste cenário, um dos elementos que garantem a reprodução do capital e o funcionamento dos sistemas urbanos é a circulação de pessoas e mercadorias. O fluxo de matérias-primas, produtos e passageiros possibilita as dinâmicas de produção e consumo, condicionando profundamente os modos de habitar dos cidadãos.

Particularmente, o transporte público de passageiros desempenha papel essencial. Através das viagens urbanas torna-se possível a dinâmica das comunidades atuais: o comércio, a indústria, a educação, a saúde requerem meios com os quais as pessoas possam movimentar-se. Consequentemente, a mobilidade de pessoas se traduz em um indicador da eficiência dos centros urbanos e da integração dos seus cidadãos nas atividades da urbe.

Historicamente, cada sociedade – de acordo com suas necessidades e características espaciais e culturais – tem desenvolvido formas particulares para se deslocar, assim como alternativas para lidar com seus problemas de circulação. Contudo, no atual cenário globalizado, são elementos constitutivos dos ambientes urbanos questões como o limitado acesso aos meios de transporte, o congestionamento de veículos, a falta de espaço de circulação, os acidentes de trânsito, os tempos de viagem prolongados e a poluição ambiental.

Embora a importância da mobilidade não seja um tema novo, no momento presente a discussão ganha maior espaço no debate mundial e capta a atenção de distintos setores da sociedade. De um lado, devido aos crescentes problemas de circulação no mundo inteiro e, de outro, aos crescentes investimentos e às tecnologias desenvolvidas nas últimas décadas neste âmbito. Particularmente nos países em desenvolvimento, tem despertado maior interesse por mudar as formas de transporte coletivo tradicional (FIGUEROA, 2005). Esse interesse é, muitas vezes, apoiado e estimulado por entidades internacionais como o Banco Mundial e o FMI, as quais financiam a infraestrutura de sistemas de transporte e geram recomendações técnicas e institucionais.

A propósito, nas cidades da América Latina é comum que os problemas de circulação continuem afetando a qualidade de vida dos cidadãos e limitando o acesso de algumas populações às dinâmicas econômicas e sociais. Este panorama deve-se, em parte, ao fato de que tradicionalmente as ações dos Estados são desenvolvidas sob enfoques técnicos, que a partir da engenharia buscam dar solução a problemas pontuais de infraestrutura, sem levar em conta a natureza social e política dos fenômenos de transporte e trânsito (VASCONCELLOS, 2001, p.11). Portanto, as políticas e estratégias não se desenvolvem na mesma escala que as necessidades da população.

Nasce daí o interesse da presente dissertação: o estudo da implementação da política de transporte de massa na Colômbia, país caracterizado durante muito tempo por atraso nos sistemas de mobilidade urbana e deficiência na prestação do serviço de transporte coletivo e que, recentemente, experimenta mudanças importantes, com a reprodução do modelo BRT (do inglês bus rapid transit) nas suas principais cidades. No entanto, país que ainda não consegue uma melhora significativa nas condições de movimentação de sua população.

No ano 2000, a implementação do Transmilenio – abreviatura em espanhol para Transporte del Milenio – em Bogotá mudou substancialmente o curso da mobilidade em todo o país. Transmilenio é um sistema de ônibus de alta capacidade que transitam sobre faixas exclusivas em vias já existentes, com um conjunto de estações para o acesso dos passageiros. Esta rede foi inspirada na Rede Integrada de Transporte de Curitiba,¹ mas com algumas melhorias que permitiram ao Transmilenio alcançar uma capacidade de transportar passageiros superior. O sistema Transmilenio provocou uma revolução no transporte de Bogotá e converteu-se no sistema emblemático da Colômbia, e hoje se espalha por cidades como Rio de Janeiro, Caracas e Santiago do Chile.

Graças ao sucesso em Bogotá, o sistema converteu-se em catalisador da nova política de transporte de massa. O Estado colombiano, através de empréstimos do Banco Mundial, estimulou a implantação do modelo Transmilenio nas cidades de mais de 600.000 habitantes. O governo impulsionou a ideia de que os BRT seriam a receita para dar solução aos problemas de mobilidade, além de ser o início de uma renovação urbanística e de comportamento cidadão. Os delineamentos da nova política, junto com recomendações do Banco Mundial, seriam a chave para o sucesso da revolução do transporte urbano. A disponibilidade dos recursos pelo governo central fez com que os governos locais das principais cidades da Colômbia (Cali, Pereira, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga)

¹ Rede Integrada de Transporte (também conhecida como RIT) é o sistema de ônibus integrados da cidade de Curitiba, com vias exclusivas para o tráfego de ônibus expressos.

concentrassem boa parte de seus esforços em adaptar suas condições para cumprir os requerimentos da nação e do Banco Mundial.

Contudo, a implementação da política nas cidades não tem sido um processo fácil, e hoje, depois de 14 anos de investimentos em sistemas BRT, as cidades colombianas continuam apresentando graves problemas de mobilidade. O resultado da política e dos investimentos milionários são sistemas em crise que só conseguiram melhorar as condições de deslocamento de uma minoria dos passageiros urbanos.

Esta dissertação pesquisa o processo que levou a esses resultados desapontadores, através do estudo da política pública que tem sustentado as mudanças no transporte urbano do país nos últimos quatorze anos, focando principalmente na reprodução do modelo que o sistema Transmilenio teve em uma das principais cidades da Colômbia, Barranquilla. Com a implementação do Transmetro (Sistema Integrado de Transporte de Massa para Barranquilla e sua Área Metropolitana) a cidade tornou-se uma das primeiras a participar nesse tipo de projeto. Contudo, o processo de implantação levou mais que o dobro do tempo projetado, e até hoje não superou a crise financeira que o acompanha desde o início.

Esta abordagem seguiu as recomendações para análise de políticas de transporte e trânsito propostas por Eduardo Vasconcellos (2001): pesquisando quais são as relações entre os diferentes agentes; seus interesses e recursos; sua visão sobre os problemas e soluções de mobilidade nas cidades. Tudo isto reconhecendo que o panorama que se pretendeu mudar com a nova política e os atores que pretenderam mudá-lo são fruto de uma história que deve ser levada em conta em qualquer análise.

Considerando-se que é impossível fazer uma separação entre os aspectos técnicos e o processo político, é necessário aprofundar no estudo da mobilidade urbana como um conceito complexo, que se relaciona não só com os aspectos de infraestrutura, mas também com as dinâmicas e a cotidianidade das comunidades atuais. Este objetivo ocupa o primeiro capítulo para mostrar o contexto teórico da pesquisa. Deve-se levar em conta a diferença da expressão mobilidade social, que, segundo o dicionário de política de Norberto Bobbio (2000, p. 762), se entende como “a mudança de indivíduos ou grupos de uma posição social para outra”. Na presente dissertação a expressão não abrange as alterações econômicas e/ou profissionais que possam alterar o lugar das pessoas nos espaços ou hierarquias sociais, e, sim, refere-se aos deslocamentos das pessoas para o interior dos distintos ambientes urbanos e às condições e características que possibilitam ou não tal movimentação. Em suma, trabalha-se o conceito de mobilidade urbana, compreendido aqui como a circulação de pessoas dentro das cidades, sua relação com o conceito de urbano e sua relevância no contexto atual.

Levando-se em consideração a ingerência das entidades de financiamento internacionais nos projetos de desenvolvimento urbano, nesse capítulo também serão aprofundados os delineamentos do Banco Mundial sobre transporte urbano, através do estudo dos documentos publicados desde 1996 nos quais a entidade apresenta experiências de sucesso e recomendações sobre os projetos de transporte. Esses delineamentos promovem a participação privada no setor de transporte e o papel do Estado como facilitador da concorrência e mitigador do impacto negativo das políticas de mercado nas populações mais carentes, refletindo a política com a qual a entidade condiciona o financiamento dos projetos nos países clientes.

No segundo capítulo, realiza-se uma descrição da mobilidade na Colômbia, caracterizando-a no contexto latino-americano e expondo os antecedentes que têm configurado o estado atual do transporte urbano na Colômbia. Estabelecido esse marco, apresentam-se os delineamentos centrais da política de transporte de massa da Colômbia, fazendo um percurso pelas principais leis e documentos de planejamento e procurando concretizar seus principais postulados, sua visão sobre a mobilidade, assim como a influência das políticas globais geradas pelo Banco Mundial.

O terceiro capítulo analisa o caso de Barranquilla, reconstruindo o processo da cidade após acolher a política nacional de transporte de massa. Apresenta-se uma descrição dos problemas de mobilidade da cidade, assim como os principais eventos que marcaram o desenvolvimento do projeto Transmetro. Com o objetivo de compreender o impacto da política nacional na cidade, analisam-se seus efeitos em três grandes dimensões: econômica, socioambiental e institucional. Os dados para elaboração dessas análises foram extraídos de estudos de diagnóstico de mobilidade realizados na cidade entre os anos 2011 e 2013, os quais mostram a situação atual do transporte coletivo na cidade e nos permitem fazer uma comparação com a situação anterior à implementação do sistema de transporte de massa.

Para que se possa compreender a interação dos atores envolvidos na mobilidade da cidade, apresentam-se entrevistas a pessoas relacionadas com a implementação da política e que são representativas de diferentes patamares de ação local. Através de seu discurso, procura-se compreender a interação dos atores envolvidos na mobilidade da cidade. Também são considerados os artigos da imprensa local que abordaram o tema do Transmetro durante o ano 2013, para oferecer uma visão dos principais temas que os meios de comunicação difundiram sobre esse sistema.

Tudo isso para concluir, no quarto e último capítulo, que as crises crônicas dos sistemas de transporte de massa na Colômbia não obedecem às limitações tecnológicas dos

sistemas BRT, mas às contradições presentes na política que os antecede. Confrontam-se os postulados das políticas de transporte da Colômbia e do Banco Mundial com o resultado da implantação do BRT em Barranquilla, para ilustrar tais contradições em um contexto de mudanças urbanas e reorganização de relações políticas e econômicas que hoje, mais que nunca, respondem à lógica da acumulação do capital.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1 Os espaços urbanos

A cidade é o hábitat humano mais comum em nossos dias e forma o espaço social mais complexo, resultante das relações sociais de produção. A cidade se espalha para acolher inumeráveis elementos fixos (casas, edifícios, ruas, pontes, hospitais, escolas etc.) que têm sido pensados e construídos para satisfazer os requerimentos do modo de vida do homem urbano. Contudo, a cidade é mais que a soma desses elementos: nela, e graças a ela, nascem relações de cunho social e político que dependem da base territorial e do sustento físico urbano.

[...] mesmo que seja uma forma, a cidade não é independente do conteúdo social (capital e população), nem uma simples reação mecânica (reflexo passivo ou cenário) desse conteúdo, mas organização espacial e funcional de caráter histórico. A cidade é um fato físico, econômico e social (CEO, 2009, p. 6, tradução nossa²).

Da perspectiva marxista, entende-se a cidade como sustento e produto do processo de industrialização, a qual guarda sua complexidade no próprio fato de ser manifestação e determinante das relações que se constroem no esteira da ordem capitalista. No interior dos centros urbanos, força de trabalho e capital se encontram para possibilitar a geração de bens e serviços, e para obter os recursos de que necessitam para sua reprodução.

[...] a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades -- em outras palavras, as cidades -- não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis da acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem a aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais de produção... (LOJKINE, 1981, p.137).

As indústrias, além de espaço físico, requerem estradas, energia, entidades financeiras, entre muitos outros elementos que possibilitam a produção. Já os trabalhadores dessas indústrias demandam espaço e infraestrutura de moradia, alimentação, lazer e demais serviços que derivam das atividades humanas. Os produtos que satisfazem tais necessidades se

² O trecho correspondente na edição consultada é: “si bien la ciudad es una forma, ella no es independiente del contenido social (la concentración de capital y población), ni es una simple reacción mecánica (reflejo pasivo o escenario) de ese contenido, sino más bien, organización espacial y funcional de tipo histórico. La ciudad es un hecho físico, económico y social.”

aglomeram nas cidades modernas, reduzindo os custos de circulação do capital. Por isso, é possível dizer que a cidade concentra as “condições gerais de produção” (LENCIONI, 2007), os elementos que servem de suporte para as operações de produção, circulação, distribuição e consumo, assim como para a reprodução da força de trabalho e o estabelecimento dos mercados.

O que [...] vai caracterizar duplamente a cidade capitalista é, de um lado, a crescente concentração dos “meios de consumo coletivos” que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais – chegou-se falar de uma “civilização urbana” –; de outro, o modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que se vai tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico (LOJKINE, 1981, p. 124).

Nessa cidade capitalista, comumente as pessoas moram longe do seu local de trabalho e não produzem os alimentos para sua subsistência, por isso necessitam deslocar-se utilizando veículos motorizados que transitam sobre vias construídas. Aspectos como estes, cada vez mais homogêneos em todo o mundo e mais distantes dos modos de habitar do homem que vivia nas áreas rurais, fazem com que o fato de morar na cidade imponha condições particulares, nas quais “o ambiente construído torna-se um artefato do trabalho humano que subsequentemente retorna para dominar a vida diária” (HARVEY, 1982, p.19).

Nas palavras de David Harvey, a urbanização produz os diversos artefatos que compõem as cidades: “formas construídas, espaços produzidos e sistemas de recursos de qualidade específicas, todos organizados numa configuração espacial distintiva” (HARVEY, 2005, p.168). Estas formas, espaços e sistemas geram uma maneira de viver e caracterizam o que se conhece como “o urbano”.

Nesse contexto, os processos de urbanização vão depender das demandas físicas e humanas que a população absorva para estabelecer e manter as relações econômicas entre seus habitantes, assim como entre eles e outras populações. “Um processo social espacialmente fundado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas” (HARVEY, 2005, p.167).

[...] na produção da cidade, são as relações sociais dominantes as que criam, determinam e condicionam o mercado de terras urbanas. Isto se traduz num pragmatismo na relação espaço/uso do solo. Daí que a morfologia da cidade esteja definida pelos requerimentos gerais da produção capitalista. Isto significa que os lugares que se constroem e se deixam construir regem-se, essencialmente, por razões da ganância e sua realização: o traçado viário, a localização dos serviços públicos e

sociais, a localização dos conjuntos habitacionais, industriais e comerciais, os terrenos para a especulação imobiliária adjacentes etc. (CEO, 2009, p. 6; tradução nossa³).

O acesso e a utilização dos equipamentos e serviços urbanos vão depender dos recursos econômicos e da posição social que se alcance, o que vai marcar profundamente as condições de vida das distintas camadas sociais que habitam em uma mesma cidade. Além disso, a dinâmica desse tipo de produção de cidade precisa de pautas de administração, assim como de sistemas e hierarquias políticas que dominem os usos do território e decidam a configuração das cidades.

Ademais, devido ao caráter dinâmico do capitalismo, é possível notar “que as atividades estão constantemente escapando dos limites das formas fixas, que as qualidades objetivadas do urbano são cronicamente instáveis” (HARVEY, 2005, p. 168). Essas relações que se recriam sobre os espaços urbanos estão em contínua mudança, de modo que a modificação nos ambientes construídos é constante e marcada pelos intercâmbios de cunho econômico e social.

Segundo o mesmo autor, o processo de acumulação “está sempre movido pelo ímpeto de acelerar o tempo de giro do capital, apressar o ritmo de circulação do capital e, em consequência, revolucionar os horizontes temporais do desenvolvimento” (HARVEY, 2004, p. 86); a produção de espaço não para.

O capitalismo não pode sobreviver sem seus “ajustes espaciais”. O capitalismo tem recorrido repetidas vezes à reorganização geográfica (tanto em termos de expansão como de intensificação) como solução parcial para suas crises e seus impasses. Assim, ele constrói e reconstrói uma geografia à sua própria imagem e semelhança. Constrói uma paisagem geográfica distintiva, um espaço produzido de transporte e comunicações, de infraestrutura e de organizações territoriais que facilita a acumulação do capital numa dada fase de sua história, apenas para ter de ser desconstruído e reconfigurado a fim de abrir caminho para uma maior acumulação num estágio ulterior (HARVEY, 2004, p. 80).

As infraestruturas que servem de base para a produção, circulação e comércio de mercadorias, além dos elementos físicos que garantam a reprodução da força de trabalho, são criadas e reorganizadas continuamente nas cidades. A mesma dinâmica do capital que cria

³ O trecho correspondente na edição consultada é: “en la producción de la ciudad, son las relaciones sociales dominantes las que crean, determinan y condicionan el mercado de tierras urbanas. Ello se traduce en un pragmatismo en la relación espacio/uso del suelo. De allí, que la morfología de la ciudad esté definida por los requerimientos generales de la producción capitalista. Esto significa que los lugares que se construyen y se dejan de construir se rigen, esencialmente, por razones económicas, por las razones de la ganancia y su realización: El trazado viario, la localización de los servicios públicos y sociales, la ubicación de los conjuntos habitacionales, industriales y comerciales, los ‘lotes de engorde’ adyacentes etc.”

objetos físicos no interior dos espaços urbanos leva à destruição e reconstrução deles um tempo depois.

Além disso, a concorrência contínua pela acumulação faz com que as relações capitalistas transcendam os limites das nações. A acumulação do capital não fica circunscrita em um lugar só; pelo contrário, sempre está à procura de espaços para se expandir. As classes dominantes deslocam-se para achar novos territórios que lhes permitam obter maiores ganhos, graças às novas fontes de recursos e de força de trabalho, além da criação de mercados. Desta maneira, partindo da necessidade de manter ativa a circulação do capital e das características econômicas e tecnológicas de cada momento, os poucos que detêm o poder econômico e político conduzem as mudanças urbanas e os rumos da maior parte da cidadania.

A produção do espaço capitalista se desenvolve em escala global e tem gerado um “desenvolvimento geográfico desigual” em que se privilegiam certas localizações e territórios de acordo com a “estrutura mutável de relações espaciais” que se configura entre as nações-Estados (HARVEY, 2004). A cidade absorve as consequências desse desenvolvimento e situações como o desemprego, a escassez de moradias, a falta de transporte e a violência passam a ser características dos centros urbanos. O urbano torna-se um assunto problemático e estreitamente ligado às estruturas econômicas e políticas de uma sociedade (CEO, 2009). As soluções devolvidas, porém, muitas vezes são pontuais: processos de planejamento urbano que visam corrigir situações, enquanto o sistema socioeconômico de base se perpetua graças à sua capacidade de constante mutação.

Em suma, as dinâmicas urbanas e os problemas associados devem ser vistos como produto de processos históricos, físicos e sociais, dos quais resultam relações complexas e contraditórias, nas quais existem determinantes da ordem estrutural capitalista e lógicas de intervenção de atores sociais com uma base territorial fundamental (CEO, 2009).

A seguir, e sob a perspectiva antes descrita, será oferecido um panorama do contexto em que atualmente se desenvolvem os processos urbanos.

1.2 A cidade hoje

A mudança constante do capitalismo introduz modificações na produção dos espaços urbanos. As políticas e intervenções nas cidades são permeadas pelos interesses e necessidades que a acumulação do capital gera para manter-se ou reinventar-se após as crises.

De acordo com Harvey (1998), o modo de produção capitalista precisa de três condições: o crescimento contínuo, a exploração da força de trabalho e o dinamismo tecnológico e organizacional. Desta maneira, só mediante o crescimento é possível garantir a acumulação e as ganâncias constantes, condição que depende da exploração da força de trabalho, a qual é a que produz os ganhos para o capitalista; mas estas duas condições precisam de um ambiente flexível que possa se reorganizar com facilidade para enfrentar os momentos de crise. Assim, ao longo da história, quando a economia fica estagnada, a capacidade de reorganização do modo capitalista tem conseguido, através das mudanças tecnológicas e do sistema de regulamentação (como o aparato estatal, os sistemas políticos), perpetuar seu controle sobre os trabalhadores e redesenhar os processos econômicos.

Assim, periodicamente o mundo tem vivenciado crises, como a de 1930 e a de 1973, mas também grandes reorganizações políticas e econômicas como a dos anos do pós-guerra, com a introdução do fordismo⁴ e do keynesianismo,⁵ e a que se experimenta hoje, com as políticas neoliberais.

Durante os anos do fordismo foi introduzida uma nova forma de produção e de organização do trabalho que conduz a um aumento da capacidade de produção (produtos em série), assim como a massificação do consumo pelos trabalhadores. O sucesso dessas mudanças contou com o suporte das políticas keynesianas, que deram ao Estado um papel central como regulador da economia, como salvaguarda das relações de trabalho e como executor de importantes investimentos em obras públicas. Assim sendo, a tendência do setor industrial era estabelecer-se em locais vantajosos para a produção e circulação das mercadorias, enquanto o Estado assumia um controle rigoroso sobre as atividades econômicas, como a adequação dos territórios urbanos.

Se, antes, ao capital interessava o controle político e econômico de todo o território, por meio do estabelecimento de normas, institucionalizações e controles que subordinassem todas as atividades aos interesses da acumulação ampliada, hoje é suficiente apenas o uso instrumental de aspectos e de parcelas territoriais que constituíam insumos para maximizar essa acumulação. Trata-se de uma nova forma de dominação dos territórios, resultante do predomínio da perspectiva neoliberal, envolvendo desregulamentações econômicas, privatizações e mudanças no papel do

⁴ O termo fordismo vem do nome do empresário norte-americano Henry Ford (1863-1947), fundador da Ford Motor Company, reconhecido pela implementação dos sistemas de produção em massa. Trata-se de uma forma de racionalização da produção capitalista baseada na articulação de inovações técnicas e organizacionais para se conseguir, de um lado, a produção em massa e, do outro, o consumo em massa.

⁵ Keynesianismo, também conhecido como escola keynesiana, é a teoria econômica consolidada pelo economista inglês John Maynard Keynes em seu livro Teoria geral do emprego, do juro e da moeda (General theory of employment, interest and money), fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com o objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego.

Estado, entre outros aspectos que repercutem fortemente no ordenamento territorial (OLIVEIRA, 2008, p.17).

Tal como expõe Oliveira (2008), a partir da crise do anos 1970 as condições para o funcionamento do capitalismo novamente mudaram e, com elas, os panoramas urbanos. Os setores econômicos começaram a ganhar maior liberdade para agir, os mercados financeiros cresceram e os Estados adotaram políticas tendentes à desregulamentação da economia e à intervenção dos setores privados nas atividades tradicionalmente executadas pelos governos. Além disso, com a ajuda das inovações tecnológicas, o setor industrial conseguiu separar suas atividades de produção, que já não se circunscrevem em um ponto só, mas se deslocam facilmente entre regiões e países.

Hoje, a diminuição da regulação financeira faz com que os capitais se movimentem rapidamente entre um país e outro, ajudados por sistemas de informação que possibilitam o estabelecimento de todo tipo de relações virtuais, nas quais os dados são transmitidos por meios de comunicação quase instantâneos. Tudo isso com o suporte de inovações tecnológicas que se espalham velozmente pelas diferentes zonas mundiais através de sistemas de transporte (de pessoas e mercadorias) que no presente são mais rápidos, baratos e facilitam a produção e o consumo globais. Para autores como David Harvey (2004) e Elmar Altvater (2010), apesar de a globalização⁶ ter uma “longa presença na história do capitalismo”, na atualidade adota novas formas.

[...] a característica da globalização não é a expansão de espaços mediante a ampliação das fronteiras e a conquista de territórios (de “manchas brancas no mapa-múndi”), como nos tempos do colonialismo ou do “velho” imperialismo; não é o “crescimento do Estado”, como supõe a geopolítica, mas a negação de todas as fronteiras externas da expansão capitalista. A globalização é, por conseguinte, sobretudo um processo de integração econômica mediante a desregulamentação dos mercados financeiros, a liberação do comércio mundial e a privatização de bens públicos (ALTVATER, 2010, p.101).

Com a nova estratégia do capitalismo para se espalhar pelo mundo todo, muitos dos governos seguem recomendações internacionais conducentes à implementação das políticas neoliberais; “a privatização de empresas e bens de domínio público foi erigida em projeto político globalizado, apoiado pelas instituições reguladoras internacionais” (ALTVATER, 2010, p.101).

⁶ Para Harvey (2004), a globalização deve ser considerada um processo no qual o capitalismo historicamente tem utilizado a reorganização geográfica, tanto em termos de expansão como de intensificação, como solução parcial para suas crises e seus impasses. Para Altvater (2010), embora se fale de globalização somente a partir da década de 1970 e, depois, desde o início do modo capitalista de produção, a globalização pertence à natureza social do capital.

Bancos centrais, instituições financeiras, sistemas de troca, moedas locais lastreadas pelo Estado etc. tornam-se assim poderosos mediadores entre a universalidade do dinheiro no mercado mundial e as particularidades de trabalhos concretos realizados aqui e agora ao nosso redor (HARVEY, 2004, p. 55).

Desta maneira, as “instituições mediadoras”, através de empréstimos e recomendações, servem de veículo para levar as políticas internacionais aos Estados, o que se traduz em realidades concretas nos espaços locais. O Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio, entre outras, vão exercer papel-chave em definir “onde vão surgir certos tipos de trabalhos concretos e relações de classe, podendo às vezes até mesmo ditar padrões de desenvolvimento geográfico desigual por meio do controle da reunião de capitais e dos fluxos do capital” (HARVEY, 2004, p. 55).

Nesse cenário a produção de espaço adota novas características, a apropriação e o uso dos territórios urbanos mudam. As cidades se recompõem orientando-se de acordo com as exigências do mercado, que agora não é apenas local, nem nacional. A abertura dos mercados e a aceleração dos fluxos de capital entre os países têm permitido um aumento dos investimentos estrangeiros diretamente nos centros urbanos, sem as restrições e o controle que antes eram impostos desde a esfera nacional.

As novas estratégias de localização dos empreendimentos, associadas às diretrizes do projeto político neoliberal quanto à desregulamentação dos direitos sociais e dos investimentos produtivos, bem como quanto à descentralização das políticas sociais aí implicadas, criam a imagem de que o crescimento econômico e o desenvolvimento social são responsabilidade dos governos locais, delegando-se aos agentes e sujeitos sociais locais a elaboração de estratégias relativas ao seu próprio desenvolvimento (OLIVEIRA, 2008, p.18).

Os capitais circulam com liberdade pelo mundo todo, e a estruturação dos espaços é idealizada para atraí-los, por isso a especulação imobiliária, o turismo e a captação das empresas multinacionais se convertem em prioridade. Com políticas voltadas para a descentralização, as cidades começam a especializar seus ambientes para convertê-los em receptores daqueles capitais que se deslocam em direção aos lugares que ofereçam as melhores condições. Surge uma nova situação que particulariza as mudanças urbanas: as mesmas cidades se apresentam como mercadorias para serem vendidas no mercado internacional.

Esta transformação das cidades em mercadorias vem indicar que o processo de mercantilização do espaço atinge um novo patamar, produto do desenvolvimento do mundo da mercadoria, da realização do capitalismo e do processo de globalização em sua fase atual. A existência de um mercado de cidades, como um fenômeno recente, mostra a importância cada vez maior do espaço no capitalismo: a orientação

estratégica para a conquista do espaço, que agora alcança cidades como um todo, postas em circulação num mercado mundial, evidencia a produção global do espaço social (SÁNCHEZ, 2001, p. 246).

Muitos centros urbanos experimentam a implementação de políticas que procuram a valorização dos espaços para construir uma imagem de cidade que possa ser vendida no mercado internacional. Dá-se prioridade à adequação e especialização de portos, aeroportos, zonas industriais e de lazer, o controle do espaço público é cedido ao setor privado, e se estabelecem isenções fiscais para investidores estrangeiros.

Sanchez identifica uma

[...] espécie de chamado para a ação reintegradora das cidades no mundo como uma figura retórica relevante, vinculada a um conjunto de escolhas políticas subjacentes: planejamento urbano estratégico, orientado para intervir nos mercados, políticas urbanas voltadas para o atendimento da demanda de usuários “solventes”, ênfase na competitividade e desqualificação dos princípios da equidade como base das ações no território. De fato, a “integração das cidades no novo mapa do mundo”, pela sua repetição exaustiva, vem se reafirmando como uma verdadeira receita, convocação para o sucesso, condição *sine qua non* para a sobrevivência das mesmas no mundo atual (SÁNCHEZ, 2001, p. 249).

Os governos e agentes privados (como as entidades financeiras) estabelecem políticas urbanas que visam posicionar as cidades como produtos de venda e “procuram cumprir uma agenda estratégica de transformações exigidas para a inserção das cidades nos fluxos globais” (SÁNCHEZ, 2001, p. 249). Nesse jogo, gera-se uma concorrência entre as cidades e criam-se parâmetros de êxito. Assim sendo, os centros urbanos dos países menos desenvolvidos, como os latino-americanos, procuram imitar experiências de “sucesso” de metrópoles como Barcelona (Espanha).⁷ As cidades que conseguem ter êxito nos projetos urbanos, então, procuram exportar suas experiências, comercializando assessorias e vendendo receitas para o crescimento.

[...] quando tomadas isoladamente, as imagens das “cidades-modelo” aparecem, para leitura do senso comum, apresentando dito estatuto de “modelos” como resultado apenas da performance dos governos de cidade que, através de “boas práticas”, conseguiram destacar-se na ação urbanística, ambiental ou nas práticas de gestão das cidades. Esta aparência constrói a representação do processo de transformação de determinados projetos de cidade em “modelos”, como processo que se dá de dentro para fora, como se fosse construído apenas e essencialmente a

⁷ Barcelona, desde o início dos anos 1980 até a atualidade, tem desenvolvido uma política urbana baseada na transformação da cidade como elemento de reanimação e reativação econômica de uma metrópole de intenso passado industrial, que tem contado com um amplo consenso político, institucional e cidadão, com o objetivo de situar melhor a cidade em um contexto internacional de crescentes globalização e competitividade (BENACH; SÁNCHEZ, 1999, p. 25).

partir da ação local dos governos e cidadãos e, posteriormente, descoberto por agentes externos, difundido em outros âmbitos e escalas (SÁNCHEZ, 2001, p. 254).

Nessa dinâmica, é comum que se deteriore as condições das populações locais, às quais são impostas situações como o deslocamento, restrições no acesso aos espaços devido a privatizações e/ou ao aumento dos preços dos serviços e produtos.

O novo empreendedorismo urbano se apoia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo) (HARVEY, 2005, p. 172).

À cidadania, porém, é oferecida a ideia de que as mudanças levam ao desenvolvimento e que os investimentos se traduzem em crescimento e em repartição da renda, mas nem sempre é isso que ocorre, e os principais ganhos tendem a ser obtidos pelo setor privado, enquanto para as camadas mais pobres a exclusão tende a se ampliar.

Deve-se reconhecer que, sob a camuflagem de muitos projetos de sucesso, existem alguns problemas sociais e econômicos muito sérios, e que isso, em muitas cidades, está assumindo um caráter geográfico, na forma de uma cidade dupla, com a regeneração de um centro de cidade decadente e um mar circundante de pobreza crescente (HARVEY, 2005, p. 186).

Sobre esse marco de referência se desenvolvem atualmente os projetos e reformas urbanos, e a mobilidade urbana, como infraestrutura e serviço fundamental para o funcionamento dos centros urbanos, se vê afetada pelas novas condições que hoje, mais do que nunca, se deixam influenciar pelas tendências mundiais.

1.3 A mobilidade urbana

“As “forças da natureza” tornam-se sujeitas ao controle humano à medida que sistemas de transporte e de comunicação, divisões territoriais de trabalho e infraestruturas urbanas são criados para servir de fundamento à acumulação do capital.”

David Harvey, 2004.

Nos ambientes construídos, milhares de pessoas interagem, criando uma rede de relações complexas a partir das quais geram-se os meios de circulação e serviços que garantem os processos de reprodução social e material do capital. Um desses meios é a mobilidade de pessoas, ou mobilidade urbana.

A vida moderna se dá, principalmente, dentro de vastos territórios cujos espaços, cada vez mais especializados, precisam de ligações eficientes para garantir o êxito das atividades que os sustentam. O homem moderno se desloca o tempo todo. O trabalho, a educação, a saúde, o lazer, o consumo de bens e serviços exigem que ele se mova dentro da urbe e conecte aqueles pontos que garantam sua sobrevivência no sempre crescente tabuleiro urbano.

Na cidade, junto com a estrutura de produção (indústria, comércio) e a estrutura de reprodução (casas, escolas, locais de lazer), cria-se a estrutura de circulação, que é o componente do ambiente construído que possibilita a circulação física de pessoas e mercadorias (vias públicas, calçadas, vias férreas, terminais) (VASCONCELLOS, 2001).

A estrutura de circulação é o suporte físico da circulação propriamente dita, seja a pé ou por meio de veículos (bicicletas, automóveis, ônibus, trens) que são chamados meios de circulação. A combinação entre a estrutura e os meios de circulação constitui o sistema de circulação. A circulação liga fisicamente todas as atividades e ocorre dentro do ambiente físico no qual estas atividades se processam: a combinação entre o sistema de circulação e o ambiente construído constitui o ambiente de circulação (VASCONCELLOS, 2001, p. 33).

Dessa maneira, para a movimentação de pessoas e mercadorias são necessários uma infraestrutura física (objetos imobiliários) como essa formada pelas ruas, calçadas, pontes; e meios de circulação (conhecidos como meios de transporte), que incluem desde o andar a pé até os mais sofisticados veículos motorizados. O conjunto — sistema de circulação — faz com que mercadorias e pessoas se desloquem entre os diferentes espaços.

Para o desenvolvimento da indústria e do comércio, tanto pessoas como produtos precisam circular dentro das cidades. O presente estudo concentra-se especificamente na circulação das pessoas, mas não só nos deslocamentos por elas realizados, uma vez que um conceito abrangente de mobilidade urbana também deve levar em conta as condições em que se dão tais deslocamentos, as necessidades que os originam e a acessibilidade aos meios de transporte.

Apesar da complexidade do termo, tradicionalmente a mobilidade é equiparada ao termo transporte. Assim sendo, a maioria dos estudos realizados, principalmente do tipo quantitativo, no campo da engenharia, analisa as demandas de viagens e a utilização das vias para avaliação e/ou planejamento de alternativas técnicas para aumentar a cobertura dos

sistemas de transporte e para adequação de infraestrutura para a circulação dos veículos motorizados. Dessa forma, as técnicas associadas aos estudos de transporte conseguem descrever a quantidade de viagens feitas, os destinos mais frequentes, o número de pessoas transportadas, os tempos de viagem, além de como projetar cifras a partir da implementação de alternativas tecnológicas; mas pouco ou nada podem expressar sobre aspectos como a acessibilidade aos meios de transporte e as condições em que são feitos os deslocamentos.

Os estudos de tipo quantitativo têm servido como base para o desenho de políticas públicas que têm determinado os rumos da mobilidade urbana e a metodologia implementada, procurando principalmente atenuar os problemas de trânsito. Esse enfoque tradicional não leva em conta que todos os seres humanos têm necessidades de circulação de acordo com as suas condições, assim como limitações de acordo com suas características físicas e econômicas. Por esse motivo é que essa abordagem estreita contribui para reprodução das desigualdades que caracterizam as cidades.

A escolha dos meios de transporte “não atende a nenhum ‘desejo natural’ das pessoas, mas sim às condições específicas por elas vivenciadas (VASCONCELLOS, 2001, p. 37)”. As circunstâncias econômicas e sociais levam cada pessoa a fazer escolhas sobre os meios de transporte que utiliza, e mudanças nesses aspectos podem alterar tais decisões.

[...] se as condições mudarem – como, por exemplo, a redução acentuada do custo do meio de transporte –, o comportamento das pessoas mudará. As “necessidades” até então aparentemente imutáveis podem ser substituídas por outras e o novo meio de transporte mais barato pode tornar-se dominante, em prejuízo dos demais que eram antes indispensáveis (VASCONCELLOS, 2001, p. 38).

Comumente, as pessoas menos abastadas moram em locais mais afastados dos centros de atividades, e por causa de sua baixa renda têm menos opções de mobilidade. Assim, as condições precárias de moradia frequentemente coincidem com dificuldades para a movimentação, o que diminui o acesso desses grupos à cidade e reforça sua exclusão das oportunidades laborais e, portanto, de alternativas para melhorar suas condições econômicas.

Dessa maneira, falar só de transporte e trânsito não reflete a complexidade da mobilidade como elemento social e político no qual convergem necessidades e interesses diversos que o convertem em fator determinante da qualidade de vida nos centros urbanos. Nos estudos de políticas públicas que visam uma sociedade mais justa, o conceito de mobilidade não deve restringir-se aos deslocamentos realizados ou possíveis, mas sim levar em conta as necessidades de movimentação dos cidadãos e a acessibilidade aos meios e estruturas de circulação (VASCONCELLOS, 2001). É necessário compreender como a cidade

está estruturada, como estão distribuídas as atividades no espaço urbano, assim como os fatores de maior influência na mobilidade das pessoas e na escolha dos meios de transporte.

A presente dissertação inscreve-se no conjunto de estudos que, de uma perspectiva sociológica e política, procuram compreender a mobilidade urbana e seus problemas sem desligá-la dos contextos em que se desenvolve, nem da história que a produz. O objetivo é propor alternativas que transcendam os aspectos técnicos e econômicos, visando construir realidades mais inclusivas e que tendam à equidade.

Por isso, para definir o conceito, tomamos a ideia de Eduardo Vasconcellos segundo a qual a mobilidade urbana abrange todas as possibilidades que o ser humano tem para se deslocar, desde a capacidade natural para andar a pé até o acesso aos meios de transporte mais sofisticados (carro, trem, metrô, barca etc.), considerando ainda as condições que influem na realização – ou não – dos deslocamentos e na escolha dos meios para se movimentar e alcançar (ou não) a integração nas atividades urbanas.

1.4 A mobilidade urbana como política pública

O ambiente de circulação guarda a complexidade própria da rede de relações econômicas e sociais que ele mesmo ajuda a dinamizar. As formas específicas de desenvolvimento urbano, que estão relacionadas com os usos do solo e com as características físicas, econômicas e sociais de cada cidade, impactam diretamente o sistema de transporte e trânsito, mas também têm sido afetadas por este, em um processo de contínua interação (VASCONCELLOS, 2011). Conseqüentemente, as necessidades de movimentação das populações têm crescido em consonância com a expansão das cidades, e desde os albores do processo de industrialização a mobilidade é considerada um serviço de caráter público e um direito a ser garantido pelos Estados.

Embora as atividades econômicas dependam do fluxo constante de matérias-primas, produtos e trabalhadores, “historicamente a provisão dos meios de transporte foi sendo paulatinamente transferida do empregador para o Estado, à medida que não mais interessou ao capital” (VASCONCELLOS, 2001, p. 35).

Vasconcellos (2001, apud CHAPUTOT E GAGNEUR, 1976) salienta:

O sistema de circulação é um elemento essencial na mobilização da força de trabalho, considerando-se a separação física entre os locais de moradia, de trabalho e de realização das atividades necessárias à reprodução. Em termos econômicos, a mobilização transforma a força de trabalho em algo verdadeiramente intercambiável no mercado. Essa mobilização implica custos, que podem ser cobertos pelos usuários ou por outrem (VASCONCELLOS, 2001, p. 35).

O Estado oferece as condições físicas para a mobilidade, além de impor as regras para o funcionamento e a regulação do setor. Cabe aos governos, com obras, projetos, políticas e ações (e não-ações), a responsabilidade pelos problemas de circulação. De acordo com o discurso social, os sistemas de mobilidade deveriam permitir a todas as pessoas a integração nos espaços e atividades produtivas e de consumo. Porém, a ocupação do solo, a utilização dos equipamentos urbanos e o acesso aos meios de transporte não se dão de maneira equitativa, e dependem das condições econômicas e sociais de cada pessoa.

A capacidade de fazer um deslocamento mais longo até o local de trabalho depende, em parte, da taxa de salário (que permite ao trabalhador pagar a viagem); depende em parte da extensão do dia de trabalho (que dá ao trabalhador o tempo para viajar) e, em parte, depende do custo e da disponibilidade de transporte (HARVEY, 1982, p. 11).

No caso da infraestrutura para a mobilidade, que é composta pelas ruas, pontes, calçadas, ferrovias, sinais e os outros equipamentos urbanos, comumente os custos são totalmente cobertos pelos estados e suas criação e manutenção ocupam lugar de destaque nos planos de ordenamento nacionais e locais. Esses equipamentos representam os maiores investimentos do setor e são considerados bens públicos. Contudo, sua utilização não se dá de maneira igual por todas as pessoas, pois está condicionada ao acesso que se tenha aos diferentes meios de transporte.

O crescimento urbano produz maiores necessidades de movimentação, e leva a um aumento na demanda de infraestrutura de transporte. A satisfação dessas demandas, porém, gera ainda maiores necessidades, pois favorece a expansão das cidades, possibilitando deslocamentos mais longos e uma maior dispersão das zonas de moradia. A infraestrutura de mobilidade reforça e catalisa ao mesmo tempo os processos de expansão urbana, devido à facilidade que proporciona para se percorrerem grandes distâncias em tempo mais curto. Com base no que foi dito, as soluções de transporte poderiam ser utilizadas como ferramentas para orientar a ocupação do solo, transformar as dinâmicas urbanas e orientar o desenvolvimento das cidades para um modelo desejado, mas isto nem sempre é assim, pois implica que os governos assumam grandes desafios riscos técnicos e de gestão (HURTADO; TORRES; MIRANDA, 2011).

Apesar de as vias serem consideradas bens públicos que beneficiam a totalidade da população, existem milhares de pessoas que, por circunstâncias físicas, sociais ou econômicas, ficam afastadas dos meios de transporte, assim como das atividades que garantam a participação efetiva nos cenários urbanos. Portanto, os investimentos feitos na construção da infraestrutura viária não têm impacto imediato e homogêneo para todos os cidadãos.

Nas sociedades que apresentam grandes diferenças sociais e econômicas entre classes e grupos sociais, a apropriação das vias é possível só para as pessoas com recursos variados, financeiros e de transporte. Portanto, as vias per se não são meios coletivos de consumo, a menos que as condições adequadas de mobilidade e acessibilidade sejam garantidas àqueles que não têm acesso ao transporte individual, como as crianças, as pessoas de baixa renda, os idosos, os deficientes e a maioria da população rural. Para estes grupos sociais, é inútil a provisão de vias isoladamente, sem a garantia de condições adequadas de transporte. Em lugar de propiciar meios “coletivos” de consumo, os investimentos no sistema viário levam a sérias iniquidades, na medida em que só favorecem um pequeno estrato da população. Portanto, a justificativa de investimentos generalizados no sistema viário sem o acompanhamento de critérios de equidade é um mito (VASCONCELLOS, 2011, p.71; tradução nossa⁸).

Por sua parte, a utilização dos meios de transporte também ocorre de maneira desigual, e neste ponto é fundamental fazer uma distinção entre os diferentes tipos que existem. Os meios de transporte podem ser não motorizados ou motorizados; e públicos ou privados; coletivos e individuais. Entre os não motorizados estão andar a pé ou de bicicleta, meios que dependem do uso do corpo e, principalmente, são privados⁹ e de uso individual; enquanto veículos como carro, moto, ônibus, trem, barca são motorizados e podem ser tanto públicos como privados e utilizados coletiva ou individualmente.

Os meios de transporte privados são principalmente os carros e as motos, os quais oferecem comodidade e rapidez nos deslocamentos, têm capacidade para movimentar poucas pessoas e são os maiores causadores de poluição ambiental e dos congestionamentos nas ruas. Devido aos altos custos desses veículos, especialmente nos países menos desenvolvidos, só

⁸ O texto na edição original é: En las sociedades que presentan grandes diferencias sociales y económicas entre clases y grupos sociales, la apropiación integral de las vías es posible sólo para las personas con recursos variados, financieros y de transporte. Por lo tanto, bajo el punto de vista sociológico, las vías per se no son medios colectivos de consumo, a menos que las condiciones adecuadas de movilidad y accesibilidad sean garantizadas a aquellos que no tienen acceso al transporte individual, como los niños, las personas de bajos ingresos, los adultos de la tercera edad, los discapacitados y la mayoría de la población rural. Para esos grupos sociales, es inútil la provisión de vías en forma aislada, sin la garantía de condiciones adecuadas de transporte. En lugar de propiciar medios “colectivos” de consumo, las inversiones en el sistema vial llevan a graves iniquidades, en la medida en que sólo favorecen a un pequeño estrato de la población. Por lo tanto, la justificación de inversiones generalizadas en el sistema vial sin el acompañamiento de criterios de equidad es un mito.

⁹ Em algumas cidades existem serviços de aluguel de bicicletas para o público.

uma pequena parcela da população pode ter acesso a esse tipo de transporte, mas eles ocupam a maior parte da infraestrutura viária e seus efeitos nocivos afetam toda a população. Os meios de transporte público podem ser individuais, como os táxis, e coletivos, como os trens, os metrô e os ônibus. Os meios coletivos, devido à sua capacidade, com um menor número de viagens conseguem transportar grande número de pessoas, gerando menores níveis de consumo de energia e de poluição ambiental per capita.

Esta dinâmica apresenta as diferenças da apropriação do espaço de circulação entre os usuários do automóvel (classe média) e os usuários de transporte coletivo (classe trabalhadora). Assim sendo, as cidades que dão prioridade à infraestrutura viária e facilitam a compra e manutenção dos automóveis estão privilegiando os interesses da classe média, em detrimento das condições da classe trabalhadora. Ao contrário, quanto maior o sistema de transporte público e mais baratas as tarifas, maior é a participação da classe trabalhadora nas atividades econômicas (VASCONCELLOS, 2001, p. 82).

De acordo com Vasconcellos (2001, p. 82), como regra geral, a estrutura de circulação nas cidades dos países em desenvolvimento é utilizada com muito mais facilidade pela classe média com acesso ao automóvel, o que demonstra a intervenção seletiva das políticas de transporte e trânsito.

O uso do transporte mecanizado para percorrer o espaço introduz profundas diferenças na capacidade de locomoção, representando uma linha divisória clara. A diferença é ainda maior quando o transporte é também motorizado. Quando essas tecnologias são introduzidas, o acesso a elas não é igualmente distribuído. Isto vale para qualquer sociedade, a qualquer tempo (VASCONCELLOS, 2001, p. 86).

Seguindo com o autor, ao se analisarem as externalidades relacionadas com a mobilidade, percebe-se que esta gera um alto consumo de energia e recursos naturais, incluindo o espaço, e provoca graves problemas ambientais, em especial acidentes e contaminação. Tais impactos dependem do veículo utilizado: o automóvel consome maior espaço e mais energia e é o mais prejudicial na escala global para a maioria dos contaminantes, enquanto a poluição ambiental causada pelos veículos movidos a diesel (combustível muito utilizado nos veículos de transporte coletivo) é a mais problemática para a saúde humana em escala local. Quando o uso dos veículos é analisado segundo as classes sociais, o uso do espaço é altamente desigual: as pessoas com alta renda e acesso ao automóvel consomem muito mais espaço viário do que as mais pobres que caminham ou usam transporte público. “Isto desnuda o mito da construção do sistema viário como uma

ação inteiramente democrática” (TARTAROTI, 2012, p. 140, apud VASCONCELLOS, 2000; tradução nossa¹⁰).

A comparação entre os automóveis e os ônibus é um bom exemplo da desigualdade que se apresenta no campo da mobilidade. Frequentemente, os carros compartilham as ruas com os ônibus de serviço público. Porém, a apropriação do espaço pelas pessoas que transitam nos veículos privados não é igual àquela das pessoas que vão de ônibus. Tartaroti (2012, apud VASCONCELLOS, 2000) afirma que, estatisticamente, uma pessoa que se desloca de automóvel consome um espaço correspondente a quase oito vezes o espaço consumido por uma pessoa se desloca de ônibus. Além disso, o congestionamento provocado pelos carros afeta o deslocamento das pessoas que utilizam o transporte público. Os engarrafamentos geram atrasos e falta de regularidade no trânsito dos ônibus e seus passageiros acabam por experimentar tempo de viagem prolongado, assim como aumento nos custos de operação do serviço, que reflete nas tarifas.

O público não percebe que o número de ônibus necessários para transportar passageiros a 20km/h é metade do número necessário quando a velocidade comercial é de apenas 10km/h. Ou seja, criar condições para aumentar a fluidez do transporte público é essencial também para conter as tarifas (JAIME LERNER ARQUITETOS ASSOCIADOS, 2009, p. 10).

Apesar das vantagens dos meios de transporte coletivos, segundo Barat (1975), nos países desenvolvidos a partir do pós-guerra houve uma queda importante na participação do transporte público, relativa ao total das viagens urbanas. O aumento nos níveis de renda e a consequente ascensão da classe média fizeram com que o automóvel se difundisse como alternativa de mobilização e a utilização dos meios coletivos se reduzisse.

Em muitos casos, apesar do crescimento da população ativa, o volume de passageiros transportados pelos sistemas de atendimento público decresceu em termos absolutos. A perda de usuários em favor do transporte individual desencadeou processos acumulativos de diminuição de receita, desequilíbrios financeiros, deterioração dos serviços e perda adicional de usuários, gerando graves problemas para as entidades operadoras (BARAT, 1975, p. 2).

Com a expansão do uso do automóvel, incrementou-se a capacidade de transporte para boa parte dos habitantes da cidade, mas o crescente uso desse tipo de veículo trouxe um “agravamento dos congestionamentos e, paradoxalmente, uma certa deterioração na qualidade da vida urbana provocada pelas exigências de circulação do automóvel, símbolo da evolução

¹⁰ Na edição original, o trecho correspondente é: Ello desnuda el mito de la construcción del sistema vial como una acción inherentemente democrática.

social dos usuários” (BARAT, 1975, p. 2). Em países como os Estados Unidos, o Brasil e a Colômbia, o transporte individual contou com generosos investimentos e incentivos de todo tipo (vias, pontes, estacionamentos etc.) que visavam contornar os graves problemas de congestionamento causados pelo automóvel.

A promoção do automóvel está relacionada com a importância que tem para os Estados a indústria automobilística, a qual conta com grande poder econômico e para alguns países é geradora de empregos e receita. Além disso, com a utilização do automóvel a pessoa se provê dos meios para sua mobilidade, assume os custos da compra e manutenção do veículo, assim como do combustível e dos impostos, exonerando o Estado dessa responsabilidade.

O transporte é um setor fundamental para cada cidade, vinculando praticamente todos os setores políticos e sociais. Garante a mobilidade como liberdade pessoal, permitindo desse jeito a participação econômica dos cidadãos urbanos. Por outro lado, o transporte (urbano) representa um importante setor industrial em si mesmo (KRÜGER, 2012, p. 137).

Apesar de os problemas de mobilidade serem específicos para cada cidade, de acordo com suas condições, atualmente no mundo inteiro são comuns os problemas associados ao congestionamento do tráfego, à redução de velocidade e à contaminação ambiental produzida pelos veículos motorizados. Além disso, ainda existem pessoas que veem limitada sua participação nos espaços urbanos por causa de seu acesso restrito a meios eficientes de movimentação. Hoje,

[...] as condições de transporte e trânsito continuam insatisfatórias para a maioria das pessoas, especialmente para aquelas que não têm acesso ao transporte privado: as grandes cidades dos países em desenvolvimento apresentam baixos níveis de serviço dos transportes públicos, distribuição desigual de acessibilidade, altos índices de acidentes de trânsito (envolvendo os papéis mais vulneráveis), congestionamento, poluição ambiental e invasão dos espaços habitacionais e de vivência coletiva por tráfego inadequado (VASCONCELLOS, 2001, p. 12).

Tais problemas se associam à confluência de interesses e forças individuais que compõem uma complexa trama que está sempre mudando. O Estado, o setor privado, os processos migratórios, os usos do solo, a dinâmica da economia, os indivíduos e grupos sociais, todos têm influência no transporte. Portanto, a mobilidade influi de maneira marcante na organização dos espaços e panoramas urbanos, assim como na experiência de cidade que cada pessoa cria a partir de sua posição nela.

Em suma, as políticas públicas de mobilidade lidam com um setor complexo e vital para o funcionamento das atividades urbanas. Um setor que é gerador de indústria por si mesmo. Setor cujo gerenciamento tem o potencial de estruturar o crescimento urbano e propiciar uma participação mais equitativa nas atividades urbanas. Todavia, é um fator que também pode incentivar a explosão descontrolada dos centros urbanos e trazer consequências negativas para a saúde e para a qualidade de vida das pessoas: gerando contaminação ambiental, congestionamento do trânsito e apropriação do espaço urbano por partes da infraestrutura viária.

Apesar de ocupar lugar de destaque nos planos orientadores das cidades, as ações dos governos no campo nem sempre têm favorecido os interesses da maior parte da população, e por esse motivo as possibilidades de movimentação não são iguais para todos os cidadãos. Na atualidade, ainda existem populações que continuam tendo acesso limitado aos meios de transporte e, portanto, limitada participação na cidade.

1.5 A política do Banco Mundial: os interesses do financiamento

A mobilidade e as políticas que a determinam não são alheias às correntes econômicas e aos discursos predominantes na sociedade. Embora a relação não se mostre de maneira evidente, o modo de pensar a circulação urbana é condicionado pelas ideologias predominantes e, especialmente nos países em desenvolvimento, pelas referências internacionais.

Especialmente as cidades latino-americanas têm experimentado profundas mudanças econômicas a partir dos anos 1980: a liberação dos mercados e a adoção das políticas neoliberais; a inserção na dinâmica da globalização e uma maior participação na economia mundial (FIGUEROA, 2005). Nesse processo, têm-se configurado novas realidades urbanas e, em alguns casos, pioraram as condições das populações mais pobres, que tiveram limitado seu acesso aos bens públicos.

O importante aqui é que sempre há uma relação problema entre, de um lado, condições locais e particulares, e, de outro, a universalidade dos valores conseguida no mercado mundial; e, igualmente, que essa relação interna é mediada por estruturas institucionais que adquirem elas mesmas um certo tipo de poder independente. É comum que essas instituições mediadoras sejam baseadas e viciadas territorialmente de importantes maneiras. Elas desempenham um papel-chave em

determinar onde vão surgir certos tipos de trabalhos concretos e relações de classe, podendo às vezes até mesmo ditar padrões de desenvolvimento geográfico desigual por meio do controle da reunião de capitais e dos fluxos de capital (HARVEY, 2004, p. 55).

O Banco Mundial é um ator importante em muitos dos projetos urbanos executados nas cidades dos países menos desenvolvidos. Com seus estudos, suas avaliações, recomendações e assistência técnica, esta entidade tem influência direta sobre o planejamento e a realização de investimentos, tanto em nível nacional como local. De acordo com os temas de interesse para o Banco, geram-se documentos, que servem de guias de ação para os países “clientes”, e se disseminam as experiências de sucesso, que servem de apoio para as recomendações que deveriam ser acolhidas pelos gestores nas cidades.

Desse jeito, uma das expressões (não a única) da política difundida recentemente em matéria de mobilidade urbana pode ser encontrada nos documentos emitidos pelo Banco Mundial sobre desenvolvimento e transporte. Esta instituição concede empréstimos aos países em desenvolvimento para a execução de projetos de transporte (além de outros temas urbanos e sociais) e faz análises e recomendações que, além de serem condições para aceder aos recursos, constituem políticas de transporte para muitos governos.

Há uma ampla diversidade de problemas e experiências; não existe uma solução única e simples que funcione para todos os países, embora alguns princípios geralmente aplicáveis e boas práticas (*best practices*) possam ser identificados como a base de uma política de transporte mais sustentável (WORLD BANK, 1996. Prefácio).

Com base no que foi dito anteriormente, para efeitos da presente pesquisa torna-se importante conhecer a política do Banco Mundial acerca do transporte urbano, pois os recentes projetos executados na Colômbia têm recebido financiamento desta entidade internacional. Em seguida serão apresentados os postulados centrais de alguns dos documentos publicados (e que são de acesso público) sobre o transporte urbano, os quais a instituição reconhece como uma base para “ajudar os países clientes a implementar sistemas de transporte seguros, limpos e rentáveis” (WORLD BANK,¹¹ 2011).

¹¹ Embora a entidade Banco Mundial tenha produzido todos os documentos mencionados no capítulo, a referência é feita na língua em que foi consultado cada documento, por isso aparecem World Bank e Banco Mundial.

1.5.1 Sustainable Transport (1996)¹²

Nesse documento o Banco Mundial pretende estabelecer um amplo marco de referência para que os países menos desenvolvidos reformulem suas políticas e práticas no setor de transporte (em geral, não só transporte urbano). Leva em conta a necessidade de se estudar o transporte como um todo e atualizar a política do banco levando em consideração as mudanças da economia global.

O texto afirma que os erros no planejamento de estratégias e programas podem resultar em sistemas e serviços de transporte que tornem mais graves as condições das populações pobres, afetem negativamente o meio ambiente, ignorem as necessidades dos usuários e excedam a capacidade financeira estatal. Desta maneira, admitindo que existe uma grande diversidade de problemas e experiências no mundo todo e que não há uma solução única para todos os países, procura-se estabelecer alguns princípios gerais aplicáveis e identificar melhores práticas que sirvam de base para uma política de transporte sustentável, assim como compartilhar experiências de sucesso.

Como desafios para o setor, estabelece-se que o alvo das políticas de transporte deve continuar sendo concluir a provisão de infraestrutura básica e garantir sua adequada manutenção, mas também focar nos novos problemas gerados pelas aspirações dos usuários a terem serviços de melhor qualidade, pela participação nas oportunidades e nos riscos da concorrência no mercado global e pelas consequências negativas da rápida motorização. Igualmente, define a sustentabilidade como a base de uma política de transporte de maior demanda. “Reformar a política de transporte para sustentar uma melhor qualidade de vida sobre bases sustentáveis” (WORLD BANK, 1996, p. 4).

O Banco propõe como principais ações para alcançar os objetivos:

(1) introduzir sinergias entre as diferentes dimensões da sustentabilidade; a mais crítica é a introdução de custos da infraestrutura e o desenvolvimento de estruturas de competitividade de mercado dentro do setor; (2) ações urgentes como aquelas para estabelecer bases institucionais para ter um setor de transporte mais competitivo e comercial e ações ante situações críticas como as relacionadas com a segurança nas ruas e os sérios problemas de saúde causados pela poluição ambiental; (3) algumas ações são relativamente novas, como ajudar ao transporte não motorizado, mobilizar o potencial das autoridades locais, comunidades e organizações não governamentais; melhorar a manutenção através de mais acordos de financiamento seguros e participativos; e acelerar o melhoramento do desempenho do setor público (WORLD BANK, 1996, p. 5).

¹² Transporte sustentável (1996). Foi mantido o nome original do documento na língua em que foi consultado.

No texto são descritas três dimensões da sustentabilidade, a partir das quais os países devem orientar suas políticas de transporte:

Sustentabilidade econômica e financeira: o principal objetivo é fazer com que o transporte seja mais voltado para o custo-benefício (*cost-effective*) e continuamente responda às demandas de mudança do mercado. A estratégia para se alcançar este objetivo é criar concorrência nas partes do setor nas quais o mercado comercial pode operar. A concorrência deve ser facilitada por meio de uma reforma regulamentar para permitir que empresas privadas possam entrar e sair do mercado livremente.

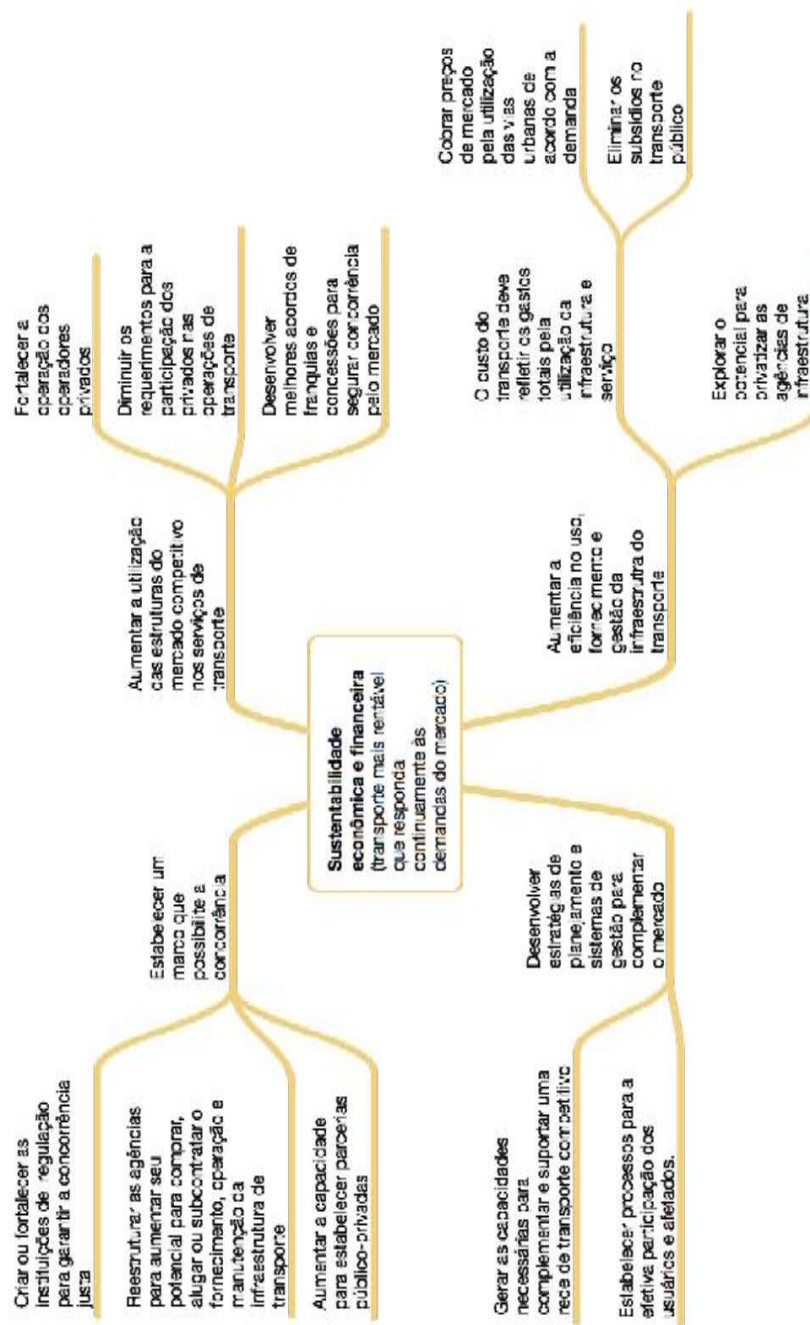
Como apresenta o Quadro 1, as recomendações focam nas modificações institucionais e econômicas necessárias para criar um mercado atraente para os agentes privados. Segundo este modelo, o fato de gerar condições para a operação do transporte que não necessitem de subsídios dos governos garante a sustentabilidade econômica da atividade. Quando se mencionam o usuário e sua possível afetação pela dinâmica do livre mercado, ressalta a necessidade de gerar processos para a efetiva participação de todos os cidadãos, fazendo de cada usuário um cliente e da tarifa um valor que reflita os custos totais (operação, uso da infraestrutura, impacto ambiental). Os mecanismos para o perfeito funcionamento do sistema vão depender da capacidade dos governos para criar e manter as condições de lucro da iniciativa privada e para sobrepor as dificuldades que as populações de baixa renda possam ter para participar do transporte privatizado.

Sustentabilidade ambiental: além de tecnologias rentáveis, é necessário contar com planos de uso do solo mais bem orientados, gestão rigorosa da demanda, maiores incentivos para o uso do transporte público através de cobranças eficientes pelo congestionamento e poluição do ar. O objetivo é garantir que os temas ambientais sejam conduzidos como parte integrante das estratégias de transporte e do planejamento de projetos, por meio de ações rentáveis.

O Quadro 2 mostra que o Banco acredita que a sustentabilidade ambiental, tal como a econômica, é alcançável por meio de estratégias de mercado: preços que incluam os custos ambientais da atividade, criação de incentivos econômicos, impostos para a criação de fundos de investimento em transporte, políticas de preços que estimulem a utilização de combustíveis limpos. Evidencia-se que, segundo o Banco, as estratégias para o enfrentamento dos problemas ambientais tradicionalmente gerados pela operação do mercado do transporte continuam sendo estratégias de mercado: ajustar o negócio para conseguir as mudanças, minimizando a intervenção do governo.

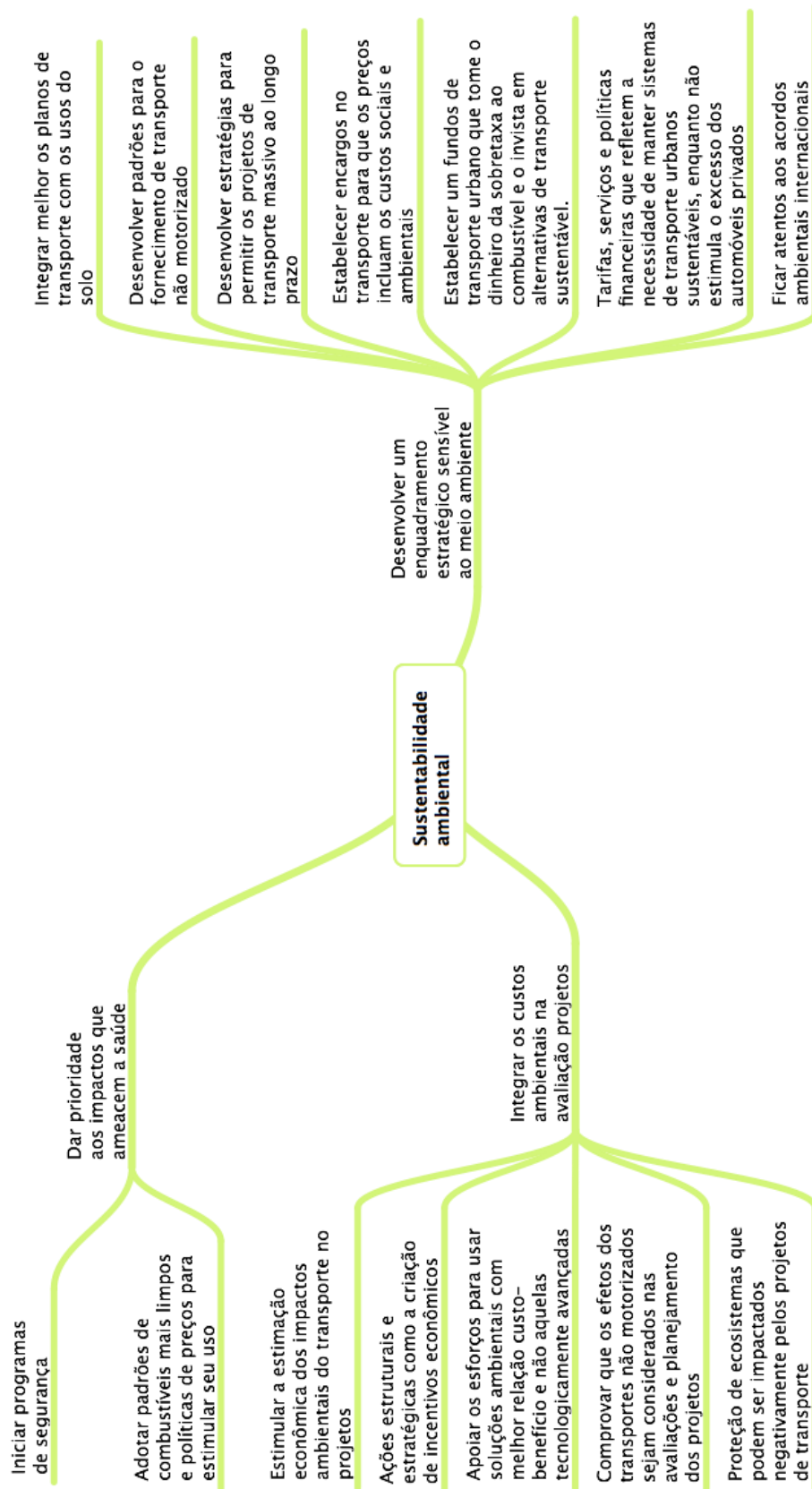
Sustentabilidade social: o objetivo é incrementar a sustentabilidade social do transporte, fazendo da redução da pobreza uma parte integrante das estratégias locais e nacionais. Para enfrentar as necessidades dos pobres é preciso ater-se aos papéis do setor informal, ao transporte não motorizado e à manutenção dos recursos de acesso rural.

Quadro 1 — Resumo da proposta de sustentabilidade econômica e financeira do Banco Mundial (1996) para o transporte urbano



Fonte: Elaboração e tradução nossa com base na informação contida em: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Sustainable transport: priorities for policy reform. Washington, 1996.

Quadro 2 Resumo da proposta de sustentabilidade ambiental do Banco Mundial (1996) para o transporte urbano



Fonte: Elaboração e tradução nossa com base na informação contida em: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Sustainable transport: priorities for policy reform. Washington, 1996.

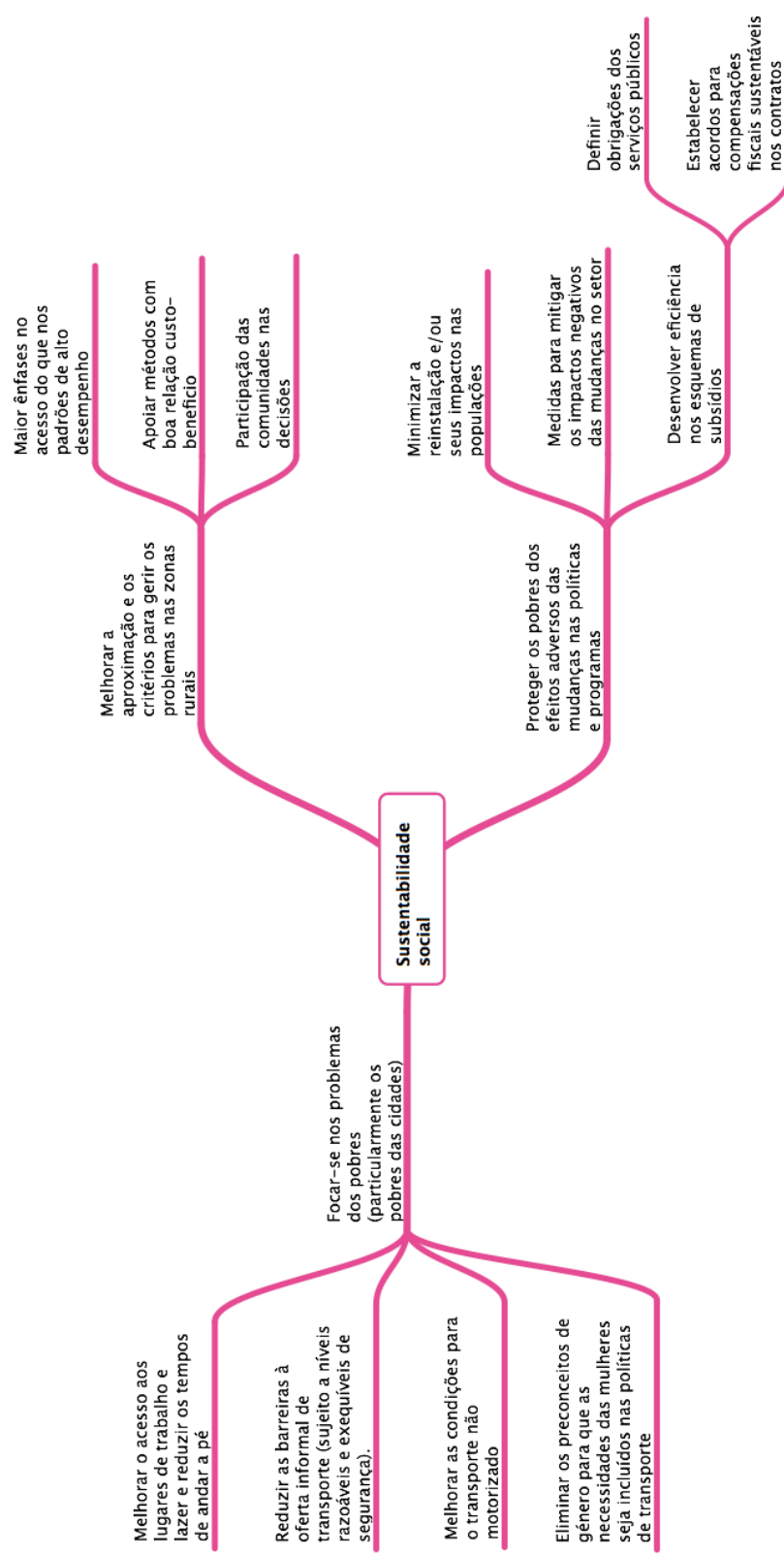
Igualmente, também são necessárias ações específicas para compensar os efeitos da comercialização no preço do transporte e no nível de serviço, assim como para evitar e/ou mitigar os possíveis processos de reassentamento das populações por causa das mudanças no transporte urbano. O Quadro 3 traz um resumo das estratégias para se conseguir a sustentabilidade social nos projetos de transporte urbano. Aqui o Banco insiste em considerar as dinâmicas do mercado como conducentes à otimização do setor do transporte, especialmente quando ressalta a capacidade de se incluir a oferta dos sistemas informais e não motorizados como opções de deslocamento das populações de baixa renda. Também se reconhece a possibilidade de prover subsídios, mas destinados apenas às populações mais carentes e para que estas não fiquem fora do consumo de transporte. Embora se destaque a importância do transporte na redução da pobreza e no desenvolvimento dos centros urbanos, a mobilidade das pessoas de baixa renda não é prioridade frente à necessidade de tornar o setor de transporte urbano um negócio privatizado e rentável. Quem não pode pagar ou não recebe subsídio vai depender dos transportes informais ou vai andar a pé ou de bicicleta.

Uma vez que o setor privado pode assumir mais responsabilidade na provisão, operação e financiamento dos serviços de transporte e até da infraestrutura, através de acordos com os concessionários, o papel do governo como provedor ou regulador declinará, enquanto sua importância como facilitador da concorrência e protetor dos interesses ambientais e sociais sofrerá um incremento.

O Quadro 4 apresenta um resumo da proposta do Banco Mundial sobre o papel que os Estados devem desenvolver para executar projetos de transporte urbano. Em coerência com a visão de sustentabilidade exposta, as ações dos governos ficam restritas à provisão de infraestrutura e à estruturação do setor como um negócio rentável para a iniciativa privada. Para a entidade, o andamento dos sistemas e sua administração privada fará com que, cada vez mais, as ações dos governos se concentrem em compensar as pessoas que, por sua condição econômica, possam ficar sem acesso ao serviço.

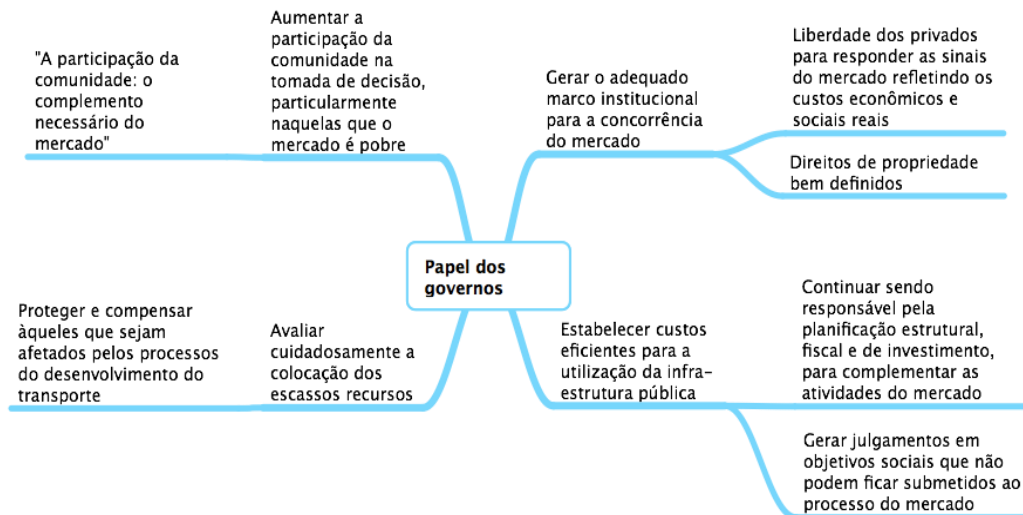
Igualmente, a leitura desse resumo mostra que, embora se pregue a participação das comunidades no processo de decisão sobre as ações de transporte, o elemento é exposto vagamente e não se encaixa no postulado central de permitir que a dinâmica do mercado dirija a estruturação do serviço.

Quadro 3 Resumo da proposta de sustentabilidade social do Banco Mundial (1996) para o transporte urbano



Fonte: Elaboração e tradução nossa com base na informação contida em: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Sustainable transport: priorities for policy reform. Washington, 1996.

Quadro 4 Resumo do papel que, segundo o Banco Mundial (1996), os governos devem assumir no transporte urbano



Fonte: elaboração e tradução nossa com base na informação contida em: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Sustainable transport: priorities for policy reform. Washington, 1996.

Quanto ao Banco Mundial, pode ajudar os governos a cumprirem seu papel de possibilitar e supervisionar um mercado de transporte mais livre por meio de técnicas mais seletivas e voltadas para construir a capacidade e as habilidades de que necessita o setor público. Principalmente as ações do Banco são descritas assim:

- a. Ser um catalisador e facilitador financeiro.
- b. Compartilhar as melhores práticas para o planejamento das regulações e concessões.
- c. Ser avaliador e prestamista para grandes projetos de infraestrutura de transporte.

1.5.2 Cidades em movimento (2003)¹³

Nesse documento o Banco pretende atualizar sua política de transporte urbano e propor alternativas para correção dos efeitos negativos dos projetos sobre as populações mais

¹³ O ano de publicação do original em inglês foi 2002; a publicação em português é de 2003.

pobres. Também pretende ampliar a visão restrita do estudo Urban Transport, de 1986, que enfatizava a administração eficiente da capacidade de transporte existente, o bom gerenciamento do tráfego e políticas de preços visando eficiência, com uma estratégia para desestimular a concessão de subsídios e a recomendação da concorrência e da regulação mínima (do mercado). Igualmente retoma o documento descrito no item anterior, Sustainable Transport (1996), e Cities in Transition (2000), um estudo sobre desenvolvimento urbano que declara que a habitabilidade das cidades depende da sua competitividade econômica, sustentabilidade financeira e de bons governos e administrações.

Este documento surge depois que o Banco financiou alguns projetos em países em desenvolvimento, e, apesar de terem sido feitos de acordo com as diretrizes da instituição, não só não tiveram o impacto esperado como, em alguns casos, agravaram a situação das populações mais pobres. Por isso, o Banco pretende reformular sua política e adota o problema da pobreza como sua preocupação principal.

No texto, considera-se que o transporte público é um fator que pode ajudar na “redução da pobreza tanto de forma indireta, pelo impacto que traz para a economia da cidade e, em consequência, para o crescimento econômico, como de forma direta, porque supre uma das necessidades diárias dos menos favorecidos” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 10). Mas também observa que representa um paradoxo fundamental, já que, embora seja um setor cuja demanda é maior que a oferta e que envolve de forma significativa a iniciativa privada, fracassa profundamente em atender as expectativas de políticos e cidadãos. Seguindo esta lógica, questiona: “por que a privatização desse setor não redundou em ganho de qualidade e custo, como aconteceu em outros setores, como os das telecomunicações, saneamento e energia? E por que o aumento na afluência parece ter o efeito de reduzir a qualidade das viagens, pelo menos para a população pobre?”. O Banco encontra a resposta para estas perguntas na própria dinâmica do crescimento econômico, que leva tanto à expansão urbana como a um aumento do transporte privado em detrimento da demanda do transporte público.

O crescimento urbano aumenta o custo dos transportes. Do ponto de vista da eficiência, não é muito difícil caracterizar o problema central. As economias da aglomeração geram o crescimento das cidades. À medida que as cidades crescem e se tornam mais ricas, sobe o número de veículos particulares em circulação. O aumento da frota é mais rápido que o da malha viária, o que resulta em mais congestionamentos e poluição do ar.

Frequentemente o crescimento urbano traz efeitos perversos. O preço de terrenos mais acessíveis sobe proporcionalmente ao crescimento das cidades. Por isso, a parcela mais pobre da população é empurrada para moradias mais baratas, seja em cortiços ou na periferia. Se, por um lado, aumentam os rendimentos médios e o número de proprietários de veículos particulares, por outro reduzem-se os usuários,

a viabilidade financeira, a qualidade e a quantidade do transporte público. Dessa forma, a motorização — fenômeno associado ao processo de crescimento — torna alguns pobres ainda mais carentes. Como não existe uma política de taxaço do congestionamento viário, investimentos pequenos e gradativos para eliminar gargalos certamente beneficiam os mais favorecidos em detrimento da população pobre (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 10).

Aceitando que o “crescimento urbano traz efeitos perversos”, o Banco nesse documento afirma que sua prioridade é analisar a realidade vivida por cidadãos que sofrem exclusão social, sem acesso a emprego, educação, saúde e interação social. A entidade propõe uma estratégia eclética que inclui quatro formas de lidar com esses problemas:

a. Mudança estrutural

- Tentar transferir atividades para fora das megacidades, concentrando novos desenvolvimentos em localidades de médio porte.
- Coordenar uso do solo, infraestrutura de transportes e planejamento do serviço.
- Melhorar a infraestrutura urbana. “Boa infraestrutura viária não significa necessariamente dependência do automóvel” (Banco Mundial, 2003, p. 11). Dar prioridade à infraestrutura que assegure a movimentação de pessoas e de transportes não motorizados em contraposição a uma expansão sem restrições de viagens em veículos automotores particulares.
- Os investimentos em capacidade viária precisam levar em conta: os efeitos do tráfego induzido sobre os benefícios; as vantagens e desvantagens do transporte não motorizado; e o impacto sobre o meio ambiente.

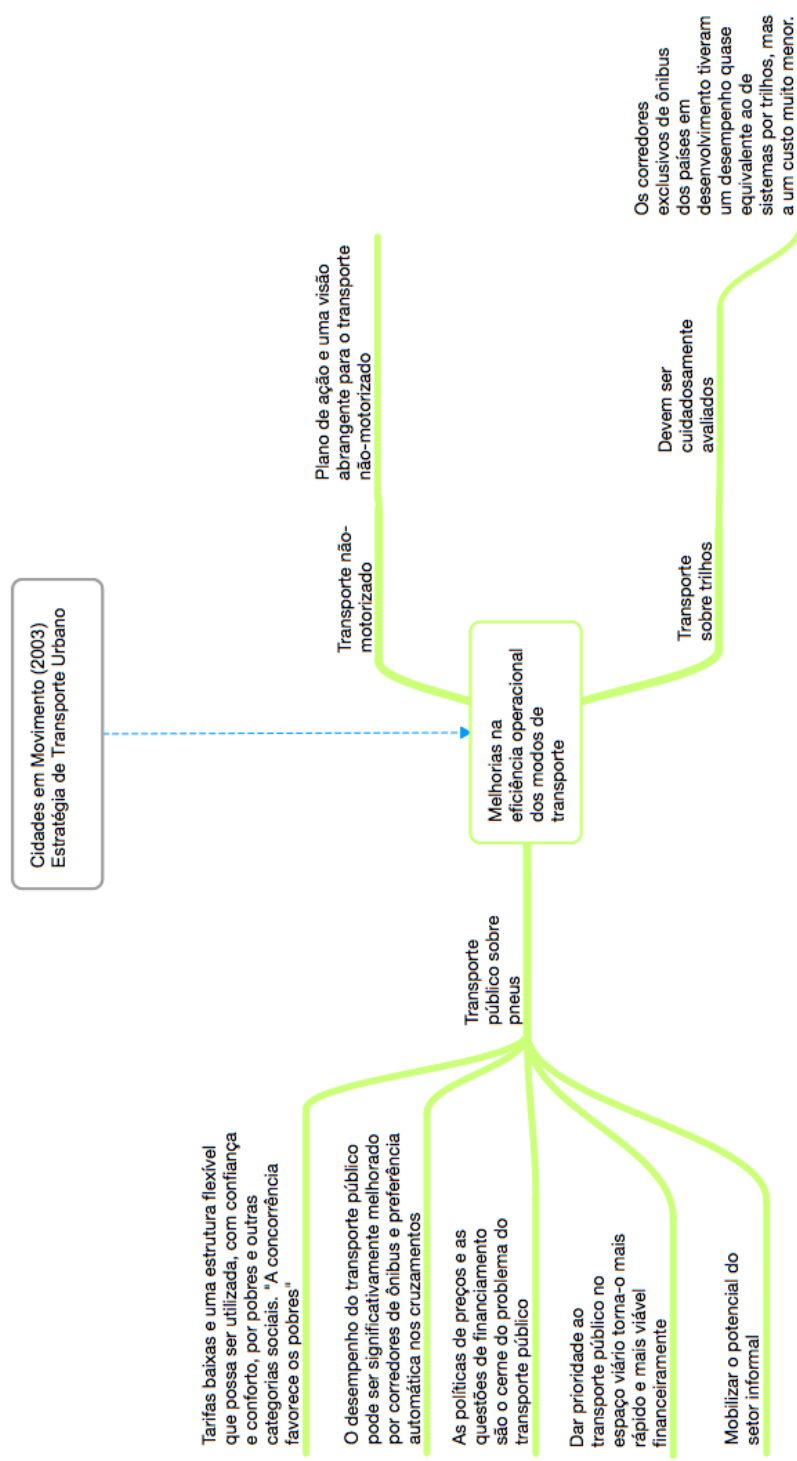
b. Melhorias na eficiência operacional dos meios de transporte. A esse respeito, como se vê no Quadro 5, a estratégia do Banco é estimular a geração ou reestruturação dos sistemas de transporte coletivo sobre pneus (ônibus), pois esta tecnologia oferece vantagens para a participação da iniciativa privada na operação, e os custos da infraestrutura são menores que aqueles gerados pelos sistemas sobre trilhos. Além disso, se reconhece o sucesso dos modelos BRT, ônibus de alta capacidade que, transitando sobre pistas exclusivas, podem alcançar altas velocidades. Estes são promovidos como modelos ideais para as cidades dos países em desenvolvimento, já que, segundo a entidade, o cerne do transporte público está nas políticas de preço e nas questões de financiamento.

c. Mais ênfase nas intervenções para atender os pobres. O Quadro 6 traz um resumo desta estratégia. Aqui se manifesta a preferência do Banco pelos subsídios, sempre que direcionados para compensar os mais pobres. Descarta-se o controle das tarifas,

pois este conduziria a uma oferta ineficiente, uma vez que os operadores compensam as perdas econômicas baixando a qualidade do serviço, o que, a longo prazo, pode causar sua destruição.

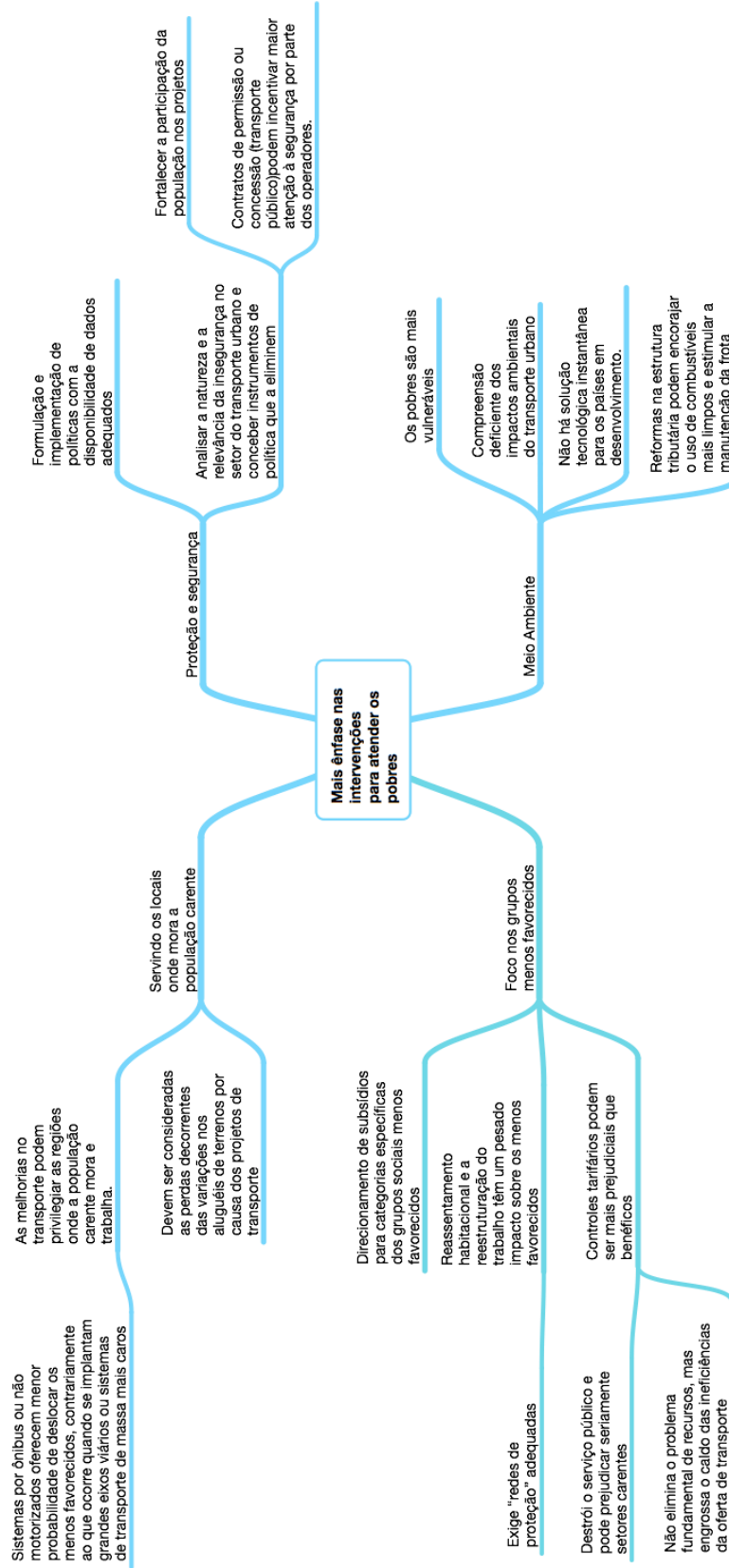
- Mais uma vantagem dos sistemas sobre ônibus é mencionada como opção para garantir a mobilidade das populações pobres: as intervenções no mobiliário urbano usualmente são menores que as necessárias para implementar grandes eixos viários ou sistemas sobre trilhos.
 - A respeito da insegurança, diz-se que o fato de autorizar a concessão para a infraestrutura pode incentivar a iniciativa privada a investir na segurança do sistema, trazendo benefícios para a população.
- d. Reforma institucional. O Quadro 7 apresenta o papel dos governos na implementação dos sistemas de transporte coletivo, expressando de novo a necessidade de que os Estados estruturem o marco regulamentar adequado para o desenvolvimento do setor de transporte, como negócio rentável para a iniciativa privada. Igualmente é reforçada a ideia da função dos governos como fornecedores da infraestrutura do transporte em geral, mas cobrando aos cidadãos pelo uso dessa infraestrutura (pedágios, estacionamentos nas ruas, impostos sobre os combustíveis, tarifas de transporte integrais etc.). Também se considera que todas as mudanças de transporte urbano devem ser sustentadas por uma estrutura institucional descentralizada e forte, cujas entidades atuem ordenadamente e sejam a base para o sucesso da operação privada dos meios coletivos, mas não se encontram recomendações específicas sobre a maneira de conseguir essa organização.

Quadro 5 Resumo das melhorias na eficiência operacional dos modos de transporte urbano que o Banco Mundial (2003) propõe



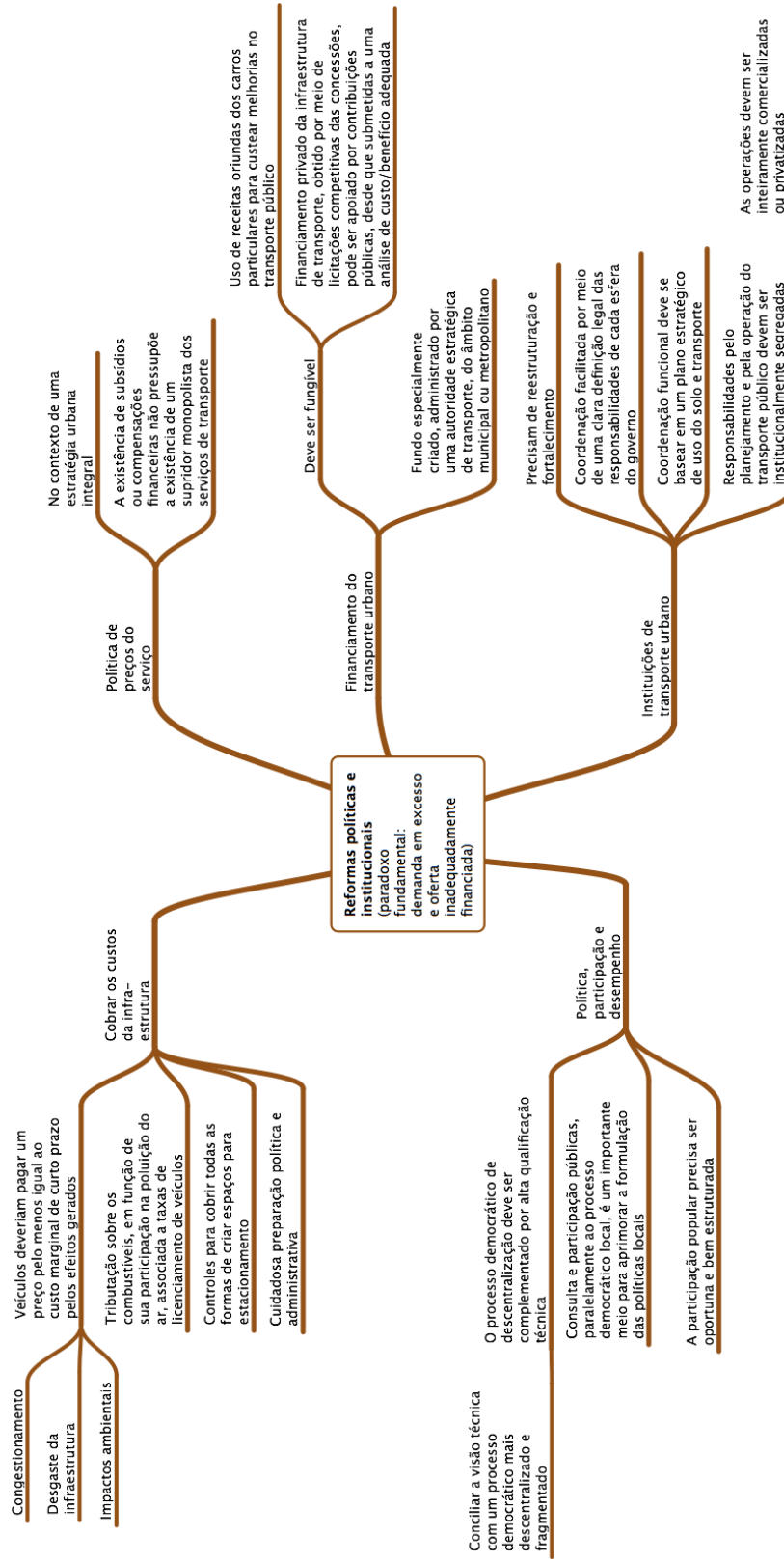
Fonte: Elaboração própria com base na informação contida em: Banco Mundial (2003) Cidades em movimento: Estratégia de estudo do Banco Mundial (Título original: Cities on the move, 2002)

Quadro 6 Resumo da proposta do Banco Mundial (2003) para lidar com as problemáticas do transporte urbano associadas à pobreza



Fonte: Elaboração própria com base na informação contida em: Banco Mundial (2003) Cidades em movimento: Estratégia de estudo do Banco Mundial (Título original: Cities on the move, 2002)

Quadro 7 — Resumo das reformas políticas e institucionais para o transporte urbano propostas pelo Banco Mundial (2003)



Fonte: Elaboração própria com base na informação contida em: Banco Mundial (2003) Cidades em movimento: Estratégia de estudo do Banco Mundial (Título original: Cities on the move, 2002)

1.5.3 A Framework for Urban Transport Projects (2008)

Esse documento está voltado especificamente para os governos que são clientes do Banco e pretende fornecer um marco operacional que sirva de referência para os projetos de transporte.

“A atual estratégia de transporte urbano, como se encontra em Sustainable Transport (1996) e Cities on the Move (2002), está redigida em termos muito gerais para orientar a elaboração de projetos específicos. Para fechar a brecha, este documento propõe um marco “operacionalmente focado”, baseado em uma combinação de experiências dos projetos do Banco, pesquisas internas e estudos externos recentes. Para que uma abordagem seja “operacionalmente focada”, deve ter componentes políticos, institucionais e de investimento sob um conjunto de objetivos comuns, ou seja: deve ter a mesma estrutura que os projetos de transportes urbanos financiados pelo Banco”¹⁴ (BANCO MUNDIAL, 2008, p. vii).

Como elementos básicos da política estabelece: alocação equitativa do espaço viário, existente e futuro; um modelo competitivo de transporte público “para o mercado” em vez de “no mercado, na rua”, com serviços operados pelo setor privado sob estrita regulação e supervisão pública; um sistema de transporte público financeiramente viável com tarifas acessíveis coerentes com os custos e qualquer subsídio necessário voltado exclusivamente para populações carentes; cobrança apropriada aos usuários pelo uso das vias (estacionamento e tráfego); retroalimentação entre a demanda de transporte e a alocação dos recursos dentro do setor; apoio às instituições, desde as agências municipais de gestão do trânsito até as autoridades de transporte multimodal que tenham ampla jurisdição urbana; e estabelecimento de acordos de financiamento para investimentos em vias, infraestrutura e equipamentos de transporte público que sejam efetivos em termo de custo, favoráveis ao meio ambiente e sustentáveis.

No começo o texto traz uma breve descrição do transporte urbano nos países em desenvolvimento, depois apresenta o marco global para a realização de projetos no setor e, por último, alguns dos projetos que naquele momento recebiam fundos do Banco e a maneira como estes refletiam em tal marco de referência.

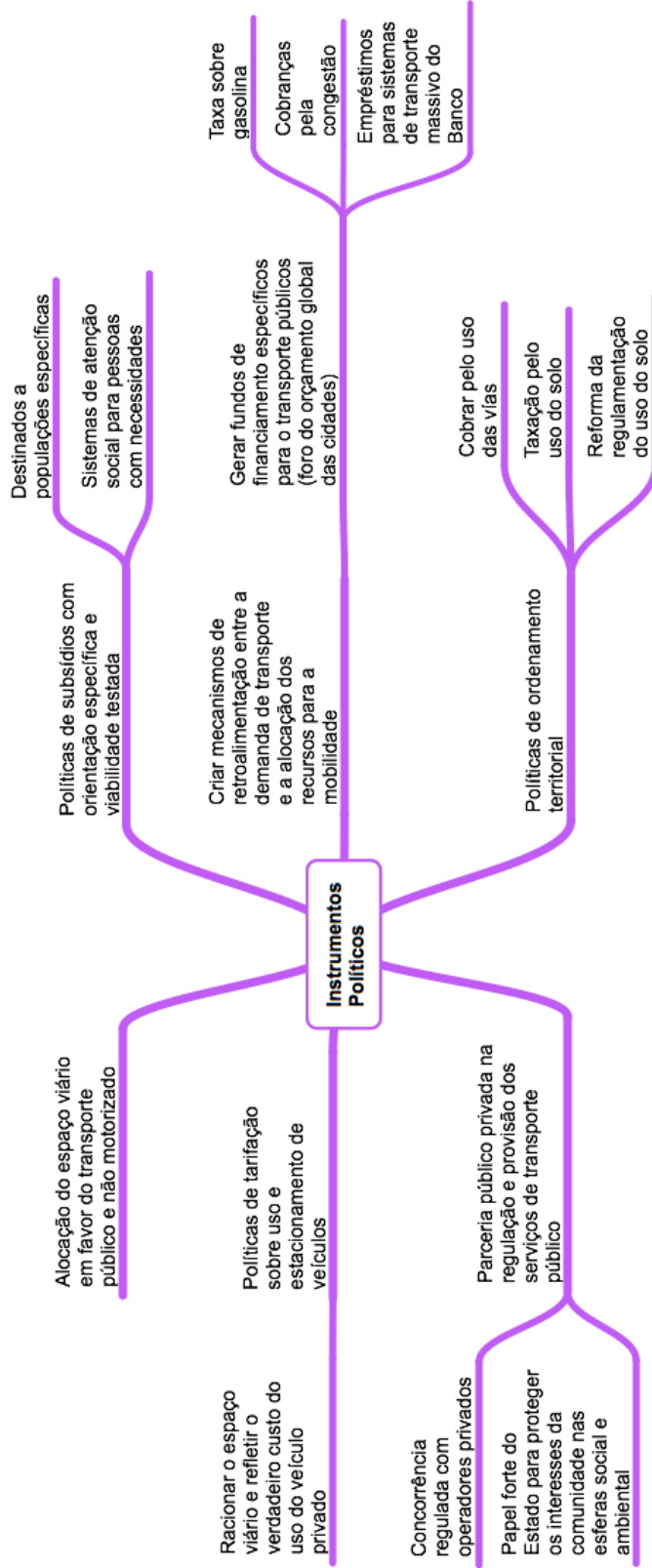
¹⁴ O trecho na edição original é: The current urban transport strategy as stated in Sustainable Transport (1996) and Cities on the Move (2002) is couched in terms too general to guide the design of specific projects. To close the gap, this Paper proposes an operationally-oriented framework, based on a combination of the project experience and recent in-house and external research. Being operationally-oriented means that the approach consists of policy, institutional and investment components under a set of common objectives, i.e. has the same structure as common Bank-funded urban transport projects.

Destacam-se quatro fatores para a persistência dos problemas de transporte que representam um desafio para o Banco (WORLD BANK, 2008):

- O mercado do transporte urbano é heterogêneo, refletindo a desigualdade da renda e a diversidade das funções econômicas. Por isso as demandas dos diferentes grupos sociais são diferentes, provocando atritos; as iniciativas para melhorar as necessidades de um grupo podem funcionar em detrimento das necessidades dos outros.
- Geralmente as atividades de transporte não geram os fundos necessários para financiar a operação, manutenção e expansão de toda a rede multimodal de mobilidade. Os usuários do transporte privado não pagam pelo uso das ruas, rodovias, nem pelo estacionamento dos veículos, enquanto a geração de receita do transporte público é limitada pela baixa renda da maior parcela de seus passageiros. Altos níveis de congestionamento significam baixa velocidade de operação e alto custo para os provedores do transporte público. Tudo isso faz com que as cidades tenham que utilizar recursos próprios ou pedir assistência dos governos nacionais para solver os gastos em transporte.
- O transporte tradicionalmente conta com instituições fragmentadas, tanto da esfera nacional como da estatal e da local, como sistemas de funcionamento diferentes que dificultam a interação entre elas.
- Não há clareza quanto ao papel do governo e do setor privado na provisão de serviço e infraestrutura de transporte. Em alguns casos extremos, os governos mantêm o monopólio do transporte, gerando altos custos (necessidade de subsidiar) e baixa qualidade do serviço; e, em outros, a liberação total do setor privado, que foca só na obtenção de lucro e causa sobre-oferta do serviço, exploração das rotas mais rentáveis e pouca atenção àquelas com pouco volume de passageiros. Para o Banco, nos países deve-se estabelecer um marco de referência que permita ao setor privado manter o compromisso de entregar serviços mais eficientes do que os que o setor público pode fornecer, diminuindo assim a necessidade de subsídios.

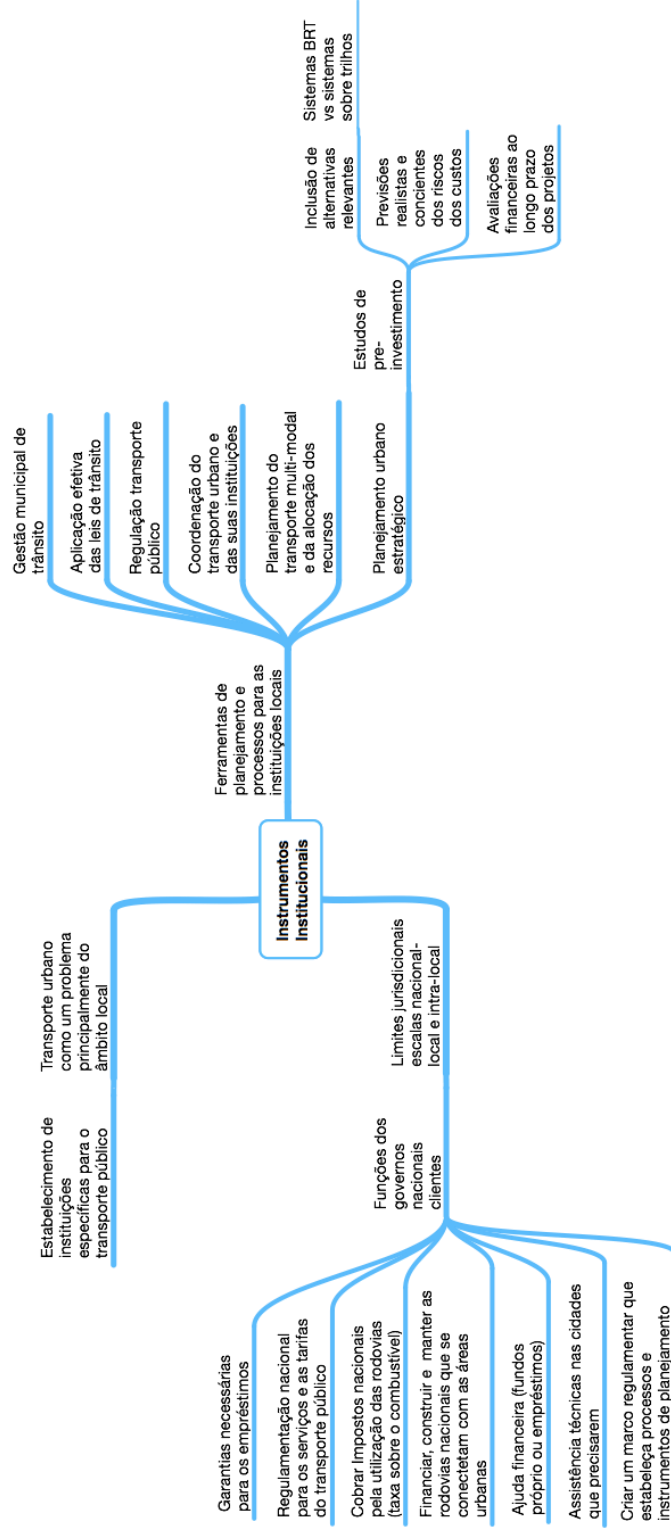
Os instrumentos políticos, institucionais e de investimento que compõem o marco de referência estabelecido pelo Banco para os países clientes e que devem fazer parte dos projetos de transporte financiados pela instituição estão resumidos nos Quadros 8, 9 e 10, nos quais se observa que a orientação presente no documento de 2003 (Cidades em Movimento) continua. Contudo, em cada uma das categorias o Banco dá instruções detalhadas sobre as ações que os governos devem executar na implementação de sistemas de transporte coletivo.

Quadro 8 Resumo dos instrumentos políticos propostos pelo Banco Mundial (2008) em seu marco de referencia para os projetos de transporte urbano



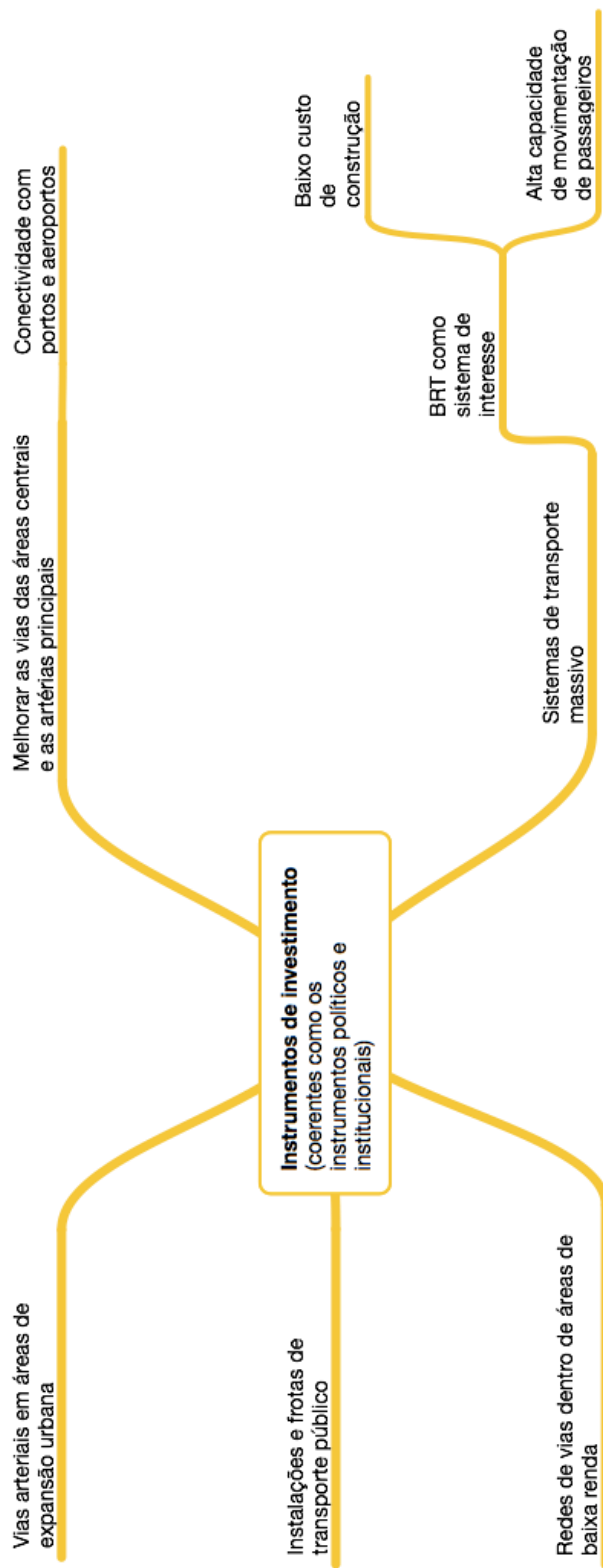
Fonte: Elaboração e tradução próprias com base na informação contida em: WORLD BANK (2008). A framework for urban transport projects. Operational Guidance.

Quadro 9 Resumo dos instrumentos institucionais propostos pelo Banco Mundial (2008) em seu marco de referência para os projetos de transporte urbano



Fonte: Elaboração e tradução próprias com base na informação contida em: WORLD BANK (2008). A framework for urban transport projects. Operational Guidance.

Quadro 10 Resumo dos instrumentos de investimento propostos pelo Banco Mundial (2008) em seu marco de referencia para os projetos de transporte urbano



Fonte: Elaboração e tradução próprias com base na informação contida em: **WORLD BANK (2008). A framework for urban transport projects. Operational Guidance.**

O texto também inclui alguns exemplos de projetos financiados pelo Banco que estavam em andamento no momento da publicação. A Tabela 1 apresenta a informação de dois dos projetos expostos, escolhidos com base na relevância que têm com esta pesquisa: as cidades colombianas (2004) e o Rio de Janeiro (1997).

Tabela 1 Cidades colombianas. Descrição de problemas de mobilidade

Bogotá e cidades de médio porte	
População	Bogotá, 6,6 milhões; Cartagena, 700 mil; Pereira, 500 mil; o país está urbanizado em 75% de seu território
Economia local	Recessão no final dos anos 1990, seguida de recuperação; situação fiscal local e nacional ainda apertada
Pobreza	Dois terços da população abaixo da linha de pobreza morando nas cidades, devido, em parte, ao fato de que 2,5 milhões de pessoas se deslocaram para escapar da guerra civil
Administração urbana	Governos municipais com aumento de poderes durante a descentralização implementada nos anos 1990, ainda trabalhando para proteger as finanças locais. Governo central retomando as questões urbanas, dado o papel das cidades no crescimento econômico
Motorização	25% dos domicílios são proprietários de automóvel
Sistema de transporte na concepção do projeto	Rede viária
Distribuição modal	O transporte público realiza 75% de todas as viagens; 14% são feitas de carro
Problemas	Congestionamento nas ruas (nas horas de pico, menos de 10km/h) e sistemas de transporte público pobres, devido a um sistema de regulação fraco sobre os operadores de ônibus autorizados que concorrem no mercado por passageiros (“guerra do centavo”); excesso de oferta (50%) de ônibus, tanto micro-ônibus como veículos de tamanho comum, e práticas perigosas de condução que contribuem para congestionamento, acidentes e poluição do ar. As famílias pobres gastam cerca de 25% de sua renda no transporte público, gerando um grande problema político. As áreas periféricas são especialmente afetadas. A capacidade institucional para lidar com os problemas de transporte urbano é fraca, tanto no âmbito nacional como no local

Bogotá e cidades de médio porte	
Estratégia do governo	<p>A principal estratégia consistiu na construção de vias para ajeitar o crescimento do tráfego e o planejamento de sistemas de metrô. Depois de algumas tentativas de construir um sistema de metrô em Bogotá, e de aprender com um problema arrastado como o projeto de metrô em Medellín, a cidade de Bogotá optou pelo conceito de bus rapid transit (BRT), com infraestrutura de propriedade pública e privada, serviços lucrativos com base na concorrência “para o mercado”. O sucesso inicial da primeira fase permitiu sua extensão (sob o nome Transmilenio, hoje famoso) em Bogotá e a réplica do conceito em outras cidades.</p> <p>No início dos anos 2000 o Governo da Colômbia adotou um Programa Nacional de Transporte Urbano (NUTP), com transferências anuais e regulares (até 2016) para as maiores cidades, para ajudá-las no financiamento dos gastos em infraestrutura (acima de 70%) e prover assistência técnica. A previsão era de obter um total de US\$1,6 bilhão da sobretaxa ao combustível</p>

Fonte: WORLD BANK (2008). A Framework for Urban Transport Projects: Operational Guidance. (Tradução nossa).

Tabela 2 Cidades colombianas. Projeto financiado pelo Banco Mundial

Bogotá e cidades de médio porte (P082466)	
Devedor	República da Colômbia (Programa Nacional de Transporte Urbano)
Agência que executa	Departamento Nacional de Planejamento (secretaria do comitê técnico do Programa Nacional de Transporte Urbano) e o Ministério de Transporte; em nível local, agências dos sistemas de transporte de massa e/ou a agência municipal especializada
Data do relatório	14 de maio, 2004
Tipo de empréstimo e quantidade	Empréstimo de investimento específico, US\$250 milhões (adicional de US\$207 milhões previsto em 2007) para financiar a participação do governo nacional, exceto o financiamento direto do componente de Bogotá
Data estimada do documento	14 de maio, 2004
Custo estimado do projeto	US\$464 milhões

Bogotá e cidades de médio porte (P082466)	
Objetivos	Melhorar a eficiência (tempo de viagem, segurança, tarifas, emissões) dos sistemas de transporte para 75% dos viajantes e, em particular, aumentar o acesso para as populações de baixa renda, tanto habitantes das áreas periurbanas como pessoas com deficiência; e aumentar a participação do setor privado; desenvolvimento contínuo em Bogotá e expansão para as cidades de médio porte; construir capacidade institucional em nível nacional dentro do marco do Programa Nacional de Transporte Urbano, inicialmente em Bogotá, Cartagena, Pereira e, em uma fase seguinte, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga e Soacha
Componentes políticos	Introdução ou aprimoramento do sistema de concessões para os serviços de transporte público baseado em contratos celebrados por concorrência entre operadores municipais e privados para serviços tanto das linhas troncais como alimentadoras, utilizando ônibus de alta capacidade, pouco poluentes, com sistemas de tarifas integrados estabelecidos pelas autoridades locais; as reformas incluem reorganização das rotas e programas para desintegrar ou restituir ônibus velhos pertencentes a operadores atuais, e reintegração dos operadores deslocados
Componentes institucionais	Criar agências reguladoras do transporte público nas cidades participantes; firmar acordos entre o programa Nacional de Transporte e cada cidade participante
Investimento	Expansão de 15km do Transmilenio em Bogotá mais melhoramentos em vias paralelas (vias alimentadoras nos bairros sob o Projeto de Serviços Urbanos de Bogotá); 57km de corredores de transporte de massa (BRT) nas cidades participantes, incluindo estações e terminais; e melhoramento em vias e áreas alimentadoras

Fonte: WORLD BANK (2008). A Framework for Urban Transport Projects: Operational Guidance. (Tradução nossa).

Tabela 3 Rio de Janeiro. Descrição de problemas de mobilidade

Rio de Janeiro	
População	5,7 milhões no município do Rio; 9,8 milhões na região metropolitana, representando 75% da população do Estado do Rio de Janeiro; grande aumento da população de 1970 a 2000; cidade de tipo descentralizada, alta densidade média
Economia local	Estagnada nos anos recentes (taxas de crescimento negativas desde meados dos anos 1980), mas ainda o maior ingresso per capita do país; a economia informal representa mais de metade do emprego total
Pobreza	1,1 milhão de pessoas mora nas favelas; 15% a 20% da população da região são considerados pobres

Rio de Janeiro	
Administração urbana	O município do Rio de Janeiro e outros 16 pequenos municípios compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, constituída sob a jurisdição do Estado do Rio de Janeiro
Motorização	216 carros/1.000 pessoas (1997)
Sistema de transporte na concepção do projeto	264km de rede ferroviária, de propriedade do estado; companhias de ônibus principalmente privadas, sem subsídios; licenças das rotas concedidas através de licitação, as empresas intramunicipais reguladas pelos municípios, as intermunicipais reguladas pelo Estado do Rio de Janeiro
Distribuição modal	67% de transporte público, 11% de carro, 20% a pé, 2% por outros meios; viagens de transporte público: 77% de ônibus, 14,5% de kombi e táxi, 3% de metrô, 4% de trem (Flumitrens); metade das viagens requer uma transferência
Problemas	Grave congestionamento nas ruas, com impacto negativo especialmente sobre o serviço de ônibus; superlotação e trajetos de 2,5 a 4h para os passageiros, a maioria de baixa renda; altos índices de acidente, forte poluição do ar; a frota de Flumitrens prestáveis caiu em 50%, serviço de integração insuficiente entre os ônibus e as linhas de trem, sem integração da tarifa; subsídios ao metrô e ao Flumitrens não são sustentáveis
Estratégia do governo	Operador público de ônibus (CTC) liquidado; o próximo passo é ter o metrô e os Flumitrens operados pelo setor privado; criação de uma Entidade Reguladora do Estado com jurisdição sobre todas as empresas, incluindo os serviços de transporte público
Participações anteriores do Banco	Especificamente no Rio: Brasil - Projeto de Descentralização do Transporte Metropolitano do Rio de Janeiro (Empréstimo 3633-BR, 1993); apoio à descentralização dos veículos da Flumitrens do Governo Federal ao Estado do Rio de Janeiro. Outros lugares do Brasil: 3 projetos de transporte (1978-1991); o quarto ia ter componentes no Rio, mas foi cancelado. Projetos subsequentes em São Paulo (1992), Recife (1995) e Belo Horizonte (1995)

Fonte: WORLD BANK (2008). A Framework for Urban Transport Projects. Operational Guidance. (Tradução nossa).

Tabela 4 Rio de Janeiro. Projeto financiado pelo Banco Mundial.

Rio de Janeiro, Projeto de Transporte de Massa (P04321)	
Devedor	Estado do Rio de Janeiro, com garantia da República Federativa do Brasil
Agência que executa	Secretaria de Transportes do Estado do Rio de Janeiro e Companhia Flumitrens (trem suburbano)
Data do relatório	2 de dezembro, 1997

Rio de Janeiro, Projeto de Transporte de Massa (P04321)	
Tipo de empréstimo e quantidade	Empréstimo de investimento específico, US\$186 milhões
Custo estimado do projeto	US\$372,5 milhões, dos quais 96% para veículos e infraestrutura e 4% para aspectos institucionais
Objetivos	(i) melhorar os serviços de transporte público através de melhor integração dos sistemas modais no Rio; (ii) melhorar os serviços e reduzir os custos dos veículos da Flumitrens
Componentes políticos	Veículos da Flumitrens a serem operados por concessões privadas; constituir bases para um manejo do ar eficiente
Componentes institucionais	Criação de uma Agência Metropolitana de Transporte Urbano (AMTU-RJ); preparação de uma estratégia integrada de política de transporte integrado, uso do solo e gestão eficiente do ar para o Rio de Janeiro
Investimento	(i) reabilitação do material circulante, infraestrutura, sistemas de controle, arrecadação dos veículos da Flumitrens; (ii) reabilitação ou construção de módulos e terminais em que tais veículos intersectam com o metrô e as linhas de ônibus; (iii) assistência técnica e estudos
Operação paralela	Projeto de Reforma para o Estado (criação da Entidade Reguladora Estatal; estudo de arrecadação para a região do Rio de Janeiro; a assinatura da concessão de Flumitrens é a condição para a liberação da segunda fração)

Fonte: WORLD BANK (2008). A Framework for Urban Transport Projects. Operational Guidance. (Tradução nossa).

Para cada um dos projetos (Rio de Janeiro, Brasil e Cidades Colombianas) o Banco faz uma breve descrição das características dos territórios e um resumo dos projetos que o Banco financiava no momento, para oferecer um exemplo de como o marco de referência da instituição se concretiza nas cidades. No caso do Rio de Janeiro toma-se um investimento no transporte sobre trilhos e, para as Cidades Colombianas, a difusão do sistema BRT (cada cidade adota um nome particular).

Até aqui foi feito um resumo das publicações do Banco Mundial sobre transporte urbano, visando expor os principais delineamentos estabelecidos pelo Banco para o setor, pois estes servem como roteiro para muitos dos projetos implementados nas cidades em desenvolvimento. A seguir, contrasta-se esta política do Banco com a realidade da mobilidade de algumas cidades latino-americanas, para assim analisarmos sua efetividade na consecução do objetivo de melhorar a mobilidade dos centros urbanos.

1.6 Implementação das políticas do Banco Mundial na América Latina

Com os empréstimos do Banco Mundial muitos países no mundo inteiro implementam alternativas de mobilidade e organizam o transporte de milhões de pessoas. A presença desta política é um aspecto forte na movimentação das sociedades atuais. Igualmente, as mudanças orientadas para uma economia global como fenômeno estendido têm repercussões sobre os espaços urbanos e, conseqüentemente, sobre a forma de deslocar-se.

Documentos como *Sustainable Transport* (1996), *Cities on the Move* (2002) e *Framework for Urban Transport Projects* (2008) apresentam as linhas gerais que o Banco estabelece como sua política para orientar a mobilidade nas cidades, especialmente nos países menos desenvolvidos. Como é possível constatar no item anterior, uma das principais recomendações é que os Estados gerem um adequado marco institucional para propiciar a concorrência de mercado, dando liberdade à iniciativa privada para responder a seus sinais e refletindo os custos econômicos e sociais reais nos preços do serviço. Segundo a instituição, os governos devem concentrar-se no planejamento estrutural, fiscal e de investimento, para complementar as atividades do mercado, gerar julgamentos em objetivos sociais que não podem ficar submetidos ao processo e proteger e compensar aqueles que sejam afetados pela concorrência.

Particularmente no documento de 1996, *Sustainable Transport* (Transporte Sustentável), estabelecem-se as prioridades para a reforma política que se deve desenvolver para se conseguir um “transporte sustentável” (ver Quadro 1). Os princípios considerados pelo Banco, sob uma perspectiva neoliberal, promovem a intervenção privada na gestão do transporte urbano, e colocam o mercado como seu orientador principal. Os governos devem assumir uma função de regulação que possibilite a concorrência entre operadores e o desmonte dos subsídios aos sistemas de transporte.

Desse jeito pretende-se que o mercado aumente a oferta e a qualidade do transporte, enquanto os custos de infraestrutura, operação e dano ambiental devem ser refletidos na tarifa paga pelo cidadão, na expectativa de que a eficiência do mercado, com a introdução de novas e melhores tecnologias, diminua o impacto no meio ambiente. “A concorrência favorece os pobres. A concorrência entre operadores privados pode levar à redução dos custos de produção do transporte” (BANCO MUNDIAL, 2003, p.13).

Porém, nem sempre é o que se observa, uma vez que a liberalização pode ser uma ameaça para as populações mais vulneráveis, que ficam dependendo do que é rentável para os

operadores privados. Em Buenos Aires, a implementação das políticas neoliberais, nos anos 1990, deixou nas mãos de empresas privadas a administração de vários meios de transporte. O resultado foi o sumiço de boa parte das rotas nas zonas periféricas por falta de rentabilidade, o que deixou em situação de isolamento muitos dos bairros mais pobres da cidade (LIBERALI; REDONDO, 2012, p. 94).

Nas palavras de Elmar Altvater,

Depois da privatização de bens públicos, cidadãos com os mesmos direitos de acesso aos bens públicos são transformados em consumidores, que só podem comprar serviços públicos em conformidade com o seu poder aquisitivo monetário no mercado (ALTVATER, 2010, p. 176).

Para Figueroa (2005), a liberalização tem uma consequência significativa na atomização ou dispersão dos sistemas de transporte. Os circuitos se dividem, social e economicamente, segundo os diferentes estratos da população aos quais eles servem, mostrando a forte polarização social que está presente na utilização dos meios de transporte. Enquanto a parcela da população que detém maiores recursos usa cada vez mais o automóvel, nos setores de menor renda a demanda se divide entre aqueles que têm maior acesso aos meios formais de transporte público (tradicionalmente deficientes) e aqueles que só contam com meios informais, geralmente degradados e inseguros.

De modo semelhante, como se observa nos Quadros 6 e 8, uma alternativa que segundo o Banco é conveniente para a mobilidade nas cidades é favorecer o transporte sobre pneus, o qual implica menores custos de infraestrutura e operação e possibilita a participação da iniciativa privada no seu funcionamento. Apesar do impacto ambiental e dos problemas associados ao seu funcionamento, nas recomendações do Banco esse meio de transporte continua sendo o setor principal.

Assim sendo, cidades como as colombianas privilegiam a implementação de sistemas de ônibus sobre faixas exclusivas (BRT) operados por empresas privadas, enquanto se descarta a construção de metrô, apesar de estes terem maior capacidade e serem menos poluentes (mas não tão atraentes para a iniciativa privada). Montezuma (2003) salienta que na experiência de Bogotá o êxito desse tipo de sistema teve curta duração, pois não ofereceu uma verdadeira solução para os problemas de mobilidade e hoje está em colapso porque perdeu rentabilidade para os operadores privados.

De acordo como os documentos do Banco, uma das melhores maneiras de ajudar os pobres seria melhorar o transporte não motorizado (WORLD BANK, 1996, p. 74), já que

meios como a bicicleta e caminhar não contaminam o meio ambiente e são os mais utilizados pelas pessoas mais pobres. A recomendação para os governos é melhorar as condições desse tipo de mobilidade urbana, como alternativa de baixo custo para os grupos com menos recursos. Não obstante, apesar de os meios não motorizados serem mais baratos, não podem garantir a real integração dos pobres, os quais normalmente são as pessoas que devem percorrer distâncias mais longas. Estas populações não escolhem o tipo de transporte por vontade própria, e “a experiência internacional mostra que, em muitos países em desenvolvimento, a bicicleta é somente uma etapa para a motorização” (MONTEZUMA, 2003, p.185).

Outra opção que o Banco reconhece é a formalização do transporte informal e sua integração ao mercado da mobilidade (Quadro 3). O argumento exposto é que os meios informais são tradicionalmente usados pelas pessoas pobres porque cobram tarifas mais baixas que as do transporte formal. No entanto, Figueroa (2005) salienta que esses serviços nem sempre são mais baratos que os sistemas formais, e frequentemente sua cobertura parcial e a irregularidade de horários obrigam os usuários a utilizar outros veículos para completar suas viagens. Pior ainda, a implementação desta alternativa pode implicar riscos aos usuários, já que em muitos casos estes meios não oferecem as condições mínimas de segurança. Além disso, sua integração ao mercado não garante que os preços baixos e a cobertura para as populações vulneráveis sejam mantidos.

Um dos problemas tradicionais do transporte urbano por ruas e avenidas é que contribui significativamente para a poluição do ar, a qual afeta a saúde e a qualidade de vida dos cidadãos em todo o mundo, particularmente das populações vulneráveis (BANCO MUNDIAL, 2003). Porém, algumas recomendações para ajudar a diminuir a contaminação são a liberalização dos mercados, a compra de mais carros novos (menos poluentes) e o uso de combustíveis “mais limpos”.

A liberação do comércio é um passo importante, em especial nos países com instalações para fabricação de automóveis. O fim das barreiras ao acesso à tecnologia disponível em todo o mundo possibilitaria aos consumidores satisfazerem padrões mais restritivos de emissões, a um custo menor (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 71).

De acordo com Figueroa (2005), na América Latina não existe uma tendência forte a redução da frota automotiva porque os automóveis têm vida longa e vão passando às mãos das pessoas de menor poder aquisitivo à medida que envelhecem. A compra de carros novos

não garante a saída dos carros velhos, e com isso aumentam os índices de motorização, a poluição de ar, os congestionamentos e demais problemas associados.

Para o Banco, os efeitos da poluição podem ser convertidos em custos de infraestrutura e de operação do transporte. Assim, os preços pagos pelos cidadãos devem incluir os custos sociais e ambientais gerados pelos veículos. Desse modo, os pobres têm cada vez menos possibilidade de pagar as tarifas de um transporte em contínuo encarecimento.

Levando em conta algumas das consequências negativas de suas políticas, particularmente nos documentos posteriores ao ano 2002 (depois de manter desde 1986 uma política de desmonte), o Banco recomenda que os Estados ofereçam subsídios específicos para os grupos sociais afetados. “A abordagem alternativa consiste em tratar a oferta de transporte como um negócio comercial e direcionar os subsídios explícita e individualmente para os grupos em desvantagem” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 42). Com este argumento os governos só devem oferecer subsídio às pessoas que não podem pagar as tarifas de transporte público, o que, utilizando as palavras de Castel (1995), coincide com as políticas de inserção social, as quais são pensadas sobre uma base discriminativa e buscam o reequilíbrio para estabilizar a pobreza, não para eliminá-la.

Atualmente, o transporte urbano se vê confrontado com várias situações críticas: por um lado, deve assimilar e integrar as mudanças que definem as políticas de transporte, especialmente as que dão maior ênfase à liberalização; por outro, deve enfrentar uma aguda concorrência pelo maior uso do automóvel e de formas artesanais de transporte público; além disso, deve habituar-se a novas estruturas de viagens e à cobertura de zonas urbanas mais extensas mas com menor demanda (FIGUEROA, 2005). Desse modo, a tendência a reduzir o papel do Estado, assim como a abertura do mercado e as privatizações, tem piorado as condições para operação dos sistemas tradicionais de transporte, que já tinham acumulado problemas derivados de sua organização e seu funcionamento.

Outra ênfase que o Banco promove nesses documentos é a descentralização das instituições de transporte. De acordo com esta perspectiva, o planejamento, a administração e a coordenação dos modos de transporte devem ser feitos no âmbito local, enquanto os governos nacionais devem garantir o investimento e prestar assistência às cidades. Este aspecto está bem explícito no documento “A Framework for Urban Transport Project”, de 2008, no qual se dão aos países clientes instruções para criar e/ou fortalecer instituições locais. Nos exemplos específicos do Rio de Janeiro e das cidades colombianas (ver Tabelas 2 e 3), o documento estabelece esta questão como desafio institucional, assim como que tais

organizações sejam as que possibilitem a entrada de empresas privadas na operação dos sistemas.

Em suma, o Banco Mundial, como entidade financeira de caráter internacional, oferece empréstimos, realiza estudos e define recomendações no âmbito da mobilidade, especialmente nos países menos desenvolvidos. Sua política tem o potencial de disseminar-se pelas cidades no mundo todo, como no caso das urbes latino-americanas, e seus postulados tendem a promover a participação da iniciativa privada nas operações de transporte público e a permitir que o ritmo do mercado influa na dinâmica da oferta de alternativas de movimentação. Igualmente, enfatiza que as tarifas de transporte público e do uso do automóvel devem incluir os custos pelo uso e manutenção da infraestrutura e do impacto ambiental, como caminho para fazer com que o negócio seja “sustentável”. Depois de alguns fracassos em projetos, o Banco reconhece a necessidade de pensar nas consequências para as populações carentes e ressalta a importância do transporte como instrumento para superação da pobreza. Sua orientação, porém, continua sendo a privatização e o desmonte de subsídios, assim como restringir o papel do Estado à contenção dos efeitos negativos da concorrência (subsidiando apenas populações específicas) e possibilitar a livre entrada e saída das empresas privadas nos sistemas de transporte.

Com esta conduta o Banco afasta-se da missão de fomentar a diminuição da desigualdade através do melhoramento dos serviços de transporte, ao mesmo tempo que se coloca no papel de difusor das privatizações, as quais submetem os serviços públicos à lógica econômica da geração de lucro. Assim sendo, o financiamento do Banco torna as cidades alvos da expansão do capital internacional, do processo de integração econômica global (ALVATER, 2010), pois são abertas as fronteiras para que capitais estrangeiros sejam investidos diretamente nas cidades, revolucionando os espaços urbanos e difundido a ideologia neoliberal.

O projetos recentes de mobilidade feitos na Colômbia têm recebido apoio do Banco Mundial. No próximo item descreveremos o processo vivido por este país a partir da implementação do Transmilenio em Bogotá na tentativa de reconstruir a política pública que tem conduzido as recentes transformações.

1.7 Tópicos conclusivos

- a. A mobilidade urbana é um dos elementos que possibilitam a dinâmica das cidades atuais, permitindo a circulação de pessoas e mercadorias; é resultado das relações sociais que continuamente criam e modificam os espaços urbanos. Este conceito deve ser abordado de uma perspectiva sociológica e não se restringir às abordagens técnicas.
- b. Mobilidade urbana e crescimento urbano são aspectos estreitamente interligados: a expansão dos serviços de transporte favorece o crescimento urbano e o crescimento urbano demanda a expansão dos serviços de transporte.
- c. Um acesso limitado aos meios de transporte amiúde representa exclusão das atividades econômicas e sociais das cidades, e, portanto, é um fator que conduz à pobreza.
- d. As políticas públicas que privilegiam os investimentos em infraestrutura para transporte privado — automóveis — em prejuízo dos meios coletivos evidenciam a tendência de alguns governos a beneficiar as classes dominantes em detrimento das classes trabalhadoras.
- e. O Banco Mundial é uma entidade financeira internacional que dá empréstimos para projetos de transporte nas cidades de países em desenvolvimento. Sua visão da mobilidade urbana gera uma política cujas diretrizes tornam-se condições para o financiamento e a execução dos projetos locais.
- f. Esta visão é nitidamente neoliberal, enquanto considera que o transporte deve ser um setor totalmente privatizado e que o papel dos governos deve restringir-se à regulação e ao alívio das condições das populações que sejam prejudicadas pela dinâmica do mercado.
- g. Como estratégia financeira o Banco Mundial estabelece que os sistemas de transporte coletivos devem trabalhar para alcançar a sustentabilidade econômica, a qual será alcançada através da privatização, da inclusão dos custos totais da atividade na tarifa paga pelos usuários e, na medida do possível, o desmonte de subsídios.
- h. Como estratégia institucional o Banco recomenda aos países que os projetos de transporte sejam desenvolvidos localmente (nas cidades) com apoio financeiro

do governo central. Sob esta lógica, as cidades devem desenvolver a capacidade técnica e institucional que os sistemas de transporte requerem.

- i. Como estratégia socioambiental o Banco Mundial afirma que a concorrência entre competidores privados no setor do transporte coletivo vai garantir altos níveis de serviço e qualidade. Aliás, caso algumas populações sejam prejudicadas pela ação do mercado e fiquem excluídas do serviço de transporte, o Estado é responsável pela sua integração aos meios de transporte, através de subsídios específicos.
- j. Embora algumas experiências financiadas pelo Banco Mundial não tenham alcançado sucesso, a entidade insiste na sua política neoliberal e deixa para os Estados a responsabilidade de prover marcos institucionais e normativos que permitam a rentabilidade da atividade transportadora privada, assim como a regulação efetiva de tal atividade.

2 A COLÔMBIA E SUA POLÍTICA DE TRANSPORTE DE MASSA

A política de transporte de massa surge na Colômbia após uma história de deficiência dos sistemas de transporte coletivo, a qual é impossível separar dos processos descontrolados de crescimento urbano que as principais cidades do país têm experimentado. A seguir, damos o contexto histórico em que nasce a política, para em seguida apresentar as diretrizes centrais que atualmente orientam a mobilidade urbana no país.

2.1 História da mobilidade urbana na Colômbia

2.1.1 Dos trilhos aos ônibus

Entre o final do século XIX e início do século XX, Bogotá, a capital colombiana, ainda conservava elementos característicos da época colonial; contando com mais de 100 mil habitantes, todas as suas ruas tinham a mesma forma e as mesmas dimensões, mantendo uma hierarquia em torno da praça principal e sendo ocupadas, principalmente, por pedestres. Pouco a pouco a cidade incorporou os serviços públicos e lentamente apareceram os equipamentos para o aqueduto, a iluminação, o telégrafo, assim como para o transporte coletivo (MONTEZUMA, 2000).

O transporte sobre trilhos entrou em cena para conectar a cidade aos municípios vizinhos e logo, atravessando a urbe, para dar início ao transporte urbano coletivo de natureza pública. Durante as primeiras décadas do século XX, o “tranvía” (bonde) era a opção que a maior parcela da população tinha para se deslocar em linha reta entre o centro da cidade e os bairros que nasciam na periferia.

O traçado da ferrovia regional e urbana é um dos elementos que permitiram a expansão urbana e o acesso a um maior número de pessoas à mobilidade motorizada. Na medida em que é a primeira infraestrutura urbana de grande envergadura, o bonde converteu-se em portador de uma “nova cidade”. A imagem da urbe moderna deve-se em parte a este novo meio de transporte, o qual contribuiu

para gerar uma dinâmica diferente sobre o solo da periferia (MONTEZUMA, 2000, p. 28; tradução nossa¹⁵).

O bonde foi fundamental para o crescimento de Bogotá, pois motivou a construção de moradias em zonas cada vez mais afastadas do centro, no entorno dos trilhos, e a expansão dos serviços públicos. De acordo com Montezuma (2000), o bonde se converteu no motor que impulsionou a expansão urbana em direção norte e marcou o início da transição da “coletividade rural a urbana”. Contudo, esse modelo não se manteve e o sistema sobre trilhos não conheceu a segunda metade do século.

A periferia de Bogotá ia acolhendo os camponeses que chegavam atraídos pelas novas condições que os serviços públicos ofereciam, procurando trabalho e fugindo da violência que ameaçava o campo¹⁶; esses camponeses instalaram-se em zonas afastadas do centro, onde formaram bairros de baixa densidade populacional construídos informalmente e que geravam uma nova demanda de viagens, a qual rapidamente foi coberta por um novo sistema, os ônibus.

[...] a origem do transporte coletivo com ônibus está estreitamente ligada à criação atomizada e dispersa de bairros obreiros na periferia a partir da década de 1920. Os primeiros ônibus apareceram para dar resposta improvisada à incapacidade do bonde para garantir a mobilidade dos habitantes desses novos bairros periféricos. A partir dos anos 1920 e até finais da década de 1940, os ônibus privados estabeleceram uma forte concorrência com o bonde, que perdeu progressivamente importância. De fato, o sistema privado de transporte coletivo com ônibus adaptou-se ao rápido, incontrolado e atomizado processo de urbanização (GONZÁLEZ, 2007, p. 2).

O sistema de transporte coletivo por meio de ônibus, graças à sua capacidade de realizar percursos diversos e de trafegar sobre distintos terrenos, não só adaptou-se ao processo de urbanização, mas o tornou possível e contribuiu para acabar com o modelo de urbanização adensada que o sistema sobre trilhos havia permitido. Loteamentos ilegais e autoconstrução proliferaram na periferia da cidade, e o processo de crescimento passou a difundir-se e espalhar-se sobre territórios afastados da linha do trem. Nessas condições, particulares, a partir da adaptação de caminhões (sem regulação nem autorização do Estado),

¹⁵ O trecho na edição original é: El trazado del ferrocarril regional y urbano es uno de los elementos que permitieron la expansión urbana y el acceso a un mayor número de personas a la movilidad motorizada. En la medida en que el tranvía es la primera infraestructura urbana de gran envergadura, éste se convierte en el portador de una “nueva ciudad”. La imagen de la urbe moderna se debe en parte a este nuevo medio de transporte, el cual contribuyó a generar una dinámica diferente sobre el suelo periurbano.

¹⁶ Esse fenômeno de deslocamento para as cidades ocorreu especialmente em um período conhecido como La Violencia, que foi um conflito civil nos campos da Colômbia entre os apoiadores do Partido Liberal Colombiano e o Partido Conservador Colombiano, ocorrido aproximadamente entre 1948 e 1958 (as datas exatas dependem da fonte).

encontraram um negócio rentável no transporte de passageiros desde os bairros periféricos até o centro da cidade, e os novos moradores viram nos ônibus uma alternativa que se ajustava às suas necessidades de mobilidade (MONTEZUMA, 2003).

Nesse contexto, e em estreita relação com o processo de urbanização e a expansão do mercado imobiliário, nasceram as primeiras empresas de ônibus e teve início o ocaso do sistema sobre trilhos. As primeiras empresas de ônibus geraram uma concorrência direta sobre o serviço do tranvia, cuja infraestrutura não foi estendida, assim como também não foi fortalecida a empresa pública que a administrava. Desse jeito, o crescimento disperso da cidade, a falta de investimento estatal e episódios de vandalismo contra a sua infraestrutura fizeram com que o bonde desaparecesse para dar lugar ao ônibus.¹⁷

É assim que o o assentamento colonial, compacto e de pedestres, tem sido substituído pela cidade linear orientada pelo bonde, que por sua vez tem sido substituída pela cidade radial, atomizada, onde domina o ônibus (MONTEZUMA, 2003, p. 185; tradução nossa¹⁷).

2.1.2 As empresas de ônibus

Durante a segunda metade do século XX, a expansão dos principais centros urbanos latino-americanos esteve acompanhada pela difusão dos ônibus como meio de transporte mais utilizado e fator catalisador nos processos de urbanização. Para os habitantes dos assentamentos longínquos, a mobilidade era uma peça-chave para conseguirem os meios de subsistência que as urbes ofereciam. Desse jeito, a massificação dos ônibus foi possível graças ao modelo de crescimento; aliás, a expansão horizontal e com predomínio de uma ocupação de baixa densidade (caraterísticas das cidades latino-americanas) também só se tornou possível graças à alternativa de mobilidade oferecida por esse tipo de transporte.¹⁸

Em muitos países, os ônibus começaram a funcionar como transporte informal, o que fez com que, desde seus primórdios, as iniciativas privadas se constituíssem como modelos precários de produção artesanal (GONZÁLEZ, 2007, p. 10). Pessoas independentes adquiriam

¹⁷ O texto em língua estrangeira é: Es así como el asentamiento colonial, compacto y peatonal, ha sido reemplazado por la ciudad lineal orientada por el tranvía, que a su vez ha sido reemplazada por la ciudad radial, atomizada, donde domina el autobús.

¹⁸ Diferentemente, a forma do desenho urbano nas cidades europeias segue o traçado das ferrovias, onde predomina um padrão mais verticalizado, com maior densidade populacional e, conseqüentemente, maior aproveitamento da infraestrutura e dos serviços urbanos.

veículos motorizados, e muitas vezes, adaptando-os para o transporte coletivo, ofereciam um serviço com total autonomia sobre as rotas, as tarifas, a rentabilidade do negócio e a qualidade dos deslocamentos.

Os singulares sistemas de transporte coletivo de muitas cidades latino-americanas podem ser qualificados como ‘semi-informais’, porque associam uma organização formal, determinada pela administração local ou nacional, e uma gestão informal assegurada pelos proprietários e motoristas. O serviço é rentável para os proprietários na medida em que podem reduzir ao mínimo os custos variáveis e explorar ao máximo os motoristas e seus veículos (MONTEZUMA, 2003, p.183; tradução nossa).

Pouco a pouco, uma atividade que começara de maneira informal aumentou sua demanda, e, com a falta de concorrência, ganhou legitimidade e a permissão dos governos. Os Estados perderam interesse pela operação do transporte sobre trilhos, o qual implicava investimentos públicos, e optaram por permitir a difusão dos ônibus e delegaram à iniciativa privada a responsabilidade pela mobilidade coletiva. De acordo com Figueroa e Reyes (1996, p. 35), “esta modalidade de gestão tem sido comumente incentivada pelas autoridades, pois tem permitido contar com um sistema de transporte relativamente barato para os usuários de menor receita e não oneroso para o orçamento público”.

No caso específico da Colômbia, apesar de a atividade de transporte público crescer, nunca existiram grandes investimentos no setor, e as empresas que surgiram para a operação dos ônibus foram, e até hoje são, cooperativas que afiliam principalmente pequenos proprietários, ao contrário do que ocorreu no Brasil, onde se estabeleceu uma “abrangente política regulamentar para o transporte público coletivo, que, ligada ao processo de industrialização da sua economia, permitiu ao setor privado criar verdadeiras empresas operadoras de ônibus” (GONZÁLEZ, 2007), e não empresas cooperativas.

Entidades desse tipo não são donas dos veículos, mas tramitam a burocracia do Estado os direitos para operar as rotas e controlam só aspectos mínimos da operação, como os horários de saída e chegada dos ônibus. Seu interesse está em associar proprietários que, afiliando seus carros, pagam uma quota que lhes permite operar em algumas das linhas da empresa. Aliás, a própria operação dos ônibus depende do proprietário, que é quem toma as decisões fundamentais sobre a atividade transportadora: o tipo de veículo, o condutor a ser contratado, as práticas de manutenção e a gestão de receita.

É por isto que em algumas cidades colombianas existe, em média, pouco mais de um veículo por proprietário, e encontram-se só alguns casos em que um proprietário possua mais de dez veículos (BOCARJERO, 2002). Além disso, o condutor do ônibus (quando não é o

próprio proprietário) é quem diariamente recebe e entrega o dinheiro da produção do negócio ao dono do veículo, e o salário que ganha não é fixo, mas proporcional à quantidade de passageiros que conseguiu transportar no dia (também é possível que os proprietários exijam um renda fixa, como um aluguel pelo veículo).

Os proprietários investem neste negócio para desenvolver uma atividade independente, relativamente simples e que podem explorar na intensidade e da maneira que decidirem, e os condutores prestam o serviço de acordo com os interesses econômicos dos proprietários, sem restrições de horários e da programação pela entidade responsável pelas rotas (BURBANO, 2012).

A partir desse esquema, a estrutura organizacional fica totalmente atomizada e sem uma hierarquia clara: as ações dos governos locais concentram-se em estabelecer o valor das tarifas das passagens; a responsabilidade pela prestação do serviço (de caráter público) cabe a uma empresa privada que não tem controle direto sobre a operação, e esta depende quase exclusivamente dos motoristas, indivíduos que diariamente lutam por assegurar sua renda e sobre os quais pesam os interesses econômicos de toda a estrutura.

De certo modo, apesar da constante intervenção do Estado através da política tarifária, pode-se inferir que o setor de TPCT [transporte tradicional por meio de ônibus], no que diz respeito aos proprietários autônomos de veículos, desenvolveu-se sob características próprias de um mercado desregulamentado: mínimas barreiras para a entrada e saída do mercado; permanência no mercado garantida através da excessiva vida útil autorizada para os equipamentos, com direito a reposição do veículo obsoleto; tecnologia da produção simples e ao alcance de todos; garagens localizadas na própria residência do operador, ou alugadas; a manutenção terceirizada ou realizada pelo mesmo operador (GONZÁLEZ, 2007, p. 185).

2.1.3 A guerra do centavo

A liberdade que o governo colombiano deu ao setor do transporte contribuiu para que cada ator envolvido impusesse suas condições para obter ganhos, muitas vezes em detrimento do serviço prestado aos usuários: “o benefício econômico particular de proprietários, empresas e condutores é praticamente irreconciliável com a necessidade de prestar um bom

serviço, acatar as normas de trânsito e manter o usuário como eixo do serviço” (PIÑERES; UNFRIED, 2006; tradução nossa¹⁹).

As empresas têm se concentrado em associar proprietários, e muitas pessoas encontram no transporte coletivo um negócio de baixo investimento e boa rentabilidade; por isso, o excesso de ônibus faz parte do cotidiano das cidades colombianas. Consequentemente, com o tempo diminuem a eficiência e a rentabilidade dos investimentos, ao diminuir o número de passageiros transportados diariamente por veículo, o que aumenta as viagens diárias (BOCAREJO, 2002).²⁰ Nessas condições, é comum que as rotas dos ônibus ofereçam um rol amplo e variado de destinos que cubram a quase totalidade das cidades, mas as condições dos deslocamentos estão condicionadas à concorrência dos condutores para atrair passageiros -- ou melhor, as passagens.

Guerra do centavo é a expressão pela qual se conhece o fenômeno resultante da concorrência entre os motoristas dos ônibus para conseguir passageiros nas ruas. Cada cliente potencial se converte em um objetivo econômico, e os motoristas (das outras ou da mesma rota), em competidores que põem em risco a obtenção do lucro diário (que cada passagem representa para a renda do condutor). A rua torna-se, então, um campo de guerra, no qual o tempo do percurso deve ser maximizado e qualquer ultrapassagem ou falta contra as normas de trânsito se justificam pela necessidade de ganhar dinheiro.

Esses trabalhadores, que também cumprem a função de cobradores, dificilmente respeitam os pontos de parada para captação de passageiros, e em alguns momentos do percurso diminuem a velocidade à vontade (chegando a andar a 10km por hora) para tentar pegar a maior quantidade de pessoas que, caso contrário, ficariam para o concorrente que vem logo atrás. Nos últimos trechos, quando se aproximam dos pontos finais de fiscalização, a velocidade tende a subir, o tempo para embarque e desembarque diminui e o ganho que um passageiro representa é superado pelo custo que a sanção pode ter para a empresa. Aspectos como o embarque e o desembarque, a frequência, o tempo e a velocidade das viagens são de autonomia do condutor e variam conforme as suas necessidades e/ou as pressões que este personagem experimente.

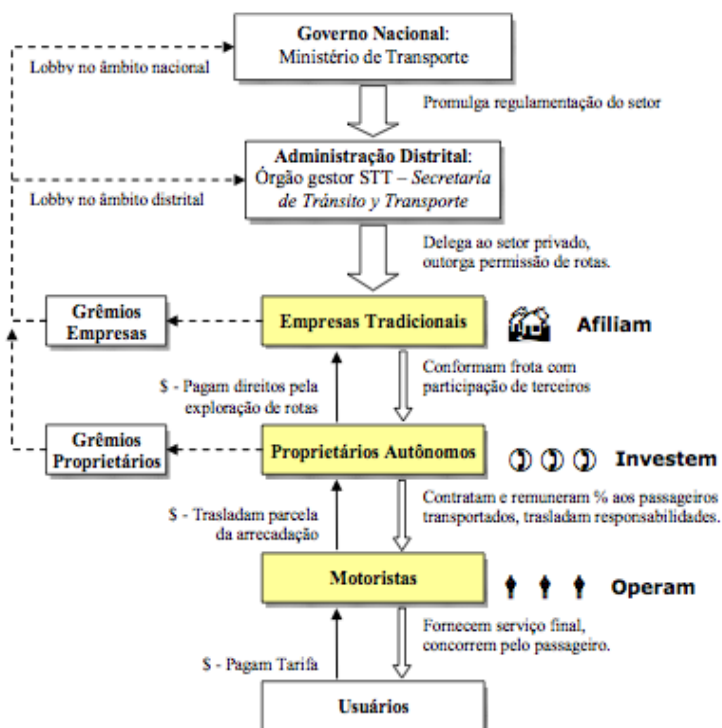
¹⁹ O trecho correspondente na edição original é: El beneficio económico particular de propietarios, empresas y conductores es prácticamente irreconciliable con la necesidad de prestar un buen servicio, acatar las normas de tránsito y tener como eje del servicio al usuario.

²⁰ O trecho correspondente na edição original é: Es así como, al ser uno de los incentivos de este tipo de empresas el tener un mayor número de afiliados, se ha disminuido en el tiempo la eficiencia y rentabilidad de las inversiones, al disminuir el número diario de pasajeros transportados por vehículo, aumentándose los recorridos diarios.

Na América Latina, o setor de transporte urbano tem estado tradicionalmente descuidado, mostrando importante déficit que parece dificilmente manejado ou simplesmente ignorado, sem considerar os significativos custos sociais que esta situação gera (FIGUEROA; REYES, 1996, p. 29).

Como salienta Figueroa, os custos sociais das deficiências do transporte coletivo não têm sido prioridade nas políticas de mobilidade da maioria das cidades da América Latina. Desta forma, não só se configura um serviço deficiente, mas se compromete a segurança dos usuários, que, na maioria dos casos, não têm possibilidade de escolher outros meios de transporte. O Quadro 11 esquematiza como está estruturado o setor de transporte coletivo tradicional na Colômbia.

Quadro 11 Esquema ilustrativo da atual estrutura do mercado de transporte tradicional na Colômbia



Fonte: González, 2007.

2.1.4 Os automóveis

Os automóveis chegaram pela primeira vez na Colômbia em 1905, principalmente como objetos de luxo para um grupo reduzido da população que, naquele momento, contava com escassas vias para circular (MONTEZUMA, 2000). Porém, a mudança representada pela entrada desse tipo de transporte foi profunda, já que as ruas, que tinham sido principalmente espaço para circulação e encontro de pedestres, começaram a ser adaptadas para os carros.

Foi assim que ocorreu a introdução dos veículos, lenta e, principalmente, protagonizada pelas camadas sociais mais ricas que viram neste meio de transporte um símbolo de ascensão social e chegada dos tempos “modernos” (característico dos Estados Unidos e de algumas cidades da Europa) (MONTEZUMA, 2000). O automóvel, cujo acesso era limitado para a maior parte da população, devido a seu custo, contou com total apoio do Estado colombiano e as políticas urbanas deram prioridade à provisão do equipamento para o transporte sobre pneus.

Conforme salienta Montezuma (2000), a partir de meados do século XX a criação do espaço público limitou-se à adequação do sistema viário, e o objetivo dos projetos foi adaptar a cidade existente e a cidade do futuro à modernidade que o veículo individual sinalizava; nesse cenário, o número de automóveis em circulação em Bogotá aumentou de 4.900 em 1940 para 11.900 em 1950 (MONTEZUMA, 2000). Esse crescimento continua até hoje, e ainda mais alavancado pela indústria automobilística, cuja expansão tem significado importante receita e fonte de emprego em países como a Colômbia.

Outras cidades colombianas, como Medellín, Cali e Barranquilla, desenvolveram processos de expansão urbana similares ao de Bogotá. Em todo o país, o carro particular foi tema central nas políticas urbanas, e fator que contribuiu para a expansão difusa e pouco adensada dos centros urbanos. Se os ônibus ensejaram a criação de bairros operários na periferia, os automóveis motivaram a construção de subúrbios para os estratos médios e altos, que, com a massificação dos automóveis e a provisão de vias, não tiveram problema em encontrar moradia em terrenos afastados dos centros das cidades. Nos dois casos, o mercado imobiliário, tanto formal como informal, foi beneficiado.

Autores como Figueroa e Montezuma explicam a precariedade dos meios de transporte coletivos na América Latina como decorrente das políticas voltadas para a promoção do carro particular, uma vez que as ruas, avenidas, estradas, pontes e outros equipamentos que favorecem o transporte motorizado, e especialmente o transporte

individual, desde meados do século XX têm sido prioridade para os governos latino-americanos. Por enquanto, as ações no setor de transporte coletivo por meio de ônibus são praticamente inexistentes, e outras opções de transporte, como o metrô, as ciclovias e os trens, têm sido timidamente implementadas.

Quando o uso de veículos é analisado em relação com as classes sociais, o uso do espaço é altamente desigual: as pessoas com alta renda e acesso a automóvel consomem muito mais espaço viário do que as mais pobres, que andam a pé ou usam transporte público. Isso desmitifica a ideia da construção do sistema viário como uma ação inerentemente democrática (VASCONCELLOS, 2010, p. 140; tradução nossa²¹).

Historicamente, o governo colombiano, ao eleger o transporte sobre pneus, tanto público como privado, como opção de mobilidade para a população (embora seja o provedor da infraestrutura), incentivou o uso desigual do solo e dos equipamentos urbanos e naturalizou sua fraca participação na prestação do serviço de utilidade pública. Os usuários de automóveis proveem a si mesmos os meios para se deslocar, mas aproveitam melhor os equipamentos e consomem maior espaço urbano, em detrimento das condições das pessoas que utilizam outros tipos de transporte. Para estas, o espaço fica restrito e também devem assumir as externalidades geradas pelos automóveis, que são os maiores geradores de poluição ambiental e de congestionamentos, aspectos que afetam a saúde e os deslocamentos da população como um todo.

2.1.5 A década de 1980 a 1990

Nesse contexto de uso desigual do espaço, as cidades colombianas sofreram, a partir dos anos 1980, uma explosão demográfica, e com isso os problemas urbanos também aumentaram. O fenômeno foi característico em boa parte das cidades do continente; aliás, nesse país, aspectos como os deslocamentos causados pelos conflitos armados²² provocaram

²¹ O texto na edição original é: Cuando el uso de los vehículos es analizado en relación con las clases sociales, el uso del espacio es altamente desigual: las personas con altos ingresos y acceso a un automóvil consumen mucho más espacio vial que las más pobres que caminan o usan transporte público. Ello desnuda el mito de la construcción del sistema vial como una acción inherentemente democrática.

²² “Desplazamiento forzado” é a expressão pela qual se conhece o fenômeno de deslocamento de populações -- camponesa, indígena e de ascendência africana -- por causa da violência decorrente dos conflitos internos na Colômbia, entre grupos criminosos, narcotráfico, guerrilha e grupos paramilitares. Os confrontos armados têm

um agravamento das questões urbanas e das desigualdades. Além disso, a Colômbia, especialmente a partir dos anos 1990, viveu um importante processo de adoção das políticas neoliberais, com forte tendência à privatização, à abertura dos mercados, ao desmonte de subsídios e à redução do papel do Estado.²³

Ao mesmo tempo, as políticas econômicas locais e globais, e o papel do Estado, são fatores determinantes da atual crise dos transportes urbanos. Conforme assinala a CAF (2005),²⁴ desde meados dos anos 1980, e especialmente durante a década de 1990, as economias latino-americanas têm praticado um processo de liberalização expressa essencialmente na abertura econômica, redução do papel econômico do Estado e maior ênfase no comportamento mercantil das economias. Em consequência, o transporte urbano enfrenta várias situações críticas: por um lado, deve assumir as mudanças das políticas de transporte público, que dão maior ênfase à liberalização; por outro, deve enfrentar uma acirrada concorrência que se origina no maior uso do automóvel privado e nas formas artesanais de transporte público; e, por último, deve acostumar-se às novas estruturas de viagens e à cobertura de áreas mais extensas com menor densidade da demanda (GONZÁLEZ, 2007, p. 16).

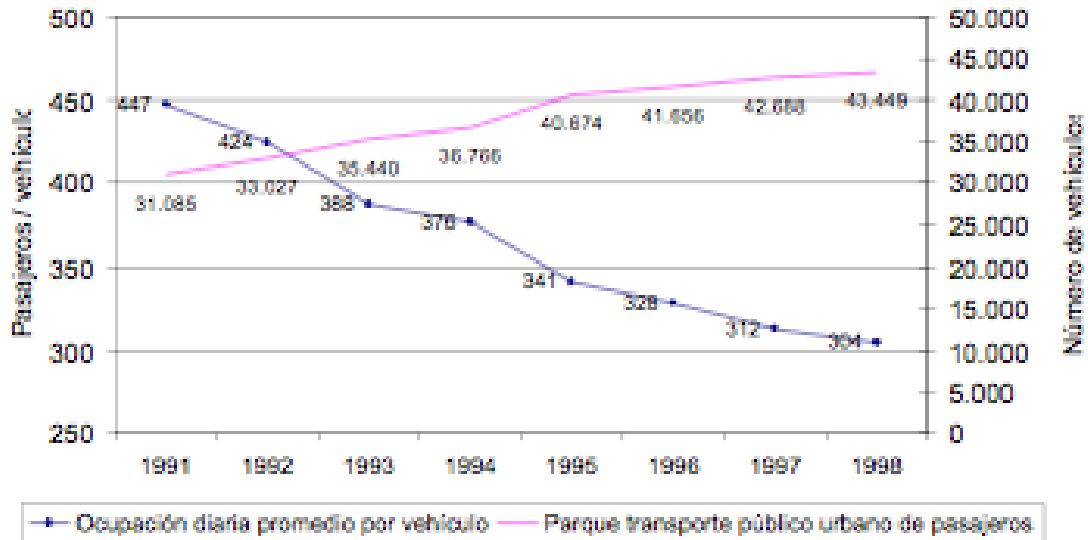
Na Colômbia estas situações mostradas por González afetaram de maneira importante o transporte público. A evolução da ocupação veicular entre os anos de 1991 e 1998, em um ambiente de maior liberação, aumentou os indicadores de motorização, enquanto os de ocupação do transporte coletivo diminuíram (Quadro 12). Esses dados e os dados mostrados na Tabela 5 ajudam-nos a deduzir que as novas políticas tiveram impacto sobre o transporte coletivo, tanto para os envolvidos no negócio, com uma tendência a diminuição dos ganhos, como para os usuários, com aumentos das tarifas e deterioração das condições de deslocamento.

obrigado milhares de pessoas a se deslocarem para as cidades e instalar-se em lugares afastados, na maioria dos casos em construções ilegais.

²³ A Constituição de 1991 foi a peça-chave para permitir que essas políticas fossem implementadas sem muita discussão da sociedade, que tinha como preocupação principal a situação de insegurança e violência que assombrava todo o território nacional e que foi especialmente crua durante esses anos.

²⁴ Corporación Andina de Fomento — CAF (2005). *El Transporte Urbano en América Latina y La Situación Actual en Colombia*. Seminario Taller Problemáticas y Perspectivas del Transporte Masivo en Colombia. Rionegro, Antioquia, Colombia, marzo de 2005.

Quadro 12 Evolução da ocupação veicular e o tamanho do parque de transporte público urbano de passageiros (1991 a 1998)



Fonte: CONPES, 2002.

Tabela 5 Bogotá: tarifas do transporte público, taxas de ocupação e arrecadação por ônibus

Ano	Passageiro/veículo/dia	Tarifa (em US\$)	Arrecadação veículo/dia
1985	166,4	0,18	29,90
1995	121,8	0,24	29,39

Fonte: Figueroa, 2005. (Tradução nossa).

A redução de impostos às importações possibilitou que muitas pessoas adquirissem veículos: cidadãos para os quais os custos haviam sido um fator limitante puderam comprar carros. Outras pessoas, entrando ou fortalecendo sua participação no negócio do transporte público, tiveram a opção de obter veículos de variados tamanhos e preços para transporte de passageiros que facilmente podiam ingressar naquele sistema que, em condições de abertura econômica, continuava com uma administração artesanal e dividido entre milhares de

proprietários. Tudo isto sob uma regulação fraca do Estado, que permitia o ingresso descontrolado de mais veículos sem cumprimento da exigência de retirada dos antigos.²⁵

A diferenciação econômica e social separou acentuadamente a população, tanto do ponto de vista espacial como de trabalho, promovendo a formação de um grande setor de trabalhadores informais, empregados em várias atividades, incluindo as várias formas de trabalho informal ligadas à produção de transporte público. Também provocou uma separação entre os usuários de transporte público cativo e os não-usuários, através de um processo de aumento do poder de compra destes últimos que, diante de um serviço deteriorado, contando com recursos para solucionar sua necessidade de viagens, o fazem adquirindo um veículo próprio (FIGUEROA, 2001, p. 378; tradução nossa²⁶).

Como apresenta Figueroa, a redução do emprego industrial tem contribuído para que o setor de transporte atraia parte da população desempregada para exercer a atividade, tanto no setor formal como no informal. Especialmente este último tornou-se elemento comum das dinâmicas urbanas. Vans, táxis, motos, bicicletas, entre outros, concorrendo nas ruas com o transporte coletivo formal, sem regulamentação clara de funcionamento nem exigências de segurança e comodidade para os passageiros. Esse tipo de transporte, apesar de ser uma alternativa de mobilidade para os pobres, nem sempre significa redução nas despesas para os usuários, já que muitas vezes as pessoas têm que tomar mais de um veículo para chegar a seu destino. Igualmente, não existe regulação das autoridades para o estabelecimento das tarifas e, devido à sua livre gestão, o funcionamento e a frequência podem ser totalmente irregulares.

O processo relativamente permanente de crise nos sistemas de transporte urbano que se instalou durante os últimos vinte anos nas cidades latino-americanas tem se expressado em uma instabilidade de seus serviços de transporte público formal e legalmente estabelecidos; em uma queda do rendimento dos sistemas, com perda de clientela; em aumento de custos e tarifas, com agravamento das condições de congestionamento; e uma abundância de automóveis particulares e de novas formas precárias e inseguras de transporte coletivo (FIGUEROA, 2001 p. 42; tradução nossa²⁷).

²⁵ As leis colombianas estabelecem em 20 anos a idade máxima dos veículos de transporte coletivo.

²⁶ Texto na edição original: La diferenciación económica y social separó marcadamente a la población, tanto desde el punto de vista espacial como laboral, promoviendo la constitución de un grueso sector de trabajadores informales, empleados en distintas actividades, entre las cuales también se cuentan diversas modalidades de trabajo informal ligado a la producción del transporte público. También produjo una separación entre los usuarios cautivos del transporte público y los no usuarios, a través de un proceso de aumento del poder adquisitivo de estos últimos que, enfrentados a un deteriorado servicio, contando con recursos para resolver su demanda de viajes, lo hacen adquiriendo un vehículo propio.

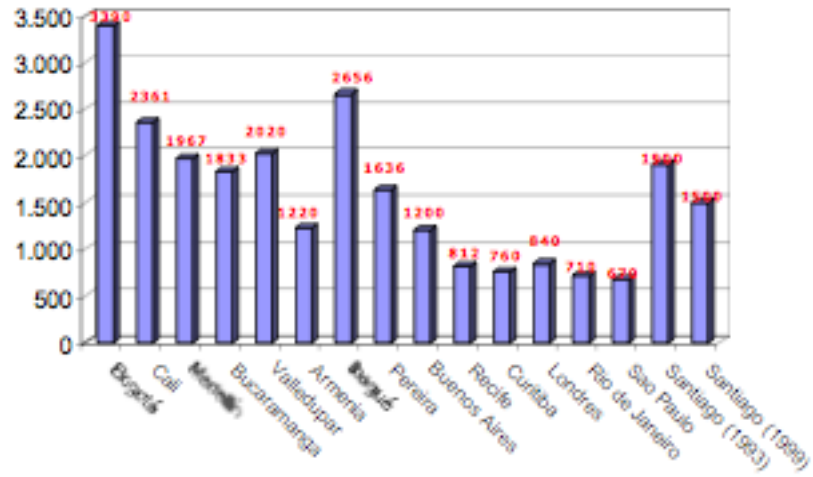
²⁷ O trecho correspondente na edição original é: El proceso relativamente permanente de crisis en los sistemas de transporte urbano que se ha instalado durante los últimos veinte años en las ciudades latinoamericanas, se ha expresado en una inestabilidad de sus servicios de transporte público formal y legalmente establecidos; en una baja de rendimiento de los sistemas, con pérdidas de clientela; en aumentos de costos y tarifas, con condiciones

Figuroa (2005) salienta que as atuais dificuldades na mobilidade resultam principalmente da necessidade do setor de adaptar-se às novas condições econômicas e sociais e às características do desenvolvimento urbano que têm se consolidado nas últimas décadas. Assim o transporte coletivo formal se deteriora e aumenta a pressão dos transportadores para manter os ganhos, ora com aumento das tarifas, ora com a precarização do serviço. Os problemas gerados a partir dessa situação não são poucos: a massificação do uso do carro particular, os altos índices de motorização, a acidentalidade e, conseqüentemente, a poluição ambiental, a diminuição das velocidades, deficiência do transporte público, escassez e mau estado das vias, situações que rapidamente sobrepesam as ações tradicionalmente executadas pelo estados para aliviar tais situações (por exemplo, construção de infraestrutura viária).

Sob essas novas condições, o congestionamento do trânsito nas cidades colombianas tornou-se cada vez pior. Em Bogotá (sem contar com sistemas sobre trilhos), em 1995, no sistema viário trafegavam mais de 21.000 ônibus de diferentes tipos e com tarifas variadas (64 empresas de transporte público coletivo contavam com 639 rotas), 39.000 táxis e 500.000 automóveis particulares. Além disso, as autoridades estimavam que estariam trafegando ilegalmente 5.000 a 10.000 ônibus adicionais (JICA, 1996).

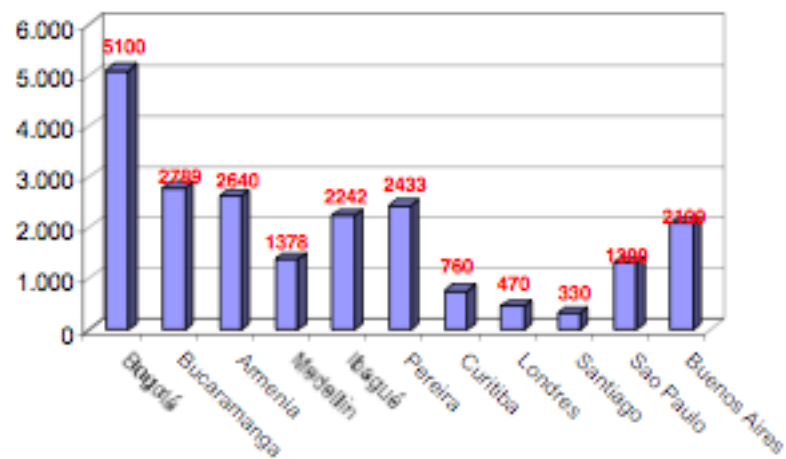
Os carros particulares, táxis e ônibus (em sua maioria antigos), transitando sobre uma infraestrutura ineficiente, fizeram do caos um elemento constante para os cidadãos que precisavam deslocar-se em uma metrópole que aumentava de tamanho exponencialmente. Com mais veículos transitando nas ruas e diminuição da demanda, o excesso de oferta de transporte público coletivo tornou-se comum. Quando se compara a oferta de ônibus em algumas das cidades colombianas com a oferta de outras cidades da América Latina, as cifras evidenciam a situação (Quadros 13, 14 e 15).

Quadro 13 Veículos de transporte público por milhão de habitantes: cidades colombianas e outras cidades do mundo



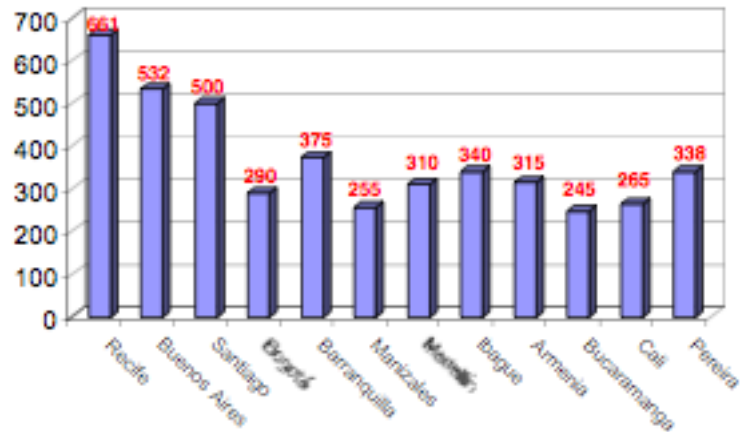
Fonte: CONPES, 2002.

Quadro 14 Quilômetros de rotas de transporte público por milhão de habitantes: cidades colombianas e outras cidades do mundo



Fonte: CONPES, 2002.

Quadro 15 Passageiros transportados por número de veículos de transporte público: cidades colombianas e outras cidades do mundo



Fonte: CONPES, 2002.

Os quadros anteriores evidenciam deficiências no aproveitamento da capacidade existente e a sobreposição de rotas (CONPES, 2002) de serviço de transporte coletivo nas cidades colombianas. Comparando cidades como Londres e São Paulo, que têm populações mais numerosas que a da capital da Colômbia (Bogotá), observa-se que na Colômbia há maior número de ônibus por habitante, percorrem-se mais quilômetros por número de veículos, e os índices de ocupação são menores. Portanto, existe uma capacidade de transporte exagerada que não é aproveitada nem bem administrada.

2.1.6 O novo século

Frente à grave situação de mobilidade em Bogotá, foram contratados pelas administrações locais alguns estudos técnicos que procuravam analisar os problemas e propor soluções para a mobilidade, principalmente o estudo feito pela Agência de Cooperação do Japão (JICA) em 1996, que estabeleceu um plano para a implementação de um sistema

integrado de transporte de massa – SITM²⁸ – que incluiria a construção da primeira linha de metrô, um sistema de pistas segregadas para ônibus e a adequação de rotas. Também se estabeleceu a restrição em sistema de rodízio (na Colômbia conhecido como “Pico y Placa”) para a circulação de veículos em certos horários segundo o número da placa. Todas estas alternativas visavam melhorar o transporte público coletivo e a infraestrutura para os meios alternativos como a bicicleta e desestimular o uso do carro particular.

Contudo, a opção de metrô para Bogotá foi rapidamente preterida devido ao alto custo de sua construção e operação e à pouca disponibilidade de recursos nacionais. Aliás, graças à determinação de algumas administrações locais, em tempo recorde se implementou a opção das pistas exclusivas para ônibus de alta capacidade, o que no Brasil se conhece como BRT e Transmilenio para o sistema específico de Bogotá, e um sistema de rotas integradas com os novos ônibus.

A primeira etapa do Transmilenio acabou sendo um sucesso sem precedentes em Bogotá. O BRT conseguiu mudar a concepção de mobilidade na Colômbia e converteu-se em um exemplo para outras cidades do mundo. Ônibus de alta capacidade transitando sobre pistas segregadas sem a concorrência dos ônibus tradicionais, um conjunto de estações, acesso para pessoas com deficiências, rotas alimentadoras e a participação público-privada no negócio fizeram com que nos corredores principais se moderassem os problemas de mobilidade da cidade e a cidadania contasse com um sistema de qualidade nunca visto antes.

O sucesso inicial em Bogotá tornou possível a construção das etapas seguintes do projeto, visando a que o sistema Transmilenio fosse o eixo de uma mobilidade integrada para a cidade. Além disso, o Estado colombiano criou uma política para expandir o mesmo tipo de sistema nas cidades colombianas de mais de 600.000 habitantes. Assim sendo, a implementação do Transmilenio não só significou uma transformação nos deslocamentos de boa parte da população da capital; uma política pública nacional foi desenvolvida, e com ela vieram mudanças importantes na legislação e o planejamento dos sistemas de transporte para todo o país.

A partir desse momento a expressão Sistema Integrado de Transporte de Massa passou a significar o modelo Transmilenio (abandonando-se a ideia do metrô), como alternativa revolucionária para organizar a mobilidade dos centros urbanos. Como já havia acontecido como o bonde e o automóvel, o Transmilenio se tornaria símbolo da modernidade que

²⁸ Sigla em espanhol para Sistema Integrado de Transporte Masivo.

chegava ao país, naquele momento sob a imagem do modelo BRT como o transporte do milênio.

A política de transporte urbano na Colômbia foi plasmada em leis e documentos de tipo normativo, os quais estabelecem os parâmetros para a implementação de SITM e as condições para sua construção e financiamento. Por isso, nos próximos itens será descrito em detalhe o sistema Transmilenio e serão expostas as principais diretrizes da política nacional de transporte da Colômbia entre os anos 1998 e 2012.

2.1.7 Um novo sistema: Transmilenio

Transmilenio foi o nome dado ao sistema de transporte coletivo, tipo BRT (bus rapid transit), implementado em Bogotá no ano 2000. O conceito básico dos BRT é destinar faixas das vias existentes para a circulação exclusiva de ônibus de alta capacidade – articulados ou biarticulados – e a criação de estações para o recolhimento de passageiros.

O transporte coletivo sobre pneus é afastado do tráfego dos outros veículos, e os percursos se dão sobre corredores exclusivos, o que faz com que as viagens possam desenvolver-se em altas velocidades. Igualmente, como sua infraestrutura é simples, os custos de construção e operação são menores que os dos sistemas sobre trilhos.

O BRT basicamente imita as características de desempenho e conforto dos modernos sistemas de transporte sobre trilhos, mas a uma fração do custo. Um sistema BRT custa, tipicamente, 4 a 20 vezes menos que um sistema de bondes ou de veículo leve sobre trilhos (VLT) ou 10 a 100 vezes menos que um sistema de metrô (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2008, p. 1).

Os BRT superam a capacidade de transporte dos ônibus tradicionais e também impactam a mobilidade dos outros veículos, que deixam de compartilhar o espaço viário com o transporte coletivo. As faixas exclusivas para os BRT são separadas fisicamente das faixas de uso misto, disponíveis para a circulação de veículos particulares, caminhões e táxis (os ônibus tradicionais são retirados desses corredores). Além disso, os impactos econômicos e administrativos são reconhecidos nas experiências implementadas, nas quais se considera que os BRT têm uma capacidade parecida com a dos sistemas sobre trilhos, mas com os custos e a flexibilidade dos sistemas sobre pneus.

A chegada do BRT como uma opção eficiente se relaciona principalmente com os custos relativamente baixos de infraestrutura e a capacidade de operar sem subsídios. A capacidade dos BRTs de serem implementados em um breve período (1 a 3 anos depois da concepção) também se mostrou uma vantagem importante. A natureza flexível e modular da infraestrutura de BRT também quer dizer que os sistemas podem ser efetivamente adaptáveis a uma variedade de condições urbanas, em termos de custo (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2008, p. viii).

O modelo do Transmilenio foi inspirado nos sistemas de Curitiba, o RIT (Rede Integrada de Transportes), e de Quito, o Metrobus-Q, mas comporta algumas melhorias que otimizaram seu funcionamento. A principal delas é que os ônibus transitam por duas faixas em cada direção, o que permite a ultrapassagem entre os veículos e possibilita a operação de linhas expressas na faixa adicional, e, com isso, maiores velocidades de operação. Além disso, no sistema Transmilenio se implementou uma uniformidade total das cores dos ônibus e do pagamento, que só é realizado com bilhetes eletrônicos e com tarifa integrada entre o serviço dos corredores principais e as rotas alimentadoras do sistema.

A infraestrutura do Transmilenio é composta pelos ônibus que transitam sobre faixas centrais dos corredores principais, com uma capacidade de 160 passageiros (49 sentados e 111 de pé) (CONPES, 2000), as estações que se encontram ao longo dos corredores e nos pontos finais e os ônibus do serviço alimentador, que transitam por ruas radiais para levar passageiros aos corredores principais. Igualmente, conta com moderno sistema de cobrança com cartões pré-pagos e um sistema de controle por meio de GPS.²⁹

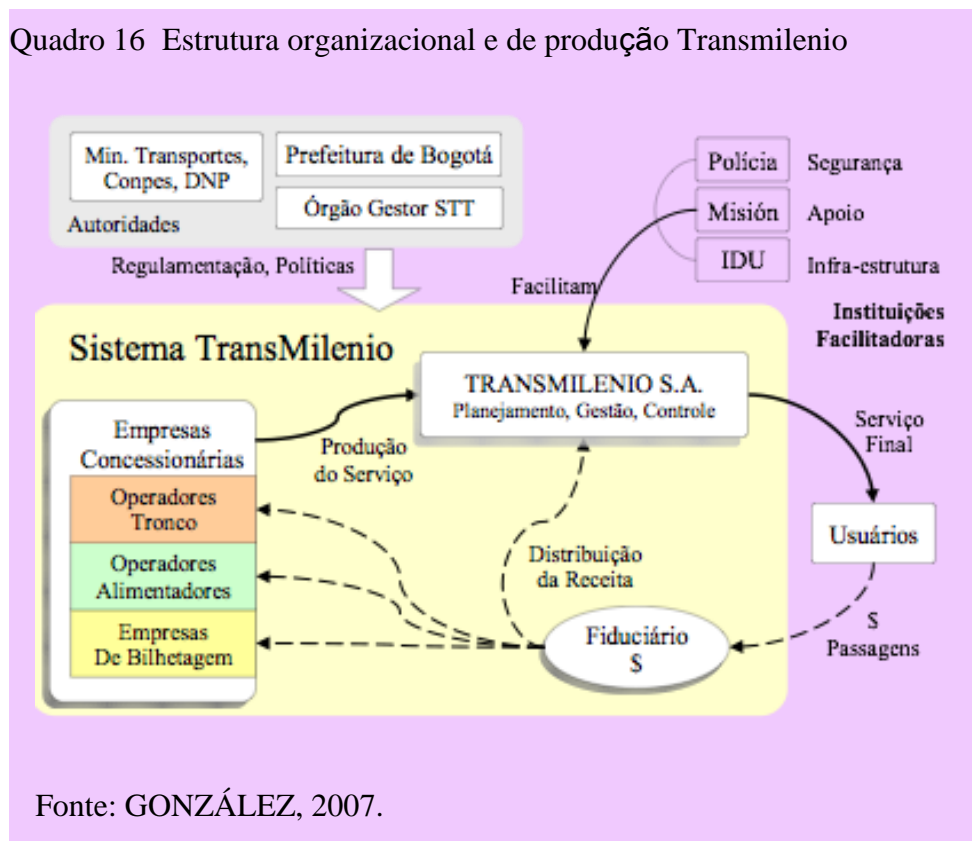
A primeira fase do Transmilenio foi construída durante um ano somente sobre a Avenida Caracas, pela qual naquele momento passavam cerca de 30.000 passageiros/hora/sentido, e nas horas de maior tráfego circulavam por ela quase 600 ônibus (JICA, 1996). Com o novo sistema foram adequados 42,4km de corredores exclusivos na Fase I, e na Fase II 42,3km adicionais, transportando aproximadamente 1,3 milhão de passageiros por dia útil, ou seja, 20% das viagens dos serviços coletivos (GONZÁLEZ, 2007).

De acordo como o esquema do Transmilenio, o setor público é responsável pela construção e manutenção da infraestrutura e da provisão e operação do equipamento de controle. Já o setor privado, provê e opera, por meio de contratos de concessão, os ônibus e os equipamentos de cobrança. Os ganhos pela atividade transportadora se dão de acordo com um índice que considera tanto os quilômetros percorridos como o número de pessoas transportadas, diferentemente do sistema tradicional, que só leva em conta a quantidade de passageiros mobilizados. Os lucros obtidos devem ser suficientes para cobrir as despesas de operação, manutenção, reposição de equipamento e os lucros dos atores privados (CONPES,

²⁹ GPS: sigla do inglês para a expressão sistema de posicionamento global.

2000), sem contar nenhum tipo de subsídio à tarifa. O Quadro 16 explica o modelo de produção do sistema Transmilenio.

Durante a primeira fase de construção, o Transmilenio contou com a participação tímida dos empresários do transporte tradicional, que viram ameaçado seu negócio e não acreditavam no sucesso do novo sistema. Frente aos resultados de sucesso, porém, aceitaram retirar os ônibus antigos dos corredores do Transmilenio, assumindo processos de reposição e de desintegração física total de veículos,³⁰ e nas fases seguintes incrementaram sua participação econômica no transporte de massa, mas sem modificar as condições dos ônibus tradicionais, que ainda trafegam pelas vias que não são atendidas pelo Transmilenio.



A implementação do Transmilenio veio acompanhada de outras estratégias urbanas como a reconstrução e manutenção de calçadas, a construção de ciclovias e uma forte campanha pedagógica de desestímulo à utilização do carro particular. Em um prazo curto os cidadãos de Bogotá puderam experimentar mudanças na mobilidade, como: redução dos

³⁰ O processo de desintegração física dos veículo implica a transformação em sucata dos ônibus com mais de vinte anos de serviço. É uma obrigação imposta aos proprietários para controle do excesso da oferta do serviço, mas antes da implementação do Transmilenio esta norma era frequentemente ignorada. O termo como se conhece tal processo na Colômbia é *chatarización*.

tempos de viagem, redução das taxas de acidentes, e redução da poluição auditiva e atmosférica (especialmente a redução de emissão de partículas) (GONZÁLEZ, 2007, p. 48). Do mesmo modo, os usuários, acostumados a um serviço deficiente, encontraram maior qualidade nos deslocamentos em uma condução mais segura, maior conforto no interior dos ônibus, regularidade das rotas e acesso para as pessoas com deficiências (as quais, antes do Transmilenio, não conseguiam utilizar os meios de transporte coletivo). Igualmente, a tarifa única integrada, que permite a viagem no serviço de alimentação e nos corredores principais com o pagamento de uma só passagem, beneficiou algumas pessoas que antes deviam tomar mais de um ônibus.

Desse jeito, a implementação do novo sistema em Bogotá surpreendeu graças a seus bons níveis de operação e capacidade, à rápida implementação e ao baixo custo de construção e de funcionamento. Assim, uma cidade que chegou ao final do século XX sumida no caos, com engarrafamentos, lentidão do trânsito, contaminação e guerra do centavo, abriu os olhos para o século XXI com o Transmilenio como a fórmula que não só mudaria a mobilidade dos seus habitantes, mas lhe daria uma nova imagem de cidade moderna e símbolo das inovações em transporte urbano.

[...] a liderança do ex-prefeito de Bogotá, Enrique Peñalosa, levou ao desenvolvimento do sistema TransMilenio de Bogotá no final da década de 1990. O sistema de Bogotá provou a aplicabilidade de BRT até mesmo nos cenários urbanos mais extensos e complexos. Além disso, o ex-prefeito Peñalosa se tornou um embaixador mundial do transporte sustentável. Juntas, as histórias de Curitiba e de Bogotá são hoje a base para que mais e mais cidades se engajem na transformação urbana conduzida pelo BRT e por um pacote de outras medidas para o transporte sustentável (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2008, p. vii).

O Transmilenio se converteu em uma alternativa de sucesso que foi mostrada ao mundo todo como uma criação sul-americana de transporte sustentável. Assim, muitas cidades têm procurado assessoria na capital colombiana para a implementação de BRT; tal é o caso de sistemas como Optibús (León, México); Metrovía (Guayaquil, Equador); Corredor segregado de alta capacidade - Cosac (Lima, Peru); Transantiago (Santiago do Chile); Transjakarta (Djácarta, Indonésia), assim como boa parte das principais cidades colombianas.

2.2 A política de transporte de massa da Colômbia: marco legal e documentos de planejamento

A introdução de um sistema de transporte de massa para Bogotá precisou de arranjos legais e institucionais que sustentaram e viabilizaram a execução das obras e o investimento dos recursos: as leis existentes antes do Transmilenio – que pretendiam estruturar um sistema sobre trilhos na cidade de Bogotá – foram modificadas. Estas leis, e os documentos de planejamento que se seguiram, possibilitaram a implementação das políticas de transporte de massa nas principais cidades da Colômbia. É por isso que, para reconstruir o processo vivido nesse país durante os anos recentes (2000 a 2012), serão expostos os principais documentos que definem essa nova política e que dão uma visão das importantes mudanças que o país experimentou em matéria de transporte.

Antes de expor o conteúdo da política, é importante ressaltar que o país tem uma longa história de centralismo (consagrado na Constituição de 1886) que só começou a ser revertida com a Constituição de 1991. Nesse documento estabelece-se que a Colômbia é um “Estado Social de Direito organizado como República unitária descentralizada” (REPÚBLICA DE COLÔMBIA, 1991).

Contudo, as entidades territoriais (Departamentos, Municípios, Distritos, Áreas Metropolitanas³¹) passaram a ser autônomas segundo a lei, mas não estavam preparadas, nem técnica nem institucionalmente, para assumir suas novas responsabilidades. Ainda hoje o diálogo de todas as entidades territoriais tende a estabelecer-se com o governo central, existindo escassa coordenação e quase nenhum planejamento regional. Projetos metropolitanos, como a implementação dos sistemas de transporte, ainda dependem principalmente de instituições nacionais para seu desenho, ímpetus, financiamento e supervisão.

A seguir os documentos nacionais que contêm os principais delineamentos da política.

³¹ Os 32 estados em que se divide o país recebem o nome de Departamentos e as entidades que os administram são as Gobernaciones. Entretanto, os Distritos são unidades territoriais que, por suas particularidades, especialmente orçamentárias, não são consideradas Municípios e não dependem da administração estadual, dos Departamentos. Um exemplo é o Distrito Capital, Bogotá, cuja administração é independente da Gobernación de Cundinamarca. Sob a mesma configuração o Distrito Especial, Industrial e Portuario de Barranquilla é independente da Gobernación del Atlántico.

2.2.1 Marco Legal

Ley 86 de 1989, pela qual se ditam as regras sobre sistemas de serviço público urbano de transporte de massa de passageiros e se provêm recursos para seu financiamento.

A partir dos estudos feitos para a construção dos metrô de Medellín e Bogotá se estabelecem as regras para a implementação dos sistemas de transporte de massa, os quais são definidos assim:

Artigo 2º. Para efectos de la presente Ley, define-se como sistema de servicio público urbano de transporte de masa de pasajeros o conjunto de prédios, equipamentos, sinais, pontos de recolhimento, estações e infraestrutura viária utilizados para satisfacer a demanda de transporte em uma área urbana por meios de transporte sobre trilhos ou outro modo de transporte (REPÚBLICA DE COLÔMBIA, 1999; tradução nossa³²).

Esta lei define os objetivos dos SITM, os quais devem garantir um serviço eficiente que permita o crescimento ordenado das cidades e o uso racional do solo urbano para desestimular a utilização do automóvel, melhorar a eficiência do uso da infraestrutura viária, por meio da regulação do trânsito, e promover a massificação do transporte público através da utilização de equipamentos eficientes no consumo de combustíveis e do espaço público.

Também a legislação autoriza os municípios a tomarem medidas que lhes proporcionem os recursos necessários para o financiamento dos sistemas, como a sobretaxa sobre a gasolina e outros impostos; e amplia o montante dos créditos externos que a nação pode fazer para financiar os sistemas de transporte de massa.

Por último, estabelece que as tarifas a serem cobradas pela prestação do serviço de transporte de massa devem ser suficientes para cobrir os custos de operação, administração, manutenção e reposição dos equipamentos.

Esta lei serviu de base para a execução do projeto de metrô de Medellín e abriu caminho para a participação do governo central nos sistemas de transporte de massa e a possibilidade de outras cidades desenvolverem projetos como o SITM sempre que tivessem capacidade econômica suficiente.

³² O trecho correspondente na edição original é: Artículo 2º Para efectos de la presente Ley se define como sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros el conjunto de predios, equipos, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial utilizados para satisfacer la demanda de transporte en un área urbana por medios de transporte sobre rieles u otro modo de transporte.

Ley 105 de 1993, pela qual se ditam disposições básicas sobre o transporte e se redistribuem competências e recursos entre a Nação e as Entidades Territoriais, se regulamenta o planejamento no setor do transporte e se ditam outras disposições.

Esta lei denota uma tentativa de modernizar a regulação do transporte em geral e alocar recursos e dar competência aos municípios para desenvolverem o planejamento dos serviços de transporte público. Também estabelece as linhas gerais para a regulação do transporte coletivo, como a idade máxima dos veículos em 20 anos, e considera como prioridade o desenvolvimento de projetos de transporte de massa.

Ley 310 de 1996, por meio da qual se modifica a Lei 86 de 1989.

Visando à possibilidade de implementação dos SITM em outras cidades da Colômbia, modifica a Lei 86 de 1989, determinando que o âmbito de influência de um projeto SITM compreende as áreas urbanas, suburbanas e os municípios aos quais o sistema serve de interconexão direta ou indireta.

Concretiza o aporte do Governo Nacional ou de suas entidades descentralizadas, mediante o co-financiamento ou participação com aportes de capital em dinheiro ou em obras, com um mínimo de 40% e um máximo de 70% do serviço da dívida do projeto e prévio cumprimento de determinados requerimentos: constituição da Sociedade Titular do Sistema; conceito prévio do Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES (Conselho Nacional de Política Econômica e Social) mediante estudos de viabilidade e rentabilidade, técnico-econômico, socioambiental e físico-espacial, que definam claramente a estratégia, a programação e os organismos de execução propostos; cumprimento do Plan de Ordenamiento Territorial — POT (Plano de Ordenamento Territorial); registro do projeto no Banco de Proyectos de Inversión Nacional (Banco de Projetos de Investimento Nacional); inclusão do projeto no Plan Nacional de Desarrollo — PND (Plano Nacional de Desenvolvimento); e constituição de uma autoridade única de transporte para administração do sistema proposto.

Além disso, estabelece a possibilidade de celebrar contratos de concessão para a construção, manutenção, operação e administração total ou parcial de sistemas de transporte de massa, sob controle das entidades de transporte responsáveis.

Ley 336 de 1996, por meio da qual se adota o Estatuto Nacional de Transporte.

O estatuto nacional de transportes estabelece regras para todas as modalidades de transporte público. Com relação particular aos SITM, afirma que as autoridades competentes devem dar prioridade aos modos de transporte de massa. Igualmente, nos artigos 85 e 86 enfatiza que, quando o governo nacional e as entidades públicas descentralizadas co-financiam ou participam com aportes de capital na implementação de projetos de SITM, o

Ministerio de Transporte (Ministério de Transporte) e a Dirección Nacional de Planeación — DNP (Direção Nacional de Planejamento) deverão avaliar e conceituar sobre: os estudos correspondentes para o desenvolvimento do sistema, a programação, o orçamento, o plano de execução, os estudos definitivos, as modificações e a minuta da sociedade por ações que se constituir como titular do projeto.

Decreto Nacional 3109 de 1997, por meio do qual se regulamentam a habilitação, a prestação do serviço público de transporte de massa de passageiros e a utilização dos recursos da Nação.

Este documento define regras concretas para a implementação dos SITM, com base nas leis anteriormente descritas. Desta maneira se estabelece que nas entidades territoriais devem se constituir autoridades únicas de transporte que sejam responsáveis pela habilitação das empresas prestadoras do serviço de transporte de massa. Estas últimas têm como funções o planejamento, a organização, o controle e a fiscalização do serviço, sob a coordenação institucional do Ministerio de Transporte.

As empresas devem ter uma permissão de operação outorgada mediante concurso, e um contrato de concessão de operação adjudicado em licitação pública ou através de contratos interadministrativos. Igualmente, devem atender as seguintes condições: capacidade organizacional, capacidade técnica, capacidade financeira e condições de segurança. Também devem demonstrar qualidade na prestação do serviço e certificá-la no início do terceiro ano de operação.

O documento também estabelece que a autoridade única de transporte determinará as necessidades do serviço, para o qual são necessários estudos para se determinar a demanda existente e potencial nas áreas, zonas de operação e corredores, como também a alocação de rotas e equipamentos. Além disso, pode dar licença à empresa de transporte de massa para operar rotas de alimentação integradas com os corredores principais, cuja tarifa poder ser única para uma viagem entre um ponto de origem e um ponto de destino articulado por dois ou mais trechos em diferentes veículos.

Por último, determina que os recursos aportados pelo governo nacional para o financiamento dos SITM serão destinados às obras de construção civil, estrutura, equipamentos, mas não podem ser utilizados para manutenção, operação e administração dos sistemas.

Decreto 170 de 2001, por meio do qual se regulamenta o serviço público de transporte terrestre automotor coletivo metropolitano, distrital e municipal de passageiros.

Sob este decreto estabelece-se que, nos municípios que façam parte de uma Área Metropolitana, as decisões relacionadas com o transporte de massa são competência da Autoridad Única de Transporte que se constitua como entidade territorial ou administrativa correspondente. A esta entidade compete o planejamento do transporte, assim com a coordenação entre os municípios.

Ley 812 de 2003 — Plan de Desarrollo, 2002 a 2006

Neste plano de governo, ratifica-se a participação da nação em projetos de desenvolvimento de sistemas integrados de transporte de massa, especificamente do tipo BRT. Igualmente se considera que nesses projetos se deve incentivar a participação do setor de transportes local, reconhecendo seu conhecimento e experiência na área de influência dos projetos. O governo se compromete a prover assessoria para as cidades e financiamento de estudos de mobilidade, além de continuar com o financiamento dos sistemas de Bogotá e Cali e com o desenvolvimento de projetos SITM para “Soacha, Cali, Pereira-Dosquebradas, Barranquilla-Soledad, Cartagena e Bucaramanga, e o Valle de Aburrá”.

Ley 1.151 de 2007 — Plan de Desarrollo de 2006 a 2010

O plano de desenvolvimento gerado pelo governo nacional para o período presidencial de 2006 a 2010 deu grande importância à implementação dos SITM e sua articulação com as ações urbanísticas para resolver os problemas de mobilidade nas cidades. Esse plano propôs o modelo de “ciudades amables” para continuar com as atuações realizadas desde o ano 2002 no setor do transporte urbano e integrá-las com os projetos de desenvolvimento dos demais setores urbanos. Além disso, ratifica o co-financiamento dos SITM de Bogotá, Cali, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana de Centro Occidente, Área Metropolitana de Barranquilla, Cartagena, Soacha y Cúcuta, pelo Governo nacional (HURTADO; TORRES; MIRANDA, 2011).

2.2.2 Documentos de planejamento

Na Colômbia, as autoridades nacionais de planejamento são o Presidente de la República (Presidente da República), o Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES e o Departamento Nacional de Planeación (DNP). O trabalho de planejamento destas entidades deve ser coordenado com os ministérios e demais entidades administrativas e de planejamento nos níveis regionais e locais, especialmente com o Ministerio de Hacienda y

Crédito Público (Ministério da Fazenda), que zela pela consistência dos aspectos orçamentais dos planos com as leis anuais de orçamento.

As funções do DNP são o desenho, orientação e avaliação das políticas públicas colombianas, a administração e alocação do investimento público, a definição dos marcos de atuação do setor privado, e a concretização dos mesmos planos, programas e projetos do Governo. Adicionalmente, o DNP, junto com o Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), constitui o canal por meio do qual o Presidente da República exerce sua função de máximo orientador do planejamento nacional (GONZÁLEZ, 2007).

Nesse sentido, o CONPES é a máxima autoridade nacional de planejamento e funciona como organismo assessor político e técnico do Governo Nacional em todos os aspectos relacionados com desenvolvimento econômico e social do país. O CONPES atua sob direção do Presidente da República e é composto pelos Ministros de Governo, o Diretor do DNP, o Gerente do Banco da República, entre outros representantes do governo nacional. As principais função do CONPES são coordenar e orientar os organismos encarregados da direção econômica e social do Governo, através do estudo e aprovação de documentos sobre o desenvolvimento de políticas gerais e específicas.

Os documentos do CONPES contêm as bases para a execução dos projetos de desenvolvimento urbano e, no caso do transporte de massa, permitem que se caracterize o processo que tal política pública tem percorrido. A seguir se descrevem os que ajudam na reconstrução da política pública de transporte de massa na Colômbia.

CONPES 2808 de 1995 – Ciudades y ciudadanía: la política urbana de El Salto Social.³³

Já no ano 1995 se expressava a necessidade de se estabelecer uma política nacional integral que orientasse o transporte na Colômbia e permitisse o desenvolvimento de ações para a solução dos problemas de mobilidade no território nacional.

No nível nacional, o transporte urbano carece de diretrizes e responsáveis que estabeleçam políticas e orientações que contribuam para uma melhor gestão dos sistemas atuais e para uma solução mais rápida e eficaz dos problemas existentes (CONPES, 1995; tradução nossa³⁴).

³³ O trecho correspondente na tradução é: Ciudades e cidadania: a política urbana do Salto Social.

³⁴ Texto na edição original: En el nivel nacional, el transporte urbano carece de directrices y responsables que establezcan políticas y orientaciones que contribuyan a una mejor gestión de los sistemas actuales y a una más pronta y eficaz solución de los problemas existentes.

CONPES 2999 de 1998 – Proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para la ciudad de Santa Fe de Bogotá.³⁵

Frente à situação de mobilidade da capital colombiana e com base nos estudos desenvolvidos (principalmente JICA, 1996), neste documento se determinam os delineamentos para a implementação de um sistema integrado de transporte de massa para Bogotá (siglas em espanhol: SITM) que concebia um sistema de metrô, a adequação de vias para trânsito exclusivo de ônibus e um sistema de trem metropolitano (Tren de Cercanías).

Os estudos de demanda, tanto do Plan Maestro [plano mestre] como do Diseño Conceptual del SITM [desenho conceitual do SITM] demonstram que alguns corredores da cidade apresentam demandas superiores àquelas que podem ser manejadas eficientemente com sistemas de ônibus sobre faixas exclusivas (35.000 passageiros/hora/sentido). Esse fato justifica o início da construção de um sistema eficiente de transporte de massa que permita superar a congestão de veículos, reduzir os tempos de viagem no deslocamento de passageiros, desestimular o uso dos veículos particulares e melhorar a qualidade do serviço de transporte em geral (CONPES, 1999; tradução nossa³⁶).

Particularmente, nesse documento (como requerimento expresso na Lei 310 de 1996) o CONPES dá seu conceito prévio frente à participação da nação no projeto para construir a primeira linha de metrô (PLM) e fazer investimentos para melhoramento da infraestrutura urbana do transporte tradicional em Bogotá.

Previa-se que a construção da PLM seria em duas etapas e levaria nove anos (1999 a 2008). Na primeira etapa seriam construídos 15,34km durante cinco anos e, na segunda, seriam construídos outros 14km em um tempo de seis anos. O custo total da obra, naquela época, seria de US\$3.041,3.

CONPES 3093 de 2000 – Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá —Seguimiento.³⁷

³⁵ O trecho correspondente na tradução é: Projeto do Sistema de Serviço Público Urbano de Transporte de Massa de Passageiros para a cidade de Santa Fé de Bogotá.

³⁶ Texto na edição original: Los estudios de demanda, tanto del Plan Maestro como del Diseño Conceptual del SITM, demuestran que algunos corredores de la ciudad presentan demandas superiores a aquellas que pueden ser manejadas eficientemente con sistemas de buses en carril exclusivo (35,000 pasajeros/hora/sentido). Lo anterior justifica iniciar la construcción de un sistema eficiente de transporte masivo que permita superar la congestión vehicular, reducir los tiempos de viaje en el desplazamiento de pasajeros, desestimular el uso de vehículos particulares y mejorar la calidad del servicio de transporte en general.

³⁷ O trecho correspondente na tradução é: Sistema de Serviço Público Urbano de Transporte de Massa de Passageiros de Bogotá – Seguimiento.

Levando em conta a situação fiscal do governo nacional e sua incapacidade para financiar a PLM, assim como o longo tempo requerido para a construção desse sistema, é proposta mais uma alternativa para a mobilidade em Bogotá, o sistema Transmilenio.

O custo estimado da infraestrutura do Transmilenio é de US\$1.970 milhões de 2000 e o plano contemplado pelo Distrito compreende a construção, durante 16 anos, de 388km de corredores, até cobrir 80% das viagens de transporte público da cidade. Durante o mesmo período, prevê-se a entrada em operação de 4.475 ônibus articulados. O custo da totalidade dos ônibus está estimado em cerca a US\$900 milhões. A tecnologia utilizada garante a cobrança sob diferentes modalidades de pré-pago e permite integração da tarifa com os ônibus alimentadores. Calcula-se o custo do equipamento de cobrança em US\$74 milhões (CONPES, 2000, p. 3; tradução nossa³⁸).

O custo por quilômetro calculado para o Transmilenio era de US\$5,0 mil/km, equivalente a 5% do custo por quilômetro estimado para a PLM (US\$107 mil/km). Para o financiamento do projeto estabeleceu-se a participação da nação com 66% do custo total, que, de acordo com a Lei 310 de 1996, só deve ser investido em infraestrutura, enquanto o Distrito assume o custo restante das obras e a iniciativa privada, por meio de concessões, participa na operação do sistema.

Apesar de o projeto da PLM ter sido descartado, o projeto de transporte para Bogotá continuou com o nome SITM, com o propósito de que a implementação do Transmilenio constituísse o eixo integrador de toda a mobilidade no Distrito. O Quadro 17 mostra a projeção do projeto Transmilenio exposta nesse documento, em infraestrutura, equipamento e operação.

CONPES 3167 de 2002 – Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros.³⁹

No CONPES 3167 é traçado um diagnóstico da situação do transporte público nas cidades colombianas. Como principais problemas são identificados a baixa qualidade dos serviços existentes, com o excesso de oferta, um parque automotivo obsoleto, concentração de rotas nos pontos de maior demanda, assim como uma infraestrutura deficiente, desigual

³⁸ Texto na edição original: El costo estimado de la infraestructura de Transmilenio asciende a US\$1.970 millones de 2000 y el plan contemplado por el Distrito comprende la construcción, durante 16 años, de 388 km de troncales, hasta cubrir el 80% de los viajes de transporte público de la ciudad. Durante el mismo periodo, se prevé la entrada en operación de 4.475 buses articulados. El costo de la totalidad de los buses es cercano a US\$900 millones. La tecnología utilizada garantiza el recaudo bajo diferentes modalidades de prepago y permite la integración tarifaria con los buses alimentadores. El costo de los equipos de recaudo se calcula en US\$74 millones.

³⁹ O trecho correspondente na tradução é: Política para Melhorar o Serviço de Transporte Público de Passageiros.

(voltada para utilização do carro particular) e onerosa para o orçamento público. Como causas desta situação detectam-se a deficiente capacidade institucional, a inadequada regulamentação do setor (tradicionalmente focada na fixação de tarifas) e o fraco vínculo de coordenação entre o setor público e o privado. Também se reconhece que tal situação se traduz em impactos negativos sobre a população usuária, principalmente nos tempos de viagem, na segurança, na comodidade, na confiança e nos custos da tarifa; e em efeitos negativo gerais como o potencial de acidentes, a poluição do ar, o consumo de energia, congestionamentos e desenvolvimento urbano descontrolado.

Como avanços, mostra-se o Transmilenio como modelo eficiente e sustentável que mudou a mobilidade na capital colombiana. Também são descritos os casos de algumas outras cidades (que apresentam situações semelhantes à de Bogotá em menor escala) que naquele momento contavam com estudos técnicos e propostas para organizar o transporte público. Dado esse contexto, propõe-se uma política nacional que busca reorientar a mobilidade das cidades colombianas e imitar as mudanças que aconteceram na capital a partir da vinda do Transmetro.

Quadro 17 Infraestrutura, equipamento e operação do Transmilenio

<p>Infraestrutura</p>	<p>Faixas segregadas para uso exclusivo de ônibus articulados de alta capacidade</p> <p>Estações de integração nos extremos e pontos intermediários, localizadas no separador central para permitir acesso aos ônibus pelo lado esquerdo</p> <p>Meta física: Construção de 388 km de corredores principais</p>
<p>Equipamento</p>	<p>Ônibus articulados com capacidade mínima para 160 passageiros</p> <p>Tempo médio de embarque e desembarque máximo de 1,0 segundo por passageiro</p> <p>Controle por meio de sistema de localização a distância (GPS)</p> <p>Tecnologia de baixa contaminação, também para os serviços de alimentação</p>
<p>Operação</p>	<p>Participação do setor privado: os ônibus são operados através de empresas que ganham o direito de explorar economicamente a atividade de transporte de passageiros, mediante contratos de concessão</p> <p>Sustentabilidade financeira: o sistema não vai requerer nenhum tipo de subsídio externo para a operação</p> <p>Velocidade comercial média igual ou superior a 20km/h</p> <p>Cobrança da passagem externa aos veículos dos corredores principais</p> <p>Integração da tarifa com os serviço alimentadores</p> <p>Pontos de parada fixos e obrigatórios, e estacionamento em zonas fechadas e especiais.</p> <p>Meta: captura do 17.9 % no 2001 até 80% no 2015 da demanda de transporte público da cidade</p>

Fonte: elaboração própria a partir de informação do CONPES,

Com base no diagnóstico são determinados os objetivos da política nacional, que são expostos no Quadro 18, assim como as responsabilidades gerais das cidades no processo de melhoramento do serviço de transporte público, mostradas no Quadro 19. De acordo com a caracterização da mobilidade nas cidades colombianas, faz-se uma distinção entre aquelas com menos de 600.000 habitantes e as de população mais numerosa, e ditam-se as ações sob a responsabilidade de cada grupo, as quais podem ser vistas no Quadro 20. Por último, no Quadro 21 são apresentadas as ações consideradas como responsabilidades que o governo nacional deve assumir para melhorar o transporte urbano nas cidades colombianas.

Quadro 18 Objetivos da política nacional para melhorar o transporte urbano na Colômbia

Objetivos política nacional

Fortalecer institucionalmente as cidades no planejamento, gestão, regulamentação e controle do trânsito e do transporte

Incentivar as cidades a implantar sistemas de transporte que atendam às necessidades de mobilidade da população sob critérios de eficiência operacional, econômica e ambiental

Romper a inércia que motiva as administrações locais a preferirem a expansão da capacidade da infraestrutura frente à adoção de soluções operacionais de menor custo e alto impacto

Incentivar ao uso eficiente do automóvel em zonas urbanas e oferecer alternativas aos usuários para utilizarem o transporte público urbano em condições de velocidade e comodidade adequadas

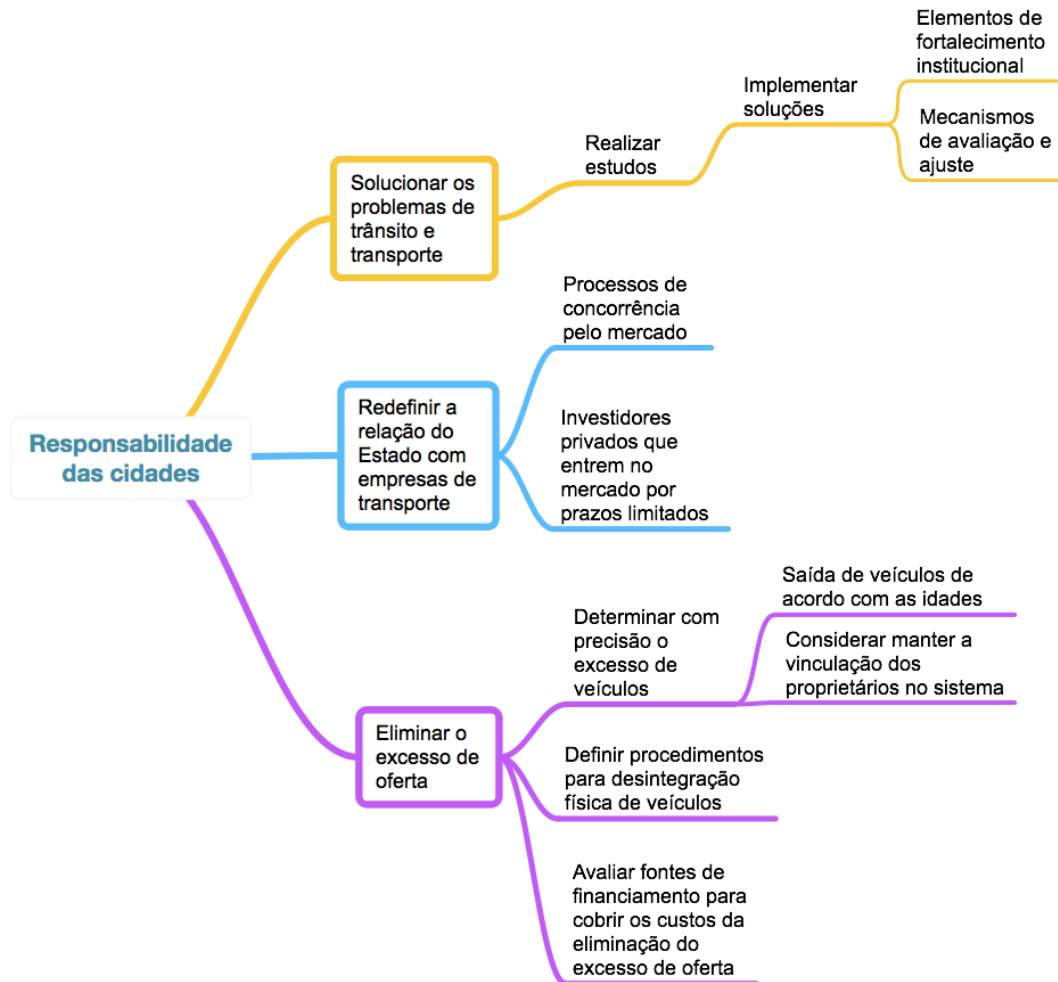
Apoiar iniciativas das cidades em projetos de transporte público baseados na utilização de vias exclusivas de ônibus, sempre que, e quando, o tamanho da população e os níveis de demanda assim o justifiquem e sejam considerados integralmente os aspectos de desenho e operação com os de infraestrutura

Desenvolver um marco regulamentar focado em otimizar a participação privada e sustentabilidade dos sistemas, usando estímulos econômicos adequados.

Adequar os serviços às necessidades dos usuários, valorando a percepção que eles têm dos sistemas de transporte.

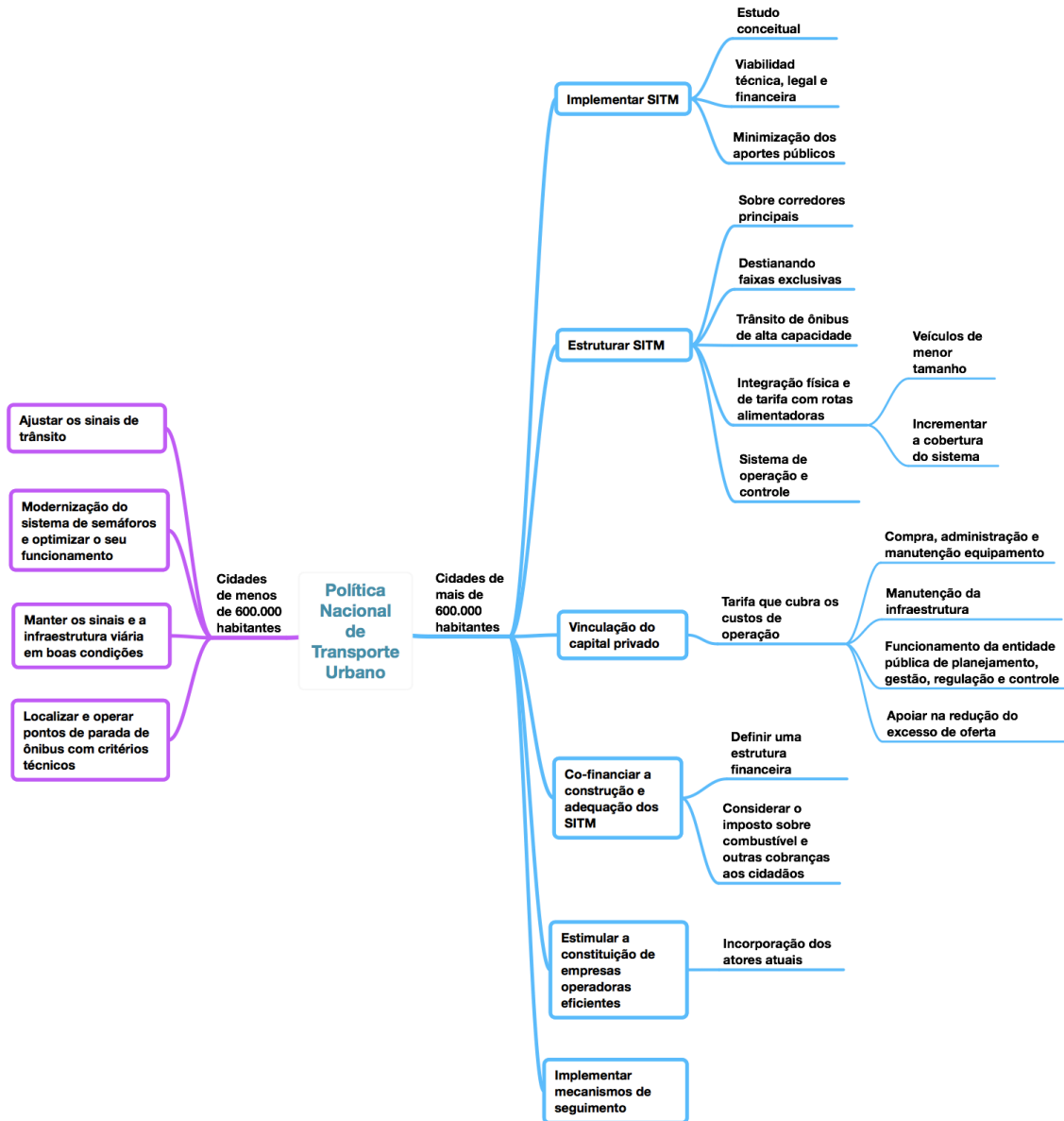
Fonte: elaboração própria a partir de CONPES, 2002.

Quadro 19 Responsabilidade das cidades. Política Nacional de Transporte Urbano da Colômbia



Fonte: elaboração própria a partir de CONPES, 2002.

Quadro 20 Atividades prioritárias das cidades colombianas para melhorar o transporte urbano de acordo com o tamanho da população



Fonte: elaboração própria a partir de CONPES, 2002.

Quadro 21 Responsabilidades da Nação na política de transporte de massa na Colômbia

Responsabilidade da Nação

Facilitar o intercâmbio de experiências mediante a comunicação dos estudos que sejam executados dentro da política setorial.

Apoiar a elaboração de estudos técnicos de pré-investimento, que sirvam para determinar com precisão os problemas associados ao sistema de transporte de cada cidade e a determinação das respectivas soluções.

Cofinanciar 70% do custo dos estudos para cidades com população superior a 300.000 habitantes. Os 30% restantes serão assumidos por estas.

Apoiar, no marco do estabelecido pela Lei, o financiamento da infraestrutura dos SITM concebidos dentro da política fixada no presente documento para as cidades que tenham mais de 600.000 habitantes, dentro das possibilidades fiscais da Nação.

Apoiar as cidades que no futuro superem os 600.000 habitantes ou os 7.000 passageiros/hora/sentido em um corredor principal, no financiamento da infraestrutura dos SITM, sempre e quando tais cidades tenha cumprido com a política para o transporte público urbano de passageiros, dentro das possibilidades fiscais da Nação.

Fonte: elaboração própria a partir de CONPES, 2002.

CONPES 3260 de 2003 – Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo.⁴⁰

Nesse documento concretiza-se a política de implementação dos SITM para as cidades de mais de 600.000 habitantes e se estabelecem os requerimentos para a participação da nação nos projetos locais, particularmente quanto aos seguintes temas:

Financiamento dos SITM: maximizar o investimento privado, exigência de disponibilidade de recursos das cidades, intenção de desenvolver operações de crédito com a banca internacional para garantir os aportes da nação, definição de tarifas que permitam a recuperação dos custos (sem afetar o nível de gasto dos usuários) sem incluir subsídios externos.

⁴⁰ O trecho correspondente na edição original é: Política Nacional de Transporte Urbano e de Massa.

Fortalecimento institucional: estruturação das empresas gestoras como elementos-chaves das cidades para o desenvolvimento dos SITM e definição de funções entre as autoridades locais para permitir a adequada articulação das entidades.

Maximização do impacto na qualidade de vida urbana: geração de medidas para complementar a implementação dos SITM, como a gestão do trânsito, planejamento territorial, acessibilidade aos novos sistemas de transporte, diminuição da poluição ambiental e educação cidadã.

Maximização dos benefícios sociais: permitir a participação dos transportadores tradicionais, utilização de tecnologias limpas, no marco da livre concorrência estimular a participação de operadores nacionais, programas de readaptação para as pessoas que ficaram fora do setor.

Coordenação da participação da nação e as cidades: requerimentos econômicos e institucionais que devem cumprir as cidades para que aceder ao cofinanciamento da Nação para os SITM, que incluem demonstrar a disponibilidade econômica e a capacidade de planejamento e execução, o comprometimento com a reorganização do transporte tradicional e os mecanismos institucionais para cumprir com a política.

Fomento da participação cidadã: gerar mecanismos para avaliar a satisfação dos usuários.

Implementação de mecanismos de seguimento: criação de um comitê de seguimento para avaliação dos projetos.

CONPES 3305, de 2004 – Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano.⁴¹

Tendo como marco o Programa Nacional de Cooperación Técnica Mover Ciudad, estruturado conjuntamente pelo DNP e o Ministerio de Transporte (2004), no qual tenta-se articular as políticas de transporte urbano e de massa com as políticas nacionais de desenvolvimento territorial, assim como os projetos SITM com os processos de ordenamento territorial municipais e a geração de condições para a participação do setor privado, esse documento recomenda a execução de tal programa e concebe o transporte como eixo fundamental do desenvolvimento urbano (HURTADO; TORRES; MIRANDA, 2011, p. 25).

CONPES 3273 de 2004 – Autorización a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$600 millones, con el fin de financiar

⁴¹ O trecho correspondente na tradução é: Lineamientos para a otimização da política desenvolvimento urbano.

los aportes de la nación a los sistemas integrados de transporte masivo — SITM y otras apropiaciones presupuestales prioritarias de la nación para 2004.⁴²

Nesse documento solicita-se autorização para contratar operações de crédito com a banca internacional até US\$600 milhões, para o financiamento dos aportes da nação aos SITM. A Tabela 6⁴³ mostra o montante dos créditos e a distribuição por cidades.

Tabela 6 Montante de créditos e fontes para projetos de transporte

Fuente	Monto Millones de Dólares	SITM
CAF	US\$ 85	Bogotá (Avenida Suba y Patio Portal)
CAF	US\$ 65	Libre Destinación
BID	US\$ 200	Cali
BIRF	US\$ 250	Bogotá (NQS) y demás ciudades
TOTAL	US\$ 600	

Fonte: CONPES, 2004.

CONPES 3465 de 2007 – Concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, banca comercial u otras fuentes alternativas de fondeo hasta por un valor de US\$1.440 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente los aportes de la nación a los sistemas integrados de transporte masivo —SITM.⁴⁴

Com alguns dos projetos em andamento se amplia o montante da dívida — US\$1.440 milhões — da nação com a banca internacional, para realizar os aportes parciais aos SITM. A Tabela 7⁴⁵ apresenta um resumo dos investimentos.

⁴² O trecho correspondente na tradução é: Autorização à nação para contratar operações de crédito externo com bancos multilaterais por até US\$ 600 milhões, para financiar as contribuições da nação nos sistemas integrados de transporte de massa - SITM e outros investimentos orçamentais prioritários do país para 2004.

⁴³ Quadro original em espanhol. Siglas nesta língua para: Corporación Andina de Fomento, CAF; Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), BIRF.

⁴⁴ O trecho correspondente na tradução é: Aprovação para a nação contratar empréstitos internacionais com bancos ou agências multilaterais, bancos comerciais ou de fontes alternativas de financiamento, por um valor de até US\$1,440 milhão ou seu equivalente em outras moedas, para financiar parte das contribuições da nação nos sistemas integrados de transporte de massa, SITM.

⁴⁵ Tabela original em espanhol.

Tabela 7 Resumo geral dos pedidos de empréstimos internacionais para o financiamento de projetos de transporte

SITM (USD)	Aportes Nación	Ejecutado	Por Ejecutar Financiado	Por Ejecutar Sin Financiar
SITM Bogotá	1.533	319	31	1.183
SITM AMCO	35	23	-	12
SITM Cartagena	65	17	15	32
SITM Barranquilla	64	3	14	47
SITM Bucaramanga	91	23	10	59
SITM Medellín	91	12	-	79
Transmilenio Soacha	26	-	-	26
TOTAL SITM USD	1.906	396	70	1.440

Fonte: CONPES, 2007.

Na esteira do que foi aprovado neste documento, introduz-se um ator que iria desempenhar importante papel no esquema institucional nacional: a banca multilateral, em particular o Banco Mundial. Este exige a criação de uma Unidad Coordinadora del Programa — UCP (unidade coordenadora de programa) localizada dentro do Ministerio de Transporte [Ministério do Transporte] como cabeça do Programa Nacional de Transporte Urbano — PNTU (Programa Nacional de Transporte Urbano). Cria-se também uma Secretaría Técnica del Proyecto (Secretaria Técnica do Projeto) dentro do DNP e um Comité Técnico e de Seguimiento (Comitê Técnico e de Seguimento) do PNTU dentro do Ministerio de Hacienda (Ministério da Fazenda) (HURTADO; TORRES; MIRANDA, 2011).

Até aqui tratamos dos postulados centrais da política nacional de transporte de massa da Colômbia. A seguir veremos tópicos conclusivos do capítulo e, em seguida, o estudo do Caso Barranquilla.

2.3 Tópicos conclusivos

- a. A Colômbia, até o início do século XXI, foi um país caracterizado por atraso nos sistemas de transporte público, uma infraestrutura viária deficiente e

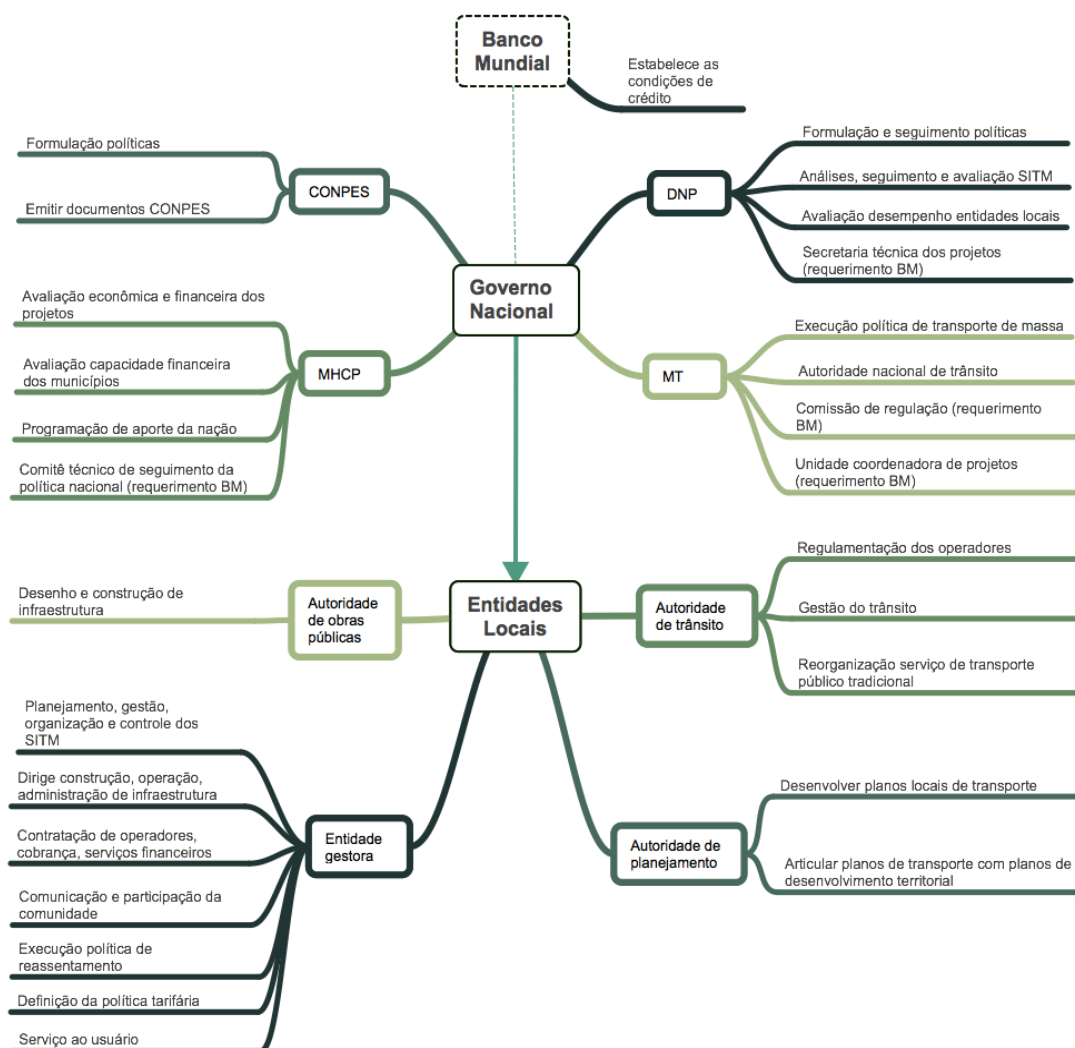
predomínio dos problemas de mobilidade urbana: congestionamentos, poluição ambiental e falta de acesso a meios de transporte público.

- b. Privilegiar o uso do automóvel e a adequação dos territórios urbanos para o trânsito deste meio de transporte é a principal característica das políticas de mobilidade na Colômbia até o início do século XXI.
- c. A prestação de um serviço coletivo de baixa qualidade pelas empresas privadas sob a escassa regulamentação pelo Estado tem feito com que a mobilidade da maior parte da população seja feita em ônibus, em sua maioria velhos, com pouca manutenção, sem padrões de tamanho nem acesso para pessoas com deficiência ou idosas, trafegando nas cidades sem respeito pelos pontos de recolhimento de passageiros, sem uma adequada infraestrutura de informação de rotas e gerando altos níveis de poluição ambiental.
- d. Apesar de os percursos dos ônibus conseguirem alcançar grandes e diversificadas distâncias, nas cidades colombianas as principais rotas se concentram nas áreas centrais, gerando congestionamentos, deixando alguns bairros com coberturas parciais e alguns usuários tendo de pegar (e pagar) mais de um ônibus ou utilizando meios de transporte informal para completar seu deslocamento.
- e. Especialmente a partir dos anos 1980 e 1990, no setor do transporte coletivo, a entrada descontrolada de mais veículos sem cumprimento da exigência de retirada dos antigos fez baixarem os ganhos obtidos pelos proprietários, e aumentou a concorrência dos motoristas para conseguir passageiros nas ruas, com graves consequências para a mobilidade da população.
- f. A regulação pelo Estado no transporte público, tradicionalmente fraca, somada às políticas de maior abertura, atingiu profundamente o modo de se deslocar nas cidades colombianas, trazendo graves consequências para as populações e especialmente para as pessoas mais carentes, evidenciando o uso desigual dos equipamentos urbanos e a polarização da sociedade.
- g. Na esteira do sucesso da implementação do Transmilenio em Bogotá, houve uma revolução na concepção de mobilidade nas principais cidades colombianas. Gerou-se uma nova política para implementação de sistemas de transporte de massa (para as cidades de mais de 600.000 habitantes) que visava à reprodução do modelo Transmilenio e à reorganização integral dos distintos meios de transporte, tendo como eixos os novos sistemas.

- h. Os SITM foram adotados como bandeira da política de transporte de massa devido a seu curto tempo e baixo custo de construção (em comparação com os sistemas sobre trilhos), sua capacidade de transporte de passageiros, sua rentabilidade econômica (sem subsídios públicos) e à facilidade para a participação de empresas privadas na operação dos sistemas. Tudo isto com base na experiência da capital colombiana.
- i. O governo colombiano, ao eleger a implementação de sistemas BRT para sua política de transporte de massa, é coerente com as recomendações do Banco Mundial, que considera este sistema uma alternativa ideal para os países em desenvolvimento. A política de transporte de massa da Colômbia enfatiza a sustentabilidade econômica dos sistemas, assim como a participação da iniciativa privada na operação e a mudança institucional da administração pública do transporte, aspectos centrais da política de mobilidade gerada pelo Banco Mundial, que os expressa como recomendações e condições de crédito para seus países clientes. No momento em que a Colômbia contrata empréstimos como esta entidade, compromete-se a seguir seus delineamentos.
- j. A nação, na política de transporte de massa, disponibiliza recursos para que as cidades implementem sistemas tipo BRT (chamados na Colômbia de SITM), até 70% do custo total dos projetos. Para isto recorre a empréstimos internacionais, principalmente do Banco Mundial.
- k. Apesar da complexidade das variáveis que influem na mobilidade urbana (como foi explicado no primeiro capítulo), na política nacional da Colômbia o principal critério para que as cidades ponham em prática projetos de SITM é o tamanho da sua população e contar com estudos de viabilidade, sem visar outras opções de transporte de massa que poderiam ajustar-se às peculiaridades de cada centro urbano.
- l. A política de transporte de massa expressa nas leis e documentos de planejamento, apesar de ser muito específica quanto ao desenvolvimento dos SITM, pouco diz sobre mudanças no setor de transporte tradicional, o qual é mencionado nos diagnósticos de mobilidade como um dos principais provocadores dos problemas do transporte coletivo público.
- m. O projetos SITM da Colômbia recebem a influência de diferentes atores que atuam em vários níveis para orientar o planejamento, a execução e a operação dos sistemas. Embora as ações se desenvolvam no âmbito local, o

financiamento dos projetos estabelece condições desde os patamares nacional e internacional. O Quadro 22 resume os atores envolvidos na política nacional de transporte de massa na Colômbia e suas responsabilidades.

Quadro 22 Esquema das instituições relacionadas com os SITM



Fonte: elaboração própria a partir do marco legal, documentos CONPES e HURTADO; TORRES; MIRANDA, 2011.

3 O CASO DE BARRANQUILLA

3.1 Generalidades

Barranquilla, capital do Departamento del Atlántico (Estado do Atlântico), está localizada no norte da Colômbia; com uma extensão de 154km², é a quarta cidade em população e importância, depois de Bogotá, Medellín e Cali, e a principal da Región Caribe. Sua importância reside principalmente em sua localização geográfica, já que perto do centro urbano (a cerca de 7km) se encontra a desembocadura da principal corrente hidrográfica da Colômbia, o rio Magdalena, no Mar do Caribe. Este aspecto faz da cidade um dos portos fluviais e marítimos mais importante do país, além de sua história como cidade industrial, comercial e, nos anos recentes, de serviços. Em 1993, Barranquilla foi elevada à condição de Distrito Especial, Industrial y Portuario (Distrito especial, industrial e portuário), com a qual adquiriu independência econômica e institucional com relação à Gobernación del Atlántico (Governo do estado do Atlântico).

O crescimento da cidade, situada entre o mar e o rio, a tem obrigado a se expandir em direção a seus municípios vizinhos. Galapa (98km²), Soledad (67km²), Malambo (108km²) e Puerto Colombia (93km²) compõem sua área metropolitana, com a qual alcança 2 milhões de habitantes (projeções DANE⁴⁶ para 2014). Barranquilla é o polo das atividades econômicas nessa região e atrai a população dos outros municípios, estabelecendo-se relações e dinâmicas em seu entorno. Malambo e Soledad configuram-se principalmente como municípios-dormitórios (boa parte da população se desloca diariamente para trabalhar em Barranquilla), Puerto Colombia como município turístico e de serviços educativos, e Galapa, o município com menor participação no processo de conurbação de Barranquilla, concentra principalmente atividades agropecuárias (BOCAREJO, 2002). O Distrito, como centro das atividades econômicas, é o maior atrativo e gerador de viagens urbanas, das quais mais de 2/3 são realizados em transporte público (ALCALDÍA DE BARRANQUILLA, 2012).

A Área Metropolitana de Barranquilla – AMBQ,⁴⁷ delimitada desde 1981, previa autorização de El Congreso de la República de Colômbia em 1979. Para sua administração foi

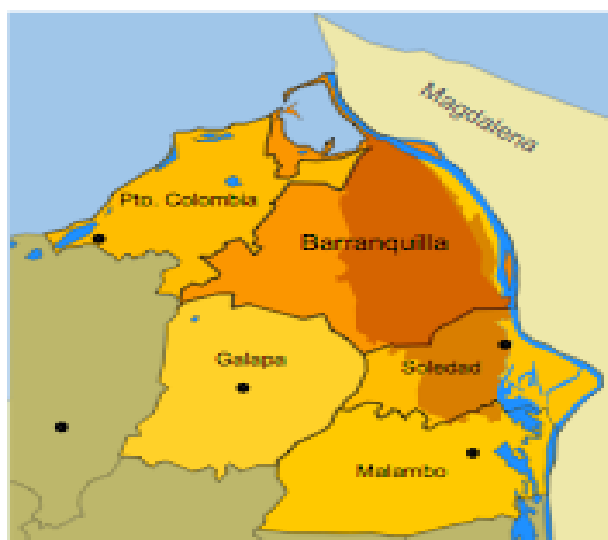
⁴⁶ Sigla em español para Departamento Nacional de Estadística (Departamento Nacional de Estadística).

⁴⁷ A sigla AMBQ será usada para referência à instituição, não à unidade territorial. Para esta continuaremos utilizando a expressão Área Metropolitana de Barranquilla.

criada uma entidade autônoma dirigida por um conselho metropolitano, do qual o prefeito do Distrito de Barranquilla é o presidente, e que conta com representantes da Gobernación del Atlántico e os prefeitos dos outros municípios. O secretário do conselho é o diretor da entidade e o responsável pelo cumprimento das diretrizes, programas e projetos que sejam adotados para o desenvolvimento da unidade metropolitana e para a coordenação entre os municípios que a compõem. No ano de 2001, a AMBQ adquiriu a função específica de ser a autoridade única de transporte metropolitano (estabelecida no Decreto Nacional 170 de 2001 e através do Acuerdo Metropolitano 013-01 de 2001) para ser a responsável pela organização, planejamento, controle e fiscalização da atividade de transporte de massa.

Nos anos recentes, Barranquilla e sua área metropolitana têm enfrentado os deslocamentos forçosos que são fruto da violência no campo e da conseqüente acentuação da tendência a um crescimento urbano disperso, precário e de natureza espontânea que tem gerado a expansão de um importante tecido residencial de caráter informal, particularmente orientado para o ocidente e sul da Área Metropolitana de Barranquilla (BOCAREJO, 2002).

Quadro 23 Mapa da Área Metropolitana de



Fonte: wikipedia.org, 2014.

Além dos problemas ocasionados pelos deslocamentos forçosos, o Distrito de Barranquilla acumulou, durante os anos 1990, dívidas e problemas financeiros que desencadearam sua declaração de falência no ano 2001, respaldando-se na Ley 550 (Lei 550) ou Lei de Quebra. Com esta situação, teve que comprometer seu orçamento para o pagamento

das dívidas e sofreu restrições ao acesso a empréstimos em entidades bancárias, o que limitou as despesas para programas de investimento.

Em termos de mobilidade, Barranquilla, como boa parte das cidades latino-americanas e colombianas, viveu uma história de políticas e investimentos norteados pelo privilégio do automóvel e pela escassa regulamentação do sistema público coletivo, tradicionalmente desorganizado, administrado por cooperativas e com alta informalidade (ALCALDÍA DE BARRANQUILLA, 2012); isto, nas últimas décadas, se traduziu em problemas como a proliferação de transportes informais, o excesso de veículos de transporte público (tipo ônibus e táxi) e a escassez e deficiência do espaço público.

Nessas condições, a administração distrital iniciou, no ano 2000, o processo de implementação de um SITM, cujo funcionamento teve início no ano 2010, sendo uns dos projetos que surgiram a partir da política nacional de transporte de massa da Colômbia (o quinto SITM implementado depois de Bogotá, Pereira, Cali e Bucaramanga). Com a experiência da implementação do Transmilenio em Bogotá e comprometimento do governo nacional para o financiamento dos SITM, rapidamente Barranquilla aderiu à política nacional; no ano 2002 a cidade já tinha um estudo de viabilidade e um plano para o desenvolvimento de um sistema de transporte de massa tipo BRT, em 2003 a empresa Transmetro foi constituída e em 2004 o CONPES aprovou a participação do governo nacional para o financiamento do sistema.

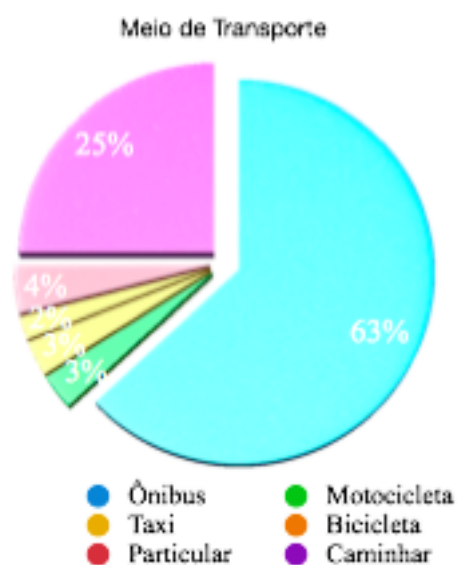
3.2 Os problemas de mobilidade

Entre os anos 2000 e 2004, foram realizados em Barranquilla estudos de viabilidade para a implementação de um SITM. Um deles, especialmente, foi contratado pela AMBQ, como autoridade de transporte metropolitano: Estudio de diseño conceptual del sistema de transporte público de Barranquilla y su Área Metropolitana, Consorcio ETT S.A. – Pablo Bocarejo Ingenieros Consultores (2002).⁴⁸ Nesse estudo foi feita uma avaliação da situação de mobilidade do Distrito naquele momento e se justificava a viabilidade de um plano de BRT como alternativa de solução para os problemas de transporte e como macroprojeto com o potencial de transformar “profundamente a cidade, não só com relação à mobilidade

⁴⁸ O trecho correspondente na tradução é: Estudio de desenho conceptual do sistema de transporte público de Barranquilla e sua Área Metropolitana, Consórcio ETT S.A. – Pablo Bocarejo Engenheiros Consultores.

cotidiana, mas com relação às políticas e ao desenvolvimento urbano, à estrutura física da cidade, e mesmo à sua estrutura institucional” (BOCAREJO, 2002). O Quadro 24 apresenta cifras que o estudo calculou, e em seguida se descreve a situação de mobilidade naquele momento.

Quadro 24 Distribuição de transporte público e privado em Barranquilla, ano 2002



Fonte: elaboração própria a partir de informação em BOCAREJO. 2002.

Tabela 8 Indicadores de mobilidade em Barranquilla, ano 2002

Viagens totais em transporte público coletivo	1.224.780
Veículos de transporte público coletivo	4.116
Idade média veículos transporte	9,25 anos
Empresas de transporte	25
Total de rotas	112
Tempo médio rota	100.88 minutos
Velocidade média	14,25 (km/h)

Fonte: elaboração própria a partir de informação em Bocarejo,

Como mostra a Tabela 8, esse estudo estimou que 63% das viagens urbanas em Barranquilla eram feitas por meio de ônibus; igualmente o documento estabeleceu que esses veículos eram principalmente de alta capacidade (tipo ônibus⁴⁹) e com uma média de idade que superava os nove anos. A maior parte dos deslocamentos se dava desde os municípios vizinhos da Área Metropolitana de Barranquilla, principalmente Malambo e Soledad. Estas viagens tinham como destino principal a zona centro de Barranquilla, a qual no seu interior também apresentava uma importante movimentação de serviço público.

Com relação ao esquema viário, o estudo aponta que Barranquilla naquele momento se caracterizava por ter uma rede bem articulada de desenho reticular nas zonas centro e noroeste, enquanto nas zonas sul e sudoeste o sistema viário era precário, desarticulado e sem corredores bem definidos. Por causa do desenvolvimento radioconcêntrico da cidade, os eixos viários têm sido dispostos da mesma maneira, de modo que do centro ao sul os eixos principais são calles (ruas) e do centro ao noroeste as principais vias são carreras (avenidas). Esses eixos são ao mesmo tempo ligações com outras cidades ou municípios, de modo que têm caráter de via inter-regional à medida que saem do perímetro urbano.

Igualmente, o documento relata que o transporte público utilizava os principais corredores da cidade, porém boa quantidade das ruas coletoras era utilizada por ônibus e micro-ônibus devido ao excesso de oferta de veículos.

A administração não tem regulamentação de corredores destinados exclusivamente ao transporte urbano, apesar de existir uma classificação viária geral. As rotas têm sofrido modificações e têm sido ampliadas gradualmente a pedido dos

⁴⁹ Ônibus de maior tamanho, para explicar a diferença com ônibus menores ou outros veículos, como micro-ônibus.

transportadores sem existir estudos oficiais da oferta e demanda (BOCAREJO; tradução nossa⁵⁰).

Para o cálculo do excesso de oferta, estimou-se a quantidade de transporte público disponível, frente à demanda durante todo um dia nos pontos de maior embarque de passageiros dos corredores principais, e, com a informação da Calle 45 e da Calle 30, desenharam o perfil mostrado no Quadro 25, que apresenta os percentuais de sobreoferta (excesso de oferta). No horário de 19:00 a 20:00, por exemplo, na Calle 30, o excesso de oferta beirava 90%: para cada passageiro à espera por um ônibus havia 9 vagas disponíveis. No mesmo horário, na Calle 45, a proporção era de 8 vagas para cada passageiro potencial. Nenhum dos horários apresentava equilíbrio entre a oferta e a demanda de assentos.

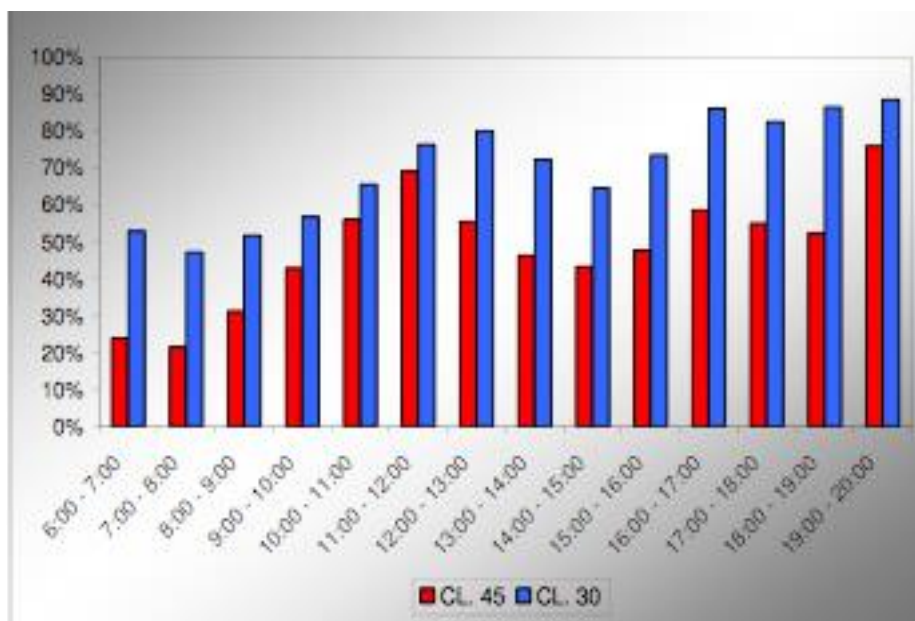
Foi identificado no estudo um considerável paralelismo entre as rotas, como fruto do excesso de ônibus. O estudo calculou que, do total de rotas em serviço na cidade, 62,5% (70 linhas) percorriam algum trecho da Calle 30. Na Calle 45 o percentual foi de 48,21%, equivalente a 54 rotas. Isto mostra que o serviço estava muito aquém de uma distribuição equitativa.

Com relação aos tempos das viagens, identificou-se que 16% das rotas que operavam em Barranquilla circulavam a velocidade inferior a 10km/h, 64,29% trafegavam à velocidade de 10 a 20km/h e 19,64% transitavam a 20 a 30km/h. Embora as empresas tivessem estações de controle com relógios para supervisionar a distância entre os veículos, tais estações não eram efetivas e estavam dispostas indistintamente sobre os eixos principais ou desviando a rota para uma rua local, “gerando trechos com velocidades muito baixas ou muito altas, restrições laterais, estacionamento temporal na faixa interna de algumas vias com separador, acidentalidade e conflitos com o trânsito em geral”⁵¹ (BOCAREJO, 2002).

⁵⁰ O texto correspondente na edição original é: La administración no tiene al respecto ninguna reglamentación de corredores destinados exclusivamente al transporte urbano a pesar de que sí existe una clasificación vial general. Las rutas se han venido modificando y ampliando gradualmente a petición de los transportadores sin existir estudios oficiales de oferta y demanda.

⁵¹ O texto na edição original é: genera tramos con velocidades muy bajas o muy altas, restricciones laterales, parqueo temporal en el carril interno de algunas vías con separador, accidentalidad y conflictos con el tráfico general.

Quadro 25 Comparação de excesso de oferta de transporte público em Barranquilla



Fonte: BOCAREJO, 2002.

Quando o estudo tenta fazer uma descrição do sistema de transporte coletivo, identifica-o com as características conhecidas da Colômbia e ressalta os aspectos que são apresentados no Quadro 26, para as empresas, proprietários e condutores.

Assim sendo, o Distrito de Barranquilla começou o século XXI com um transporte público predominantemente desorganizado, administrado por cooperativas privadas e cobrindo a quase totalidade da sua área urbana. Nesse contexto surgiu o projeto para implementação do modelo BRT.

Quadro 26 Caracterização das empresas, proprietários e condutores de ônibus de

Empresas

Cooperativas, principalmente.

Objetivo: obter mais e melhores rotas que permitam ampliar as quotas de ingressos de veículos.

Prestar serviços mínimos na operação, como despacho e controle dos tempos das viagens.

Paralelismo entre as rotas e, como consequência, excesso de oferta.

Proprietários

Investidores isolados procurando um negócio aparentemente simples e com um investimento relativamente pequeno.

Pouco conhecimento sobre o negócio. Podem ser motoristas e fazer a manutenção e reparação dos veículos.

Alguns motoristas se tornam proprietários, comumente comprando o mesmo veículo que dirigiram para uma outra pessoa durante anos.

Pessoas ou famílias dedicadas durante muito tempo ao transporte coletivo acumulam experiência e capital, chegando a ser relativamente poderosas no setor. Em alguns casos podem tornar-se empresárias, sendo donas ou sócias das empresas e tendo participação importante nas associações de transporte da cidade e do país.

Empresas e sócios de empresas compram veículos para operá-los como proprietários.

Outro tipo de investidor ingressa no negócio aportando capital e entrega seu veículo aos condutores sob a modalidade de aluguel ou a empresas para que o administrem e eles recebam os bônus finais da atividade.

Por causa da exigência do governo colombiano de que para cada veículo novo que entra deve sair um velho, o dono do ônibus é dono potencial da vaga. Isto faz com que o valor comercial de um veículo velho aumente.

Alguns proprietários decidem despachar seus veículos diretamente nas rotas estabelecidas, mas sem intervenção das empresas operadoras, a partir de lugares não autorizados, sem controle nem coordenação com os outros veículos que servem a mesmas rotas.

Condutores

Além de dirigirem o veículo, são responsáveis pela arrecadação da tarifa.

Os ingressos se baseiam em um percentual da arrecadação diária. É possível que se estabeleça um salário básico mais um pequeno percentual da arrecadação, mas em muitos casos depende completamente de um percentual maior da produção de cada dia.

Com veículos como os micro-ônibus (não têm dispositivo para a contagem de passageiros) é comum o acordo ser um aluguel ao condutor. A empresa ou proprietário estabelecem um pagamento mensal ou diário pelo uso dos veículos e qualquer ingresso adicional cabe ao condutor. Este modelo motiva-os a trabalhar mais tempo para conseguirem maior número de passageiros, mas não desperta o menor interesse em dar um tratamento adequado ao veículo.

Por causa do escasso controle das autoridades e das empresas, é o condutor quem toma as principais decisões da operação do veículo durante a prestação do serviço, como a velocidade, número e frequência das paradas, quantidade de passageiros, e, em alguns casos, rotas e horários das viagens.

De acordo com informação das empresas, a contratação dos condutores segue a legislação colombiana (salário, benefícios sociais), mas o salário dos motoristas continua amarrado ao ingresso quotidiano da operação de cada ônibus.

Fonte: elaboração própria a partir de informação em BOCAREJO, 2002.

3.3 O projeto Transmetro

A partir dos diagnósticos de mobilidade, Barranquilla aderiu à política nacional de transporte de massa da Colômbia e rapidamente encontrou a viabilidade para definir o modelo Transmilenio como alternativa de solução para os problemas de mobilidade.

Transmetro foi o nome atribuído ao projeto SITM em Barranquilla, “um desenho baseado nos conceitos de operação aplicados no Transmilenio de Bogotá, adaptados às condições particulares de Barranquilla e de sua Área Metropolitana (CONPES, 2004)”. Dessa maneira foi elaborado um projeto de duas fases, que, com a construção de 25,5km de corredores exclusivos (em duas fases), ônibus de alta capacidade, estações para embarque e desembarque de passageiros e serviços alimentadores, pretendia organizar a mobilidade do Distrito e de parte da Área Metropolitana de Barranquilla (especialmente Soledad).

Conforme a exigência da política nacional, realizaram-se arranjos institucionais com relação à administração da mobilidade na cidade. A AMBQ foi reconhecida como a autoridade responsável pelas funções de planejamento, regulação, controle e fiscalização do transporte urbano nas áreas de influência do projeto, enquanto foi criada a sociedade titular do sistema —Transmetro — com as funções de gestão, contratação e operação do novo sistema.

Tal como estabelece a política, o governo nacional comprometeu-se com o financiamento da maior parte da infraestrutura do sistema; o investimento público seria dividido entre a Nação e o Distrito de Barranquilla em uma proporção de 70% e 30%, respectivamente. Os veículos e a operação seriam cobertos com investimento privado, assim como o sistema para arrecadação das passagens.

Além disso, devido a problemas financeiros e a dificuldades para adquirir empréstimos, o Distrito (para aceder a mais recursos) teve que renegociar a concessão que administrava a construção e manutenção da rede viária. As entidades que recebiam dinheiro segundo o conceito da “sobretasa a la gasolina”⁵² (sobretaxa da gasolina), para investimento na rede viária, cederam um montante para a infraestrutura do sistema de massa, estabelecendo uma posterior compensação aos concessionárias com um percentual das tarifas arrecadadas.

De acordo com o planejamento inicial, quando o sistema começasse a operar, a estrutura da tarifa deveria permitir a recuperação dos investimentos dos operadores e a

⁵² A sobretaxa à gasolina (sobretasa a la gasolina) na Colômbia é um tributo que se paga por conceito do consumo de gasolina nacional ou importada. O Distrito de Barranquilla na sua jurisdição é o responsável pela arrecadação, administração, controle e investimento desse recursos.

sustentabilidade do projeto sem subsídios públicos. Os ganhos dos operadores deviam ser, como no Transmilenio, de acordo com um índice que considera tanto os quilômetros percorridos como o número de passageiros transportados (diferentemente do transporte tradicional, que só leva em conta os passageiros).

Como requisito para operação considerava-se a necessidade de implantar mecanismos para garantir a eliminação do excesso de oferta de transporte tradicional, tais como o cancelamento de matrículas de ônibus, a reestruturação das rotas e a definição dos procedimentos para realizar a desintegração física dos veículos antigos. Sob este conceito, os transportadores tradicionais foram convidados a participar do projeto como operadores do sistema, o qual devia estimular interesse pela nova alternativa de mobilidade e facilitar a mudança no sistema tradicional.

No documento CONPES 3306, de 2004, estimava-se que o sistema começaria sua operação em 2006 e captaria 30% da demanda de transporte público, o que devia significar para a cidade economia nos tempos das viagens, redução da poluição ambiental e melhoramento geral das condições de mobilidade da população, assim como uma renovação urbana principalmente nas áreas de influência dos corredores e mudanças nas tradicionais formas do transporte coletivo.

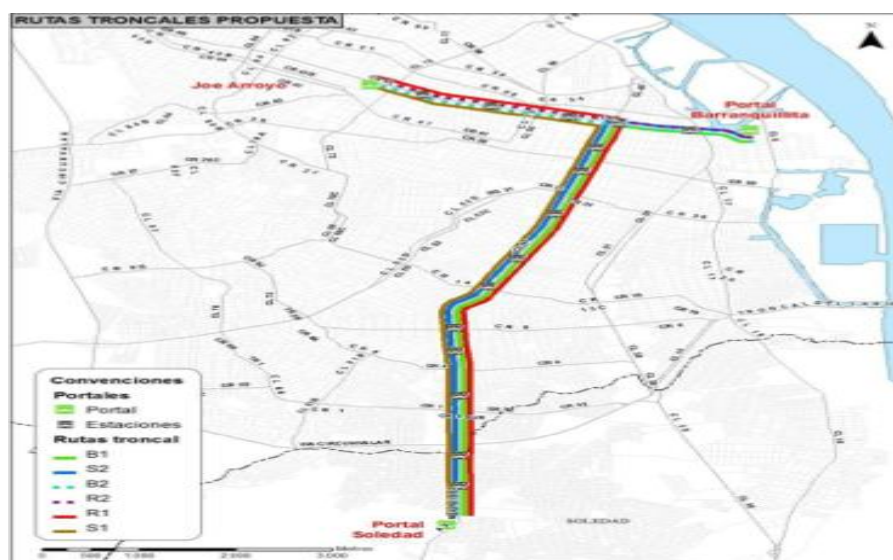
Apesar da celeridade com que Barranquilla aderiu à política nacional, o projeto sofreu modificações e sua primeira fase só se tornou realidade até o ano 2010. Assim sendo, o documento CONPES 3539, de 2008, estabeleceu que o SITM, Transmetro, estaria composto pelos seguintes elementos:

- a. 13,4km de vias de ônibus segregados sobre dois corredores principais: linha troncal Avenida Murillo (Calle 45), que conecta o município de Soledad ao centro de Barranquilla, e linha troncal Avenida Olaya Herrera (Carrera 46), que conecta o centro com a zona norte.
- b. 15 estações simples para embarque e desembarque de passageiros no canteiro central das vias.
- c. 1 estação de integração entre linhas troncais e serviços alimentadores, localizada no final da linha troncal Avenida Olaya Herrera.
- d. 2 terminais (Portal Barranquillita e Portal Soledad) para integração e retorno, estacionamento e manutenção dos veículos; um em cada ponto final das linhas troncais.
- e. 62km de serviços alimentadores (circulam como os outros veículos).

- f. Cobrança e verificação de tarifas automatizadas.
- g. Ônibus articulados, para circular nas linhas troncais, e ônibus padrões para os serviços alimentadores.
- h. Utilização de combustível de acordo com a regulamentação internacional Euro IV.⁵³

Para mostrar o processo de implementação da política nacional, apresentamos a seguir uma linha de tempo que ressalta eventos significativos do projeto Transmetro em Barranquilla.

Quadro 27 Mapa com os corredores troncais de Transmetro e suas



Fonte: Área Metropolitana de Barranquilla, 2013.

3.4 Linha de tempo

2001: o Acuerdo Metropolitano 013-01 estabeleceu a constituição da Área Metropolitana de Barranquilla (AMBQ) como autoridade única de transporte metropolitano na sua jurisdição (Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Galapa, Malambo) com as funções

⁵³ Referência ao sistema SCR (reducción catalítica selectiva), que possibilita reduções dos gases emitidos por um motor de combustão a diesel com baixo teor de enxofre.

de organização, planejamento, inspeção, controle e fiscalização da atividade de transporte de massa.

2002: a firma Pablo E. Bocarejo H. Ingenieros Consultores E.T.T. S.A. é contratada para realizar o Diseño Conceptual del Sistema de Transporte Público de Barranquilla y su Área Metropolitana.⁵⁴ Os quatro volumes que compõem o estudo consideram a situação de mobilidade naquele momento, o projeto do sistema, uma proposta de organização e regulamentação e os aspectos financeiros e econômicos.

2003: constituição da empresa Transmetro S.A.

2004: no dia 6 de setembro é aprovado o Documento CONPES 3306, Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana.⁵⁵ Com base no estudo de Bocarejo, é aprovada a participação da Nação no projeto para implementação de um SITM. Nesse momento contemplam-se duas etapas para a construção de 25,5km de corredores exclusivos e a infraestrutura complementar. O custo estimado da primeira fase (13,2km) era de \$285 bilhões de pesos colombianos (COP de 2002)⁵⁶, e esta deveria começar a funcionar em 2006.

2005: documento CONPES 3348. Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana — Seguimiento.⁵⁷ Autoriza-se um aumento no orçamento, com incremento dos aportes do Distrito de Barranquilla, e concretiza-se o convênio de cofinanciamento entre a Nação e o Distrito. O dinheiro incluído destinou-se a estacionamentos para os ônibus, à construção de instalações de serviço, prédios administrativos e demais obras de infraestrutura dos terminais.

2008: documento CONPES 3539. Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana — Seguimiento e Modificación.⁵⁸ Iniciadas as obras, apresentam-se os avanços do projeto; são incluídas modificações ao modelo inicial e estima-se um novo orçamento de 667 bilhões de pesos (COP de 2007). As principais modificações levadas em consideração são maior

⁵⁴ O trecho correspondente na tradução é: Desenho conceitual do sistema de transporte público de Barranquilla e sua área metropolitana.

⁵⁵ O trecho correspondente na tradução é: Sistema Integrado do Serviço Público Urbano de Transporte de Massa de Passageiros do Distrito de Barranquilla e sua Área Metropolitana.

⁵⁶ Um valor aproximadamente de 315 milhões de reais.

⁵⁷ O trecho correspondente na tradução é: Sistema Integrado do Serviço Público Urbano de Transporte de Massa de Passageiros do Distrito de Barranquilla e sua Área Metropolitana – Seguimento.

⁵⁸ O trecho correspondente na tradução é: Sistema Integrado do Serviço Público Urbano de Transporte de Massa de Passageiros do Distrito de Barranquilla e sua Área Metropolitana – Seguimento e Modificações.

investimento no serviço de linhas alimentadoras (para conseguir mais passageiros), aumento do investimento público na construção dos terminais e reconhecimento de despesas maiores para aquisição de terrenos. Também foi identificada a necessidade de implementar o Par Vial Carrera 50, como um projeto de adequação de pistas mistas alternativas para compensar a diminuição de espaço na Troncal Olaya Herrera. Por causa da adequação das faixas exclusivas para os ônibus de Transmetro, o trânsito de veículos nesta via ficou restrito a uma pista por sentido, e por isso se projeta a adequação da Carrera 50 como via alternativa que absorveria a demanda e evitaria os congestionamentos.

2010: durante a comemoração do aniversário da cidade (7 de abril) iniciou-se a operação da primeira fase do Transmetro, sem a cobrança de passagens até 10 de julho, data em que o sistema começaria a operar regularmente.

2012: com o objetivo de desenvolver um plano de mobilidade (Plan Maestro de Movilidad), realiza-se um diagnóstico dos diferentes meios de transporte na cidade.

2013: documento CONPES 3788. Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana — Seguimiento.⁵⁹ Face à iminente crise do sistema, projeta-se um plano de ação para melhorar o SITM e autorizam-se novos aportes do Distrito e da Nação, perfazendo um total de \$187 bilhões de pesos (COP de 2012), destinados a complementar a infraestrutura do sistema, tirar da tarifa cargos de infraestrutura e realizar obras complementares não realizadas na primeira fase.

3.5 Análise da implementação da política em Barranquilla

A intenção, nas próximas páginas, é descrever e analisar o caso de Barranquilla, mostrando como a política antes descrita foi concretizada em tal espaço urbano e ressaltar o impacto que teve até o ano de 2013. Os dados que fundamentam nossa análise são tomados de diagnósticos de mobilidade contratados pelas entidades locais, entrevistas com atores representativos dos diferentes setores e artigos de imprensa publicados durante o ano 2013 no jornal de maior circulação da cidade.

⁵⁹ O trecho correspondente na tradução é: Sistema Integrado do Serviço Público Urbano de Transporte de Massa de Passageiros do Distrito de Barranquilla e sua Área Metropolitana – Seguimento.

Tal informação é apresentada da seguinte maneira: primeiro, é feita uma caracterização dos agentes envolvidos no financiamento, planejamento, implementação, operação e andamento do sistema de transporte de massa da cidade, mostrando a relação de cada um com a política, assim como sua capacidade e recursos para ação. Também se inclui uma tabela que relaciona tais agentes com o tipo de informação obtida de cada um deles.

Em seguida, atendendo às recomendações da metodologia de Eduardo Vasconcelos para gerar um quadro geral compreensível da política de transporte (VASCONCELLOS, 2001), escolhem-se três dimensões para a interpretação dos dados coletados: econômica, socioambiental e institucional. Através da análise de cada dimensão foram caracterizados os principais impactos da política de transporte de massa em Barranquilla.

A análise sobre Barranquilla abre caminho para refletirmos sobre as contradições que estão no cerne da política nacional e afetam a dinâmica urbana e a cotidianidade das cidades colombianas.

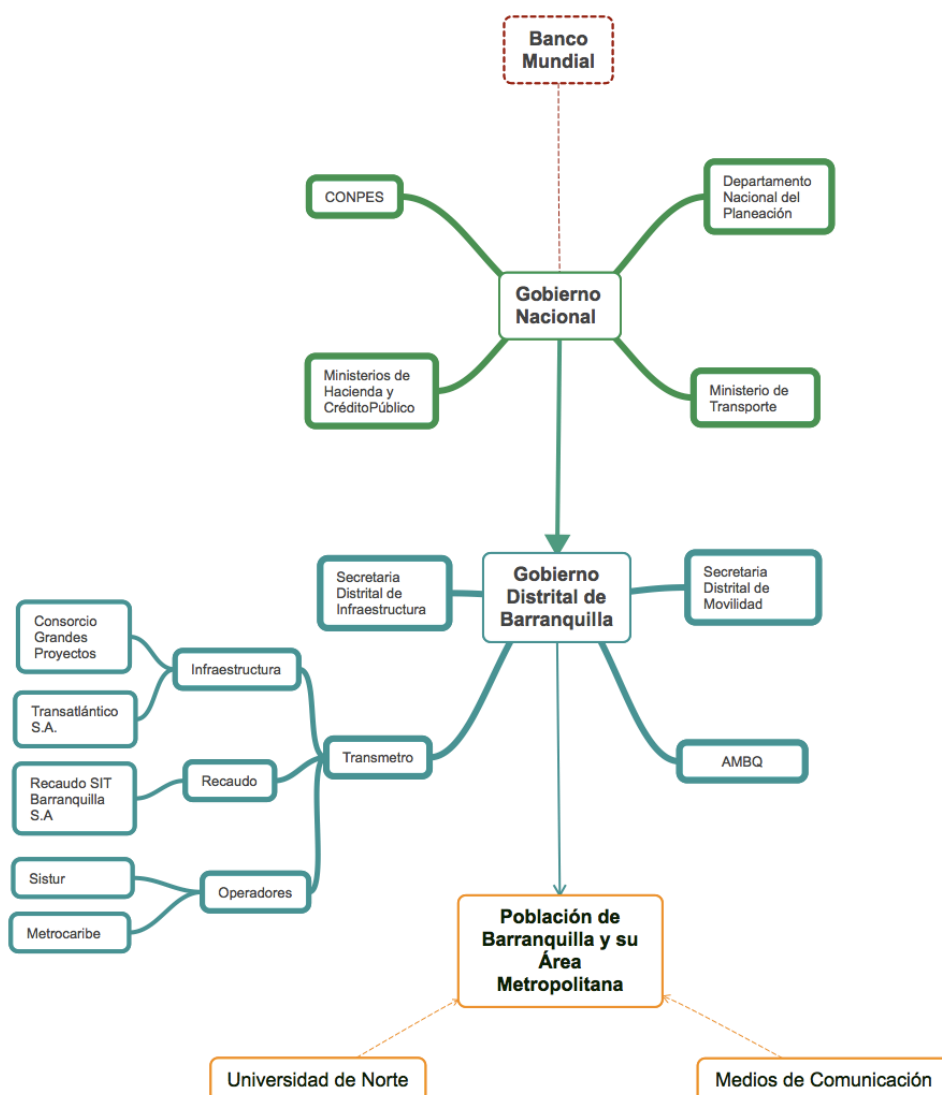
3.5.1 Identificação dos agentes

A uma visão mais profunda do processo de implementação da política nacional de transporte de massa em Barranquilla, serão identificados os agentes envolvidos no processo e seus diferentes patamares de ação.

O Quadro 28⁶⁰ apresenta cada um dos agentes e identifica com cores o nível em que atuam: vermelho para as entidades internacionais, verde para as de nível nacional, azul para as de nível local e laranja para identificar os atores da sociedade civil. Em seguida, serão descritas a função de cada um e suas relações com os processos econômicos, institucionais e sociais da política.

⁶⁰ O quadro foi elaborado em espanhol para manter coerência com os nomes exatos das instituições.

Quadro 28 Atores e patamares de ação do transporte de massa em Barranquilla



Fonte: elaboração própria.

Banco Mundial: como já foi dito no Capítulo 1, esta entidade oferece empréstimos aos países em desenvolvimento para execução de projetos de transporte urbano e estabelece as condições de tais créditos. No caso da Colômbia, o papel como agente econômico da entidade é muito importante, já que com tais empréstimos o governo colombiano decidiu financiar até 70% dos custos da infraestrutura para transporte de massa nas cidades colombianas de mais de 600.000 habitantes, como aconteceu com o Transmetro em Barranquilla.

Contudo, o Banco Mundial não só disponibiliza o dinheiro, mas também impõe condições para a execução dos projetos e estabelece recomendações sobre a organização institucional e operativa, tanto em nível nacional como local.

Gobierno Nacional de Colômbia (Governo Nacional da Colômbia): o Estado colombiano, com a criação da política nacional de transporte de massa, é o promotor dos projetos e responsável pelas dívidas contratadas com o Banco Mundial.

O Congresso da Colômbia: participa com o estabelecimento das leis que fixam o marco legal para o desenvolvimento dos projetos (o qual foi exposto no Capítulo 2), enquanto o Presidente da República, o DNP e o CONPES são as autoridades nacionais de planejamento.

No que diz respeito aos projetos de transporte de massa, as entidades de planejamento atuam em coordenação com os ministérios dos Transportes e da Fazenda. A seguir, aspectos específicos da função de cada uma.

CONPES: como conselho assessor do presidente, formado por representantes do governo nacional, sua função na política de transporte de massa é formular os delineamentos nacionais, avaliar e dar andamento aos projetos locais. Os documentos que emite concretizam aspectos de planejamento e investimento, assim como estabelecem os limites para a participação do governo nacional. Para o caso do transporte de massa, existem documentos com delineamentos gerais para todo o território nacional e outros específicos para cada cidade e que constituem roteiros para a atuação das entidades públicas.

O processo de planejamento de Transmetro encontra-se no documento CONPES 3306 de 2004 com a proposta inicial, e nos documentos CONPES 3348 de 2005, 3539 de 2008 e 3788 de 2013 de seguimento e modificação, todos comentados na linha de tempo no presente capítulo.

DNP: o Departamento Nacional de Planejamento é responsável pela formulação e andamento da política nacional de transporte de massa, e faz avaliação dos SITM e do desempenho das entidades locais. Além disso, como requisito do Banco Mundial conta com uma Secretaria técnica dos projetos (HURTADO; TORRES; MIRANDA, 2011).

Ministerio de Transporte (Ministério dos Transportes): autoridade nacional de transporte e trânsito. A respeito do transporte de massa, sua função é desenvolver a política nacional e conta com a Comisión de Regulación del Transporte — CRTR (Comissão de Regulamentação do Transporte) e a Unidad Coordinadora de Proyectos (Unidade Coordenadora de Projetos), a qual foi criada como requisito do Banco Mundial e é a cabeça

do Programa Nacional de Transporte Urbano — PNTU (HURTADO; TORRES; MIRANDA, 2011).

Ministerio de Hacienda e Crédito Público (Ministério da Fazenda): faz a avaliação econômica e financeira dos projetos de transporte de massa e a programação dos aportes à Nação. Além disso, avalia a capacidade financeira dos municípios para seu investimento nos SITM. O Comité Técnico de Seguimiento del PNTU (Comitê Técnico de Seguimento do PNTU) faz parte do ministério e foi criado sob requerimento do Banco Mundial.

Gobierno Distrital de Barranquilla (Governo Distrital de Barranquilla): a Prefeitura de Barranquilla, acolhendo a política nacional de transporte de massa, é líder do projeto Transmetro. Estabeleceu, junto à Nação, um acordo de cofinanciamento do SITM que obrigou o Distrito de Barranquilla a destinar recursos para 30% da infraestrutura, como condição para o investimento do governo nacional (70%). As fontes de financiamento locais são, principalmente, 3,5% da sobretaxa à gasolina e os recursos por conceito dos excedentes da arrecadação do imposto sobre a propriedade (impuesto predial) (CONPES, 3348 de 2005).

Duas de suas Secretarias estão diretamente envolvidas nessa função, a Secretaria Distrital de Infraestructura (Secretaria de Infraestrutura), responsável pelo fornecimento e adequação dos equipamentos urbanos no Distrito; e a Secretaria Distrital de Movilidad (Secretaria de Mobilidade), que tem funções de planejamento, controle, regulação e coordenação de trânsito e transporte no Distrito de Barranquilla. A Secretaria de Mobilidade arrecada os impostos cobrados sobre os veículos de transporte individual, tanto públicos como privados, e em coordenação com a polícia de trânsito executa a fiscalização do trânsito; igualmente deve fazer os planos de mobilidade para a cidade, os quais, especialmente no que se relaciona com o transporte coletivo, são afetados pelas dinâmicas de mobilidade dos municípios vizinhos, que mantêm planos de mobilidade independentes e cujos habitantes constantemente deslocam-se para a cidade.

Entretanto, já que o Distrito de Barranquilla, junto aos quatro municípios vizinhos, compõe a Área Metropolitana de Barranquilla, a entidade AMBQ assumiu as funções relacionadas com o transporte de massa e com o transporte coletivo tradicional visando integrar os municípios e o Distrito em um só sistema de transporte coordenado.

A AMBQ é responsável pela coordenação e regulamentação das rotas de transporte coletivo, tanto tradicional como de massa. Consequentemente, para a implementação do Transmetro, comprometeu-se com a reestruturação das rotas tradicionais (para evitar concorrência com o transporte de massa), assim como com o processo da desintegração física dos veículos antigos e a restituição aos proprietários. Esta entidade é responsável pela

inscrição e eliminação das matrículas dos ônibus tradicionais e suas rotas, assim como pela coordenação com a empresa gestora Transmetro, mas os recursos que arrecada não são suficientes para executar funções de controle, fiscalização e planejamento para toda a Área Metropolitana.

Transmetro S.A. é a empresa que foi criada para implementação do transporte de massa em Barranquilla, com o propósito de estruturar o projeto e coordenar sua execução e posterior operação. É a entidade local responsável pelo funcionamento do sistema e pelo seguimento dos delineamentos da política nacional e das recomendações do Banco Mundial.

Durante a etapa de construção da infraestrutura, a Transmetro recebeu e administrou o dinheiro da Nação e estabeleceu os contratos de concessão com empresas privadas para a operação, a arrecadação das tarifas e parte da construção da infraestrutura. A tarifa paga pelos usuários deveria cobrir todos os gastos mencionados, gerar lucro para as empresas e cobrir as despesas administrativas da entidade Transmetro.

A operação da primeira fase do Transmetro, conforme os delineamentos nacionais, foi dada por concessão dando preferência à empresas constituídas por transportadores do sistema de ônibus tradicional da cidade. As empresas afiliadoras de proprietários de ônibus associaram-se e constituíram duas organizações para a operação do sistema de massa: Unión Temporal Sistur Transurbanos, conhecida como Sistur, com uma participação de 60%; e o Grupo Empresarial Metrocaribe S.A, conhecido como Metrocaribe, com uma participação de 40%. Os contratos de operação incluíram a compra e manutenção dos veículos, a contratação dos trabalhadores, as despesas de combustível, a segurança nas estações e demais despesas associadas ao funcionamento dos veículos, enquanto a remuneração pelo serviço prestado é estimada a partir dos quilômetro percorridos pelos ônibus e do número de passageiros que forem transportados.

Apesar da criação das sociedades para operação do transporte de massa, as empresas afiliadoras continuaram com a mesma estrutura organizacional e operacional no negócio tradicional de transporte coletivo por meio de ônibus. Só algumas mudanças foram impostas pelo governo local, como a reestruturação (não eliminação) das rotas que coincidam com as linhas troncais de Transmetro, para evitar a concorrência e a desintegração física dos veículos velhos do sistema tradicional, visando diminuir o excesso de oferta de serviço.

A infraestrutura de Transmetro que corresponde às estações de embarque e desembarque e aos estacionamentos e oficinas para os ônibus (Portal Barranquillita e Portal Soledad) foi projetada para financiar-se em parceria público-privada, estabelecendo-se contratos de concessão com mais duas empresas: Consorcio Grandes Proyectos e Transatlántico

S.A. Entretanto, foram dadas em concessão à empresa Concesionario Recaudos SIT Barranquilla S.A – RSIT a arrecadação das passagens e a responsabilidade pela provisão e venda dos cartões que permitem o acesso ao Transmetro, assim como a plataforma tecnológica necessária para tal função e o envio do dinheiro arrecadado a uma fidúcia⁶¹ para que esta o administre e reparta entre as entidades envolvidas, Transmetro e concessionárias.

De acordo com os contratos estabelecidos, a prestação dos serviços das cinco empresas concessionárias implica que cada uma recebe um percentual da tarifa que os usuários pagam. Igualmente, parte desse dinheiro destina-se a um fundo criado para cobrir os custos da desintegração física dos veículos antigos do sistema tradicional. Assim sendo, cada passagem é repartida entre as entidades da seguinte maneira (Tabela 9):

Tabela 9 Distribuição da tarifa do Transmetro

Tarifa (COP de 2013)	Conceito	Entidade
\$1,700.00	\$147.41	Infraestrutura Consortio Grandes Proyectos e Transatlántico S. A
	\$153.66	Desintegração Fundo “ <i>Chatarrización</i> ”
	\$110.92	Arrecadação RSIT
	\$1,169.01	Operação Sistur, Metrocaribe (por quilômetro percorrido)
	\$119.00	Administração Transmetro
Total		\$1,700.00

Fonte: elaboração própria a partir de informação do CONPES, 2013.

Población do Distrito Barranquilla y su Área Metropolitana (População de Barranquilla e sua Área Metropolitana): os habitantes de Barranquilla e os municípios de Galapa, Puerto Colombia, Malambo e Soledad são os diretamente afetados pela implementação da política de transporte de massa na região. Tanto usuários do transporte

⁶¹ O negócio jurídico fiduciário é o contrato pelo qual um contratante transmite ao outro a propriedade ou a titularidade de um bem ou direito, obrigando-se aquele que recebe o bem a restituí-lo ou transferi-lo a terceiro, tão logo tenha sido alcançado o objetivo pactuado na ressalva.

coletivo (tradicional e de massa) como a comunidade em geral pagam com seus impostos os investimentos públicos em transporte, enquanto a comunidade em geral recebe direta ou indiretamente os impactos das mudanças em mobilidade, especialmente em aspectos como a qualidade do ar, os tempos e qualidade dos deslocamentos, os riscos de acidentes etc.

Contudo, em Barranquilla não existem associações da sociedade que representem os interesses da comunidade quanto à questão da mobilidade, nem espaços de discussão para se debaterem os investimentos e ações públicas. Encontros com a comunidade para abordar o tema do sistema de massa só foram convocados durante o processo de construção do Transmetro para informar sobre a execução das obras e para desenvolver os planos de reassentamento,⁶² mas não se estabeleceu um processo de consulta ou debate sobre a pertinência ou viabilidade do sistema.

Não obstante, a Universidad del Norte, que é a principal universidade privada de Barranquilla, tem participado indiretamente na implementação do SITM. Acompanha o processo, discutindo as implicações do Transmetro para a Área Metropolitana, e tem feito estudos técnicos. Ressalte-se especialmente sua participação no estudo e elaboração da proposta de reestruturação das rotas de transporte tradicional e as críticas ao Plan de Ordenamiento Territorial — POT (Plano Diretor do uso do solo), que, com relação aos investimentos de transporte, foram publicados durante o ano de 2013 no El Heraldo, jornal de maior circulação da cidade.

El Heraldo, como meio de comunicação escrita, desde o início do projeto Transmetro tem produzido constantemente notícias sobre o sistema, reportando tanto suas vantagens e seus avanços como as dificuldades e atrasos no processo de implementação. Especialmente no ano de 2013, o jornal fez um acompanhamento bem detalhado da situação do Transmetro e sobre os planos e alternativas de futuro que foram estabelecidos para o sistema.

Para a análise da implementação da política de massa em Barranquilla considerou-se a necessidade de contatar pessoas relacionadas com cada um dos níveis institucionais locais (governo local e a população), visando reconstruir o processo político através das vozes de seus personagens. Com algumas entidades foi possível realizar entrevistas,⁶³ enquanto outras entregaram informação escrita (estudos ou informes). Apresentamos a seguir uma listagem das entidades consultadas e o tipo de informação obtida.

⁶² Os planos de reassentamento referem-se aos mecanismos utilizados nos projetos de desenvolvimento urbano para compra de terrenos, habitados ou de uso comercial, que são considerados necessários para a execução das obras e a compensação que as pessoas afetadas devem receber. O Banco Mundial estabelece delineamentos específicos para reassentamento nos projetos que financia.

⁶³ As entrevistas completas encontram-se em anexos. Alguns trechos estão incluídos no texto.

Tabela 10 Atores, representantes e identificação no texto

Nível local	Entidade	Representantes	Identificação no texto e anexos
Governo Local	Secretarias distritais	<ul style="list-style-type: none"> Entrevista com um funcionário da área de planejamento. Não quis dar detalhes sobre o sistema de massa, por considerá-lo competência do AMBQ, mas entregou o informe diagnóstico para o plano diretor de mobilidade, contratado pela entidade no ano 2012 e que contém uma avaliação do transporte coletivo (tradicional e de massa). Entrevista com o ex-secretário de Mobilidade (período 2009-2011) 	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 1 Entrevistado 2 ALCALDÍA DE BARRANQUILLA, 2012
	Transmetro	A pessoa contatada entregou os informes de gestão da entidade e um estudo de comunicação social sobre o sistema de massa	RUBIO, 2012
	AMBQ	Entrevista como funcionário	Entrevistado 3
População de Barranquilla e Área Metropolitana	Sociedad civil	Não existem associações de usuários, nem de trabalhadores do setor da mobilidade	
	Universidad del Norte	<ul style="list-style-type: none"> Entrevista com professor da Faculdade de Arquitetura, ex-funcionário da Transmetro, representante da universidade na avaliação do plano diretor de uso do solo de Barranquilla (POT) na área de mobilidade Entrevista com professor da Faculdade de Engenharia Civil, diretor do grupo contratado para o desenho da reestruturação de rotas do transporte coletivo tradicional 	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 4 Entrevistado 5
	Meios de comunicação	Coletaram-se todos os artigos do jornal El Heraldo do ano 2013 que registraram alguma	El Heraldo, 2013

Fonte: elaboração própria.

3.5.2 Dimensão econômica

O Banco Mundial recomenda aos países clientes estruturar sistemas de transporte público que sejam economicamente sustentáveis, nos quais as tarifas pagas pelos usuários cubram os custos totais do uso de infraestrutura e operação, assim eliminando os subsídios públicos. Sob esta perspectiva, o transporte público não pode ser alheio à dinâmica do mercado: deve favorecer a participação da iniciativa privada, estimular sua concorrência e garantir a rentabilidade do setor como negócio aberto à dinâmica da lei da oferta e demanda. Nesta configuração, o papel dos governos concentra-se em prover a infraestrutura e oferecer um marco regulamentar efetivo, enquanto aumenta seu potencial para comprar, alugar ou subcontratar o fornecimento, operação e manutenção da infraestrutura do transporte (BANCO MUNDIAL, 1996).

Para o Banco Mundial, o sistema BRT se ajusta com facilidade a seu modelo de sustentabilidade econômica, já que compartilhar a infraestrutura física com os demais meios de transporte sobre pneus não implica grandes investimentos públicos. Igualmente, devido ao fato de que a tecnologia dos veículos é simples (ônibus), acaba sendo atraente para as empresas privadas, que visam obter ganhos em curto tempo, ao contrário do que acontece com os sistemas sobre trilhos, que precisam de infraestrutura independente, o que implica maiores investimentos públicos, e cuja operação, apesar de ser de alta capacidade (passageiros transportados), gera altos custos, o que dificulta a vinculação com a iniciativa privada e amiúde exige subsídios públicos.

No caso colombiano, com a implementação da primeira etapa do Transmilenio em Bogotá, concebeu-se a ideia de que os sistemas BRT poderiam ser implementados em todas as cidades colombianas de mais 600.000 habitantes. Decidiu-se também que a maior parcela dos fundos necessários para tal implantação viria de empréstimos junto ao Banco Mundial, o qual, por sua vez, exigiria o cumprimento das suas recomendações.

Contudo, a política nacional tem ciência de que o transporte tradicional e seu jeito artesanal de administrar o negócio seria um obstáculo ao alcance do objetivo de melhorar a mobilidade nas cidades, já que, como aconteceu na primeira etapa do Transmilenio, os transportadores tradicionais o viram como uma ameaça à sua fonte de renda, pois o novo sistema captaria parte de seus passageiros. Estabeleceu-se, em consequência, a necessidade de constituir sistemas de transporte integrados, nos quais os transportadores tradicionais

participariam ativamente como investidores/operadores do sistema e contribuiriam para uma revolução em todo o setor.

A fim de expandir sua política, o governo nacional disponibilizou recursos para investimento em infraestrutura de modelos BRT, ao passo que as cidades deviam demonstrar que eram física, institucional e economicamente capazes de assumir o desenvolvimento dos projetos. Foi assim que se deu a adesão de Barranquilla à política nacional de transporte de massa -- cidade que, até o começo do século XXI, não tinha executado investimentos em transporte coletivo e na qual, durante décadas, o transporte público por meio de ônibus tinha sido a opção de mobilidade para a maioria da população.

Quatorze anos depois do início do processo de implementação da política, os resultados econômicos não são bons. Apesar de os custos baixos serem alardeados como uma das principais vantagens dos sistemas BRT, o valor do Transmetro superou amplamente o projetado.

O custo inicial estimado para primeira fase do sistema foi de \$309 bilhões de pesos colombianos (COP de 2012). Contudo, hoje o projeto já acumula a esse orçamento um incremento de 216,07%. Para a primeira fase do sistema já foram investidos \$480 bilhões de pesos colombianos (COP de 2012),⁶⁴ e em 2013 (CONPES, 2013) foram aprovados mais \$187 bilhões. Assim sendo, o total a ser investido na primeira fase será de \$675.915 milhões de pesos colombianos (COP de 2012)⁶⁵, dos quais os cofres públicos financiarão 70%, como indica a lei.

Considerando-se os investimentos adicionais de 2013, o preço por quilômetro de trecho construído⁶⁶ (13,4) é de 5 bilhões de pesos colombianos (COP de 2012)⁶⁷ por quilômetro.⁶⁸ A cifra total dos investimentos no sistema é expressiva, pois no orçamento total da cidade para o ano de 2012 o valor destinado a todos os investimentos (saúde, educação, justiça etc.) foi de 1.098 bilhão (ALCALDIA DE BARRANQUILLA, 2011). O valor

⁶⁴ 521.899.340 milhões de reais de 2012. Calculado com base na média da taxa de câmbio real -- peso colombiano de 2012. Disponível em <<http://www.x-rates.com/>>. Acesso em: 23 de julho de 2014.

⁶⁵ 726.079.881 milhões de reais de 2012. Calculado com na média da taxa de câmbio real -- peso colombiano de 2012. Disponível em <<http://www.x-rates.com/>>. Acesso em: 23 de julho de 2014.

⁶⁶ Neste total estão incluídos os custos dos escritórios, pátios de manobras, oficinas etc. -- ou seja, de tudo que possibilita o funcionamento do sistema.

⁶⁷ 5.418.506 milhões de reais de 2012. Calculado com base na média da taxa de câmbio real -- peso colombiano de 2012. Disponível em <<http://www.x-rates.com/>>. Acesso em: 23 de julho de 2014.

⁶⁸ CONPES 3093 (2000).

destinado só para o sistema de transporte de massa, de 667,762 milhões (divididos entre a nação e o distrito), corresponde a 60,81%.

Mesmo assim, como se vê na Tabela 11, embora o sistema esteja funcionando desde 2010, sua infraestrutura ainda não está completa, e componentes essenciais, como os terminais e zonas de estacionamento dos veículos, não estão terminados (ver na Tabela 11 Patio-Taller Barranquillita, Zonas de Precarga Soledad). Obras complementares, como a adequação de ruas radiais para o trânsito comum, sequer começaram (ver na Tabela 11 Par Vial Carrera 50). O professor universitário e ex-funcionário da Transmetro S.A comenta a situação:

O dinheiro do Par Vial está guardado. Foram-lhe tirando fatias para financiar esses maiores custos causados pelas incertezas do projeto, e de 30 bilhões que havia quando cheguei [para trabalhar em Transmetro], no final, quando saí, havia apenas 19 bilhões; 11 bilhões foram retirados para aqui e para lá. Então, do que há oito anos custava 30 bilhões, que hoje deve custar 40 bilhões, hoje só tem 19 bilhões. Não roubaram o dinheiro, o dinheiro destinou-se às prioridades de colocar em funcionamento o sistema [...] (Entrevistado 4).

Apesar da insistência das entidades internacionais e nacionais por estruturar sistemas de transporte sustentáveis, o Transmetro de Barranquilla, dois anos depois de sua inauguração, não mostra sinais de sustentabilidade econômica. Durante o ano de 2013, 11% das notícias de El Heraldo sobre o Transmetro tratam de seus problemas financeiros. No começo do ano, no dia 22 de janeiro, uma manchete anunciava o iminente colapso do sistema “Operadores advierten sobre inminente colapso en Transmetro” (Operadores advertem sobre iminente colapso no Transmetro), enquanto em 29 de abril a notícia foi a suspensão de 23 ônibus da frota, devido a problemas econômicos de um operador (“Operadores de Transmetro suspenden temporalmente 23 buses de la flota”), assim como, quase no final do ano, em 19 de novembro, a prefeita de Barranquilla alerta sobre a falta de liquidez das empresas operadoras e o risco que isto representa para a sustentabilidade do sistema (“Problemas de liquidez de los operadores ponen en riesgo la sostenibilidad de Transmetro: Alcaldesa”)

Tabela 11 Estado das obras do Transmetro, 2013

Obra	Meta Planeada	Avance	Observación
Vías Troncales	13,40 km	100%	Operando desde 2010.
Zonas de Precarga Barranquilla y Soledad	61,95 km ¹⁰	92%	Habilitado el 100% de Barranquilla ¹¹ desde 2010, Soledad ¹² en ejecución las últimas dos rutas (8 y 10), a medida que la Gobernación del Atlántico va entregando tramos de saneamiento básico. Se espera concluir obras en enero de 2014.
Par vial carrera 50	2,20 km	0%	En 3er trimestre de 2013 se replanteó el perfil de vía para ajustarlo al POT, y la conexión a la vía 40 por exigencias de la Secretaria de Movilidad, dadas las variaciones en los volúmenes. Se tiene prevista la contratación de obras para enero de 2014, sujeto a la aprobación de este documento CONPES.
Estaciones Sencillas	15	100%	Operando desde 2010
Estación de Retorno Romelio Martínez (Joe Arroyo)	1	100%	Operando desde 2010
Patio-Taller y Plataforma Soledad	1	98%	En ejecución de obras pendientes
Patio-Taller Barranquillita	1	33%	Concesionado a Transatlantico. Obra reiniciada en agosto de 2013 con finalización pactada para mayo de 2014.

Fonte: CONPES, 2013.

Devido aos problemas financeiros da Transmetro, as entidades locais e nacionais procuram alternativas para resgatar o sistema. As notícias sobre planos de solução estão na maior parte dos artigos de 2013 (38,60%; ver Anexos). “Definen plan de choque para impulsar el Transmetro” (Define-se plano de choque para impulsar o Transmetro) foi uma manchete no dia 19 de janeiro; “Transmetro recibirá capitalización de la Nación y la Alcaldía” (Transmetro receberá capitalização da Nação e da Prefeitura), no dia 7 de fevereiro; “Plan de choque para que Transmetro salga de crisis” (Plano de choque para Transmetro sair da crise) no dia 10 de abril; e “Aprueban vigencias futuras para fortalecer Transmetro” (Aprovadas vigências futuras para fortalecer Transmetro) no dia 28 de dezembro. Durante todo o ano a cidade recebeu informações sobre alternativas e propostas para consertar uma situação de crise crônica.

Apesar das vantagens propaladas pelo Banco Mundial e pelo governo da Colômbia com relação à participação da iniciativa privada na operação do transporte, a crise financeira do SITM de Barranquilla torna-se visível nas dificuldades econômicas que os operadores têm experimentado e nas conseqüentes diminuições do serviço prestado. Os problemas financeiros da Transmetro oferecem um panorama de “círculo vicioso” que, como registra El Heraldo, não é exclusivo de Barranquilla: “Os sistemas de transporte de massa do país não são sustentáveis, estão atados a um círculo vicioso de desequilíbrio financeiro dos operadores, redução de frequências do serviço e redução da demanda” (EL HERALDO, 10 de novembro, 2013; tradução nossa).⁶⁹

O Transmetro, tal como os outros Sistemas de Transporte de Massa do país, ainda não alcança o ponto de equilíbrio financeiro. Aliás, deve-se levar em conta que o de Barranquilla opera só com 170 ônibus e que movimenta, em média, 115 mil usuários diariamente, enquanto o ponto de equilíbrio poderia ser alcançado quando chegar a 220 mil usuário por dia (EL HERALDO, 10 de novembro, 2013; tradução nossa⁷⁰).

Metrocaribe e Sistur, empresas operadoras, alegam que o dinheiro que lhes corresponde das tarifas arrecadadas não é suficiente para cobrir os custos de operação, e por isso baixam o nível do serviço, retirando ônibus de circulação, acumulando dívidas de combustível e atrasando o pagamento dos salários dos funcionários. Com a retirada de veículos, reduz-se o número de pessoas transportadas e o dinheiro arrecadado diminui, impossibilitando que se alcance a quantidade de passageiros necessária para que o negócio seja rentável.

O vice-ministro tentou deixar claro até onde chega a responsabilidade do governo central e onde começam os compromissos locais para que o anteriormente dito [transporte moderno e eficiente] algum dia seja realidade. Sobre este aspecto, lembrou que são as autoridades distritais e municipais da Área Metropolitana de Barranquilla quem deve decidir se a sustentabilidade econômica e financeira do sistema é custeada pelo bolso dos cidadãos (através da criação de um fundo de estabilização, alimentado com impostos de todos, que subsidie os milionários passivos denunciados pelos operadores Sistur e Metrocaribe); em outras palavras, que cubra a diferença existente entre a tarifa técnica (aquela que o passageiro deveria pagar para que as despesas do projeto nunca superem as receitas) e a tarifa

⁶⁹ O trecho correspondente na edição original é: Los sistemas de transporte masivo del país no son sostenibles, están atados a un círculo vicioso de desequilibrio financiero de los operadores, reducción de frecuencias del servicio y reducción de la demanda.

⁷⁰ O trecho correspondente na edição original é: Transmetro, al igual que los demás Sistemas de Transporte Masivo del país, todavía no alcanzan el punto de equilibrio financiero. No obstante, debe tenerse en cuenta que el de Barranquilla opera solo con 170 buses (ver infografía) y que moviliza un promedio de 115 mil usuarios diariamente, mientras que el punto de equilibrio podría alcanzarse cuando lleguen a los 220 mil usuarios diarios.

que, na prática, é cobrada ao usuários (EL HERALDO, 24 de maio de 2013; tradução nossa⁷¹).

Diante da crise, como se vê na citação anterior, o governo nacional, através do vice-ministro de Transporte, recomenda a criação de um fundo de estabilização com o qual todos os cidadãos garantiriam a sustentabilidade do sistema. Entretanto, no ano de 2013 foram aprovados \$187 bilhões de pesos colombianos (COP de 2012) como investimentos nacionais e locais, destinados principalmente a aliviar a situação das concessionárias.

Desses 187 bilhões, \$74 bilhões (39,43%) serão usados para compensar os investimentos das concessionárias Transatlántico S.A. e Grandes Proyectos. Outros \$74 serão investidos em melhoras nas ruas de trânsito misto (Calle 84 e Calle 79), e \$29.021 milhões na ampliação da Carrera 50 (o adiado Par Vial projetado no documento CONPES), também de trânsito misto. Dos 187 bilhões, 39,43% irão direto para as concessionárias e 55,04% (103 bilhões) para vias que não são de uso exclusivo do sistema de transporte de massa. O ex-secretário de Mobilidade da cidade adverte:

É necessário incentivar as pessoas a utilizarem [o Transmetro], porque, se não, vai acontecer o que aconteceu em Pereira: o Megabus quebrou, é o único SITM que quebrou, e Transmetro vai para lá. O que acontece aqui [Barranquilla] é que, por sorte, politicamente a cidade está muito bem e faz com que o governo nacional continue investindo, mas isso realmente não significa que o governo central invista mais em Barranquilla, mas sim que Barranquilla se endivida mais. Depois, quem vai pagar por isso? (Entrevistado 2).

Embora a política nacional defenda a constituição de sistemas que não dependam de subsídios públicos, a estratégia de investir esses novos recursos é uma forma de subsídio, mas orientada para que o negócio seja rentável para a iniciativa privada. As concessionárias do Transmetro exigem satisfazer suas expectativas de lucro como condição para oferecerem um serviço de qualidade. É assim que mais duas virtudes da participação da iniciativa privada nos sistemas de transporte ficam desvirtuadas, pois neste caso a concorrência não garantiu um serviço de qualidade, nem uma sensibilidade às demandas dos consumidores.

⁷¹ O trecho correspondente na edição original é: El viceministro intentó dejar claro hasta donde llegan las responsabilidades del gobierno central y en donde comienzan los compromisos locales para que lo anterior sea algún día realidad. Sobre este aspecto, recordó que son las autoridades de los órdenes distrital y municipales del Área Metropolitana de Barranquilla quienes deben decidir si la sostenibilidad económica y financiera del sistema se solventa mediante el bolsillo de los ciudadanos (a través de la creación de un fondo de estabilización, alimentado con los impuestos de todos, que subsidie los millonarios pasivos denunciados por los operadores Sistur y Metrocaribe); en otras palabras, que cubra la diferencia existente entre la tarifa técnica (la que se debería cobrar al pasajero para que los egresos del proyecto nunca superen a los ingresos) y la que se le cobra al usuario en la práctica.

Os subsídios que, segundo o Banco Mundial, só deveriam beneficiar as populações de baixa renda foram apropriados pelos operadores do sistema, os quais têm os usuários do transporte coletivo como reféns, nas negociações com as autoridades. A seguinte citação de El Heraldo demonstra que as entidades públicas ficam sem mecanismos para obrigar as concessionárias a cumprir seus compromissos contratuais.

Para a Prefeita, Elsa Noguera, e o gerente de Transmetro, Manuel Fernández Ariza, a assinatura do documento Conpes, mediante o qual o governo nacional garante uma injeção de \$ 77 bilhões [o valor que vai para as concessionárias] como salva-vidas para que o sistema saia da crise financeira em que está imerso, é um passo importante, mas advertiram que também é necessário o comprometimento das concessionárias para consertar os ônibus e melhorar os níveis do serviço⁷² (EL HERALDO, 11 de dezembro de 2013; tradução nossa).

A política nacional promove a participação dos operadores privados como operadores dos SITM, visando integrar este setor às novas formas de transporte; estimular as mudanças na mobilidade geral e minimizar os potenciais confrontos com o grêmio. Porém, a política não oferece alternativas concretas para a reestruturação do negócio tradicional e, no caso específico de Barranquilla, os transportadores não se interessam por fazer arranjos na estrutura organizacional e operacional do serviço de ônibus tradicional, pois para eles esse sistema já é rentável e sustentável.

Os dois sistemas coexistem em detrimento do Transmetro, já que a rentabilidade do transporte tradicional é maior, pois seus custos de funcionamento podem ser reduzidos quase que à vontade, sacrificando o conforto e a segurança dos usuários. O especialista em transporte da universidade explica a situação nos seguintes termos:

Quais têm sido os problemas deste sistema [Transmetro]? Primeiro, a questão financeira [...], colocaram-lhe custos que não deveria ter. O custo da desintegração física [dos veículos de transporte tradicional] não deveria pesar sobre a tarifa, tampouco o custo da infraestrutura, e isso teve de ser subsidiado. O outro problema é que a coisa não funciona se você tem os dois sistemas em concorrência, e os transportadores não têm tido vontade de desmontar o velho sistema e, como já vimos, o outro sistema [tradicional] é mais rentável, porque recebem mais dinheiro e, além disso, têm menores custos. Se por cada passageiro recebo \$1.200 [no Transmetro] e no outro [tradicional] \$1.600 e, além disso, o outro é operado de qualquer jeito, com um ônibus velhíssimo, que já está depreciado; com um só motorista; a manutenção é feita de qualquer jeito [...] (Entrevistado 5).

⁷² O trecho na edição original é: Para la Alcaldesa, Elsa Noguera, y el gerente de Transmetro, Manuel Fernández Ariza, la firma del documento Conpes, mediante el cual el gobierno nacional garantiza una inyección de \$77 bilhões como salvavidas para que el sistema salga de la crisis financiera en la que está sumido, es un paso importante, pero advertieron que también se requiere del compromiso de los concesionarios para reparar buses y mejorar los niveles de servicio.

Embora os equipamentos urbanos, por sua natureza, sejam de caráter público, Barranquilla deu concessão para a construção das estações e terminais, comprometendo uma parcela da tarifa para seu financiamento. Igualmente, para não afetar o orçamento dos operadores e estimular ainda mais sua participação, incluiu na tarifa os custos da desintegração física dos veículos antigos do sistema tradicional. A explicação para isto, nas palavras do entrevistado, é:

[...] me parece um absurdo, porque, finalmente, dentro da tarifa de um ônibus convencional, tem um valor que supostamente deveria ser reservado para cobrir os custos do capital. Ou seja, estamos pagando duas vezes algo que eles já nos cobraram; algo que eles converteram em lucro quando não era lucro. A ideia de qualquer tarifa é que se eu, dono de ônibus, recebo um dinheiro dentro da tarifa para isso, a ideia seria que eu criasse um fundo para que, quando o veículo chegasse ao final da sua vida útil, eu tenha o dinheiro para substituí-lo. Porém, os donos de ônibus transformaram esses valores em lucro (Entrevistado 5).

No CONPES de 2013 (3788) a cidade se comprometeu a aportar a totalidade do dinheiro necessário para a criação de um fundo em prol “da racionalização da oferta e reposição do transporte público coletivo” por um valor de 61 bilhões⁷³ (COP de 2012). Esta estratégia dá continuidade à lógica descrita pelo entrevistado, pois os cidadãos pagarão duas vezes por uma obrigação dos proprietários dos ônibus, ora na tarifa do Transmetro, ora no investimento público. Visando desonerar a tarifa recebida pelos operadores do sistema, a cidade vai criar mais um mecanismo para perpetuar o subsídio. A decisão foi divulgada em El Heraldo em 29 de novembro de 2013, sob a seguinte manchete: « Distrito asumirá costo de chatarrización que se carga a tarifa de Transmetro » (Distrito assumirá custo de desintegração física dos veículos antigos, que estará embutido na tarifa de Transmetro).

Ambas as decisões (incluir os custos da infraestrutura na tarifa e os custos de desintegração da frota convencional) podem parecer esquisitas, mas são absolutamente coerentes com as diretrizes do Banco Mundial, pois este promove uma tarifa que cubra todos os custos da operação (ambientais, de infraestrutura, sociais).

Os problemas financeiros estavam presentes na cidade antes mesmo das iniciativas de implementação do Transmetro. Os recursos locais estavam comprometidos com o pagamento de dívidas e as fontes de investimentos para projetos estavam restritas, assim como os empréstimos com bancos locais. O projeto Transmetro foi ajustado ao orçamento da cidade e, desde o começo, desenhado com um alcance pequeno. Barranquilla teve que fazer arranjos

⁷³ 66.615.476,00 milhões de reais de 2012. Calculado com base na média da taxa de câmbio de 2012. Disponível em <<http://www.x-rates.com/>>. Acesso em: 23 de julho de 2014.

financeiros e técnicos para cumprir seu compromisso de investir 30% do valor total da infraestrutura (sua disponibilidade é condição sine qua non para o desembolso dos recursos da Nação). O especialista em transporte é de opinião que:

Transmetro foi um projeto que ficou... acho que foi mesquinho... Pôde-se fazer mais, mas o problema era que o Distrito estava naquele momento sob a Ley 550, e ainda está, ainda não saiu disso, e então foi feito até onde o Distrito conseguiu, porque não devemos esquecer que nessas políticas de transporte de massa a Nação coloca 70%, e Barranquilla colocou 30% (Entrevistado 5).

A política nacional limita o investimento da Nação a projetos de sistemas coletivos sobre pneus em corredores exclusivos (BRT), e Barranquilla – em vez de estudar as necessidades de mobilidade da população e examinar alternativas para organizá-la –, para aceder aos recursos nacionais, optou pela imitação do modelo Transmilenio. Assim sendo, teve que adaptar as características do projeto SITM à sua situação financeira. O pensamento do professor universitário e ex-funcionário da Transmetro coincide com o de seu colega da Universidad del Norte.

[...] Barranquilla ficou com um sistema pequeno porque a contrapartida própria da cidade era muito pequena e a lei diz que 70% são financiados pela Nação, e 30%, pela cidade. A parcela de 30% define o tom do tamanho, então Cali e Bogotá têm 30% mais em cifras; assim, [a parcela de] 70% também é maior. Aqui ficou com um alcance muito pequeno, porque Barranquilla estava sob a Ley 550 [Lei de Bancarrota], prestes a quebrar, então o aporte da cidade é pequenino, e o sistema é, portanto, pequenino (Entrevistado 4).

Em suma, no caso do Transmetro, o fato de estabelecer um marco para aumentar a utilização da estrutura do mercado competitivo no transporte, fortalecendo a participação de operadores e concessionárias (BANCO MUNDIAL, 1996), não funcionou como se esperava, uma vez que, respondendo ao comportamento do mercado e de acordo com seu lucro, os operadores atuam, mas sem se importar com a qualidade do serviço que prestam. Igualmente, a eliminação dos subsídios e a estruturação da tarifa para que cubra todos os custos da operação não foram rentáveis para a iniciativa privada. O governo nacional, com novos recursos, quer aliviar a situação financeira dos operadores, enquanto o negócio tradicional continua com a mesma liberdade.

Com a suspensão indefinida de seis rotas alimentadoras esta semana, o Transmetro fica de novo em iminente risco de sofrer um colapso. Desde sua abertura comercial, em julho de 2012, o sistema tem estado imerso em um mar de incertezas, desequilíbrios financeiros e insatisfações tanto de operadores como de trabalhadores, entidade gestora e usuários. Exemplo disso são os recentes protestos

— um de condutores e outro de passageiros — ocorridos em menos de duas semanas, os quais causaram paralisação na operação, bloqueio do corredor Murillo por várias horas e danos para milhares de cidadãos que se deslocam diariamente por este meio (EL HERALDO, 13 de abril de 2013; tradução nossa⁷⁴).

Como coloca El Heraldo, os problemas financeiros e a instabilidade do serviço são fantasmas que não abandonam o Transmetro; do mesmo modo, a precariedade nos deslocamentos e as carências na mobilidade são condições que permanecem para a maior parte da população. Apesar de nunca na história da Colômbia ter havido investimentos em transporte coletivo como aqueles que foram feitos na última década, a prestação do serviço continua dependendo da rentabilidade do negócio para a iniciativa privada: ora para quem vai de ônibus, ora para quem vai de Transmetro.

3.5.3 Dimensão socioambiental

O Banco Mundial reconhece a mobilidade urbana como um elemento que favorece a participação dos cidadãos nas atividades econômicas e cujos efeitos podem redundar em melhora da qualidade de vida das pessoas. Coerente com essa ideia, a entidade concede empréstimos para projetos de transporte público e promove, nas cidades dos países em desenvolvimento, a geração de alternativas de transporte público sustentáveis e coerentes com as realidades dos centros urbanos.

Contudo, esta entidade internacional considera que as instituições públicas desses países não têm capacidade técnica nem institucional para administrar os sistemas de transporte, e por isso estimula a participação privada na operação do setor, visando a estruturação de serviços que, orientados pela dinâmica do mercado, sejam sustentáveis e fiquem blindados contra os interesses políticos e as mudanças nas formas de governança públicas.

Não obstante, algumas experiências financiadas pelo Banco Mundial sob o modelo de privatização não deram certo. Nesses casos, a desregulamentação e o controle do setor do

⁷⁴ O trecho correspondente na edição original é: Con la suspensión indefinida de seis rutas alimentadoras esta semana, Transmetro vuelve a estar en inminente riesgo de colapsar. Desde su apertura comercial, en julio de 2010, el sistema ha estado inmerso en un mar de incertidumbres, desequilibrios financieros e insatisfacciones tanto de operadores, trabajadores, ente gestor y usuarios. Muestra de ello, las recientes protestas – una de conductores y otra de pasajeros – en menos de dos semanas, las cuales causaron parálisis en la operación, bloqueo de la troncal Murillo por varias horas y perjuicios para miles de ciudadanos que se transportan a diario por este medio.

transporte coletivo por empresas privadas fizeram com que, embora se aumentasse a demanda pelo serviço, a oferta para algumas populações diminuísse e os preços das tarifas sofressem um incremento (limitando o acesso dos mais pobres aos meios de transporte). Os operadores privados restringem sua operação nas áreas de maior concentração de passageiros, enquanto perdem interesse por atender as zonas distantes dos centros das cidades (principalmente habitadas pelas comunidades pobres), cuja densidade populacional é menor, e as quais geram maiores custos de operação devido às distâncias a serem percorridas (consumo de combustível, manutenção dos veículos).

A desregulamentação total posta em prática na cidade de Lima, Peru, apesar de aumentar a oferta, piorou o congestionamento, o ambiente urbano e a proteção e a segurança do usuário. A lição que daí se tira é que a privatização ou a liberalização não é suficiente para melhorar o transporte público, sendo necessária a introdução de uma competição cuidadosamente gerenciada, na qual o papel do setor público como regulador complementa o do setor privado como fornecedor do serviço (BANCO MUNDIAL, 2003, p. XIII).

Se levarmos em conta essas experiências, principalmente nos documentos que o Banco Mundial gerou depois de 2003, destaca-se a ideia de que as políticas de transporte urbano devem ser um fator que contribua para redução da pobreza e que o Estado deve defender sua população de qualquer consequência negativa que as mudanças em mobilidade possam provocar, especialmente as causadas pelos efeitos negativos das privatizações. Igualmente, o Banco Mundial afirma que a falta de sucesso dos projetos de transporte pode ser causa do desconhecimento das condições de mobilidade dos cidadãos e recomenda aos Estados incentivar a participação das comunidades nas decisões sobre as ações de mobilidade, para garantir que os investimentos sejam coerentes com a realidade dos usuários.

Assim sendo, o Banco Mundial insiste na participação da iniciativa privada na operação do transporte, mas dando aos Estados a responsabilidade por traçar modelos que, além de cobrir as necessidades da população, sejam rentáveis para a iniciativa privada. Ou seja, os Estados dos países em desenvolvimento que são considerados incapazes de administrar sistemas de transporte de maneira sustentável devem ser capazes de proporcionar condições e a infraestrutura para que os sistemas sejam rentáveis para a iniciativa privada e assumir a responsabilidade caso o modelo privado afete negativamente parte da população.

Tanto a política de transporte de massa da Colômbia como o Banco Mundial são acordos em que o modelo BRT é uma solução de mobilidade que pode melhorar as condições de mobilidade nos centros urbanos devido à sua capacidade de movimentação de passageiros, sua rápida construção e a possibilidade de promover renovação urbana. Além disso, os custos

de sua operação são baixos, o que pode significar tarifas baratas para a população e assegurar o interesse da iniciativa privada para participar da operação.

A Colômbia, com base na experiência do Transmilenio, também identificou no modelo BRT a possibilidade de criar um meio de transporte moderno, com frequências controladas, estações e pagamento eletrônico, vantagens do transporte de massa que ainda eram, naquele momento, desconhecidas para a maior parte da população colombiana. De acordo com a política nacional, tais características não só significariam uma melhora nas condições dos deslocamentos dos usuários do serviço coletivo, mas atrairiam a atenção dos usuários de automóvel e desestimulariam o uso deste meio de transporte, diminuindo as externalidades associadas.

No caso de Barranquilla, porém, a implementação de um sistema de transporte de massa ainda não representa uma mudança significativa para a mobilidade na cidade. Contrariamente ao que aconteceu em Bogotá com a Transmilenio (cuja implementação levou menos de dois anos), a primeira fase da Transmetro só começou a funcionar seis anos depois de iniciada a construção, acumulando atrasos e modificações à proposta inicial, e ainda hoje seu serviço não é estável e seu papel como eixo da mobilidade na Área Metropolitana de Barranquilla é fraco e constantemente questionado pelos cidadãos.

Devido aos problemas financeiros do Distrito, desde seu planejamento o Transmetro foi concebido com uma cobertura pequena. De acordo com o documento CONPES 3539 de 2008, o sistema em operação cobriria só 38% dos usuários do sistema coletivo, e hoje, cerca de dois anos depois da inauguração do sistema, a cobertura abrange escassos 10% a 15% da demanda de transporte coletivo. O estudo contratado pela Secretaria Distrital de Movilidad apresenta claramente essa situação:

Com essa infraestrutura [Transmetro], esperava-se que a Fase I atendesse no trecho de maior carga 10.300 passageiros/hora por sentido e, na hora do rush, 24.000 passageiros, [atendendo] no dia todo 305.000. Porém, observou-se que na hora do rush, no trecho de maior carga por sentido, movimentam-se 10.960 passageiros (ALCALDÍA DE BARRANQUILLA, 2012, p. 117).

Segundo o estudo, dos 305.000 passageiros/dia esperados, o Transmetro só transporta 90.000 passageiros/dia (ALCALDIA DE BARRANQUILLA, 2012). Assim sendo, o novo sistema de massa de Barranquilla oferece um serviço com ônibus de alta capacidade, modernas estações, pagamento eletrônico, utilização de combustíveis mais limpos, entre outros avanços, mas este serviço cobre uma parte mínima da demanda de transporte coletivo

da cidade. O professor universitário e ex-funcionário da Transmetro destaca as vantagens do novo sistema:

Há um problema de cobertura, de organização e de oferta. Agora, para esses 15% significa, para os que o usam [Transmetro], uma qualidade de vida muito melhor, porque são ônibus — mesmo que estejam lotados em algumas horas do dia — são ônibus rápidos, confortáveis, com ar-condicionado, estações controladas, seguras, com faixas exclusivas que permitem uma velocidade muito maior que qualquer outro sistema. Então, para esses 15%, uma minoria dos que se deslocam por transporte coletivo, tem sido uma mudança radical, do céu à terra, e [trata-se de] um sistema que está à altura de qualquer sistema mundial (Entrevistado 4).

Os dados confirmam que o transporte tradicional e as condições deficientes oferecidas pelas empresas, proprietários e condutores continuam sendo o meio do qual depende o grosso da população da Área Metropolitana de Barranquilla. O funcionamento do Transmetro ainda não encontra estabilidade e seus poucos usuários estão sujeitos a modificações constantes no serviço do sistema de massa. Como mostram as notícias de El Heraldo, as reclamações⁷⁵ representaram 12% dos artigos de imprensa escrita em 2013, com manchetes como: “Transmetro: 70 buses fuera de servicio, ¿mantenimiento o daños?” (Transmetro: 70 ônibus fora de serviço, manutenção ou danos?); “Paro de trabajadores de Transmetro” (Paralisação de trabalhadores do Transmetro); “Usuarios bloquearon Transmetro, por demoras” (Usuários bloquearam Transmetro, por atrasos); “Usuarios, los más afectados con la crisis de Transmetro” (Usuários, os mais afetados com a crise no Transmetro) e “Concejo pregunta qué pasó con el par vial de la carrera 50” (Vereadores perguntam o que aconteceu com o par viário da Carrera 50).

Pela mesma lógica, 10% das notícias oferecem informação sobre modificações no serviço, tanto para anunciar retirada de linhas e veículos como para informar sobre a inclusão de novos ônibus pelos operadores. Embora em janeiro se registre a manchete “20 buses de Transmetro regresan a operación” (20 ônibus de Transmetro voltam a operar), em abril se encontra esta: “Transmetro suspenderá 7 rutas alimentadoras por falta de buses” (Transmetro suspenderá 7 rotas alimentadoras por falta de ônibus). Da mesma forma, no começo do segundo semestre anuncia-se que o Transmetro ativa novos serviços para melhorar a oferta (“Transmetro activa nuevos servicios de refuerzo para mejorar su oferta”), e em dezembro se registra que, face à deficiência do sistema, a rotas tradicionais terão permissão para operar durante a noite em um dos principais corredores (“AMB autoriza rutas nocturnas por Murillo a 2 empresas”), pois o Transmetro não tem capacidade para fazê-lo.

⁷⁵ A categorias das notícias de El Heraldo de 2013 encontra-se em Anexo.

Como mostram as notícias, os usuários do sistema se queixam da baixa frequência do serviço e do longo tempo de espera nas estações. Também se registraram protestos dos transportadores tradicionais, que reivindicavam continuar trabalhando na via pela qual o Transmetro circula. Outras notícias informam sobre greves dos trabalhadores que reclamam aos operadores pagamentos de seus salários e benefícios sociais. Os problemas de insegurança no Transmetro, como roubos, episódios de violência, danos à infraestrutura e a necessidade de aumentar as medidas de segurança, também aparecem na imprensa (10% das notícias).

As notícias evidenciam graves problemas no funcionamento do novo sistema e, embora a política do Banco Mundial e o governo da Colômbia exponham como seu objetivo melhorar as condições de mobilidade da população, no caso de Barranquilla a população é continuamente afetada pela instabilidade do Transmetro. Os trechos das notícias de El Heraldo são contundentes ao apresentarem como os problemas de funcionamento do sistema atingem diretamente a mobilidade cotidiana da população.

Ontem, após conhecida a decisão dos operadores Metrocaribe e Sistur de retirar temporariamente 23 ônibus (o que se somou à suspensão de 6 rotas alimentadoras desde [...] quarta-feira 10 de abril), milhares de pessoas que saem cedo de suas casas para tomar o Transmetro tiveram que suportar atrasos nas rotas, superlotação nos ônibus, e incontáveis incomodidades na estações, o portal de Soledad e pontos de parada, o que, naturalmente, gerou queixas e reclamações (EL HERALDO, 5 de maio de 2013; tradução nossa⁷⁶).

[...] Elías Higgins, um dos diretores do sindicato, informou que o protesto é por causa do atraso na negociação de uma lista de exigências às empresas, a qual não tem sido estudada, e também devido à demissão de pelo menos 20 motoristas que participaram do protesto passado. Higgins disse que eles devem o retroativo de 2011-2012 e as bonificações (EL HERALDO, 1º de abril de 2013; tradução nossa⁷⁷).

Ao ser seus veículos objeto de imobilização, condutores e proprietários [transporte tradicional] — perturbados pela medida — decidiram bloquear ambas as faixas da Calle Murillo com seus ônibus, assim como a Murillo no bairro Las Moras, em Soledad. Devido ao protesto, a operação [Transmetro] foi parcialmente suspensa (EL HERALDO, 28 de junho de 2013; tradução nossa⁷⁸).

⁷⁶ O trecho correspondente na edição original é: Ayer, tras conocerse la decisión de los operadores Metrocaribe y Sistur de retirar temporalmente 23 buses (lo que se le sumó a la suspensión de 6 rutas alimentadoras desde el pasado miércoles 10 de abril) miles de personas que salen temprano de sus casas para acceder al Transmetro tuvieron que soportar retrasos en las rutas, sobrecupo en los buses, y un sinnúmero de incomodidades en las estaciones, el portal de Soledad y paraderos, lo que generó naturalmente quejas y reclamos.

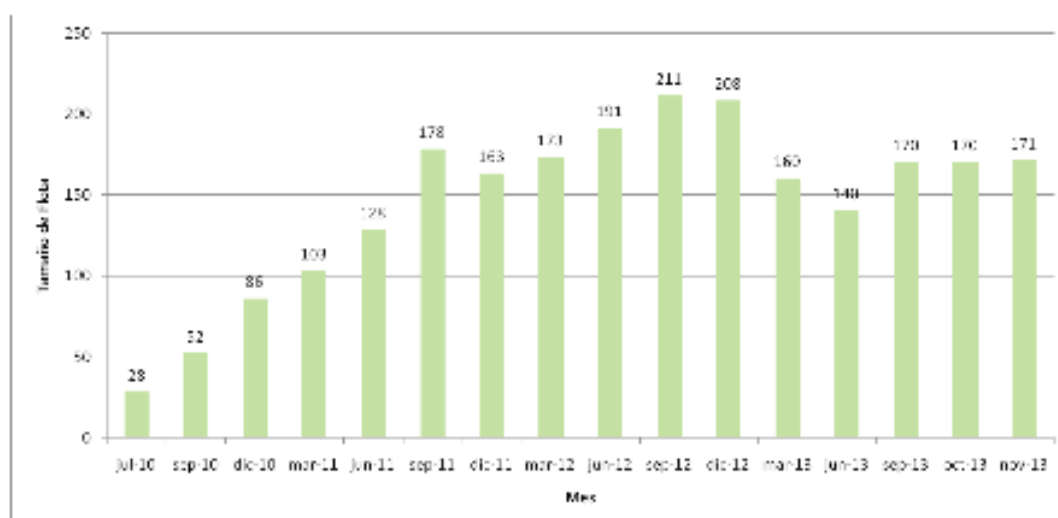
⁷⁷ O trecho correspondente na edição original é: ...Elías Higgins, uno de los directivos del Sindicato, informó que la protesta es por la demora en la negociación de un pliego de peticiones a las empresas y que no ha sido estudiado; igualmente por el despido de por lo menos 20 conductores que hicieron parte de la protesta pasada. Higgins dijo que les adeudan el retroactivo del 2011-2012 y los bonos.

⁷⁸ O trecho correspondente na edição original é: Al ser sus vehículos objeto de inmovilización, conductores y propietarios – molestos por la medida – decidieron bloquear ambas calzadas de la calle Murillo con sus

O estudo de diagnóstico realizado pela Secretaria Distrital de Movilidad dá conta da crise no Transmetro e conclui que o sistema apresenta uma situação crítica, devido aos seguintes motivos: atrasos nas obras de infraestrutura, poucos veículos em serviço, atrasos na desintegração dos ônibus antigos, falta de reestruturação das rotas do sistema tradicional e déficit entre o custo real da operação e a tarifa que o usuário paga (ALCALDÍA DE BARRANQUILLA, 2012).

Os problemas com a infraestrutura e a falta de veículos são parte do círculo vicioso exposto anteriormente. Os operadores não ganham dinheiro suficiente e modificam a seu bel-prazer o serviço prestado. O Transmetro começou a operar sem contar com a frota completa necessária para transportar a quantidade de passageiros projetada, e ainda hoje o número de ônibus em funcionamento não alcança um equilíbrio. O Quadro 29 apresenta a variabilidade da frota de ônibus do Transmetro, desde o começo da sua operação em julho de 2010 até novembro de 2013.

Quadro 29 — Variabilidade da frota operativa de Transmetro 2010 -2013



Fonte: CONPES, 2013.

busetas, así como la Murillo a la altura del barrio Las Moras, en Soledad. Debido a la protesta, la operación de Transmetro fue suspendida parcialmente

Como afirma o entrevistado, funcionário da AMBQ, a cobertura do sistema se fundamentou principalmente na ampliação das linhas de alimentação⁷⁹ e não nos corredores principais com pistas exclusivas, já que a cobertura maior destes últimos implicava um investimento maior. Sob esta perspectiva, o sistema principal ficou pequeno, mas com longas rotas de alimentação. O estudo *Análisis, evaluación y recomendaciones sobre la demanda, oferta y costos de operación de TransMetro*, contratado pela AMBQ, explica a situação assim:

A análise [...] mostra que principalmente o sistema de linhas alimentadoras não atende à concepção original de um sistema tronco-alimentado, já que a situação existente procura atender toda a cidade fazendo com que haja rotas demasiado longas similares às rotas urbanas (ônibus tradicionais), e há tempos de ciclo longos devido à pouca disponibilidade de veículos; portanto, não é possível prestar o serviço com frequências atraentes para o usuário, nem competitivas frente ao TCP (transporte tradicional) (AMBQ, 2014, apud BANCO MUDIAL; REPÚBLICA DE COLÔMBIA 2012).⁸⁰

Contar com um sistema principal pequeno e linhas alimentadoras espalhadas pela cidade tem sido estratégia contrária à do sistema como um todo, já que essas rotas são atendidas com ônibus que transitam com os demais meios motorizados, incluindo o transporte tradicional, e se opõem à ideia básica dos sistemas BRT de dar exclusividade ao trânsito do transporte coletivo. Esta situação faz com que as linhas alimentadoras não representem uma vantagem para os usuários, e sim esforços adicionais para os passageiros, como comenta o entrevistado:

Eu teria preferido que a 46 (Carrera 46, via troncal) tivesse sido prolongada, porque o transbordo [entre os corredores principais e o alimentador] tem um custo, não só financeiro, mas psicológico. O fato de ter que descer, ter que esperar mais um ônibus, subir, esse esforço adicional tem um custo psicológico importante, ou seja, o indivíduo é penalizado (Entrevistado 5).

Além da concorrência do transporte tradicional com as linhas alimentadoras, os transportadores tradicionais insistem em transitar sobre as vias conjuntas aos corredores do Transmetro. Apesar de a eliminação da concorrência ser um dos principais requisitos para a

⁷⁹ Este aspecto é considerado especialmente no documento CONPES de 2005; ver linha de tempo neste capítulo.

⁸⁰ O trecho correspondente na edição original é: El análisis realizado por parte del grupo consultor muestra que principalmente el sistema de rutas de alimentación no cumple con la concepción original de un sistema troncoalimentado ya que la situación existente busca atender toda la ciudad ocasionando que haya rutas demasiado largas similares a las rutas urbanas, se tienen tiempos de ciclo largos debido a la poca disponibilidad de vehículos, por lo tanto no es posible prestar el servicio con frecuencias atractivas para el usuario, ni competitivas frente al TPC.

operação de um sistema BRT e de o governo distrital tentar retirar esses veículos dos corredores troncais, estes continuam concorrendo diretamente com os ônibus articulados.

O sistema de rotas em serviço, não obstante o processo de reestruturação em andamento, mostra que existem rotas em sobreposição ao Sistema Transmetro no seu percurso, subtraindo passageiros do sistema. Esse sistema de rotas, que deveria alimentar e não competir com o Transmetro, na atualidade se apresenta como um serviço independente, ignorando a existência do serviço de massa (ALCALDÍA DE BARRANQUILLA, 2012; tradução nossa).

Face a esta situação e procurando a integração dos meios de transporte coletivo, a AMBQ contratou o estudo para reorganizar as rotas do transporte tradicional. Porém, os transportadores se opuseram, e ainda hoje a concorrência entre o sistema de massa e o sistema tradicional é constante. Na mesma postura de oposição, os transportadores, apesar de participar como operadores do Transmetro, não completaram ainda o processo de desintegração física dos ônibus tradicionais. Assim sendo, o excesso de oferta de transporte continua na cidade, assim como a guerra del centavo -- problemas que, historicamente, têm sido as principais causas das deficientes condições de mobilidade nas cidades colombianas.

As mesmas empresas continuam trabalhando, não houve diminuição real no número de ônibus [tradicionais]. Supostamente os desintegraram. Olha só, Barranquilla, nas análises que temos feito [grupo de pesquisa da Universidad del Norte], devia ter 1.900 ônibus, [mas] tem 3.000. Propusemos que desintegraram os veículos, e não tem jeito, estas pessoas [transportadores tradicionais] têm usado todos os argumentos. Faz pouco tempo, apenas agora foi possível retirar algumas rotas da Murillo, porque um juiz falou que eles tinham direito de continuar circulando por lá (Entrevistado 5).

Como nos explica o entrevistado, os transportadores tradicionais preferem manter o negócio antigo, que para eles tem sido rentável e no qual obtêm ganhos diários, do que arriscar mais dinheiro em um novo sistema que não decola e no qual o lucro é menor. Além disso, as condições de operação do sistema tradicional se mantêm iguais. Apesar de o número de ônibus tradicionais ter baixado para 2.980 (eram 4.116 no estudo de Bocarejo), existem ainda 26 empresas (concentrando as duas maiores só 26% da totalidade dos veículos), 83 rotas e mais de 2.000 proprietários. Também se mantêm o esquema empresarial de afiliação de veículos e a relação direta entre condutores e proprietários, e as rotas continuam cobrindo a quase totalidade da cidade, percorrendo distâncias de até 70km (ALCALDÍA DE BARRANQUILLA). Para o entrevistado,

não se tem conseguido derrubar [o transporte tradicional], e é um problema complexo, porque os transportadores não veem sua empresa como um serviço público, mas como um negócio. É como carregar vacas: quanto mais vacas forem carregadas... Quanto maior a quantidade de gente metida em um transporte com menores investimentos, a custos mínimos, melhor. Então, não o veem [o transporte] como uma responsabilidade social de oferecer um transporte de qualidade, dificilmente houve uma intenção de colocar ar-condicionado em alguns ônibus, e a frota continua sendo uma frota péssima, desconfortável, inacessível para gestantes, para idosos... absolutamente arcaica (Entrevistado 4).

Além das conhecidas condições oferecidas pelo serviço de ônibus tradicional há a proliferação dos transportes informais, que, tirando proveito das deficiências do SITM, se convertem em uma opção, especialmente para os passageiros dos corredores do Transmetro, de onde foram retiradas algumas rotas tradicionais, nos quais o funcionamento do SITM apresenta deficiências e variabilidade no serviço. Motos e táxis coletivos recolhem passageiros em qualquer ponto das vias e fazem percursos iguais ou parecidos com as rotas do sistema formal, aumentando a concorrência não só com o Transmetro, mas com os ônibus tradicionais. O ex-secretário de Mobilidade descreve a origem deste problema:

O transporte informal surge ou nasce da falência do transporte formal. Quando você não consegue transportar as pessoas ou cobra mais do que elas podem pagar, as pessoas não o utilizam [transporte formal] [...] (Entrevistado 2).

Tudo é uma cadeia. Se o transporte público está prestando um serviço ruim e a moto está fornecendo [esse serviço], o taxista não pode ser superado pela moto. O que acaba fazendo? A mesma coisa que a moto faz, mas com mais gente. O que você vê em Soledad com os mototáxis é o que fazem os táxis aqui virando coletivos. São quatro motos montadas em um carro [...] (Entrevistado 2).

Mais um problema de mobilidade urbana que atinge a população de Barranquilla é a proliferação dos automóveis e os efeitos negativos desse fenômeno, como a poluição ambiental, a falta de espaço viário e os congestionamentos. Especialmente na zona norte, onde as pessoas com renda maior compram cada vez mais carros e geram congestionamentos que afetam a mobilidade dos usuários do sistema coletivo. Não obstante, o novo sistema pouco ou nada contribui para contrabalançar essa situação, pois sua cobertura não consegue despertar o interesse dos usuários de automóvel, enquanto os investimentos em infraestrutura viária continuam superando os do transporte coletivo. Igualmente, na cidade não se executam planos integrais de mobilidade, já que as funções estão repartidas entre diferentes entidades, desvalorizando a complementaridade e a interdependência que existem entre os diferentes meios de transporte e que são a chave para se estruturarem as políticas de mobilidade urbana integrais. Este tema será tratado em mais profundidade adiante. O professor da Universidad

del Norte já identificou essa separação na sua análise do plano diretor do uso do solo (POT) e destaca a perpetuação do modelo de privilégio ao carro particular.

[sobre desestimulação do uso do automóvel] Não tem nada no POT; pelo contrário, os investimentos se destinam a reconstruir vias e ampliar vias, pavimentar vias. Dos investimentos para o tema de mobilidade 74% ficam no fomento aos carros privados; aproximadamente 20%, no transporte de massa; e, longe disso, os pedestres e as bicicletas, um ínfimo... o modelo continua (Entrevistado 4).

A análise do impacto social e ambiental da política de transporte de massa em Barranquilla mostra que os problemas de mobilidade que foram diagnosticados no ano 2000 (BOCAREJO, 2002) permanecem em igual ou maior medida. À tradicional guerra do centavo somam-se a concorrência dos ônibus tradicionais com um sistema de massa instável e a proliferação ainda maior dos transportes informais. Os problemas diagnosticados há uma década são fruto das deficiências do sistema coletivo tradicional e de suas formas artesanais de organização, mas as ações desenvolvidas pouco ou nada mudaram tal fonte de problemas, e ainda acrescentaram situações-problema geradas pelo transporte de massa implementado.

Todos os problemas que diagnosticamos no [ano] 2000 estão na mesma ou maior escala, mas ainda existem. Eu trabalhei com Bocarejo, quando fizemos o estudo para ANALTRA, e também quando fizemos os desenhos para Transmetro, que eram muito diferentes daquilo que construíram (Entrevistado 2).

Tanto nas recomendações do Banco Mundial como na política de transporte de massa da Colômbia considera-se a importância de atender as necessidades das populações mais carentes, de oferecer serviços seguros e que minimizem o impacto ambiental e social nos sistemas. Da mesma forma, os interesses e necessidades dos usuários são considerados fundamentais ao se desenharem os projetos de transporte. Contudo, a implementação do Transmetro está longe de proporcionar essas características, já que os investimentos em mobilidade ainda não redundam em melhoramento significativo das condições, assim como não existem mecanismos de participação das comunidades nas decisões sobre a mobilidade.

A vantagem dos sistemas [BRT] é que têm um custo-benefício muito alto e os investimentos são feitos em tempo relativamente curto, e isto interessa aos prefeitos porque podem fazê-lo durante o período de uma gestão, aparecer na foto e não [permitir] que o sucessor ganhe os aplausos. Isso é um aspecto político que torna relevante sua implementação (Entrevistado 4).

Como introduz o entrevistado, a análise da política de transporte de massa permite-nos questionar qual é a sustentabilidade que se procura com esse tipo de projetos, pois as necessidades da população são ignoradas, enquanto os interesses dos atores privados e dos governos continuam condicionando os deslocamentos das pessoas mais necessitadas, os pobres.

3.5.4 Dimensão institucional

A longa história de desinteresse dos Estados latino-americanos na promoção de alternativas de transporte abrangentes tem levado à estruturação de modelos de gestão pública fracos e incapazes de organizar efetivamente a mobilidade em seus centros urbanos. A esse respeito, para o Banco Mundial (2008) os investimentos em transporte de massa nos países em desenvolvimento devem não só providenciar novas tecnologias para a movimentação de pessoas nas cidades, mas também estimular a configuração de marcos institucionais que permitam a gestão eficiente da mobilidade e a estruturação do setor em um negócio atraente para os investidores privados.

Ao instaurar uma política de transporte de massa baseada no Transmilenio de Bogotá, o Estado colombiano rompeu com essa história de desinteresse, convertendo-se no principal impulsionador do modelo BRT nas principais cidades da Colômbia.

[O sistema de] Barranquilla é um filhinho do Transmilenio de Bogotá, porque durante o governo Uribe em um CONPES – de cujo nome agora não me lembro — optou-se pelo fomento dos sistemas BRT em cidades grandes e intermediárias; então, isto está sendo implementado em Cali, Medellín, Pereira, Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla e Cartagena — que ainda não progrediu por causa de problemas de infraestrutura. Mas foram programas que muitas vezes chegaram às cidades impostos de cima (“isto se faz assim”...), e as cidades, muitas vezes sem contar com a regulamentação local, não estavam tecnicamente preparadas para fazê-lo... mas foram, entre aspas, imposições do governo central, que colocou à disposição os recursos para a construção da infraestrutura (Entrevistado 4).

[...] A Nação não coloca dinheiro do orçamento próprio, mas de aportes do Banco Mundial, e respalda toda a dívida; [a Nação] garante todos os aportes em infraestrutura: a Nação com 70% e a cidade com 30%. Mas, quem coloca o dinheiro? O dinheiro vem do fundo do Banco Mundial. O Banco Mundial se apropria do direito de ter uma supervisão detalhada dos processos. Então, eles emitem umas coisas que se chamam as “não objeções”. Eles são muito diplomáticos, não falam “aprovação”, dizem “não objeção”. Qualquer contrato que seja assinado com dinheiro do Banco Mundial tem que ir em Washington e em não sei quantas instâncias, para receber a “não objeção”. Após a “não objeção”, pode-se fazer a

licitação. Mas o aporte se limita à construção da infraestrutura, ou seja, vias. Basicamente, as vias. Vias, compra de prédios, a questão de gestão ambiental, a questão da gestão social e predial. Esses são os aportes do Banco Mundial, não na operação, não na compra de ônibus nem de combustível, simplesmente infraestrutura (Entrevistado 4).

Como apresentam os entrevistados, a execução dos projetos de transporte de massa na Colômbia nasce da vontade do governo nacional, e tais projetos são dados às cidades para serem executados. Todavia, a falta de preparo econômico e financeiro das cidades faz com que a dependência do governo nacional seja forte, assim como os controles e as condições do Banco Mundial como entidade provedora de crédito.

Em relação à organização institucional, as diretrizes do Banco Mundial exigem a criação ou reestruturação de instituições específicas para o transporte urbano e a segregação das responsabilidades de planejamento e de operação; as primeiras, sob encargo público, e as últimas, inteiramente comercializadas ou privatizadas. Além disso, tanto os delineamentos do Banco como a política nacional expressam a necessidade de que nos espaços metropolitanos apenas uma entidade assuma o planejamento e a execução de planos de mobilidade integrais para toda a área. Também é exigida a criação de uma entidade gestora independente que seja responsável pela implementação e posterior operação do sistema de massa.

No caso de Barranquilla, o comprometimento do governo nacional em conceder recursos para implementação desse tipo de sistema motivou o governo local a demonstrar que a cidade tinha condições de executar um projeto desse tipo, o qual deveria tornar-se eixo da mobilidade metropolitana, modernizar o transporte tradicional e promover a renovação urbana da cidade. Nesse contexto, a adoção da política nacional significou mudanças institucionais com as quais a cidade ajustou-se aos pré-requisitos que a implementação de um projeto SITM demandava. Sob estas considerações foi criada a empresa Transmetro e a AMBQ assumiu funções como autoridade de transporte metropolitano. O funcionário da AMBQ resume o processo ocorrido na entidade:

A AMBQ foi fundada há 31 anos, mas só assumiu as funções do transporte em novembro de 2007. Por quê? Porque o Decreto 170, que regulamenta o transporte público coletivo na Colômbia, deu as funções às Áreas Metropolitanas que estivessem conformadas -- aliás, isto sempre é uma coisa muito política e aqui tarda muito tempo. Mas um dos fatos que fundamentaram a decisão de que finalmente fosse a AMBQ a autoridade de transporte dentro da jurisdição do [Departamento del] Atlântico foi o Transmetro, que é o sistema de massa. Então decidiu-se, como em 2002, que a AMBQ fosse a autoridade, mas só em 2007 é que se materializou totalmente (Entrevistado 3).

No caso específico da Área Metropolitana de Barranquilla (embora os problemas de mobilidade historicamente ultrapassem os limites entre o Distrito e os municípios vizinhos), a missão da entidade AMBQ, desde sua constituição, tinha focado em algumas poucas funções de coordenação, as quais executava com um orçamento pequeno (devido à falta de fontes de arrecadação) e sem maior ingerência política, enquanto o Distrito, e cada um dos municípios que a formam, estabeleciam sua regulamentação e seus planos de mobilidade, assim como a gestão dos recursos.

De acordo com as leis colombianas,⁸¹ a AMBQ devia constituir-se como a entidade central de planejamento, regulação e controle da mobilidade, com a responsabilidade de executar projetos e programas integrais e integradores para todos os municípios. Porém, sua declaração como autoridade de transporte não significou uma mudança transcendental, já que a entidade continuou sem contar com ferramentas políticas ou econômicas para atuar em todo o território.

A Área Metropolitana é a autoridade de transporte público coletivo metropolitano. O que inclui isso? Ter que definir os percursos das rotas de transporte público na cidade, na sua área metropolitana, e garantir alguns controles e fiscalização, que devia fazer em matéria de transporte. Mas, paradoxalmente, a Área Metropolitana não tem [...] pessoal para fazer a regulação. Então, precisa-se de policiais ou civis, alguém que execute esse controle. Aí começa o primeiro buraco, já que os que poderiam fazer regulação [Secretaria Distrital de Movilidad] não têm poder para fazê-la (Entrevistado 3).

A luta política ainda não permitiu que todos os municípios entreguem totalmente as funções de transporte e trânsito, e a situação de mobilidade em Barranquilla continua sendo gerenciada principalmente pela Secretaria de Distrital de Mobilidade (dependência da prefeitura do Distrito). Nesse contexto, a AMBQ fica politicamente fraca e subordinada à Prefeitura de Barranquilla. O entrevistado apresenta como os municípios preferem manter a relação direta com a Nação:

[...] há ainda um município que não entregou totalmente suas funções [à AMBQ], que é Soledad, e dois municípios da AMBQ estão abrigados como AMBQ, [mas] seu transporte funciona como intermunicipal, não é regulado por nós [AMBQ], e sim pelo Ministerio de Transporte, e isso é uma decisão com tons políticos (Entrevistado 3).

⁸¹ As áreas metropolitanas na Colômbia tiveram sua origem na Reforma Constitucional de 1968, durante o governo do presidente Carlos LLeras Restrepo. Dez anos depois, o Congresso da República aprovou a Ley 61, de 15 dezembro de 1978, a chamada "Ley orgánica del desarrollo urbano", através da qual deu-se ao Presidente poder para regulamentar as áreas metropolitanas. No Decreto Ley 3104, de 14 de dezembro de 1979 e "por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas", o Presidente emitiu as normas para o funcionamento das áreas metropolitanas da Colômbia, e no artigo 16 autorizou o funcionamento das áreas metropolitanas de Medellín, Cali, Barranquilla e Pereira.

A competência da AMBQ ficou restrita à coordenação das empresas de transporte coletivo tradicionais e do Transmetro, ao contrário do que acontece com a Secretaria do Distrito, que conta com um orçamento proveniente da arrecadação de impostos à movimentação dos diferentes meios de transporte e das multas de trânsito. Devido ao tamanho e à dinâmica da cidade, esses recursos alcançam um montante importante. Contudo, suas funções de regulação e controle do trânsito só podem ser executadas dentro dos limites do Distrito, o que faz com que, apesar de contar com pessoal e recursos, a Secretaria não possa atuar sobre as situações-problema que surgem com os municípios vizinhos. A AMBQ constitui o mediador que tenta estabelecer acordos com os governos dos outros municípios e com o governo do estado (Gobernación del Atlántico), os quais insistem em reter as funções de mobilidade devido às receitas geradas pela arrecadação de impostos.

Então, [o transporte público coletivo] está muito fragmentado, e isso também é um problema. Agora, por que o gestor é a AMBQ? Por uma questão de competência metropolitana. Como o Distrito só alcança até um ponto e as rotas vão para cá e para lá, então... é uma questão de parcelamento de poder. Acho que a AMBQ deve ter um prefeito só. Então, o que acontece? A Secretaria de Mobilidade não pode investir nem pode legislar sobre Soledad, porque aqui [Soledad] [o legislador] deve ser o prefeito de Soledad. Por isso, tomou-se a decisão de encarregar a AMBQ, mas o que acontece? A AMBQ não tem força técnica nem recursos para tal gestão. Então: a AMBQ tem a maior responsabilidade, mas você olha e são apenas três pessoas... (Entrevistado 3).

O sistema Transmetro, embora tenha cobertura até o município de Soledad, é um projeto principalmente distrital. A Prefeitura de Barranquilla é quem realmente lidera as ações, assim como o investimento de recursos. Contudo, os funcionários da Secretaria distrital de Mobilidade contatados para a presente pesquisa não quiseram falar sobre o Transmetro, sob alegação (ver anexos) de que sua função restringe-se ao transporte individual (tipo táxi e automóveis) e à fiscalização do trânsito. Não obstante, a entidade ostenta a responsabilidade pelo planejamento da mobilidade geral do Distrito e, no ano de 2012, contratou o já mencionado diagnóstico de mobilidade, como base para criação e desenvolvimento de um plano diretor para Barranquilla (Plan Maestro de Movilidad).

Assim sendo, a declaração da AMBQ como autoridade única de transporte não significou um avanço para a constituição de um sistema de transporte metropolitano integrado. Ao contrário, a duplicação de funções é identificada como um dos problemas fundamentais para a mobilidade, de acordo com o diagnóstico feito em 2012:

[...] face à gestão do transporte público, apresenta-se uma potencial duplicidade de responsabilidades institucionais entre as entidades. Assim, tanto a Área

Metropolitana [AMBQ] como a Secretaria de Movilidad [Secretaria de Mobilidade] têm responsabilidade na orientação das políticas de transporte público urbano e na definição dos percursos do transporte intermunicipal na jurisdição do Distrito, ainda que a Área Metropolitana de Barranquilla seja a autoridade de transporte de massa e coletivo dentro de sua jurisdição. Mesmo as funções de controle do transporte público coletivo são desempenhadas através de convênio entre a Área Metropolitana e a Secretaria Distrital de Movilidad, a qual impuliona o processo todo (ALCALDÍA DE BARRANQUILLA, 2012, p. 9; tradução nossa⁸²).

O funcionário da AMBQ expõe, durante a entrevista, que não existe um planejamento unificado que oriente todas as instituições para a mesma direção e que cada município planeja de acordo com sua capacidade e seu critério.

Nós [AMBQ] trabalhamos ou estamos trabalhando em um plano diretor de mobilidade metropolitano. A Secretaria de Mobilidade contratou um plano diretor distrital, mas os municípios não têm a mesma força econômica do Distrito para fazer isso, e não dão importância [a isso]. Além disso, o Distrito não considerou muitas variáveis que são geradas pelos municípios. Por exemplo, Galapa e Puerto Colombia são praticamente municípios-dormitórios de Barranquilla; as pessoas viajam constantemente, trabalham, estudam na cidade, mas moram nos municípios, que praticamente são território de Barranquilla. Então esses deslocamentos se dão em um território metropolitano, não distrital. Por isso o plano diretor deve ter um alcance metropolitano (Entrevistado 3).

Com as responsabilidades de mobilidade segregadas entre a AMBQ e as diferentes entidades distritais e municipais, no ano de 2003 foi criada a empresa Transmetro. Como entidade gestora, a Transmetro devia executar o projeto do SITM e coordenar a posterior operação. O professor e ex-funcionário da Transmetro viveu de perto o processo e assim o descreve:

No início, na etapa de planejamento, era unicamente a Transmetro como empresa industrial e comercial do Estado, uma empresa exclusivamente com capital estatal, mas com um estatuto jurídico diferente. Era responsável por receber o dinheiro e administrá-lo para construir a infraestrutura, para planificá-la, desenhá-la e supervisá-la. Paralelamente, abriram-se licitações para a operação. Na licitação da operação do sistema, foram convidados a participar os transportadores locais. A rigor, devia ser uma licitação aberta ao mercado mundial, mas isso era um problema político delicado, porque os transportadores são muito fortes e implicava um impacto social muito grande, no momento em que estranhos chegaram a ficar com o negócio. Então fizeram-se vários mecanismos de participação e foram montadas duas companhias cujos donos são os mesmos transportadores do sistema público coletivo [tradicional] [...] (Entrevistado 3).

⁸² O trecho correspondente na edição original é: [...] frente a la gestión del transporte público se presenta una potencial duplicidad de competencias institucionales entre los organismos y entidades. Es así como tanto la el Área Metropolitana como la Secretaría Distrital de Movilidad, tienen competencia en la orientación de las políticas en materia de transporte público urbano y en la definición de los recorridos de transporte intermunicipal en la jurisdicción del distrito, aun, cuando el Área Metropolitana de Barranquilla es la autoridad de transporte masivo y colectivo dentro de su jurisdicción. Incluso las labores de control del transporte público colectivo se hacen a través de convenio entre el Área Metropolitana y la Secretaría Distrital de Movilidad, quien impulsa todo el proceso.

Atendendo às normas nacionais e sob vigilância direta do Ministerio de Transporte, a Transmetro foi responsável pelo processo de construção da infraestrutura e de estabelecimento dos contratos para operação e arrecadação por meio de concessões a empresas privadas. Esse esquema de administração, proposto na política nacional, é coerente com as diretrizes do Banco Mundial e devia garantir o controle por parte das entidades públicas e a prestação do serviço pelos operadores privados.

Os operadores de transporte do sistema estão obrigados a garantir a prestação do serviço público de transporte de massa de passageiros, sob as condições de liberdade de acesso, qualidade, padrões de serviço e segurança dos usuários, com a permanência e continuidade que a Transmetro S.A. determinar (ALCADIA DE BARRANQUILLA, 2012, p. 120⁸³).

Contudo, apesar das responsabilidades assumidas pelas empresas concessionárias, são constantes as notícias sobre os descumprimentos dos operadores e a incapacidade das entidades públicas para enfrentar o problema. “Casi la mitad de los buses de Transmetro están fuera de servicio” (Quase metade dos ônibus do Transmetro está fora de serviço); “Obras en el Portal de Barranquillita van en un 33%” (Obras no Portal de Barranquillita vão a 33%) (manchetes de El Heraldo, 2013). Estas manchetes mostram que os operadores faltam aos compromissos assumidos e a administração pública não exerce um controle efetivo sobre o serviço. Mais um exemplo dessa questão foi registrado por El Heraldo no dia 6 de novembro de 2013, quando uma das concessionárias se recusou a pagar os custos de vigilância das estações do Transmetro (“‘Recaudos SIT no tiene recursos para vigilancia en Transmetro’: Santander Castillo”) e tal função teve que ser assumida pela Prefeitura da cidade, mesmo que o contrato de concessão, firmado por um tempo de 15 anos com a empresa Recaudos SIT, incluísse a vigilância como obrigação da concessionária.

O gerente da Recaudos SIT, Santander Castillo, afirmou ao El Heraldo que a entidade sob sua responsabilidade não tem recursos para assumir o serviço de vigilância no Transmetro, [serviço que], aliás, está contemplado no contrato de concessão por 15 anos. Disse que tal serviço é prestado através das câmeras de segurança que estão conectadas com a central de Polícia (EL HERALDO, 6 de novembro de 2013; tradução nossa⁸⁴).

⁸³ O trecho correspondente na edição original é: Los operadores de transporte del sistema tienen la obligación de garantizar la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros, en condiciones de libertad de acceso, calidad, estándares de servicio y seguridad de los usuarios, con la permanencia y continuidad que determine TRANSMETRO S.A.

⁸⁴ O trecho correspondente na edição original é: El gerente de Recaudos SIT, Santander Castillo, había precisado a El Heraldo que la entidad a su cargo no tiene recursos para asumir el servicio de vigilancia en Transmetro,

As situações antes descritas evidenciam que, em Barranquilla, a segregação de funções ainda não permite a organização da mobilidade, e as exigências dos investidores privados prevalecem sobre as disposições das entidades públicas, como já acontecia com o transporte coletivo tradicional. Durante anos, o negócio do transporte coletivo em Barranquilla esteve dividido entre mais de uma dezena de empresas afiliadas e milhares de proprietários e motoristas, os quais, com bastante autonomia, conduziam o transporte de pessoas na cidade. Ainda hoje, como apresenta o estudo diagnóstico contratado pela Secretaria Distrital de Movilidad (2012), esse modelo continua.

A função de controle que a entidade municipal responsável pela regulação [do transporte coletivo tradicional] em geral deve executar carece dos elementos necessários para a execução dessa função, resultando, em consequência, em serviços anárquicos na gestão operativa que se traduzem em abandono dos serviços autorizados, mudanças nos percursos e intervalos de despacho e frequências acomodadas às necessidades da empresa (ALCALDIA DE BARRANQUILLA, 2012, p. 11; tradução nossa⁸⁵).

Esse esquema de anarquia na prestação do serviço permanece e também é reproduzido no sistema de massa. Se a organização do transporte tradicional tem atuado com liberdade e sem maior controle das autoridades, na operação do Transmetro os mesmos transportadores estão impondo suas condições. O governo local continua sem os mecanismos necessários para regular a atividade e garantir a prestação de um serviço de boa qualidade e, como se vê na citação a seguir, a vontade dos investidores privados continua prevalecendo.

A Transmetro [...] diz que a Metrocaribe [operadora do Transmetro] não tem cumprido sua obrigação de vincular a totalidade da frota, [o] que deveria ter [sido feito] no mês de janeiro de 2011, como se estipulou inicialmente no contrato. Hoje ainda falta pôr em funcionamento 34 ônibus. Além disso, diz que os ônibus associados às empresas Lolaya e Monterrey [transporte tradicional], parceiras da Metrocaribe S.A., concorrem com a Transmetro na linha troncal Murillo. Estas empresas tiram do sistema mais de 30.000 passageiros por dia, afirma (EL HERALDO, 24 de junho de 2013; tradução nossa⁸⁶).

pese a que está contemplado en el contrato de concesión a 15 años. Dijo que el servicio se presta a través de las cámaras de seguridad que están conectadas a la central de Policía.

⁸⁵ O trecho correspondente na edição original é: La función de control que debe ejercer el ente municipal encargado de su regulación, en la generalidad de los casos, carece de los elementos necesarios para ejecutar esta labor, derivándose en consecuencia, servicios anárquicos en el manejo operativo que se traducen en abandono de servicios autorizados, cambios en sus recorridos e intervalo de despachos y frecuencias acomodadas a las necesidades de la empresa.

⁸⁶ O trecho correspondente na edição original é: Transmetro [...] dice que Metrocaribe no ha cumplido con su obligación de vincular la totalidad de la flota, que debió tener en el mes de enero de 2011, como se estipuló inicialmente en el contrato. A la fecha le falta poner en operación 34 buses. Además, dice que los buses afiliados a las empresas Lolaya y Monterrey, socias de Metrocaribe S.A., le compiten a Transmetro en la troncal Murillo. Estas empresas le quitan más de 30.000 pasajeros diarios al sistema, asegura.

As notícias sobre a concorrência (7%) que representam outras formas de transporte coletivo para o novo sistema apontam que os ônibus do sistema tradicional ainda transitam sobre um dos corredores do Transmetro (Calle Murillo), afetando a sua rentabilidade: “Buses transitan por Murillo amparados por un juez” (Ônibus transitam por Murillo protegidos por um juiz); “Movilidad interpone denuncia contra juez por permitir tránsito de buses por la Murillo” (Secretaria de Mobilidade faz reclamação contra juiz por permitir trânsito de ônibus por Murillo); “AMB ha fallado en reestructuración de rutas”: Viceministro de Transporte” (AMBQ tem fracassado na reestruturação das rotas: Vice-Ministro de Transporte). Também se registra a competição que representam os transportes informais como os táxis, que prestam serviço coletivo cobrando a cada passageiro um valor igual ou próximo ao do sistema de massa e fazendo percursos muito parecidos. “Táxis compiten en forma desleal con Transmetro y con los buses” (Táxis concorrem de forma desleal com Transmetro e com os ônibus).

Estas notícias não só mostram o interesse dos operadores de continuar com um negócio mais rentável, como também evidenciam a fraqueza das instituições públicas para realmente organizar um transporte integrado que possa melhorar as condições de mobilidade da população e executar um planejamento e controle real sobre as diferentes formas de transporte. A configuração de um sistema “integrado” parece ter ficado apenas no nome – SITM --, enquanto os operadores lutam por seus interesses particulares e o sistema tradicional se mantém como concorrente e não como parte de um sistema coordenado.

[...] é necessário fazer uma revisão das rotas que atualmente coincidem em mais de 90% do percurso com o sistema [Transmetro] e que contam com autorização legal da autoridade de transporte para que [essas rotas] sejam eliminadas e assim permitam à Transmetro integrar-se ao sistema tradicional, e não a concorrência ou o canibalismo que têm acontecido desde que [a empresa começou a operar (EL HERALDO, 30 de junho de 2013⁸⁷).

Nesse contexto, embora as diretrizes do Banco Mundial asseverem que a participação da iniciativa privada na operação dos sistemas de transporte deve ser acompanhada de um fortalecimento das instituições locais que deveriam regulá-los, pouca atenção foi dada para reforçar técnica e institucionalmente a AMBQ e a mesma empresa gestora, a Transmetro. Nos planos do sistema (o CONPES de 2013 e nos passados) não se incluem orçamentos para

⁸⁷ O trecho correspondente na edição original é: ...hay que hacer una revisión de las rutas que actualmente tienen coincidencia en su recorrido en más de un 90% con el sistema y que cuentan con la autorización legal de la autoridad de Transporte para que esas rutas salgan y así le permitan a Transmetro tener una complementariedad con el sistema tradicional y no una competencia o canibalismo que es lo que se ha dado desde que arrancó operaciones.

investir em fortalecimento e/ou reestruturação das instituições. Antes de se organizar a base institucional que deveria direcionar o sistema, velando pelos interesses dos usuários, foram feitos investimentos em infraestrutura, prevalecendo os interesses privados, como sempre ocorreu no serviço de ônibus tradicional.

O engenheiro de transporte da Universidad del Norte acrescenta outro motivo para explicar o poder dos transportadores tradicionais:

Os empresários do transporte não querem mudar, e é precisamente por isso que a lei não muda. Eles são extremamente poderosos, apesar de serem tão atomizados, mas por que são assim? Porque os políticos devem muito a eles nas eleições. Esses caras são os que colocam o transporte nas eleições, e há muitos transportadores que são políticos (Entrevistado 5).

Apesar de o Estado colombiano conseguir implementar o Transmetro, as pressões dos transportadores por obter lucro prevalecem sobre o objetivo de prestar um serviço de qualidade. O resultado dessa segregação de funções e recursos entre entidades públicas e privadas têm sido o enfraquecimento ainda maior do papel do Estado como protetor da mobilidade da população e a confirmação do seu papel como fiador da iniciativa privada, tendo que ajustar as condições para garantir o lucro desses investidores. No caso de Barranquilla, a implementação da política nacional não só conseguiu a mudança dos equipamentos urbanos, como o orçamento e as instituições foram maquiadas para que a circulação do Transmetro se tornasse realidade. Mas o que ainda permanece são as formas precárias de mobilidade para a maioria da população e a busca do lucro pelos donos do capital.

3.6 Tópicos conclusivos

- a. Barranquilla, com a implementação do Transmetro, aderiu à política de transporte de massa da Colômbia e teve que adaptar seu orçamento e suas instituições.
- b. A Área Metropolitana de Barranquilla, formada por quatro municípios (Galapa, Puerto Colombia, Soledad e Malambo) e o distrito de Barranquilla, conta com cerca de 2 milhões de habitantes.

- c. Aproximadamente 2/3 dos deslocamentos urbanos do distrito são feitos em transporte público coletivo.
- d. Antes da implementação do Transmetro, Barranquilla apresentava os problemas de mobilidade característicos das cidades colombianas: excesso de oferta de transporte público e a conseqüente guerra del centavo, proliferação de automóveis particulares, congestionamento e poluição do ar.
- e. Os problemas do transporte coletivo tradicional são consequência da atomização do setor, da operação artesanal e da fraquíssima regulação das entidades públicas.
- f. O Projeto Transmetro é uma pequena réplica do modelo Transmilenio (13,4km vis-à-vis 41km de troncais). O tempo de sua implantação em Barranquilla, porém, foi o dobro.
- g. Os custos de parte da infraestrutura (oferecida como concessão) e da desintegração física da frota antiga foram incluídos na tarifa paga pelos usuários do Transmetro.
- h. A maioria da população continua utilizando o sistema tradicional de ônibus. Do alvo de 38% dos usuários do transporte público coletivo, o Transmetro capta 10% a 15%.
- i. As rotas de ônibus tradicional concorrem com as linhas alimentadoras e troncais do Transmetro, afetando a estabilidade financeira do sistema de massa.
- j. Desde sua implantação, o Transmetro está em crise financeira. Segundo os operadores, a tarifa não cobre os custos de operação do sistema. Para compensar os custos, os operadores reduzem o nível do serviço oferecido aos usuários.
- k. As soluções para a crise crônica têm focado em transferências de dinheiro para as concessionárias, visando desonerar a tarifa (infraestrutura e desintegração) como método para obrigá-los a cumprir os compromissos contratuais.
- l. A responsabilidade pela regulação e planejamento do sistema de massa é distribuída entre diversas instituições que não atuam coordenadamente, o que resulta em maiores dificuldades para conduzir efetivamente o transporte de pessoas na Área Metropolitana.

- m. O Transmetro foi uma iniciativa do governo nacional, de execução distrital. A AMBQ ainda não é uma entidade de fato metropolitana, com capacidade de coordenar e planejar o transporte de pessoas na região.
- n. A estruturação do sistema em torno das dinâmicas de mercado, como o Banco Mundial e a política nacional recomendaram, não redundou em um sistema sustentável, nem sensível às demandas dos usuários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 7 de outubro de 2011, o atual presidente da República da Colômbia, Juan Manuel Santos, anunciou uma nova política de mobilidade urbana, afirmando que alguns dos sistemas de transporte de massa “se han quedado cortos frente a la necesidad de un modelo integral y sostenible” (ficaram aquém da necessidade de um modelo integrado e sustentável) (REPÚBLICA DE COLÔMBIA, 2011).

Com esta declaração o mandatário não só aceita o fracasso da política de transporte de massa implementada desde no ano 2000, mas retoma o projeto de construção de um sistema sobre trilhos para Bogotá, o esperado Metrô de Bogotá. Parece que, naquele ano, o governo nacional embarcou no trem da modernidade do transporte -- aliás, sem ter previamente estabelecido sua estação de destino, porque os investimentos recentes apontam para um panorama de mudanças urbanas nunca antes visto no país, mas os avanços na qualidade e o acesso ao transporte urbano não são evidentes.

Burbano, abordando o processo de modernização do transporte na Colômbia, salienta:

A renovação é feita em torno de questões tecnológicas que têm uma postura voltada para a irrupção de sinais. Apresenta-se como se os sinais tecnológicos dessem o caráter de moderno, além de suas significações sociais, as quais não representam a primazia de um pensamento moderno (BURBANO, 2012, p. 135; tradução própria⁸⁸).

As principais cidades da Colômbia – entre elas Cali, Pereira, Cartagena e Barranquilla –, imitando o modelo do Transmilenio, iniciaram projetos de transporte de massa tipo BRT. Esses sistemas hoje apresentam graves problemas técnicos e financeiros que os colocam à beira da insolvência. Igualmente, o famoso e reconhecido Transmilenio já superou sua capacidade,⁸⁹ enquanto os cidadãos de Bogotá continuam dependendo principalmente do transporte tradicional e solicitando a construção de um sistema de metrô, o qual o BRT parecia haver adiado.

⁸⁸ Texto na edição original: La renovación se realiza en torno a aspectos tecnológicos que tienen una postura enfocada en la irrupción de signos. Se muestra como si los signos tecnológicos dieran el carácter de moderno, más allá de que sus significaciones sociales no representan la primacía de un pensamiento moderno.

⁸⁹ Atualmente se considera que o Transmilenio está alcançando os limites de sua capacidade. Especialmente a linha troncal da Avenida Caracas (primeira fase) é insuficiente e a superlotação dos ônibus e estações é constante, já que ficou como o único eixo de transporte coletivo norte-sul nessa área da cidade. Igualmente a deterioração da infraestrutura viária e dos ônibus estão afetando a velocidade dos deslocamentos e o conforto dos passageiros. Os protestos e reclamações dos usuários são recorrentes, o que tem feito reviver na cena política do país a necessidade de se construir um sistema de transporte sobre trilhos em Bogotá.

Os problemas de mobilidade nas cidades colombianas são resultado de uma história de desinteresse dos governos por prover sistemas de transporte coletivos eficientes e da perpetuação do transporte como um modelo de negócio artesanal para os investidores privados. Nessas condições, a capacidade de se deslocar nas cidades colombianas (direito fundamental da população) tornou-se um desafio cotidiano, principalmente para quem não pode comprar um automóvel e deve suportar as condições dos transportes coletivos. Sobre essa base histórica, hoje se introduzem novos elementos, fruto dos investimentos para a criação de modelos BRT, os quais envolvem exigências de instituições financeiras internacionais e uma nova política nacional de transporte de massa. Contudo, estas novidades ainda não provocaram uma mudança significativa nas condições de mobilidade nas cidades colombianas; as contradições do sistema antigo prevalecem e novos problemas começam a afetar a população.

A primeira contradição que se evidencia no caso de Barranquilla está na assimetria de poder na tomada de decisões dos atores envolvidos, a qual está ligada aos aportes econômicos de cada ator (HURTADO; TORRES; MIRANDA, 2011): Banco Mundial, autoridades nacionais, governos locais, entidades metropolitanas e empresas gestoras dos SITM. Sob a lógica de “quem contribui com mais, decide”, esses projetos, que deveriam ser iniciativas locais fruto das demandas das populações, se deram como imposições do governo nacional nas cidades, as quais não estavam preparadas, nem institucional nem economicamente, para desenvolver esse tipo de projetos. Essa forma de organização mostra uma atitude passiva dos atores locais e metropolitanos, face à gestão de seus próprios projetos e uma forte dependência do governo nacional (HURTADO; TORRES; MIRANDA, 2011).

No caso de Barranquilla, tal passividade fez com que a cidade cumprisse as solicitações da política nacional, adaptando superficialmente o orçamento e suas instituições. Com essa maquiagem a cidade conseguiu ter acesso aos recursos nacionais para implementar o sistema Transmetro. Não obstante, o resultado não foi um melhoramento na mobilidade urbana compatível com os investimentos realizados, mas sim uma maior dependência dos mecanismos de financiamento nacionais e internacionais, pois, face à crise financeira crônica do sistema, a solução da cidade é pedir mais dinheiro ao governo central.

Sob a mesma lógica, a participação da iniciativa privada nos sistemas de transporte de massa, condição do Banco Mundial e da política nacional como receita do sucesso, apresenta mais uma contradição e é uma afiada faca de dois gumes. Quando se analisa a história dos transportes coletivos na Colômbia, a participação da iniciativa privada no setor esteve presente desde o próprio surgimento dos sistemas de ônibus nas cidades colombianas. A

autonomia dos transportadores sempre fez parte da dinâmica, assim como o ajuste do serviço de acordo com os ganhos da atividade, o que redundou em serviços de má qualidade e inseguros para os cidadãos. Porém, esse arranjo sempre foi rentável para as empresas e os proprietários de veículos, assim como sustentável para os governos, os quais, durante anos, limitaram-se a exercer controle sobre a tarifa, poupando-se de qualquer subsídio ao transporte público.

Ignorando a experiência passada, a recente política de transporte de massa deu prioridade à participação das mesmas empresas privadas, afirmando que isto se traduziria em serviços eficientes, serviços de qualidade e acessíveis à população. Como se a geração de uma infraestrutura nova pudesse compensar as dinâmicas nocivas dos antigos interesses econômicos, ou como se os problemas do sistema tradicional fossem resultado das carências da infraestrutura e não da luta econômica da iniciativa privada em um ambiente de escassa regulação e fraco planejamento pelo Estado.

Mesmo que os documentos recentes do Banco Mundial falem da importância dos mecanismos de regulação e planejamento, a ingerência da entidade nos novos sistemas concentrou-se em supervisionar a fase de construção da infraestrutura e a elaboração dos contratos de concessão. Foi assim que a política de massa que devia revolucionar todo o setor deixou as instituições antigas correndo atrás dos novos sistemas, sendo que, segundo o Banco, a chave do sucesso das transformações na mobilidade é uma regulação efetiva:

O sucesso [dos sistemas de transporte urbano] depende crucialmente de que haja suficiente capacidade institucional em nível local para desenhar o sistema regulador, gerir o processo de licitações, fiscalizar o desempenho e exigir o cumprimento das cláusulas contratuais pelos operadores. Como esta condição raramente é cumprida, essas «melhores práticas» devem ser tratadas como o alvo supremo de médio a longo prazo, mas deve-se traçar um caminho de câmbio que seja flexível, gradual e dinâmico para alcançá-lo (WORLD BANK, 2008, p. 8).

Eis a resposta à questão sobre o fracasso dos sistemas de massa anunciado pelo presidente da Colômbia: a incapacidade para planejar, executar e gerir a mobilidade das cidades, não como a mera implementação de tecnologias, e sim como uma política integrada que abranja todas as formas de deslocamento urbanos e cujo bojo esteja nas demandas dos cidadãos e nas dinâmicas produzidas pelos contextos urbanos.

A política nacional concentra-se no desenvolvimento de sistemas economicamente sustentáveis; e, para alcançar esse objetivo, configura um negócio a ser explorado por um grupo circunscrito de empresas às quais pretende garantir condições de lucro. Paradoxalmente, a garantia de lucro depende não só do fornecimento da infraestrutura (vias,

estações, oficinas etc.), mas da eliminação de possíveis concorrentes com o novo sistema. Então, uma solução dita de mercado depende crucialmente de se criar um entorno no qual o mercado não opere livremente.

A política também estabelece que a responsabilidade do Estado deveria estar focada na proteção da população, para que a dinâmica do mercado não atinja negativamente estratos de menor renda. Porém, como demonstrou o caso de Barranquilla, prevalece o primeiro objetivo, garantir o lucro da iniciativa privada: ante a crise do Transmetro, o papel do Estado fica restrito a salvaguardar os ganhos das concessionárias do sistema, enquanto as necessidades dos usuários vão sendo adiadas. Resta aos cidadãos esperar que as empresas encontrem o ponto de equilíbrio que assegure o lucro desejado, para que estas se importem com as condições de mobilidade dos usuários. Essa postura não introduz uma mudança significativa a respeito do jeito de regular o transporte tradicional, no qual os ganhos das empresas orientam as condições do serviço.

Burbano afirma que, em suas leis, a Colômbia se define

[...] como um Estado social de direito com igualdade de oportunidades econômicas e sociais, mas suas políticas estão pensadas e operadas a partir de lógicas de proteção às pessoas com maior poder aquisitivo. Portanto, as mais-valias se definem como direitos que privilegiam as elites, e os processos sociais de proteção aos menos favorecidos se enunciam como caritativos (BURBANO, 2012, p. 137; tradução nossa⁹⁰).

Embora as condições de mobilidade sejam deficientes, desconfortáveis e/ou inseguras, a maior parte da população tem que fazer uso dos meios de transporte coletivos, pois os usuários, clientes deste negócio, são uma população cativa. Sua renda, na maioria dos casos, não lhes permite escolher outros meios de transporte, como o automóvel ou o táxi. A demanda de mobilidade do grosso da população não depende da qualidade dos deslocamentos, mas do preço da tarifa. Esta situação permite aos investidores privados diminuir os níveis do serviço e pressionar as autoridades para controlarem as ameaças aos seus lucros (como a proliferação dos transporte informais), tanto no sistema de massa como no transporte tradicional. Este cenário contraria radicalmente a postura do Banco Mundial de que “a concorrência favorece os pobres” (BANCO MUNDIAL, 1996 e 2003).

⁹⁰ O trecho correspondente na edição original é: [...] como un estado social de derecho con igualdad de oportunidades económicas y sociales, pero sus políticas están pensadas y operadas desde lógicas de protección a las personas con mayor poder adquisitivo. Por lo tanto, las plusvalías se significan como derechos que privilegian las élites, y los procesos sociales de protección a los menos favorecidos se enuncian como caritativos.

Além do mais, nenhuma das melhorias que são reconhecidas como vantagens do modelo BRT (a parada nos pontos, o pagamento eletrônico, as frequências controladas, os combustíveis menos poluentes) é fruto de inclusão da iniciativa privada no sistema. Se fosse o caso, as décadas de livre operação dos transportadores tradicionais as teriam produzido, sem necessidade de uma nova política nem de investimentos milionários, uma vez que todas elas são passíveis de serem implementadas no transporte tradicional por meio de ônibus.

Nessa lógica, os problemas dos sistemas de massa nas cidades colombianas não demonstram a debilidade técnica do modelo BRT (que também utiliza veículos sobre pneus), mas as dificuldades do governo colombiano para gerenciar seus recursos e suas instituições, para enfrentar os problemas urbanos e mediar os interesses privados e as demandas da sociedade.

Se hoje realmente a vontade do presidente da Colômbia é a estruturação de sistemas integrados de mobilidade nas cidades colombianas, os projetos deveriam levar em conta as particularidades de cada centro urbano e, antes de reproduzir modelos ou tecnologias, deveria estudar as fraquezas e potencialidades institucionais e econômicas de cada cidade, assim como os interesses políticos locais. Não basta saber que as instituições locais são fracas, que os interesses privados são fortes: é preciso compreender que o custo de equilibrar as forças desses atores não se paga com empréstimos do Banco Mundial, mas sim ao assumir os custos políticos de fazer contrapeso ao capital e privilegiar os interesses dos usuários do transporte coletivo.

Só assim o governo nacional poderá apoiar projetos locais que realmente melhorem as condições de deslocamento dos cidadãos e ter certeza de que o trem da modernidade de fato conduz ao futuro.

REFERÊNCIAS

ALCALDÍA DE BARRANQUILLA. Sistema de transporte público colectivo y masivo. In: _____. **Formulación del plan maestro de movilidad del distrito de Barranquilla**. Barranquilla, 2012. Capítulo 9.

ALTVATER, E. **O fim do capitalismo como o conhecemos: uma crítica radical do capitalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

AMAR, G. **La Transmodalité: une mutation des transports urbains**. RATP, 2006. Disponível em <<http://www.ville-en-mouvement.com/taxi/telechargements/Amar.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

Área Metropolitana de Barranquilla (AMBQ). **Elaboración del Estudio Técnico Necesario para el Rediseño de la Reestructuración de las Rutas en Barranquilla y su Área Metropolitana**, Cuyos Resultados Permitan Adoptar Medidas Encaminadas a Implementar y Desarrollar Completamente el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros en su Fase I, y Determinar el Sistema de Rutas del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) y el Transporte Público Colectivo (TPC). Barranquilla, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Apresenta os objetivos de Banco**. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/KVCI8W0VA0>, 2011.>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Apresenta os objetivos na área do transporte do Banco**. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/EXTURBANTRANSPORT/0,,contentMDK:22349333~menuPK:8244766~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:341449,00.html>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Cidades em movimento: estratégia de transporte urbano do Banco Mundial**. Sumatra Editorial, 2003.

BARAT, J. **Estrutura metropolitana e sistema de transportes: estudo do caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

BARRANQUILLA. **Decreto nº1011 de 2011**. Decreto nº 1.011 de diciembre 19 de 2011. Por medio del cual se liquida el presupuesto de rentas y gastos del distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla para la vigencia fiscal 2012. Disponível em: <http://www.barranquilla.gov.co/informacion-financiera/proyecto-de-presupuesto/doc_download/1422-decreto-1011-de-2011-liquidacion-del-presupuesto-2012?lang=es>. Acesso em: 23 jul. 2014.

BENACH, N.; SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas y producción de imágenes de la ciudad contemporánea: un análisis comparativo entre Barcelona y Curitiba. In: CARRIÓN F.; WOLLRAD, Dörte (Ed.). **La ciudad: escenario de comunicación**. Quito: FLACSO, 1999.

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, v. 1.

BOCAREJO, P. **Diseño Conceptual del Sistema de Transporte Público de Barranquilla y su Área Metropolitana**, 2002.

BURBANO, J. **Significaciones imaginarias sociales en el transporte colectivo de Bogotá**. Tesis (Doutorado em Psicologia), Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2012.

CARLOS, A.F. A. **Condição espacial**. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1995.

CASTELLS, M. **Problemas de investigación en sociología urbana**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1971.

_____. **La cuestión urbana**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1974.

CHOAY, F. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. São Paulo: Pós, v.16, n.25, jun. 2009.

CENTRO DE ESTUDIOS DE OPINIÓN (CEO). Escuela Francesa de Sociología Urbana: Compilación. [s.l.], **La Sociología en sus escenarios**, v.6, 2009. Disponível em: <<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/viewPDFInterstitial/1602/1255>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

CONLEY, J. A Sociology of Traffic: Driving, Cycling, Walking. In: VANNINI P. (Ed.). **Technologies of Mobility in the Americas**. [s.l.], Oxford & Bern: Peter Lang, 2012. Disponível em: <<http://www.people.trentu.ca/~jconley/435/conleytraffic.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES). 2808 **Ciudades y ciudadanía: la política urbana de El Salto Social**. Bogotá, 1995.

_____. **2999 Proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para la ciudad de Santa Fe de Bogotá**. Bogotá, 1998.

_____. **3093 Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá – seguimiento**. Bogotá, 2000.

_____. **3167 Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros**. Bogotá, 2002.

_____. **3260 Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo**. Bogotá, 2003.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES). **3305 Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano.** Bogotá, 2004.

_____. **3306 Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana.** Bogotá, 2004.

_____. **3348 Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana – seguimiento.** Bogotá, 2005.

_____. **3368 Política nacional de transporte urbano y masivo – seguimiento.** Bogotá, 2005.

_____. **3465 Concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, banca comercial y otras fuentes alternativas de fondeo hasta por un valor de US\$ 1.440 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente los aportes de la nación a los sistemas integrados de transporte masivo.** Bogotá, 2007.

_____. **3539 Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana – seguimiento e modificación.** Bogotá, 2008.

_____. **3788 Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana – seguimiento.** Bogotá, 2013.

EL HERALDO. **\$100 pesos aumentaría tarifa de pasajes en Transmetro y buses.** Barranquilla, 8 jan. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/100-pesos-aumentaria-tarifa-de-pasajes-en-transmetro-y-buses-95526>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Desde hoy, pasajes en buses y Transmetro suben \$100.** Barranquilla, 14 jan. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/desde-hoy-pasajes-en-buses-y-transmetro-suben-100-96345>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Mintransporte girará \$16 mil millones para obras del Par Vial.** Barranquilla, 19 jan. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/mintransporte-girara-16-mil-millones-para-obras-del-par-vial-96939>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Definen plan de choque para impulsar el Transmetro.** Barranquilla, 19 jan. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/definen-plan-de-choque-para-impulsar-el-transmetro-96897>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Operadores advierten sobre inminente colapso en Transmetro.**

Barranquilla, 22 jan. 2013. Local, não paginado. Disponível em: <<http://www.elheraldo.co/local/operadores-advierten-sobre-inminente-colapso-en-transmetro-97142>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Conductores anuncian un nuevo paro en el sistema Transmetro.**

Barranquilla, 4 fev. 2013. Local, não paginado. Disponível em: <<http://www.elheraldo.co/local/conductores-anuncian-un-nuevo-paro-en-el-sistema-transmetro-98777>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro: 70 buses fuera de servicio, ¿mantenimiento o daños?** Barranquilla, 6 fev. 2013. Local, não paginado. Disponível em: <<http://elheraldo.co/local/transmetro-70-buses-fuera-de-servicio-mantenimiento-o-danos-99059>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro recibirá capitalización de la Nación y la Alcaldía** / Transmetro podrá capitalizarse hasta por \$20 mil millones: Nación. Barranquilla, 7 fev. 2013. Local, não paginado. Disponível em: <<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-recibira-capitalizacion-de-la-nacion-y-la-alcaldia-99164>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **“Viví en carne propia lo que sufren los barranquilleros en Transmetro”.**

Barranquilla, 8 fev. 2013. Local, não paginado. Disponível em: <<http://www.elheraldo.co/local/vivi-en-carne-propia-lo-que-sufren-los-barranquilleros-en-transmetro-99434>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **20 buses de Transmetro regresan a operación** / Tiempo para transbordo en Transmetro pasó de 60 a 90 minutos. Barranquilla, 19 fev. 2013. Local, não paginado. Disponível em: <<http://elheraldo.co/local/tiempo-para-transbordo-en-transmetro-paso-de-60-a-90-minutos-100625>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Accidente con bus de Transmetro aviva quejas por el servicio.** Barranquilla, 28 fev. 2013. Local, não paginado. Disponível em: <<http://www.elheraldo.co/local/accidente-con-bus-de-transmetro-aviva-quejas-por-el-servicio-101910>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro anuncia que reparará todas sus estaciones.** Barranquilla, 3 mar. 2013. Local, não paginado. Disponível em: <<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-anuncia-que-reparara-todas-sus-estaciones-102185>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro mejoró vías en Soledad. Barranquilla,** 12 mar. 2013. Local, não paginado. Disponível em: <<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-mejoro-vias-en-soledad-103272>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Las infracciones más frecuentes en Transmetro.** Barranquilla, 18 mar. 2013. Local, não paginado. Disponível em: <<http://www.elheraldo.co/local/las-imprudencias-acechan-las-rutas-del-transmetro-103999>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **“AMB ha fallado en reestructuración de rutas”:** viceministro de Transporte. Barranquilla, 23 mar. 2013. Local, não paginado. Disponível em

em:<<http://www.elheraldo.co/local/amb-ha-fallado-en-reestructuracion-de-rutas-vice-ministro-de-transporte-104564>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Paro de trabajadores de Transmetro.** Barranquilla, 1º abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/paro-de-trabajadores-de-transmetro-105367>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Conductores de operadores de Transmetro levantan bloqueo en Portal del Soledad.** Barranquilla, 1º abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/conductores-de-operadores-de-transmetro-levantan-bloqueo-en-portal-del-soledad-105284>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Con reunión ante Mintrabajo, sindicato y operadores buscan llegar a acuerdo.** Barranquilla, 1º abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/con-reunion-ante-mintrabajo-sindicato-y-operadores-buscan-llegar-a-acuerdo-105363>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Fallo del Tribunal deja en firme contrato de Recaudos SIT Barranquilla.** Barranquilla, 1º abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/fallo-del-tribunal-deja-en-firme-contrato-de-recaudos-sit-barranquilla-105377>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Usuarios bloquearon Transmetro, por demoras.** Barranquilla, 8 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/usuarios-bloquearon-transmetro-por-demoras-106090>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro suspenderá 7 rutas alimentadoras por falta de buses/Por falta de buses, Transmetro suspende 7 rutas.** Barranquilla, 8 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-suspendera-7-rutas-alimentadoras-por-falta-de-buses-106122>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Desde hoy, 20 mil usuarios afectados por suspensión de 6 rutas de Transmetro.** Barranquilla, 9 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/desde-hoy-20-mil-usuarios-afectados-por-suspension-de-6-rutas-de-transmetro-106283>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Plan de choque para que Transmetro salga de crisis.** Barranquilla, 10 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/plan-de-choque-para-que-transmetro-salga-de-crisis-106373>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Capacidad de operación de Transmetro tocó fondo: Metrocaribe.** Barranquilla, 10 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/capacidad-de-operacion-de-transmetro-toco-fondo-metrocaribe-106322>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Crisis de Transmetro: ¿cuál es la salvación a corto plazo del sistema?** Barranquilla, 13 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível

em:<<http://www.elheraldo.co/local/crisis-de-transmetro-cual-es-la-salvacion-a-corto-plazo-del-sistema-106772>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Demanda de operadores no les exime de cumplir sus obligaciones:** gerente de Transmetro. Barranquilla, 14 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/demanda-de-operadores-no-les-exime-de-cumplir-sus-obligaciones-gerente-de-transmetro-106842>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro propone pacto para salir de crisis.** Barranquilla, 15 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-propone-pacto-para-salir-de-crisis-106974>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Cuatro concesionarios demandaron a la empresa Transmetro.** Barranquilla, 15 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/cuatro-concesionarios-demandaron-a-la-empresa-transmetro-106857>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro espera que Sistur vincule sus nuevos articulados.** Barranquilla, 16 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-espera-que-sistur-vincule-sus-nuevos-articulados-107034>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Obras en el Portal de Barranquillita van en un 33%.** Barranquilla, 17 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/obras-en-el-portal-de-barranquillita-van-en-un-33-107247>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **En una semana, 15 buses nuevos se vincularán a Transmetro.** Barranquilla, 17 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/en-una-semana-15-buses-nuevos-se-vincularan-a-transmetro-107112>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Informe preliminar de estudio revela que Transmetro sí es viable.** Barranquilla, 18 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/informe-preliminar-de-estudio-revela-que-transmetro-si-es-viable-107347>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Hoy se definieron en Bogotá nuevas medidas para sacar adelante a Transmetro.** Barranquilla, 18 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/hoy-se-definieron-en-bogota-nuevas-medidas-para-sacar-adelante-a-transmetro-107316>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Hay que resolver el problema estructural en Transmetro:** Alcaldesa. Barranquilla, 18 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/hay-que-resolver-el-problema-estructural-en-transmetro-alcaldesa-107248>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Bancos estudiarán medidas financieras para operadores de Transmetro.** Barranquilla, 19 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/bancos-estudiaran-medidas-financieras-para-operadores-de-transmetro-107507>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Bancos son aliados del gran pacto por Transmetro:** Fernández. Barranquilla, 21 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://m.elheraldo.co/local/bancos-son-aliados-del-gran-pacto-por-transmetro-fernandez-107617>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Juez ordena reintegrar a seis trabajadores de Sistur y Metrocaribe.** Barranquilla, 24 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/juez-ordena-reintegrar-a-seis-trabajadores-de-sistur-y-metrocaribe-108027>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Operadores de Transmetro sugieren que control sea a todo el sistema.** Barranquilla, 26 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/operadores-de-transmetro-sugieren-que-control-sea-a-todo-el-sistema-108273>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Operadores de Transmetro suspenden temporalmente 23 buses de la flota.** Barranquilla, 29 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/operadores-de-transmetro-suspenden-temporalmente-23-buses-de-la-flota-108505>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Presentan sistema de monorriel como complemento del Transmetro.** Barranquilla, 30 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/presentan-sistema-de-monorriel-como-complemento-del-transmetro-108716>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Usuarios, los más afectados con la crisis de Transmetro.** Barranquilla, 30 abr. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/usuarios-los-mas-afectados-con-la-crisis-de-transmetro-108712>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Operadores deben concentrarse en cumplirle a la ciudad:** Transmetro. Barranquilla, 1^o mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/operadores-deben-concentrarse-en-cumplirle-a-la-ciudad-transmetro-109220>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **“Operadores: lo que no se ganan en Transmetro se lo ganan en colectivo”:** Elsa Noguera. Barranquilla, 2 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/operadores-lo-que-no-se-ganan-en-transmetro-se-lo-ganan-en-colectivo-elsa-noguera-108851>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **“Si operadores no cumplen, se declarará caducidad del contrato”:** MinTransporte. Barranquilla, 3 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/si-operadores-no-cumplen-se-declarara-caducidad-del-contrato-mintransporte-109123>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **En julio deben estar rodando 210 buses de Transmetro.** Barranquilla, 5 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/en-julio-deben-estar-rodando-210-buses-de-transmetro-109305>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Fallo denegó demanda de transportadores contra AMB.** Barranquilla, 6 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/fallo-denego-demanda-de-transportadores-contr-amb-109471>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Se ‘varó’ el debate a Transmetro.** Barranquilla, 7 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/noticias/politica/se-varo-el-debate-a-transmetro-109567>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro pone en funcionamiento nuevas rutas troncales R50 y S50.** Barranquilla, 8 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-pone-en-funcionamiento-nuevas-rutas-troncales-r50-y-s50-109669>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Se inyectarán los recursos que sean necesarios a Transmetro:** Lacouture. Barranquilla, 14 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/se-inyectaran-los-recursos-que-sean-necesarios-a-transmetro-lacouture-110255>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Piden más seguridad para las estaciones del Transmetro.** Barranquilla, 20 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/piden-mas-seguridad-para-las-estaciones-del-transmetro-111068>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Aumentará la seguridad en todas las estaciones de Transmetro.** Barranquilla, 21 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/aumentara-la-seguridad-en-todas-las-estaciones-de-transmetro-111131>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Incrementan vigilancia policial en estaciones de Transmetro.** Barranquilla, 22 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/incrementan-vigilancia-policial-en-estaciones-de-transmetro-111239>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Además del refuerzo policial, habrá patrullajes en Transmetro.** Barranquilla, 22 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/ademas-del-refuerzo-policial-habra-patrullajes-en-transmetro-111355>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Autoridades locales deben decidir si subsidian Transmetro:** Viceministro. Barranquilla, 24 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/autoridades-locales-deben-decidir-si-subsidian-transmetro-viceministro-111596>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro no ha incurrido en retrasos: Fernández.** Barranquilla, 26 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-no-ha-incurrido-en-retrasos-fernandez-111733>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Operadores de Transmetro deben reestructurar deudas.** Barranquilla, 26 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/operadores-de-transmetro-deben-reestructurar-deudas-111643>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro reduce frecuencias.** Barranquilla, 28 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-reduce-frecuencias-111836>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Movilidad en el Distrito: una visión de futuro.** Barranquilla, 29 mai. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/movilidad-en-el-distrito-una-vision-de-futuro-111985>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Concejo pregunta qué pasó con el par vial de la carrera 50.** Barranquilla, 6 jun. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/noticias/politica/concejo-pregunta-que-paso-con-el-par-vial-de-la-carrera-50-113061>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Metrocaribe se acogió a Ley de Insolvencia Económica.** Barranquilla, 24 jun. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://elheraldo.co/local/metrocaribe-se-acogio-a-ley-de-insolvencia-economica-114965>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Metrocaribe está obligada a cumplir sus compromisos contractuales:** Transmetro. Barranquilla, 24 jun. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/metrocaribe-esta-obligada-a-cumplir-sus-compromisos-contractuales-transmetro-115012>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro recurriría a la operación directa si Metrocaribe se retira.** Barranquilla, 25 jun. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://m.elheraldo.co/local/transmetro-recurriria-a-la-operacion-directa-si-metrocaribe-se-retira-115123>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Buses de Lolaya y Monterrey bloquearon por dos horas la calle Murillo.** Barranquilla, 27 jun. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/buses-de-lolaya-y-monterrey-bloquearon-la-murillo-por-dos-horas-115452>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Autoridades seguirán haciendo operativos contra rutas no autorizadas en la Murillo.** Barranquilla, 28 jun. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/autoridades-seguiran-haciendo-operativos-contrarutas-no-autorizadas-en-la-murillo-115567>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **¿Va Transmetro por la ruta indicada?** Barranquilla, 30 jun. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/va-transmetro-por-la-ruta-indicada-115767>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Una mujer herida tras nuevo ataque con piedras a bus de Transmetro.** Barranquilla, 2 jul. 2013. Local, não paginado. Disponível

em:<<http://www.elheraldo.co/judicial/una-mujer-herida-tras-nuevo-ataque-con-piedras-a-bus-de-transmetro-116008>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Por operativos en Murillo, 25% creció demanda en Transmetro.**

Barranquilla, 4 jul. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://m.elheraldo.co/local/por-operativos-en-murillo-25-crecio-demanda-en-transmetro-116199>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro activa nuevos servicios de refuerzo para mejorar su oferta.**

Barranquilla, 9 jul. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://m.elheraldo.co/local/transmetro-activa-nuevos-servicios-de-refuerzo-para-mejorar-su-oferta-116765>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Rutas A0-1 Centro y A1-2 Las Palmas fueron reactivadas por Transmetro.**

Barranquilla, 1º ago. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/rutas-a0-1-centro-y-a1-2-las-palmas-fueron-reactivadas-por-transmetro-119397>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **María Modelo' ya no pasa por Murillo.** Barranquilla, 10 ago. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/maria-modelo-ya-no-pasa-por-murillo-78023>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro presentó proyecto Par Vial de la 50 a arquitectos.**

Barranquilla, 14 ago. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-presento-proyecto-par-vial-de-la-50-a-arquitectos-120984>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Reactivado el paso al Portal de Soledad de Transmetro.** Barranquilla, 14 ago. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/reactivado-el-paso-al-portal-de-soledad-de-transmetro-120889>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Malestar no se debía a Transmetro:** Fernández. Barranquilla, 15 ago. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/malestar-no-se-debia-a-transmetro-fernandez-121145>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Servicio expreso R10-S10 no parará en estaciones Atlántico y La Arenosa.**

Barranquilla, 15 ago. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://elheraldo.co/local/servicio-expreso-r10-s10-no-parara-en-estaciones-atlantico-y-la-arenosa-121035>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **“Táxis compiten en forma desleal con Transmetro y con los buses”:**

transportadores. Barranquilla, 20 ago. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/taxis-compiten-en-forma-desleal-con-transmetro-y-con-los-buses-transportadores-121585>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Culmina mantenimiento preventivo de estaciones de Transmetro.**

Barranquilla, 28 ago. 2013. Local, não paginado. Disponível

em:<<http://www.elheraldo.co/local/culmina-mantenimiento-preventivo-de-estaciones-de-transmetro-122444>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Denunciarán a juez que dio vía libre a rutas por Murillo.** Barranquilla, 21 set. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/denunciaran-a-juez-que-dio-via-libre-a-rutas-por-murillo-125549>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Movilidad demandará por buses de Lolaya y Monterrey que aún transitan por Murillo.** Barranquilla, 21 set. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/movilidad-demandara-por-buses-de-lolaya-y-monterrey-que-transitan-por-murillo-125468>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **“Buses transitan por Murillo amparados por un juez”.** Barranquilla, 23 set. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/buses-transitan-por-murillo-amparados-por-un-juez-125664>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Se reactivaron obras de construcción del Portal de Barranquillita de Transmetro.** Barranquilla, 27 set. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/se-reactivaron-obras-de-construccion-del-portal-de-barranquillita-de-transmetro-126301>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Movilidad interpone denuncia contra juez por permitir tránsito de buses por la Murillo.** Barranquilla, 21 out. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/movilidad-interpone-denuncia-contra-juez-por-permitir-transito-de-buses-por-la-murillo-129294>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Reunión de Transmetro para analizar avances de acuerdos.** Barranquilla, 23 out. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/reunion-de-transmetro-para-analizar-avances-de-acuerdos-129499>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Afinan Conpes por \$90.000 millones para obras en Transmetro.** Barranquilla, 24 out. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/afinan-conpes-por-90000-millones-para-obras-en-transmetro-129628>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Sí hay Conpes para Transmetro: ministra.** Barranquilla, 25 out. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/si-hay-conpes-para-transmetro-ministra-129790>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **\$77.000 millones de Nación para Transmetro.** Barranquilla, 25 out. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/77000-millones-de-nacion-para-transmetro-129835>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Falta de vigilancia preocupa a los usuarios de Transmetro.** Barranquilla, 4 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/falta-de-vigilancia-preocupa-los-usuarios-de-transmetro-130930>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Cumbre de seguridad por vigilancia en Transmetro.** Barranquilla, 4 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/desde-hoy-20-mil-usuarios-afectados-por-suspension-de-6-rutas-de-transmetro-106283>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Así encontró _____ las estaciones de Transmetro.** Barranquilla, 4 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/asi-encontro-el-heraldo-las-estaciones-de-transmetro-130933>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **“Recaudos SIT no tiene recursos para vigilancia en Transmetro”:** Santander Castillo. Barranquilla, 6 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/recaudos-sit-no-tiene-recursos-para-vigilancia-en-transmetro-santander-castillo-131147>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Firma de vigilancia privada garantizará seguridad en estaciones de Transmetro.** Barranquilla, 6 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/firma-de-vigilancia-privada-garantizara-seguridad-en-estaciones-de-transmetro-131173>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Distrito y Transmetro asumen vigilancia en el sistema.** Barranquilla, 6 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/distrito-y-transmetro-asumen-vigilancia-en-el-sistema-131267>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **El déficit de Transmetro es de \$111.966 millones.** Barranquilla, 10 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/el-deficit-de-transmetro-es-de-111966-millones-131682>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro: rediseñan tarifas para aliviar finanzas.** Barranquilla, 12 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-rediseñan-tarifas-para-aliviar-finanzas-131852>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Los usuarios de Transmetro piden ampliar horario de turnos de policía.** Barranquilla, 18 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/los-usuarios-de-transmetro-piden-ampliar-horario-de-turnos-de-policia-132637>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Casi la mitad de los buses de Transmetro están fuera de servicio.** Barranquilla, 19 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/casi-la-mitad-de-los-buses-de-transmetro-están-fuera-de-servicio-132736>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Problemas de liquidez de los operadores ponen en riesgo la sostenibilidad de Transmetro:** Alcaldesa. Barranquilla, 19 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/problemas-de-liquidez-de-los-operadores-ponen-en-riesgo-la-sostenibilidad-de-transmetro>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **“Hay que acelerar Conpes para aliviar crisis en Transmetro”**: Elsa Noguera. Barranquilla, 20 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/hay-que-acelerar-conpes-para-aliviar-crisis-en-transmetro-elsa-noguera-132891>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Mintransporte anuncia “profunda reingeniería” a sistemas de transporte**. Barranquilla, 23 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/mintransporte-anuncia-profunda-reingenieria-sistemas-de-transporte-133321>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Las alternativas de Transmetro**. Barranquilla, 24 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/mintransporte-anuncia-profunda-reingenieria-sistemas-de-transporte-133321>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Los sistemas de transporte masivo en el país**. Barranquilla, 24 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/los-sistemas-de-transporte-masivo-en-el-pais-133494>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Competencia ilegal, chatarrización y tarifa siguen frenando a Transmetro**. Barranquilla, 24 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/competencia-ilegal-chatarrizacion-y-tarifa-siguen-frenando-transmetro-133492>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Distrito asumirá costo de chatarrización que se carga a tarifa de Transmetro**. Barranquilla, 29 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/distrito-asumira-costo-de-chatarrizacion-que-se-carga-tarifa-de-transmetro-134157>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **\$60 mil millones de chatarrización son asumidos por el Distrito**. Barranquilla, 30 nov. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://m.elheraldo.co/local/60-mil-millones-de-chatarrizacion-son-asumidos-por-el-distrito-134239>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Foro "Evaluación de la política de transporte masivo: Una mirada a Transmetro"**. Barranquilla, 1º dez. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/foro-evaluacion-de-la-politica-de-transporte-masivo-una-mirada-transmetro-134363>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Gobierno se compromete con firma de Conpes para Transmetro**. Barranquilla, 2 dez. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/economia/gobierno-se-compromete-con-firma-de-conpes-para-transmetro-134533>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Transmetro anuncia \$46.000 millones para Par Vial de la 50**. Barranquilla, 4 dez. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/transmetro-anuncia-46000-millones-para-par-vial-de-la-50-134785>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Minhacienda aprobó Confis para Transmetro.** Barranquilla, 8 dez. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/minhacienda-aprobo-confis-para-transmetro-135024>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Hoy definen los \$77.000 millones para Transmetro.** Barranquilla, 8 dez. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/hoy-definen-los-77000-millones-para-transmetro-135191>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **\$187.711 millones de Conpes para Transmetro.** Barranquilla, 10 dez. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/187711-millones-de-conpes-para-transmetro-135349>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **“Conpes para fortalecer Transmetro es una gran noticia para Barranquilla”:** Elsa Noguera. Barranquilla, 10 dez 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/conpes-para-fortalecer-transmetro-es-una-gran-noticia-para-barranquilla-elsa-noguera-135286>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **“Ahora, todos a cumplir para acabar con círculo vicioso en Transmetro”.** Barranquilla, 11 dez. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/ahora-todos-cumplir-para-acabar-con-circulo-vicioso-en-transmetro-135498>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **AMB autoriza rutas nocturnas por Murillo a 2 empresas.** Barranquilla, 19 dez. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/amb-autoriza-rutas-nocturnas-por-murillo-2-empresas-136488>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Concejo amplía uso de vigencias futuras para el Transmetro.** Barranquilla, 26 dez. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/concejo-amplia-uso-de-vigencias-futuras-para-el-transmetro-137098>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Aprueban vigencias futuras para fortalecer Transmetro.** Barranquilla, 28 dez. 2013. Local, não paginado. Disponível em:<<http://www.elheraldo.co/local/aprueban-vigencias-futuras-para-fortalecer-transmetro-137271>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ENANPUR), 9, Rio de Janeiro. SANCHEZ, F. Cidades reinventadas para um mercado mundial: estratégias trans-escalares nas políticas urbanas.

FIGUEROA, O. Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano: coherencias y contradicciones. In: CARRIÓN F. (Ed.). **La ciudad construida:** urbanismos en América Latina. Quito: FLACSO, 2001. Disponível em: <<https://www.flacso.org.ec/docs/urbanismo.pdf>>. Acesso em 23 jul. 2014.

_____. **Transporte urbano y globalización:** políticas y efectos en América Latina. EURE, Santiago de Chile, v.31, n.94, p. 41-53, 2005. Disponível em:

<http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612005009400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 jul. 2014.

FIGUEROA, O.; REYES, S. **Transporte y calidad de vida en las ciudades latinoamericanas**: sus relaciones con el uso del suelo y la contaminación urbana. Revista Eure, Santiago de Chile, v. XXI, n.67.

FLEURY, S. **Estado Capitalista e Política Social**. [s.l.], Asociación Latinoamericana de Medicina Social, p. 28, jul. 1987.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, R. F. **Transporte público coletivo em Bogotá, do sistema tradicional ao Transmilenio**: um mercado em transição. 2007. 198 f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia de Transporte). COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

_____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano II, n.7, p. 6-35, set. 1982.

_____. **La condición de la posmodernidad**, Buenos Aires: Amorrortu, 1998.

_____. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

Hurtado, A.; Torres, A.; Miranda, L. (2011). El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colômbia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades? **Territorios**, [s.l.], 25, p. 95-119. Disponível em: <http://www.researchgate.net/publication/236259470_El_programa_de_sistemas_integrados_de_transporte_masivo_en_Colômbia_un_ejemplo_de_recentralizacin_de_la_gestin_de_las_ciudades/file/72e7e517689e4a8334.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2014.

JAIME LERNER ARQUITECTOS ASSOCIADOS. **Avaliação comparativa das modalidades de transporte público urbano**. Curitiba, [s.n.] 2009. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/76498/mod_folder/content/0/AvaliacaoComparativa_web_semcapa%5B1%5D.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 23 jul. 2014.

JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón). **Estudio del plan maestro del transporte urbano de Santa Fé de Bogotá en la República de Colômbia**: informe final (informe principal). Bogotá, IDU, 1996. Disponível em: <http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Estudio_Plan_Maestro-Transporte-JICA-1996.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2014.

KRÜGER, R. El Transporte Urbano como Servicio de Interés Público entre Regulación y Mercado Libre. In: _____. **Movilidad y Pobreza**: una prioridad para el Área Metropolitana

de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro de Estudios del Transporte Área Metropolitana, Universidad de Buenos Aires, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **El derecho a la ciudad**. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

LENCIONI, S. **Condições gerais de produção**: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, [s.l.] v.11, p. 6, ago. 2007.

LIBERALI, A. M.; REDONDO, S. La heterogeneidad de las distancias en el Área Metropolitana de Buenos Aires. In: **Movilidad y Pobreza**: una prioridad para el Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro de Estudios del Transporte Área Metropolitana, Universidad de Buenos Aires, 2012.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LUHRS, M. C. Homogeneización del espacio. **Revista Mexicana de Sociología**, p. 35-48, 1990. Disponível em:

<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/3540705?uid=2&uid=4&sid=21104380231827>>.

Acesso em: 23 jul. 2014.

MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MONTEZUMA, R. Ciudad y transporte. In: BALBO M.; JORDÁN R.; SIMIONI D. (comp.). **La ciudad inclusiva**. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2003. Disponível em:

<<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/14237/lcg2210p.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. Movilidad en Bogotá en el Siglo XX. In: **El transporte urbano**: un desafío para el próximo milenio. Bogotá: Injaviu, 1996.

_____. (Ed.). **Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá**: Retos y realidades. Bogotá, Veeduría Distrital - INJAVUI - EL TIEMPO, Bogotá, 2000. Disponível em: <http://www.peatonColombia.org/yahoo_site_admin/assets/docs/PresenteyFuturodeLaMovilidad.333141321.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. El derecho a la vida en la movilidad urbana y el espacio público en América Latina: la necesidad de un reequilibrio entre los subsistemas motorizado y no motorizado. In: **Inter/Secciones Urbanas**: origen y contexto en América Latina. Quito, FLACSO, 2009. Disponível em: <<http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=jaimerazoespina#page=148>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

O'DONNELL, G. Anotações para uma Teoria do Estado I e II. **Revista de Cultura e Política**. CEDEC: Paz e Terra, n. 3, nov. e jan. 1981.

OLIVEIRA, F. **Restrustração produtiva, território e poder no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

PARDO, C. Salida de emergencia: reflexiones sociales sobre las políticas del transporte. **Univ. Psychol.** [online], vol.4, n.3, p. 271-84, 2005.

PIÑERES, V.; UNFRIED Á. **Aproximación cualitativa a la identidad laboral de los conductores de bus de Barranquilla**. Tese (Graduação em Psicologia), Universidad del Norte, Barranquilla, 2006.

POZUETA, J. **Movilidad, planeamiento y diseño urbano sostenibles**: hacia una consideración inteligente de la movilidad y el transporte en el planeamiento y en el diseño urbano. Cuadernos de Investigación Urbanística, v.30, 2000. Disponível em: <<http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/viewFile/244/240>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

PRESIDENCIA DE COLÔMBIA. **Site da presidencia**. Disponível em: <http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Octubre/Paginas/20111007_14.aspx>. Acesso em: 24 jul. 2014.

REPÚBLICA DE COLÔMBIA. **Constitución Política de Colômbia de 1991**. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>>. Acesso em 24 jul. 2014.

_____. **Ley 86 de diciembre 29, 1989**. Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3426>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Ley 105 del 30 de diciembre de 1993**. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Ley 310 del 6 de agosto de 1996**. Por medio del cual se modifica la Ley 86 de 1989. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=351>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Decreto 3109 del 30 de diciembre de 1997**. Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3332>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Decreto 170 del 5 de febrero del 2001.** Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros. Disponible em:
<<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6104>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Ley 812 del 26 de junio del 2003.** Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Disponible em:
<http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/2003/ley_812_2003>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Ley 1151 del 24 de julio del 2007.** Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Disponible em:
<<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25932>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

REPÚBLICA DE COLÔMBIA. **Contraloría.** Sistemas integrados de transporte masivo en Colômbia: avances, retos y perspectivas en el marco de la política nacional de transporte urbano. Bogotá, 2010.

REPÚBLICA DE COLÔMBIA. **Ministerio de Transporte.** Análisis, evaluación y recomendaciones sobre la demanda, oferta y costos de operación de Transmetro. [s.l.], 2012.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Ministério das Cidades.** Manual BRT. [s.l.], 2008. Disponible em:
<http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/manual_de_brt.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2014.

ROTH, A. **Políticas públicas:** formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2009.

RUBIO LOAIZA, R. **Representaciones sociales que construye el periódico El Heraldito, sobre Transmetro, entre sus públicos en la ciudad de Barranquilla, a través de las publicaciones entre el 2001 y junio de 2012.** Dissertação (Mestrado em Comunicações). Universidad del Norte, Barranquilla, 2012.

TARTAROTI, R. **O transporte público coletivo na cidade de São Paulo:** uma análise dos custos e das prioridades do ônibus na gestão pública municipal. Monografia (Especialização “Lato Sensu” em Administração Pública). Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípides, 2012.

TELLES, V.S. **Trajetórias Urbanas:** Fios De Uma Descrição Da Cidade. [s.l.], [s.n.], 2006. Disponible em: <<http://www.veratelles.net/home/wp-content/uploads/2013/04/2005-Trajetorias-urbanas.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

VASCONCELLOS, E. Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas. São Paulo: Annablume, 3. ed., 2000.

_____. **Transporte urbano**, espaço e equidade: análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.

_____. **Análisis de la movilidad urbana**: espacio, medio ambiente y equidad. Bogotá, Corporación Andina de Fomento (CAF), 2011. Disponível em: <http://www.caf.com/media/3155/Análisis_movilidad_urbana.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Desarrollo urbano y movilidad en América Latina**. Corporación Andina de Fomento (CAF), 2011. Disponível em: <<http://publicaciones.caf.com/media/10819/omu.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

WIKIPEDIA.ORG. **Artigo sobre a Área Metropolitana de Barranquilla**. Disponível em: <http://es.wikipedia.org/wiki/Área_Metropolitana_de_Barranquilla>. Acesso em: 23 jul. 2014.

WORLD BANK. **Sustainable transport**: priorities for policy reform. Washington, 1996. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-3598-7>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Cities in Transition**, Washington, 2000. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTINFNETWORK/Resources/urban.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Cidades em movimento**: Estratégia de estudo do Banco Mundial. São Paulo: Sumatra Editorial, 2003. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANTRANSPORT/Resources/portuguese_cities_on_the_move.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **A framework for urban transport projects**: operational guidance for World Bank staff. Washington, 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/tp_15_urban.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2014.

WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH SOCIETY (WCTR), 12, 2010, Lisboa. LUCAS, K. **Transport and Social Exclusion**: Where Are We Now? Disponível em: <http://www1.caminos.upm.es/sic/files/04_seminarios/1_Sem/05/descargas/5_Transport_Exclusion_Karen%20Lucas.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2014.

ANEXO A - Entrevistas con Atores da Mobilidade em Barranquilla

Entrevistado 1 — Secretaria Distrital de Movilidad de Barranquilla (funcionário)

¿Cuáles son las autoridades de transporte en Barranquilla?

Tres entidades que tienen que ver con el Transporte Público:

-La Secretaria de movilidad que tiene que ver con el tema de transporte público individual, que son los taxis.

-El Área Metropolitana, que tiene que ver todo con el transporte público colectivo, que llamamos como el transporte público colectivo.

-Transmetro, que tiene que ver con el sistema articulado masivo. Transporte público masivo.

Lo que se ha buscado desde el año 2000 en cuanto al transporte público se refiere, es integrar el transporte público colectivo con el transporte masivo y la ciudad dio el gran paso al transporte masivo, a través de la implementación del Sistema integrado de transporte Transmetro.

Transmetro se articuló con el AMBQ y conformaron el gran socio que hay entre transporte público colectivo, que de hecho son unas empresas las que operan el sistema – Sistur y Metrocaribe – y son empresas de transporte público colectivo existentes en la ciudad que están haciendo ese acompañamiento o esa operación del Sistema Masivo. Entonces, desde ese punto de vista, lo que se buscaba era que las empresas existentes también participaran en el nuevo proceso de Transporte Masivo. Como te digo, AMBQ y Transmetro tienen muchísima más información respecto de estos temas.

En la Secretaria de Movilidad hemos venido manejando todo el tema del transporte público individual (taxis) pero desde abril de este año, salió un nuevo decreto donde esa facultad la van a tener las áreas metropolitanas. Entonces el Área Metropolitana va a ser la única autoridad de tránsito y transporte colectivo e individual en las ciudades. En eso ha venido trabajando la Secretaria de Movilidad en los últimos meses, a fin de dar cumplimiento a esa nueva normatividad.

Tú me dices que esas tres entidades se articulan y entre las tres existe ese gran engranaje para que funcione el transporte público en la ciudad.

La Secretaria de Movilidad como Secretaria de Movilidad solo tiene facultades de regulación y el control, entonces, ¿a qué se refiere esto? A sancionar mediante multas o sanciones de tránsito a las empresas que incumplan lo contenido en la ley 769, que es el código nacional de tránsito y transporte terrestre.

Entonces la Secretaria de Movilidad tiene esa facultad para sancionar e imponer multas solamente y el AMBQ, para realizar las investigaciones a que haya lugar y establecer el monto a las multas a las que haya que imponerle al Transporte Público Colectivo.

Desde ese punto de vista nos articulamos, la Secretaria de Movilidad hace convenio con el AMBQ y podemos hacer la regulación del transporte público colectivo, porque nosotros solos, no tendríamos las facultades para hacerlo.

Entrevistado 2 — Secretaria Distrital de Movilidad de Barranquilla (ex- secretario)

¿Cuáles son las entidades encargadas de la movilidad en Barranquilla?

Son tres organismos diferentes. Cada uno ejerce una labor de autoridad diferente dependiendo de las competencias que tienen. La secretaria de movilidad lo que debe hacer es velar por la regulación y el control de todos los vehículos sobre sus vías, eso incluye la policía, que es la que coloca los comparendos o hace que se respete las leyes y tiene una competencia hoy con el transporte público individual, que son los taxis; que próximamente, según documento CONPES, debe pasar al Área Metropolitana.

El Área Metropolitana es la autoridad de transporte público colectivo metropolitano. ¿Qué incluye eso? Tener que arreglar por donde deben pasar las rutas de transporte público en la ciudad, en su área metropolitana y velar por algunos controles y regulación que debería hacer en materia de transporte. Una es la autoridad de tránsito y otra la de transporte. Pero paradójicamente el Área Metropolitana no tiene regulación, no tiene personas que hagan la regulación. Entonces se necesita policía o civiles, alguien que ejerza ese control. Entonces ahí empieza el primer hueco. Mientras que los que sí pueden hacer la regulación, no tienen la potestad de poder hacerla.

Transmetro es una empresa simplemente mixta — mas pública que privada — es un ente, una empresa más que administra el transporte masivo pero lo regula en sus rutas, en su operación, en su disposición, pero no en un control como tal. ¿Quién ejerce el control? Las autoridades que son el Área Metropolitana en el tema del transporte y la Secretaria de Movilidad en el tema de la autoridad de tránsito como tal. No afectan que estén separadas las obligaciones, siempre y cuando, todas tengan los medios para poderlas ejercer.

¿Por encima de estos tres estaría el alcalde?

No, lo que sigue es el Ministerio de Transporte que es el que regula a todos los demás, a todo lo que tenga que ver con el transporte y tránsito en el país.

Si el plan maestro de movilidad lo contrata la Secretaria de Movilidad, ¿quién lo ejecuta? ¿Quién lleva el liderazgo?

Hay de todo. Una cosa es reglamentación que da el plan maestro de movilidad con respecto a las políticas de movilidad tal como deben darse y otro los temas de infraestructura. Por ejemplo, movilidad no contrata infraestructura: si el plan de movilidad dice que hay que tener ciclo rutas, no es la secretaría de movilidad la que va a contratar las ciclo rutas, lo contrata la secretaria de infraestructura. Quien lo hace ejecutable como tal, es la alcaldía en todas las áreas que tenga que ver. Por ejemplo, si hay que hacer campañas de pedagogía para ciclorutas, lo podría hacer la secretaria de movilidad, como lo podrían hacer hoy en el distrito los de Proyectos Especiales.

Otro ejemplo: la doble calzada de la circunvalar es un tema de infraestructura que va encaminado al desarrollo en movilidad. El plan maestro de movilidad ¿qué te puedo decir? Que se necesitan puentes, que se necesitan ciclorutas, que se necesitan más vías, más espacio público, más transporte masivo. El plan maestro dice que se necesita más Transmetro.

¿Como hace la alcaldía para desarrollar más Transmetro, si esto no depende de ella?

Si depende, porque Transmetro es una empresa mixta y el mayor porcentaje es público y es el que dicta las disposiciones.

En Curitiba o en Europa ves metro y no ves buses en sí. Los buses que ves en las vías son turísticos, entonces ¿Qué pasa? Todo va a que meter mucha gente en sitios por los que se puedan desplazar y llegar rápidamente sin tener tantos trancones. Subterráneamente nada te para, vas rápidamente de un punto a otro. Por encima está el semáforo, la bicicleta, el transporte particular, todo lo que te va a aguantar. Transmetro funciona porque tiene vías segregadas especialmente para que circule el Transmetro. Si el Transmetro circulara con todos los demás sería un desastre. Entonces, sí es un tema de poner de acuerdo todas las aéreas para que vayan en un solo sentido pero con una planeación definida.

¿Quién la dicta? La dictan los diferentes organismos y una bitácora que es el Plan Maestro de Movilidad. El PMM dice que necesitamos más Transmetro y debe haber una segunda etapa que es la Calle 30, una tercera etapa que es la Carrera 38, una cuarta etapa que puede ser la Circunvalar, a futuro, la Cordialidad. Las vías principales que son las venas principales que tienen sus arterias para que se comuniquen todas las demás.

Además, más fácil en Barranquilla porque es esto [desenhando no papel]: esto que va aquí es la Calle 30, la Vía 40, la Circunvalar, Murillo que se comunica con la Vía 40, la Cordialidad que se comunica donde termina la Carrera 38. Eso es Barranquilla. La Carrera 38 es la que parte la ciudad en dos con Olaya [Carrera 46], la Carrera 46 que va para Cartagena. Esto

debería ser Transmetro, las vías principales, que todo lo demás se conectara a estas vías porque, aquí está Soledad [indicando no desenho] y aquí hay un portal, aquí está la Carrera 46 y aquí hay un portal; en la Calle 30 con Vía 40, en lo que se tenía dispuesto debía haber otro portal. En la Cordialidad hacia Galapa, Murillo que comunica con Soledad igual que la Calle 30 que comunica con Malambo, Puerto Colombia que se comunica por la Carrera 46. Ahí está el área metropolitana.

¿Cómo son los viajes en Barranquilla?

El principal municipio es Soledad, la población allí pasa de 500.000 habitantes. Una cosa supremamente absurda para lo que debe mover. La población de aquí [zona noroccidental de Barranquilla] para allá es estrato 4, 5 o 6, tienen carro o andan en taxi. La demanda de transporte público está concentrada principalmente en el centro y sur oriente, la gente de Galapa que coge La Cordialidad, la gente de Soledad, los Robles. Soledad es gigante y todo el mundo trabaja en Barranquilla, la mayoría de gente viene del centro hacia allá, del centro para acá tú no ves nada. En Barranquilla está toda la industria porque aquí está el río.

Pero los problemas en el tema de tránsito se ven más en la zona noroccidental en Barranquilla...

Claro, los carros ocupan más espacio y hay menos vías. Por ejemplo, aquí en la zona noroccidental, en la 46 después de la 72, al Transmetro le toca circular con los otros vehículos, común y silvestre, con todo el mundo.

Desde tu punto de vista ¿cómo ha influenciado el Transmetro en la movilidad?

Evidentemente el Sistema de Transporte Masivo sí genera una organización y genera mejoras en los tiempos de viaje, el problema es que estuvo mal planificado y sigue mal planificado. Transmetro siempre va a decir que no cumple porque no tiene suficientes buses, no cumple porque le está haciendo competencia el transporte complementario, o no cumple porque la gente no lo usa, que no cumple porque es caro. Entonces ponlo barato, no lo pongas a competir con los otros transportes, ponle más buses, coloca mejores frecuencias, etc., y seguramente la gente lo va a usar.

Hay que incentivar a que la gente lo use, porque si no, va a pasar lo que pasó en Pereira: el Megabus quebró, es el único SITM que quebró y Transmetro va para allá. Lo que pasa es que aquí afortunadamente políticamente la ciudad está muy bien y hace que el gobierno nacional siga invirtiendo, pero eso a la hora de la verdad no es que el gobierno invierta en Barranquilla, es que Barranquilla se está endeudando más. Después ¿Quién va a pagar por eso?

Además de las falencias del SITM. Si cogemos Murillo o la 46, esto es Transmetro y sus diferentes alimentaciones, que son además súper largas, tú tienes que alimentar corto, para

que la gente llegue rápido. ¿De qué te sirve coger un alimentador aquí que va a dar toda una vuelta para llegar acá? Cuando tu puedes coger un bus o una Dacia que va por toda la Circunvalar y llegas aquí [señala dibujo]. Una moto te trae aquí. Está mal hecho el sistema.

Y ¿el tema de los transportes informales?

El transporte informal se crea o nace de las falencias del transporte formal. Cuando tú no puedes movilizar a la gente o le cobras más de lo que puede pagar, la gente no lo utilizará. Para alguien es mas cómodo pararse en la 72 y coger un colectivo, así compartas con tres personas que no conoce, pero vale \$1.000. El bus les vale \$1.400, la moto vale \$1.000, pero va más inseguro, tiene que colocarse casco prestado etc., pero aquí por \$1.000 te montas en taxi con aire y te hace el mismo recorrido que te hace el bus.

Para arreglar toda esta problemática. Entonces, ¿qué se debería hacer?

Hacer un verdadero estudio de reestructuración de rutas, lo que se ha hecho son cosas muy amañadas. Aquí hay que decidir primero a qué le vamos a apostar: ¿queremos que lo que funcione es el Transmetro? ¿Queremos que lo que funcione es el transporte tradicional?, ¿los taxis?, ¿los mototaxis?

Mal que bien, Sincelejo decidió que la gente se transportaba era en moto y acabaron con el transporte público formal. No se ve una sola ruta de bus, todo el mundo anda en moto, puro mototaxis; y están sacando un servicio de transporte masivo que se llama metro-sabana que no sé como va a despegar si todo es mototaxi.

Bogotá ¿a que le apostó? Al transporte masivo, a Transmilenio y al metro. Entonces ¿que hace Bogotá? Todos los estudios que saca tienen como eje estructural Transmilenio, todo lo que se haga tiene que coincidir con Transmilenio. Si tú no vas a alimentar Transmilenio no sirve. En Bogotá si se va a poner una ruta de buses, por ejemplo en Bosa, donde ya hay diez rutas pero se necesita otra que comunique Bosa con Piamonte, no es posible. Que comunique a Bosa Piamonte con Transmilenio, no vamos a poner una ruta de bus, vamos a poner una ruta alimentadora. Es el SITM, no más buses, alimentación. Aquí lo que debería ser es que el transporte tradicional tendiera a desaparecer para que se conviertan en alimentadores de Transmetro. Una sola caja, una sola bolsa, un solo negocio.

Sí, pero ¿cómo ponemos de acuerdo a los miles de propietarios de buses?

Es muy fácil, ¿Quién regula el transporte? El Área Metropolitana. ¿Qué le toca al Área Metropolitana? Asistir a Metrocaribe, a Sobusa, a Trasalfa, a todos. Estos señores de aquí para acá, las 45 rutas de buses son los mismos dueños de estos buses [Transmetro]. No vas a decir: te voy a sacar un bus. Vas a decir: te vas a ganar un alimentador más. Ya este bus no va hacer el recorrido, que hacia sino ruta alimentadora, Transmetro.

Para lograr esto tendrás que extender más el Transmetro...

Esto es una estación intermedia no un portal. Tú puedes poner un portal en Puerto, en Soledad, en Galapa, Barranquillita, Malambo y ahí están todas, en la Calle 30, en la Oriental, llegan a los portales y te comunicas.

¿Que tiene Bogotá? El mismo círculo. Portal de la autopista norte a la salida, portal en Usme, a la salida, por la Boyacá, portal de la 80, en la salida por la 80. Todas las vías principales tienen portales. Ya Transmetro encerró a Bogotá. Si Transmetro fuera así, en las vías principales ¿que más vas a usar para moverte? No tendrías opción. Y si te dicen que con este pasaje que coges aquí, te mueves por aquí, sin salir puedes ir a cualquier lado de la ciudad con el mismo pasaje. Mientras que hoy que estás aquí y te quieres ir para allá [señalando dibujo] no hay una ruta que haga esto. Te toca coger esto, bajarte por aquí, coger Transmetro, de pronto terminas en la casa, o un taxi, o una mototaxi que te puede cobrar cinco mil pesos, pero hoy podrías coger aquí un alimentador que te lleva a una estación de Transmetro que te vale dos mil pesos. Ahora, hoy te van a decir, es que en Transmetro ya sabemos cuales son rutas alimentadoras, ¿Por qué no las implementan? Es que estos señores no dejan [transporte tradicional]. Pero ¿qué les estás ofreciendo? ¿Por qué no dejan? ... Política.

En el análisis de Bocarejo el diagnóstico dice que el transporte es inseguro, que es de baja calidad, que la cobertura es muy buena pero que es peligroso. Pero si miramos diez años después es igual, sigue siendo inseguro, etc. pero con mas trafico, solamente que tenemos Transmetro.

Todos los problemas que diagnosticamos en el 2000 están en la misma o mayor escala, pero aún existen. Yo trabajé con Bocarejo cuando hicimos el estudio para ANALTRA, también cuando hicimos los diseños para Transmetro que fue muy diferente a lo que construyeron. Por ejemplo, la 46 no era una vía que tuviera que trabajar como lo hace hoy con un solo carril. La diseñamos para que trabajara como la autopista norte de Bogotá, de un solo carril pero con adelantamientos en las estaciones. Aquí no; tú llegas a la 46 y el único servicio que te sirve es el lechero, el que para en todas las estaciones. No hay expreso. El concepto de expreso se pierde cuando llegas a Olaya [Carrera 46]. Van uno detrás de otro, no se pueden adelantar. ¿Qué se ha podido haber hecho? Dejar la Carrera 46 solamente para Transmetro. Se tienen las carreras alternas, la 44, la 45, la 47 o la 48.

Tienes la 46. La 47 es de subida, la 48 de bajada, la 45 de subida, la 44 de bajada, la 43 de subida ¿cuál hubiera sido el problema de dejar estas dos vías de la 46 para el Transmetro exclusivamente? Tu aforas hoy, cuentas carros hoy en la 46 y el flujo es mínimo, si acaso 100 a 200 carros en el día, la gente no usa la 46, la usa el Transmetro. Se hubiera dejado

exclusivamente de Transmetro y así se hubiera mejorado el servicio, o no inventar tanto espacio público, es que cogieron casi carril y medio para esto. Afora también la gente caminando por la 46, nadie camina por allí.

¿Se ha afectado bastante el comercio por allí?

Pero contrariamente a como pasa en otros lugares. Tu vas a Curitiba y por donde pasa el transporte masivo es lo mejor, tu vas a Bogotá y la Caracas es lo mejor y hay de todo; venta de animales, prenderías, centros comerciales, de todo. La 46 tiene centro comercial, el Portal, Homecenter, tiene universidades, la Universidad Libre, Cajacopi, centros turísticos de importancia, esta la Catedral, la Plaza de la Paz, el estadio Romelio Martinez. ¿Cómo vas a perder la carrera 46?

Mal diseño no, se ejecutó de otra manera, basado en que la plata solo alcanzaba para eso, entonces ¿por qué la plata que tienes hoy no la utilizas para ampliar la 46? ¿Por qué Alejandro Char cuando sintieron la embarradita de la 74, amplió el andén y puso una vía más? La carrera 46 cuando llega al Romelio, allí había quedado solo una vía de subida y otra de bajada, él mandó a quitar esto y quedaron dos vías de bajada y una de subida. ¿Por qué no hacer lo mismo en la Carrera 46? ¿Por qué dejar el mega andén en el Ley? ¿Cuántas personas caminan allí? ¿Planeación urbana? ¿Qué hay que hacer andenes para que la gente camine? Sí, pero que la gente lo utilice. Pero si tú caminas en metro y medio ¿para que le vas a hacer 8 metros?

¿Tú crees en el nuevo Plan de Movilidad va a funcionar?

No lo conozco, sé que tuvo muchos problemas para ser aprobado. Considero que la empresa que se lo ganó no era la más idónea para hacerlo.

¿Y el nuevo P.O.T.?

No lo conozco tampoco. Dentro de las socializaciones que han hecho no le he puesto mucho interés. La verdad que desde que salí de la administración le perdí interés a muchas cosas. Pero como todo, puedes hacer muchos estudios, muchos documentos pero si no los aplicas como deben ser...

¿Qué pensaba del estudio de Víctor Cantillo de la Universidad del Norte que le hizo al Área Metropolitana: la reestructuración de rutas? Que tenía muchas falencias, pero políticamente ¿queremos hacer eso? ¿Políticamente estamos a favor de eso? Eso es un problema de estado.

Pero ¿ese tema de reestructuración de rutas se hizo?

Se hicieron algunas, no todas.

O sea ¿las de Murillo? ¿Las que se sacaron?

No, porque aún circulan rutas por Murillo. Algunas. Algunos propietarios que lograron convencer y que cayeron en la trampa por decirlo de alguna manera. Que sacaron y que se resistieron, dijeron: no me voy y no me voy y montaron tutela, hablan con el político, con el concejal y se paran en la raya.

En el tema de organización de los buses, de paraderos, de todas estas cosas de calidad ¿cómo estamos?

Todo esto afecta, pero no aquí, aquí no hay cultura para eso, es que el primer ataque que hay que hacer es cultural. Esa era la misión de Madelaine [ex-gerente de Proyectos Especiales de la Alcaldía de Barranquilla], coger a la gente y enseñarle que espere en un paradero, si vamos a colocar paraderos es para que los usen.

Pero si es los conductores no paran en los paraderos...

¿Y cómo los de Transmetro sí paran en los paraderos? Porque hay políticas internas y hay reglamentación.

Es que aquí no te puedo poner policía en cada paradero, pero si yo veo a alguien que paró fuera del paradero lo multo. Para eso sirve la detección electrónica. El que paró en un lugar que no es paradero enseguida lleva su multa.

¿En el tema de desincentivar el carro particular en Barranquilla se hace algo?

Aquí no existe. ¿Quién utiliza el transporte público? El que no tiene plata para comprar moto o carro. El ingreso aquí es bastante grande, aquí hay gente con plata, quienes compran su carro y les compran a sus hijos. Aquí el caso más claro son el Marymount, Parrish, San José [Colegios], ningún papá lleva a su hijo, si lo lleva, lo hace en carro y si no, manda al guarda espaldas. El papá con su carro para la oficina, el niño con el conductor para el colegio y la mamá con su carro para la oficina. Quieres solucionar, atomizar, ¿Qué haces? Un bus significa 40 niños, 40 carros que tienen que circular por la Carrera 53, por la Calle 84, la Carrera 59, la Carrera 51B; 40 carros menos, porque ninguno de los que están allí van en bus, ni bicicleta, ni taxi.

Pero el servicio público tampoco da garantías. Tú no montarías un hijo tuyo en un Bus Carrera 54...

No, no hablo de un servicio público, si no de rutas de transporte que tengan los colegios. Cuando tú sales a la una de la tarde, la Calle 84 es un caos porque están parqueados los carros con los papás o los conductores de los niños del Marymount, esperando la salida. Coloca estos niños en 20 buses que caben perfectamente en el parqueadero del Marymount y se acaba el problema y no un carro detrás de otro donde se sube un niño por carro.

Hablemos del tema de los taxis.

El tema de los taxis si es un censo y ponerles taxímetros. Es que todo es una cadena. Si el transporte público está prestando mal el servicio y la moto lo está supliendo, el taxista no se puede dejar ganar de la moto. ¿Qué termina haciendo? Lo mismo que hace la moto, con más gente. Lo que tu ves en Soledad con los moto taxis, es lo que hacen los taxis aquí haciendo colectivos. Son cuatro motos montadas en un carro, cuatro pasajeros que se irían en cuatro motos o los cuatro se ponen de acuerdo y se montan en un taxi.

El problema es planeación y no existe. Cada uno tira para su propio interés. Cuando se hacen grandes planes no se ejecutan...porque el interés era otro. Pero digamos que uno pensaría que la política pública es eso, es el consenso de varias entidades, en este caso como de una entidad madre que pueda regir todos los conceptos. Porque aquí todo lo que queda mal, el Gobierno Nacional dice: menos plata. Es cuestión de plata, es cuestión de obra, ¿pero dónde está la plata?

Si Manuel Fernández [Gerente Transmetro] propuso unos puentes en la 44 con 72 ¿con qué plata iba a hacerlos? ¿Quién los iba a hacer? ¿Para qué iban a servir? Por qué mejor no hablar de terminar el portal de Soledad? O hablar de terminar el portal de Barranquillita?

Y hoy el Transmetro ¿no circula sin los puentes de Manuel Fernández? Recién llegó lo hizo, yo ya llevo tres años fuera de movilidad y antes de que yo me fuera, él (Manuel) hizo esa presentación con Alejandro Char y se gastó una platica en los diseños, en los estudios y nunca hubo plata para la ejecución, de pronto le piden al Gobierno Nacional y lo hacen pero otra vez lo mismo, el Gobierno Nacional lo presta, hacen los puentes ¿y?

Por eso te preguntaba sobre el tema de la coordinación porque están divididos los esfuerzos... Porque el interés de Manuel, tal vez no de él, sino de un político detrás de la obra del puente, y hacen todo para conseguir la plata y hacer el puente sin importar si el puente va a servir o no, sin importar qué pase con el resto del sistema... él se ganó la platica del puente y ya. Así es muy difícil. Pero el problema general de movilidad se llama infraestructura.

¿Leí que proponían un tranvía?

Lo propuso Pumarejo [ex-secretario de movilidad]. Ese tenía unas rutas que son las mismas que tiene el Transmetro. Era la comunicación del centro con otras áreas. Reemplazaba una de las troncales del Transmetro, era la que cogía por Murillo, Paseo Bolívar, etc. Era como reemplazar Transmetro pero entonces ¿para qué construiste Transmetro? ¿Para tener que poner un carril nuevo para que el tranvía ande? ¿Por qué no hiciste tranvía antes si era mejor opción?

El tranvía no es mala idea, pero mata Transmetro. Una ciudad que está moviendo 200 mil pasajeros con un sistema deficitario como el Transmetro que debería estar moviendo de 400 a

450 pasajeros le vas a colocar una competencia que es mucho más agradable estéticamente, porque aquí la gente come de lo estético, le vas a poner paralelismo al mismo sistema que hoy te está dando pérdidas.

Había varias opciones, tenía un problema con los arroyos por las pendientes pero se resolvió porque la firma Alstom, que es la más grande haciendo tranvías, decía que ya tenía tranvías creados que podían elevarse hasta 45 grados en pendiente. Si fuera eléctrico, aquí con el problema de Electricaribe, si se va la luz el problema sería grande. La red tendida aquí es muy precaria, no era tan viable pero está ahí el proyecto, cualquier loco aparece y lo retoma. Alstom hizo el estudio y lo regaló, lógico, con el fin de que se casaran con un proyecto de tranvía y tendrían finalmente que contratar con ellos. Es absurdo que teniendo un sistema deficitario y quebrado, se le colocara más competencia.

¿Cómo va a ser la articulación con las políticas nacionales?

Todo es lo que hace el Gobierno Nacional, sí te dejan participar es muy poco, a menos que el político de turno ayude. Aquí el eje estructural de todo debía ser el Transmetro, como el transmilenio en Bogotá. Si existiera una voluntad política, que es lo que si pasa en Bogotá. Transmilenio mueve a Bogotá.

Entrevistado 3 — AMBQ (funcionario)

¿Cuál es la función del Área Metropolitana de Barranquilla (AMBQ)?

El AMBQ fue fundada hace 31 años, pero solo asumió las funciones del transporte desde noviembre del 2007. ¿Por qué? Porque el decreto 170, que es el que regula el transporte público colectivo en Colombia, asignó las funciones a las Áreas Metropolitanas que estuvieran conformadas. Pero esto siempre es algo muy político y aquí se demoraron; y uno de los hechos que fundamentó que finalmente sí fuese el AMBQ la autoridad del transporte dentro de la jurisdicción del Atlántico es Transmetro, que es sistema masivo. Entonces se dio la decisión como en el 2002 que la AMBQ fuese la autoridad, pero sólo hasta el 2007 se materializó totalmente. Hubo entrega de las funciones y todo lo demás. Aún así, todavía hay un municipio que no ha entregado totalmente sus funciones, que es Soledad, y hay dos municipios del AMBQ que estando cobijados como AMBQ, su transporte funciona como intermunicipal, no lo regulamos nosotros, sino que lo regula el Ministerio de Transporte y eso es una decisión con tintes políticos.

¿Me puedes explicar mejor la diferencia?

Sí, es que hay varias clases de transportes. Por ejemplo: hay de transporte de carga, transportes especiales que son las Vans, los colegios y todas esas cosas. Eso no lo regulamos

nosotros. Hay transporte mixto que tampoco regulamos nosotros. Hay transporte individual que son los taxis que tampoco regulamos nosotros; lo único que regulamos es el TP Colectivo pero de ese TP Colectivo hay tres clases. Uno, el transporte intermunicipal que se da entre dos municipios del mismo departamento por así decirlo: Sabana Grande/Barranquilla, Baranoa/Barranquilla, Piojó/Barranquilla, esto lo regula el Ministerio de Transporte.

Hay otro tipo de transporte público que es el interdepartamental, que viene siendo Brasilia [empresa], que viaja Barranquilla/Santa Marta, Barranquilla/Valledupar, eso tampoco lo regulamos nosotros. Nosotros sólo regulamos el transporte metropolitano, es decir, la gente que su mueve entre Malambo/Bquilla, Soledad, etc. Sin embargo, Soledad no nos ha pasado las funciones de transporte y actualmente tienen únicamente dos rutas. Esas dos rutas las tiene una empresa que se llama Cotracolsur. Aparte de eso, en Puerto Colombia y Galapa se siguen manteniendo rutas intermunicipales. Entonces tú ves que ellos tienen un recorrido, que los buses son diferentes, son bastante viejos, pero eso no lo regulamos nosotros, lo regula el Ministerio.

Nosotros actualmente regulamos a veinte... el AMBQ tiene 26 empresas de transporte, regulamos a 25. Entre esas están Sobusa, Sodefran, Trasalfa, Coolitoral, Transdiaz, Cochofal, etc. pero, ya se están haciendo los trámites para que tres empresas de transporte, una en Galapa y dos en Puerto Colombia, pasen a ser metropolitanas. Porque no tendría sentido que si Puerto Colombia pertenece a AMBQ, ellas se comporten en materia de transporte, como algo regido por el Ministerio de Transporte. La razón que hemos encontrado es que para lo que es servicio intermunicipal rigen otras leyes, entonces no los obligan a renovar su parque automotor cada veinte años; son buses bastante viejos que tienen ya su vida útil en más de veinte años y todavía siguen operando. Es esta una de las razones por las que no quieren entrar en razón, introducir esos cambios o que nosotros manejemos esto.

Entonces ¿el AMBQ depende del Ministerio de Transporte?

El decreto 170 dice que hay una jerarquía en materia de transporte que en el orden nacional viene siendo el presidente, tiene su ministra de transporte, hay una subdirección de transporte público, pero además de eso también dice que la mayor autoridad en el territorio es el alcalde; pero él no puede estar 100% dedicado a esta labor, entonces delega estas funciones. En este caso las delega en el Área Metropolitana, que es la autoridad de transporte metropolitano.

Pero en ese caso ¿serían todos los alcaldes? ¿No sólo el de Barranquilla, sino también Puerto Colombia y Galapa?

En Barranquilla sería el alcalde, pero si hablamos de territorio metropolitano tendrían que ser todos los alcaldes, pero además de eso, la cuota metropolitana tiene al alcalde de Barranquilla

como alcalde metropolitano. Sin embargo, en este caso la alcaldesa no toma ella sola esas decisiones sino la junta metropolitana. Además de eso nosotros somos los que tenemos las funciones de eso [transporte]. ¿Cuáles son las funciones?

Funciones muy operativas por decirlo así: expedición de trámites, rescisión de documentos, todo el tema de inventario del parque automotor, todo ese tipo de cosas que son más que todo de tipo operativo. Toda la parte legal que son las resoluciones que habilitan la prestación del servicio de transporte. Si ves una empresa que tenía su ruta y se va a modificar, nosotros somos quienes por un acto administrativo damos esa resolución.

Esa resolución se modifica por algo legal, de algún vicio de forma, algo técnico, que instalaron un semáforo y hay un giro que se convierte en prohibido o una necesidad, se generó un nuevo punto de desarrollo en la ciudad al que no llegue el transporte, hay que asignarle una ruta hacia allá. Una nueva ruta no, nosotros generalmente no estamos creando nuevas rutas, más bien ampliarlas, modificarlas o se amplía la cobertura de esa ruta y toda la planeación del transporte en la ciudad. Manejamos el transporte masivo, asignamos recorridos a ellos, estamos como en la supervisión.

¿Cómo hacen entonces con la integración con Transmetro? Porque ésta es una empresa independiente.

Transmetro es como si fuera otra empresa de transporte, lo único es que es una empresa de economía mixta donde el Estado tiene una gran participación; pero además de eso ellos son el ente gestor del sistema masivo y nosotros tenemos una interacción con ellos. Nosotros somos autoridad [AMBQ] y ellos ente gestor, pero vamos encaminados hacia el mismo sitio. La idea es que el ente masivo tenga prioridad sobre todo el territorio metropolitano, que tenga una eficiencia muy buena, preste un mejor servicio, es más regulado. Pero nosotros no podemos estar supervisando todo el tiempo y por eso se creó una empresa distinta, pero Transmetro se maneja operativamente, pero debe cumplir todo como una empresa de transporte frente a nosotros. Obviamente ellos tienen unas concesiones especiales. Por ejemplo: un desvío, a otras empresas nosotros le asignamos el desvío, con Transmetro ellos siempre están involucrados, ellos dicen, esta calle va por ahí, este es el desvío que voy a aplicar, pero nosotros tenemos que aprobarlo, es más o menos esa interacción.

Nosotros trabajamos o estamos trabajando en el plan maestro de movilidad metropolitano. Hubo un plan maestro distrital que contrató la secretaria de movilidad, pero los municipios no tienen la misma fuerza económica que el distrito, no le ven la importancia y además de eso el distrito solo no contempló muchas variables que sí vienen de los municipios. Por ejemplo: Galapa y Puerto Colômbia son dos municipios que prácticamente son territorio de

Barranquilla. Entonces hay gente que viene mucho, hace su labor, trabaja aquí, estudia aquí, pero no viven aquí. Entonces esos desplazamientos se dan en un territorio metropolitano, pero no distrital. Entonces hay cosas que en ese Plan Maestro tendrían que tener un alcance metropolitano. Se contrató con los mismos que contrató en distrito, se amplió el alcance a que sea metropolitano.

Hay otras cosas que están pendientes por darse —de ley— por ejemplo que el Área también sea la autoridad de lo individual, de taxis. ¿Por qué? Porque Barranquilla tiene sus taxis, Soledad tiene sus taxis, los de Soledad vienen y trabajan también en Barranquilla; Puerto Colômbia tiene sus taxis; pero vienen y trabajan en Barranquilla. Entonces se da la necesidad porque por el número de usuarios que tiene Puerto Colômbia... hay digamos una necesidad de otorgar esos cupos de taxis, pero para que trabajen allá [Puerto Colômbia]. Pero como allá no hay una demanda porque se generaría una demanda bastante atípica, únicamente en las mañanas de venida y en las noches de regreso, internamente no es una dinámica demasiado buena para el sector del transporte, entonces vienen y trabajan aquí [Barranquilla]. Para evitar esas cosas y por ley, que también no los asignan, el Área debía ser la autoridad del transporte público individual y colectivo. Se está generando también todo el tema político para que el Área sea la autoridad del transporte individual.

En el tema de los Planes Maestros de Movilidad (PMM) ¿cómo ejecutamos ese plan de movilidad si las funciones están divididas?

¿Qué es lo que sucede? El PMM no es más que un insumo de una prospectiva de qué tiene la ciudad, hacia dónde se está moviendo y un diagnóstico de qué problemas tiene la ciudad y posibles soluciones porque ellas no dicen mas nada. Dicen: Barranquilla se está moviendo así, te entregan una partición nodal. ¿Qué es una partición nodal? Hay una tortica, por ejemplo, el 100% de la población que se mueve en Barranquilla, el AMBQ tiene 1.700.000 pero en realidad se mueve un millón porque setecientos mil son amas de casa, niños que no viajan, adultos mayores etc. Se mueve un millón de los cuales 50% se mueve en TP, 20% carro particular, 25% de mueve en moto y 5% se mueve a pie y esto es una partición modal. Entonces dicen esto es lo normal para un territorio metropolitano: es un 70% que se mueve en transporte público, entonces ustedes deben mejorar en la política de desestimular el uso de transporte particular. ¿Cómo? Hay varias cosas. Pico y placa, pero no es la mejor salida, ya se ha demostrado que genera mayor contaminación, se genera una reducción interesante los dos primeros años, al hablar de cinco años el parque automotor se duplica y viene nuevamente, se vuelven más agresivos y finalmente no es la mejor decisión que se toma.

Todas esas cosas te las dice el Plan Maestro de Movilidad como diagnóstico; sin embargo ellos también aportan algunos insumos, por decir, Barranquilla necesita unas carreteras o unas vías con estas especificaciones: por ejemplo, la Vía 40 tiene que ser mejorada en infraestructura y ampliada a tres carriles, actualmente tiene dos. Proponen lo que ellos llaman anillo de inclusión que es una circunvalar más pequeña dentro de la ciudad. Ese tipo de cosas sí las proponen ellos para mejorar la movilidad como tal. Es un insumo que viene de movilidad pero debe interactuar con Secretaría de Infraestructura; entonces infraestructura debe incluir dentro de su Plan de Desarrollo esa recomendación y decir: la voy a acatar a 15 años y voy a comenzar desde ahora porque la inversión es muy alta.

Ahora, es lo que te decía que tiene que ser metropolitano ¿en qué sentido? En que ellos contemplan una movilización interna en la ciudad y algo de Soledad, pero Puerto Colômbia está más cerca que Soledad y la gente de mayor poder adquisitivo se está mudando a Puerto Colômbia, es decir que todos los vehículos van a entrar a Puerto Colômbia. Puerto está con el corredor universitario que es una movilización demasiado alta en transporte público, entonces esos dos factores unidos te dicen: necesito ampliar esa vía, cosa que en PMM distrital no contempló. Ahí es donde nosotros entramos a decir en el PMM distrital pasó esto, pero en el Metropolitano se encontró esto, y ahí sí se necesitaría sentar Puerto Colômbia, sentar a Barranquilla, a sus dos secretarios de infraestructura y decirles: «señores, ya sea que ustedes lo hagan independientemente o que lo haga AMBQ con los recursos que ustedes nos suministren, tenemos que cambiar esa vía».

Además de eso nosotros como movilidad tenemos que estar mucho más compenetrados ¿en qué sentido? En que nosotros somos una autoridad de transporte pero la fiscalización del cumplimiento de lo que nosotros entregamos por acto administrativo no recae sobre nosotros, porque no tenemos grupo operativo, no tenemos policía ni ningún tipo de personal para ese control. Entonces lo que hacemos es: «señor movilidad, estas son las rutas, si hay alguna ruta que no esté cumpliendo esto que está aquí, usted sanciónelo» porque ellos son los encargados de este tipo de control.

¿Cómo ves el impacto del Transmetro en el AM?

Definitivamente el Transmetro cambió el panorama 100%. Previo a Transmetro era un transporte mucho más informal, no habían unos estudios actualizados, así Transmetro no hubiera entrado a operar, solo con los estudio que generó ya le dan una dinámica diferente. Antes no había un estudio oferta-demanda serio, que fue necesario realizar con la Universidad del Norte para poder decir que efectivamente Transmetro va a mover X cantidad de pasajeros, estas son las rutas, por aquí sí, por aquí no. Además de eso, se generó en infraestructura vial,

un cambio importante en toda la ciudad, hubo dos troncales, Murillo y Olaya Herrera, hubo mejoras viales en el tema de las rutas, de las rutas de pre-cargas que en realidad son las rutas alimentadoras y hubo un cambio en toda la dinámica operativa del sector transporte como tal. Ya los usuarios se acostumbraron a la tarjeta, paraderos, una cultura vial diferente. A hacer transbordos, también se acostumbraron a que el bus no pase con la misma frecuencia de antes, porque ya no hay esa guerra del centavo como tal, ahora interesa más ser eficiente, a estar peleando por ese pasajero. Los buses tienen aire acondicionado y en la contratación del personal también mejoró muchísimo, los conductores no trabajan más de ocho horas y si trabajan más de ocho horas, tienen recargo por horas extras y máximo pueden trabajar doce horas diarias. Los vehículos de Transmetro son automáticos a excepción de los busetones, esos no cobran. Hubo un cambio total en todo.

Actualmente el transporte tradicional ¿sigue muy parecido a lo que era antes?

Todavía hay bastantes empresas, bastantes buses. Por ejemplo, en su forma de operación, como se ve esto a futuro porque si ya tenemos un sistema moderno, masivo...

¿En dónde está lo malo de Transmetro?

Se dio a través de una política nacional que buscaba mejorar la infraestructura vial y modernizar los sistemas de transporte en las ciudades, entonces son sistemas masivos, y giró a que todas las ciudades grandes tuvieran su transporte masivo y las pequeñas tuvieran unos sistemas estratégicos, que son la misma cosa que estos masivos, pero la nación no aporta el 100%, sino un porcentaje X de ese porcentaje. El resto lo tiene que dar el distrito, pero el distrito no tenía una buena situación económica. Entonces ¿qué hizo el distrito? redujo la participación, o la proyección de lo que se quería en la ciudad. Transmetro solo alcanza el 30% de los pasajeros en su proyección, actualmente solo alcanza a mover el 10%-12%. Entonces ¿qué sucede? Que en cobertura de pasajeros ellos pretenden tener el 30%-35% de pasajeros, pero espacialmente tienen el 70% a 80% lo que genera mucha competencia entre el sistema complementario y el nuevo sistema masivo, por eso hubo una reestructuración. En cifras concretas antes había 131 rutas de buses tradicionales legales y 13 ilegales, estos son datos del estudio. Aparte de eso, a partir de ahí el estudio dijo: se quedan 82 rutas tradicionales y se elimina el resto que son 49, esas 49 rutas son los pasajeros que eventualmente pasarían a Transmetro.

Hubo una de las cosas, que ya son políticas del Área, que es que no se eliminaron empresas. Hubo empresas que solo tenían una sola ruta y que en su traslape o su incidencia sobre transporte masivo era de 100%, pero que por políticas del AMBQ, nosotros no eliminamos esa empresa. ¿Por qué? Pues eso generaba en lo expreso un impacto económico, y no solo

económico, también social. Los trabajadores que tenía, los propietarios, la chatarrización tendría que ser total.

Habían muchas más cosas detrás de lo que uno podía ver que generarían demandas contra el AMBQ. Entonces ¿qué se hizo? Esas empresas que estaban así, se les dejó esa ruta, en caso específico la ruta Urbaplaya, que era una ruta que cogía la 46 [Carrera 46] y Murillo, o sea toda la troncal la cogía esa ruta. Tenía 98% de traslapo. ¿Qué sucedió? Esa ruta se reestructuró hacia otros recorridos que fueran menos lesivos para el sistema masivo. Pero sí se eliminaron rutas, permanecieron las mismas 25 empresas, se redujo la cantidad de vehículos; antes teníamos 4.600 vehículos de capacidad máxima pero realmente estaban operando 3.800. Actualmente hay 2.900 autorizados. Se redujo prácticamente 1.000 vehículos para poder ingresar la flota de Transmetro.

¿Donde está lo malo? Ellos [empresas de buses] siguen operando muy similar a como lo estaban haciendo antes, es decir todavía no tienen un componente tecnológico, no hay un componente financiero de recaudo y ahí se mezclan las dos cosas. Pero el Área si está interesada en que esto cambie. En el momento que se generó una reestructuración que fue en el 2010, el estudio con la Norte se contrató en el 2008, en el 2010 ellos entregaron, en el 2010 hubo la reestructuración e inició Transmetro.

Desde ese 2010, Ricardo que es el director, está promoviendo una integración de todo el sistema, que acá nosotros llamamos RITMO lo que en Bogotá llamaron SIGP ¿Qué es eso? Que las 26 empresas de transporte hagan una fusión entre ellas mismas y nosotros licitar 4 o 5 zonas de transporte, es decir, que de las 28 pasaríamos a 5 operadores y cada uno operaría una zona de la ciudad.

Hay diferentes formas de hacerlo, hay unas, que sería unas rutas muy exclusivas entre esas zonas y sería Transmetro quien estaría haciendo las rutas interzonales. Hay otra opción, en donde Transmetro sigue manejándose como está y además de eso, los cinco operadores tendrían rutas bien específicas también interzonales, pero la forma de recaudo sería diferente. Sería, dependiendo a lo que se llegue... de pronto si hay una cruz, la gente que se monte aquí y vaya hacia acá [mostrando en mapa] y coja esta ruta, que implica la operadora IB, se dividan dependiendo donde se montó y donde se bajó, el kilometro recorrido o ese pasajero lo gana él de donde se monta, pero luego este gana porque es él que regresa. Pero ya esas son diferentes formas de modelos que en su momento el consultor que se decida, para ya estructurar todo ese tema financiero, lo decidirá.

Esto se está planteando desde el 2010, los transportadores no son ajenos a todo esto, ellos están procurando actualizarse antes de que llegemos nosotros y lo decretemos como tal.

Porque ellos también saben que si nosotros lo hacemos por decreto ellos tendrían que ceñirse y tendrían más contras que pro. Si ellos mismos se autoregulan, ya tendrían que presentar un proyecto al distrito, al AMBQ y podrían decidir muchas de las cosas cómo se manejarían. Mientras que si nosotros autorizamos ellos tendrán que seguir. Ellos se están organizando, conformaron una empresa que se llama Cirtec, que es la que está pretendiendo organizar todo el sistema de transporte complementario, las 26 empresas, automatizarlas; que sea un recaudo como lo tiene el Transmetro, con tarjeta inteligente, que no se maneje dinero en efectivo y todo este tipo de cosas.

¿Como harían con la cantidad de propietarios?

Es que la cantidad de propietarios se mantienen como accionistas. Es muy difícil que un negocio que en este momento está tan atomizado, por ejemplo, tenemos 3.000 buses vinculados y en realidad, tenemos 2.000 propietarios, o sea que tenemos 2.000 personas dependiendo de este negocio, llegar y decir: “oiga, aquí las empresas van a ser las propietarias de esos vehículos”. Pasamos de 2.000 personas que están subsistiendo de ese negocio a 4 grandes operadores. Es algo muy difícil, sin embargo podría darse como se dio con Transmetro.

Transmetro es el ente gestor pero además tiene dos operadores, que son Sistor y Metrocaribe, que tienen una participación con Transmetro, pero finalmente vienen siendo como unos intermediarios, porque los dueños de los operadores son los dueños del transporte público colectivo. Es decir, Colitoral, Sobusa, Trasalfa, están en un operador, y el restante, está en el otro. Ellos dos son los que están invirtiendo a esos vehículos, por así decirlo. Eso mismo podría pasar con los propietarios cuando se generen los cuatro grandes operadores. En Bogotá sé que se hizo así, allá hay algo así como la ley de protección del pequeño propietario.

Pequeño propietario se define como el que tiene menos de tres vehículos, y tienen que tenerlo en cuenta, y máximo tiene que tener X número de participación en la nueva empresa que se va a formar.

¿Cuántas personas utilizan el transporte público?

Un millón de personas al día.

¿Cuántos buses?

Hay vinculados 3.000 y algo, pero autorizados 2.945 ¿porqué la diferencia? Resulta que cuando llegamos acá estaba el proyecto de Transmetro; para que el Transmetro pueda vincular los vehículos tiene que chatarrizar otros, porque si no, estaríamos agregando más vehículos a la misma demanda y así habría alguien que saldría perdiendo.

Entonces dijimos: vamos a chatarrizar. ¿Cómo? Por cada articulado tienen que salir 7 vehículos, por cada padrón, que es el mediano, salen 3 y por cada busetón, que es el más pequeño, salen 2. Entonces, las empresas tenían que postularse y, según las cuentas, deberían ser 3.800 menos 1.113 que iban a ser los chatarrizados para que Transmetro pudiera meter 284 buses.

¿Dónde está el problema? Que eso es voluntario, nadie obliga a que tú chatarrices. Pero además de eso, las empresas tenían 380 buses vinculados para 10 rutas; la reestructuración los dejó con 7 rutas y 200 vehículos que en teoría deberían ser chatarrizados, pero la empresa no ha querido hacerlo. Caso específico, Sobusa. Tenía 430 vehículos, la reestructuración lo dejó con 370, ellos debieron chatarrizar 60 vehículos. Sólo han chatarrizados 30 y eso, casi que obligados, los otros 30 los tienen de más.

Viene entonces el problema jurídico. ¿Cómo le digo a una empresa que tiene 30 vehículos de más y «desvincúlame dichos vehículos»? No, Eso tiene que ser voluntad de ella, lo que sí puedo hacer es multarla porque tiene más vehículos de los que le tengo autorizados. Pero esas multas llevan a un proceso bien tedioso, entonces nosotros tenemos que decir “oiga, mire, usted está pasado en 30 vehículos y la ley le das seis meses para que se ponga al día antes de que lo multe”. Pasaron los seis meses, entonces dice: ahora si voy a hacer esto ¿cómo lo voy a hacer? Se genera una pelea... que ya llevamos tres años en esa pela.

Otra de las opciones que nosotros hemos evaluado es de aquí en adelante las primeras 370 tarjetas de operación, que son donde están contemplados todas las características de los vehículos.

¿Cómo la cédula del bus?

No, la cédula del bus viene siendo la licencia de tránsito que viene siendo donde están contempladas todas las características del vehículo.

Pero además de eso, hay una tarjeta de operaciones que es el permiso que nosotros le damos para que ese vehículo sí pueda estar rodando, porque si no, cualquier bus se metería a hacer una ruta. Por eso existe la tarjeta de operación. ¿Qué sucede? Que esa tarjeta de operaciones hay que renovarla... y yo no le puedo decir a una empresa: “yo no te la voy a renovar. ¿Por qué no te la voy a renovar? Porque ya renové las otras 370».

La opción más válida que hemos visto aquí, es llegar después de que se cumplan todas esas cosas y hacer como un sorteo. Yo lo voy a hacer aleatorio, voy a escoger 370 balotas y a sus 450 le voy a asignar un número. Los primeros 370 que salgan, son los buses con que ustedes se quedan, los demás los desvinculo de oficio. Pero eso se está analizando. ¿Qué tan legal es,

qué problemas de pueden generar a partir de ahí? Son temas legales que los abogados están estudiando y cuando son cosas así de complicadas, nadie le quiere meter el diente.

Llevamos tres años en esa tarea, pero la idea es que el transporte tradicional se pase a algo más estándar y tecnológico. Hay varias propuestas. Ha venido gente de Bogotá que dice: «yo compro todos los buses, eso sí, compro únicamente los buses, los problemas que tengan esos buses... todos los chatarrizo y pongo buses nuevos». Eso sí, desaparecen, si tenias un bus sólo te compro un bus, es decir, el cupo desaparece, la empresa desaparece y son cosas que son buenas, porque cambiarías y renovarías toda la flota en la ciudad, pero ¿a qué costo social te vas a meter en ese lío? Son cosas que se están evaluando, pero hacia allá es adonde nosotros estamos viendo.

¿Qué proyectos a futuro tendrían con el Transmetro?

Fase II.

¿Cuál sería la Fase II?

Calle 30. ¿Cuál es la idea? Los estudios ¿qué mostraron? La mayor cantidad de usuarios están en Soledad. Es el séptimo municipio en Colombia en población, tiene ya cerca de 700.000 habitantes, tiene ya casi lo mismo que Barranquilla, siendo la mitad del territorio. Pero ¿qué sucede? Que Soledad no tiene muy buenas vías y todos finalmente quieren llegar a Barranquilla y generalmente... todos estaban haciendo la fase I de Transmetro, técnicamente sin tener en cuenta demanda, hubiera sido Calle 30, pero había algo, que todos los pasajeros se movilizaban por Murillo, porque Murillo antes tenía de las 131 rutas, 65 pasaban por Murillo, tocaban Murillo en un tramo considerable. Es decir que la mitad de las rutas estaban pasando por Murillo y todos los conteos que hacíamos de demanda decían que la gente se estaba moviendo por Murillo.

A pesar de que técnicamente era ideal hacerlo por la 30 [Calle] por oferta-demanda, era viable hacerlo por Murillo. Entonces se hizo por Murillo, pero la 30 tiene las condiciones: que llega al aeropuerto, también conecta Soledad, se conecta en una circunvalar. Entonces en una segunda fase ¿Qué es lo que pretende? Conectar al aeropuerto con el centro de Barranquilla, y que finalmente, tenga una salida hacia la periferia de la ciudad.

Esa segunda fase tiene unas pre-troncales que son la Cordialidad y la 46, extenderla hasta Makro [almacén], hasta la circunvalar. Pero eso todavía está en fase de factibilidad. Se están analizando otras alternativas.

¿Cómo se mueve Barranquilla? Los ciudadanos ¿De dónde venimos? ¿Para dónde vamos?

Siguen subsistiendo los sistemas tradicionales, de más de cincuenta años, que mueven al 80% de los pasajeros aproximadamente. Porque la otra alternativa que es el sistema masivo Transmetro está llegando a un 15% de toda la movilidad de pasajeros de transporte público colectivo, por eso podríamos deducir que más o menos un 80% se sigue moviendo en los transportes tradicionales, que son fundamentalmente los que se denominan transportes públicos colectivos. Son administrados por una serie de empresas tradicionales antiguas, recorriendo rutas muchas veces anti-técnicas, con recorridos muy largos, con el problema de la guerra del centavo, con ese caos y la falta de calidad en el transporte que observamos cotidianamente.

Un 15% de la población, según tenemos los datos, se mueve en un transporte privado generando cada vez mayores aglomeraciones y trancones, en diversas zonas del norte de la ciudad. Del resto hay porcentaje muy bajo que se mueve en bicicleta, el peatón así constituya un porcentaje alto de movilidad se ve constantemente afectado por la mala calidad de los andenes, por el calor, por las condiciones pésimas de movilidad peatonal.

Entonces, el balance general es muy triste, porque es un 15% yendo en sus automóviles privados, yendo cómodamente, pero generando inconvenientes y en una malla vial desastrosa: un 80% o más, moviéndose en transportes y de ellos solo un 10% moviéndose en un sistema alternativo, novedoso, de buena calidad que es el Transmetro. Se diría que hay un 15% máximo de privilegiados que están moviéndose en un sistema de nivel de talla mundial, pero que además tiene problemas financieros y operativos grandísimos. Entonces a groso modo la situación es bastante catastrófica. Es realmente muy precario, sigue siendo muy precario el sistema de movilidad Barranquillero.

¿Cuáles son las zonas generadoras de viajes?

Hay unas zonas muy claras de producción de viajes, generadoras de viajes, que es donde la gente vive, habita, y las zonas atractoras de viajes, que es donde la gente trabaja. Está demostrado que, básicamente, las grandes masas poblacionales viven en Soledad, Malambo y en el suroccidente y se mueven fundamentalmente hacia dos zonas: una, es el centro de Barranquilla, y la otra, es la zona de los alrededores del estadio Romelio Martínez, la zona de las calles 72, 76. Estas dos zonas son las de mayor atracción de viajes. Está claramente demostrado y por eso Transmetro, su recorrido, es desde Soledad hasta Olaya Herrera y luego baja al centro y sube al Romelio, formando una T, porque une realmente los centros generadores de viajes con los centros atradores de viajes. Lógicamente que hay otras zonas

que atraen viajes, pero esas son básicamente las más importantes. Hay unas zonas que son de acuerdo a la estación, por ejemplo las universidades atraen muchos viajes pero cuando hay clases, del resto es cero, por eso Transmetro tiene unas alimentadoras que salen del Romelio [Estación Estadio Romelio Martínez] directamente a las universidades de Puerto Colombia. Pero a groso modo se puede decir que son esos, Soledad y suroccidente como generadoras de viaje, y centro y la zona del Romelio como fundamentales atractoras de viajes, a las cuales se dirigen, de mañana en una dirección, y de tarde en la otra dirección. Por eso Transmetro transcurre en ese recorrido.

¿Qué diferencia hay entre los problemas del 2000 y lo que está sucediendo en el 2013?

Yo pienso que no ha variado mucho en su naturaleza. En lo que es transporte colectivo, las grandes masas poblacionales se mueven como te acabo de explicar. Lo que sí ha aumentado es la masa de carros privados, que se localizan básicamente en un cuadrante noroccidental de la ciudad, tipo calle 72 para el occidente, ahí se concentra ese 15% de dueños de vehículos privados en un 80%, en esa zona noroccidente, con algunos viajes hacia el centro, hacia el sur, hacia el aeropuerto; pero el movimiento de vehículos, y eso se demuestra en la cantidad de congestión que hay, se limita a ese cuadrante. El resto de la ciudad, de repente el centro presenta en algunas horas del día, presenta algunas congestiones, del resto la malla de la ciudad en un 90% está sin ningún tipo de trancón. Entonces digamos que esa característica yo no creo que haya cambiado mucho de hace 10 años, a excepción de la mayor cantidad de vehículos, causado por un mayor nivel de vida de la población, que hace, ante las malas características del transporte colectivo, que apenas alguien tenga el poder adquisitivo, opte por la movilidad individual. Sin embargo las cifras no suben del 15% de movilidad individual.

¿El cambio que ha introducido el Transmetro se da sólo en términos de calidad para las personas que ahora utilizan este servicio?

Sí claro, no tiene la cobertura en cantidad que se esperó al principio, que se esperaba un 30% de las personas que se movilizaban en transporte público, a penas está raspando los 15%. Ahí hay un problema de cobertura, organización, de oferta. Ahora, para ese 15% significa, para los que lo usan, una calidad de vida muchísimo mejor, porque son buses, así vayan llenos en algunas horas de día, son buses rápidos, cómodos, con aire acondicionado, estaciones controladas, seguras, con unos carriles exclusivos que le dan una velocidad muchísimo mayor que cualquier otro sistema. Entonces, para ese 15%, una minoría de los que se mueven en transporte colectivo, ha sido un cambio del cielo a la tierra, es un sistema que está a la altura de cualquier sistema mundial.

También pienso que poco a poco irá cambiando la percepción de los usuarios en el sentido de exigir más calidad, hasta antes de Transmetro nadie sabía, siquiera se imaginaba como podía ser un sistema de calidad, no se conoce, entonces tampoco se sabe que existe la alternativa. El Transmetro ha significado un corte y es algo importantísimo en torno a lo cual la ciudad debe seguir construyendo. Nosotros por ejemplo, planificamos todo el tema de la señalética interna de las estaciones, yo estuve a cargo de ese diseño y la principal problemática cuando hablábamos con los diseñadores, los comunicadores gráficos, era que los barranquilleros nunca en su vida habían utilizado un sistema de señalética. Simples cosas como esas, que dicen salida, entrada, no coma helado, tenga cuidado, algo totalmente nuevo. Entonces, esos impulsos, como el ejemplo lo muestra, son algo de radical importancia, fue muy revolucionario en su momento y fue aceptado muy rápidamente por esa población.

¿Por qué un sistema BRT para Barranquilla? ¿Por qué no otro?

Los transportes tipo Transmetro, que son hijitos del Transmilenio, que son sistemas BRT, internacionalmente bus rapid transit, son un desarrollo que lleva muchos años y los pioneros fueron Curitiba en Brasil.

Perdona que te interrumpa... ¿por qué estos sistemas en Colombia son llamados SITM?

El término Sistema Integrado de Transporte Masivo viene de los CONPES, que más que una realidad es una expectativa que no se ha cumplido. Se está comenzando a cumplir talvez en Cali y en Bogotá, porque la idea detrás de eso es que se integre el sistema masivo tipo Transmetro con todas las demás rutas colectivas, modernizándolas e integrándolas en un sistema tarifario que cubra toda la ciudad, eso es un sueño que apenas se está comenzando a implementar en Bogotá, pero desde el principio se le puso el nombre.

BRT es el sistema en carril exclusivo, sistema integrado es una expectativa a futuro, porque los BRT no los hemos integrado con nada. Obviamente son unos BRT no integrados, pero igual, se llaman así porque en los CONPES, en los papeles se plantearon como integrados pensando más en el futuro que en la realidad, y creo que ni siquiera en Medellín se ha logrado que sea integrado. En Bogotá comenzó este año con buses que se integran tarifariamente, pero con grandes problemas técnicos.

Los BRT vienen del sistema probado en Curitiba, que la administración de Bogotá lo estudia y lo implementa bajo el gobierno de Peñalosa. Los estudios, la tecnificación, se hicieron antes de Peñalosa, pero él es quien lo implementa. La ventaja que tiene el sistema es que tiene un costo-beneficio muy alto, las inversiones se logran ejecutar en relativo corto tiempo y a los alcaldes les interesa porque lo pueden hacer en un periodo de gobierno, salir en la foto y que no se gane los aplausos el siguiente. Eso es un aspecto político que los hace muy relevantes

(BRT) para ser implementados, porque logran ser implementados muy rápidamente y que el costo-beneficio es muy alto, la inversión con respecto a la capacidad de carga y de movilización es muy buena. Peñalosa siempre dice y predica por todo el mundo que el Transmilenio está transportando más que muchos metros en el mundo, entonces que no se justifica hacer un metro si con ese mismo dinero se pueden hacer muchísimos más kilómetros de troncal tipo BRT y transportar lo mismo o más personas que un sistema de metro tan costoso. Creo que hasta ahora, eso nadie se lo ha rebatido, sin embargo, tiene la desventaja de ir en la superficie y que hasta ahora en Colombia los sistemas implementados usan combustibles no tan limpios. El de Barranquilla sí tiene una exigencia mayor en cuanto a la calidad del combustible, pero en cambio en Bogotá eso fue una catástrofe, que se ha criticado mucho, usan diesel de menor categoría que produce mucho particulado. Barranquilla sí tiene una norma diesel europea que es muchísimo mejor, y Cartagena se va a ir por gas, no se si Medellín también. Esos son problemas de costos de tecnología, de disponibilidad de tecnología, en esos momentos se debatió mucho la disponibilidad del combustible, disponibilidad y costo de los motores, todos unos capítulos que llevan a cada ciudad a tomar su alternativa tecnológica.

Pero en últimas Barranquilla es un hijito del Transmilenio de Bogotá, porque durante el gobierno Uribe en un CONPES, que ahora no recuerdo el nombre, se optó por el fomento a los sistemas BRT en ciudades grandes e intermedias, entonces esto se está implementado en Cali, Medellín, Pereira, Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla y Cartagena (que nada que arranca por problemas de infraestructura). Pero fueron programas que muchas veces les llegaron a las ciudades impuestos desde arriba, «esto se hace así», y las ciudades, muchas veces sin contar con la legislación no estaban preparadas técnicamente para hacerlo, pero fueron entre comillas, imposiciones del gobierno central y puso a su disposición los dineros para la ejecución de la infraestructura. Entonces, Barranquilla se quedó con un sistema pequeño porque la contrapartida propia de la ciudad es muy pequeña y la ley dice que 70% lo financia la nación y 30% la ciudad. La porción del 30% marca la pauta del tamaño, entonces Cali y Bogotá tienen un 30% en cifras muchísimo más grande, así el 70% también es más grande. Aquí se quedó en un alcance muy pequeñito, porque Barranquilla estaba endeudada, en Ley 550, a punto de quebrar, entonces el aporte de la ciudad es muy pequeñito, entonces el sistema es muy pequeñito.

¿Cuáles son los actores que intervienen en el funcionamiento de Transmetro?

Inicialmente, en la etapa de planeación, era únicamente Transmetro como empresa industrial y comercial del estado, una empresa con capital estatal totalmente, pero con un estatus

jurídico diferente. Se encargó de recibir los dineros y de administrarlos para construir la infraestructura, para planificarla, diseñarla, construirla y supervisarla. Paralelamente se abrieron licitaciones para la operación, en la operación invitaron a participar en la licitación a los transportadores locales. Estrictamente debía ser una licitación abierta al mercado mundial, pero eso era un problema político delicado porque los transportadores son muy fuertes e implicaba un impacto social muy grande, a la hora que llegaron unos extraños a quedarse con el negocio; entonces se hicieron una serie de mecanismos de participación y se armaron dos compañías cuyos dueños son los mismos transportadores del sistema público colectivo (tradicional) y esas compañías participaron en un sistema de adjudicación, y se les adjudicaron, yo creo que, a una el 40% y a la otra el 60% de la flota, esas son las compañías que operan el sistema, que operan los buses.

Hay un tercer actor que es el sistema del recaudo. Todos los dineros que se recojan de la venta de tiquetes, los recauda un ente que también fue adjudicada por licitación y esa compañía maneja los dineros, los mete en una fiducia y la fiducia reparte las platas una parte para el funcionamiento de la empresa Transmetro, que sigue haciendo la coordinación general, ahora técnica de la operación, ya dejó de ser constructora y se volvió operadora; otra parte se la dan a los transportadores para que cubran sus gastos; una tercera parte para el servicio del recaudo y otras partes se reparten a ciertos concesionarios que construyeron parte de la infraestructura. Las estaciones no fueron financiadas por el estado central, sino que fueron por concesión, entonces parte de la tarifa se va para pagarle a los concesionarios.

Realmente es un “pool” de muchos actores coordinados por Transmetro, los más grandes son los dueños de los buses y el operador del recaudo. Adicionalmente tienen que pagarse otros gastos de funcionamiento y de pago a concesionarios de las infraestructuras.

¿Entonces a qué se deben los problemas financieros de Transmetro?

Básicamente no se está captando lo que estaba planeado que iba a transportar en el corto plazo. Las cifras de los estudios conceptuales que se ejecutaron en 2002, decían que debía transportar el 30% de la demanda de transporte público colectivo, y a penas, está llegando a raspar el 15%, prácticamente la mitad de los pasajeros.

¿Por qué se ha dado eso? la verdad ahí no tengo claridad total. Me imagino que es un tema de cobertura, no están llegando suficientes buses a donde la gente está, y esta gente opta entonces por seguir montándose en transporte tradicional. Puede que haya problemas de operatividad y de cobertura con las alimentadoras; puede que haya problemas de comunicación, de que la gente aún no entienda el sistema, que dice yo cambiar de un bus, irme para la troncal y luego nuevamente cambiar a un bus, de repente mejor cojo el que pasa

por enfrente de la casa, que da cincuenta mil vueltas pero me termina dejando en la otra puerta. Puede que haya ese tipo de problemas. Los concesionarios se han demorado en poner en funcionamiento toda la flota que estaba planeada, como un círculo vicioso: si no me entran pasajeros para qué traigo más flota, pero sino hay traigo más flota tampoco entran más pasajeros.

Ha habido también problemas de que las troncales se vuelven objetivo primordial de cualquier protesta, entonces truncan la troncal, si los taxistas protestan truncan la troncal, si un colegio protesta truncan la troncal, de ahí se dan problemas de operatividad.

Pienso que lo más importante es que no hay presencia en la mente de la gente de que hay un sistema de transporte masivo, entonces debería haberse implementado mucho más grande el sistema, con el riesgo que implicaba, pero tener mucha más presencia y hacerlo realmente mucho más competitivo respecto al transporte colectivo tradicional. Porque este está en la mentalidad de la gente, la gente conoce sus rutas, lo tienen en la cabeza, en cambio el transporte masivo, como hay que cambiar el chip y si es más pequeño, dicen: yo para coger Transmetro... que no llega a donde voy... mejor cojo el busesito [tradicional].

Esa información te la pueden explicar mejor en Transmetro, cuál es el diagnóstico de por qué no está arrancando tan bien como se esperaba; y es un problema de todos los transportes, no solo el de Barranquilla. De pronto el que menos sufre es el de Bogotá, pero todos sufren por ese problema de que no les está llegando la gente.

¿Qué pasa con el transporte tradicional? ¿Cómo se enfrentan los problemas que este tipo de transporte sigue generando?

No se ha logrado desbancar [transporte tradicional] y es un problema complejo porque los transportadores no ven su empresa como un servicio público, sino como un negocio. Aquí es como cargar vacas, entre más vacas cargue... con mayor cantidad de gente metida en un transporte con menores inversiones, con costos mínimos, mejor. Entonces no lo ven como una responsabilidad social de dar un transporte de calidad, a duras penas hubo ese intento de poner aire acondicionado en algunos buses, pero la flota sigue siendo una flota pésima, incómoda, inaccesible para mujeres embarazadas, para ancianos, absolutamente arcaica. Además está basada en un sistema de gana-gana con los políticos, entonces los políticos no se atreven a meterlos en cintura porque ellos son, los transportadores, los que les transportan los votantes durante las elecciones y a los políticos tampoco les interesa que cambien las cosas. También hay un tercer componente que el mismo público que como borregos se dejan meter en semejantes cosas y nadie protesta, la gente no tiene la concepción de un transporte diferente, no está acostumbrada a que es eso.

Y el sistema más brutal, que es el del pago a los choferes que ni siquiera tienen seguridad social, ni sueldos, son como especie de contratistas o pequeños propietarios que viven de día a día, no ahorran, trabajan quince horas y ni siquiera el Ministerio [de Trabajo] es capaz de ponerle coto a eso. Entonces es una cosa muy triste y muy desesperante, pero la única manera de enfrentarlo es con el transporte masivo. Paradójicamente son los mismos propietarios los que están metidos tanto en un sistema como en el otro y se hacen competencia mutuamente, entonces es algo absurdo que nadie entiende, cómo es que no le apuestan los transportadores a una mejoría del resto de los transportes, a una integración con el sistema de transporte masivo, sino que compiten entre ellos mismos, en un círculo vicioso maligno: maligno para los ciudadanos que tienen que sufrir semejantes características y condiciones pésimas del transporte. ¿Y el estado? de los casos más aberrantes de falta de acción del estado es éste. Porque esto se conoce desde hace cincuenta años y a duras penas tímidamente, a través de los sistemas de transporte masivo, ha intentado hace diez (años), luchando con unos pulpos, unos empresarios muy duros de convencer, que antes de ver que se trata de un transporte al cual la gente tiene derecho, lo ven como un negocio, no un servicio público y de ahí sale el problema. De acuerdo a su experiencia en la empresa Transmetro ¿cómo se llevó a cabo el proceso de implementación del sistema?

El principal problema que yo veo es que las élites barranquilleras y los políticos barranquilleros no entendieron en su momento la responsabilidad que tenían, vieron como una imposición del interior y el Transmetro a mi entender se hizo a pesar de clase política barranquillera. A penas, de golpe, cuando llegó Alejandro Char al poder, fue el primero que entendió y que creyó en el sistema y facilitó las cosas. Pero antes de eso, para rematar hasta el alcalde Honisberg estaba en la cárcel, entonces todo eso dificultó todo, toda la institucionalidad, secretaria de movilidad, secretaria de planeación. Todos, o no querían porque sabían que no podían quedarse con la tajada, que en ese momento era muy común, porque esto era súper vigilado por el Banco Mundial y el gobierno central, entonces no había como sacar tajada y eso era lo que también influía en la falta de interés por el sistema; y porque no entendían que fuera necesario y porque lo sentían como una imposición del gobierno central. Aún hoy se denigra del transporte diciendo que el que hizo el diseño conceptual era un señor Bocarejo, con unos señores españoles y quedó mal porque esos eran cachacos. Esa la actitud aún hoy, de muchos barranquilleros hacia el Transmetro. Ese fue el principal problema.

Luego, digamos la parte técnica tuvo algunas variaciones que implicaron retrasos en la planeación por ejemplo, una rama iba hacia Vía 40 en vez de pasar de una vez hacia el centro.

Eso fue a razón de que, en su momento, no se identificaron predios cerca al centro donde pudiera llegar una estación, entonces se optó por buscar Vía 40 para arriba hasta que se dio cuenta que no funcionaba porque por ahí no había carga, mientras lo que se necesitaba era carga. Eso sí fue una decisión muy buena, haberlo cambiando; pero fue difícil encontrar un sitio, y costoso, encontrar un sitio – que es Barranquillita – para poner ahí la terminal. Eso fue un riesgo que se corrió porque tocó hacer un proceso de adquisición predial muy importante que demoró mucho las cosas, pero fue un acierto total haber llevado la fase uno de Transmetro hasta el centro. Hubo problemas de cambios sobre la marcha, yo creo que los cambios sobre la marcha generan todo tipo de inconvenientes. Luego, hubo interferencias de tipo político, hubo gente que decía que no debía subir por la Calle 46, otros decían que sí y hubo gente que trancó el proceso de planeación casi un año, mientras se discutía si por la 46 sí o si por la 46 no. Siempre en la óptica de querer tener protagonismo, siguen estando en el poder esos personajes.

Luego, claramente, un tema técnico importantísimo, que dificultó las... como en cualquier proyecto sobre vías, es que los servicios públicos que no se tiene claridad de qué hay enterrado debajo de las vías: no se sabe qué hay, ni por donde van las redes, ni por donde van los tubos, hay muy poca información y muy poca claridad, entonces cualquier obra que destape no sabe con lo que se va a encontrar. El otro tema es la adquisición predial, la compra de predios, el desplazamiento de ocupantes de espacio público, esas personas que han vendido durante treinta años en un puestico de chuzos y tienen como demostrarlo y no hay como moverlos sin un proceso de acompañamiento social, etc. Entonces esos temas sociales son inauditos, muy difíciles, con muchas incertidumbres. La parte técnica como tal, la construcción de pavimento en concreto, técnicamente es una tecnología muy boba, sencilla. El problema es lo que está debajo de las redes, y el problema son los predios.

Otros obstáculos, en el caso de Transmetro, la poca plata, como te decía el 30% de Barranquilla es muy pequeño, entonces todo era muy restringido, muy precario. Todo estaba medido de presupuesto y siempre se generan imprevistos que despelotan el presupuesto, entonces el control presupuestal.

En otros obstáculos, está el tema de cuando ya se iba a contratar la operación, la conformación de esas empresas fue muy complicada, que se pusieran de acuerdo los diversos operadores en conformar esas empresas y poder participar en la adjudicación, y son procesos, además, de mucha vigilancia del Banco Mundial, que los hace engorrosos y difíciles... y lentos. Pero se garantiza que no haya mucha injerencia de la política en la adjudicación y en la ejecución de los dineros hay un control muy, muy claro.

Pero yo diría que esos fueron los obstáculos: intervención política – los políticos no querían el sistema – y luego a nivel técnico, los predios y las redes.

¿Qué pasó con el Par Vial de la Carrera 50? ¿No se realizó por los problemas financieros?

El par vial siempre ha sido un debate grande. El capítulo Par Vial a nivel de finanzas se logra introducir como un apoyo adicional de dineros de parte del gobierno nacional, por lo que el sistema ocupó la Calle 46, la Calle 46 se volvió casi exclusiva para Transmetro, entonces cambió de naturaleza la 46, entonces siempre se dijo que el tráfico que pasaba por la Calle 46 debía ser sustituido por otra vía. ¿Y por qué el par vial? porque en el imaginario de hace como cincuenta años hay una intención de construir esa prolongación, que es la prolongación de la Carrera 51B, bajando por la Carrera 50 y llega hasta la Vía 40. Y ese es un imaginario muy difícil de sacar, porque de hecho se ha hecho un esfuerzo y entonces cuando hubo esa plata, en vez de realmente estudiar el tráfico que se desplazaba de la Olaya (Carrera 46) para dónde agarraba, se dijo hagamos el par vial, el chance de que por fin lo hagamos y listo, se pusieron los recursos para el par vial. Pero realmente estoy seguro que no es la alternativa. Actualmente los pocos carros que bajan por la Carrera 46, siguen bajando por la 46 [Carrera 46], pero el resto del tráfico siguen bajando por la 44 [Carrera 44], no para la izquierda sino para la derecha, viéndolo desde acá, porque la 44 si te lleva exactamente al centro, igual que la 46 te llegaba al centro, en cambio el par vial que toca meterse al norte, meterse por el par vial, luego volverse a meter al centro.

¿Y para devolverse del centro?

La Carrera 45, Vía 40; el para vial como tal, es más un sueño que se pretende realizar con plata de Transmetro, que realmente sea una solución al desvío del tráfico que originalmente pasaba por la Olaya.

Pero ¿realmente ese desvío está causando problemas en el tráfico de Barranquilla?

Sí está causando problemas en un trozo de la 44, entre la Calle 76 y la Calle 74, en ese pedacito de la 44, que fue la que realmente se convirtió en vía sustituta y ese es el único lugar en que la 44 se pone delgadita. Del resto, el tráfico en Barranquilla tiene una característica que yo he defendido y se me hace una cosa muy importante, es que tú tienes, cinco, seis, siete posibilidades diversas para ir a cualquier parte. Si tu estás en la zona noroccidental que es donde hay carros y quieres al centro puedes ir por Vía 40, por las Carrera 58, 54, 46, 44, 38, seis vías diferentes, una de ellas era la 46 y el tráfico de la 46 se desvió por seis [calles], entonces no se sintió casi, lo mismo pasó durante las obras del Transmetro, todo el mundo pronosticaba que mientras se construía el Transmetro iba a colapsar la ciudad, pues no, nunca colapsó nada.

¿Y qué pasó con los dineros que fueron destinados para el Par Vial?

La plata del Par Vial está guardada. Le fueron sacando tajadas para financiar estos mayores costos causados por las incertidumbres del proyecto y de treinta mil millones que había cuando yo llegué, al final cuando salí, había apenas diecinueve. Once mil millones se fueron sacando para aquí y para allá. Entonces lo que hace ocho años costaba treinta mil, que hoy debe costar cuarenta mil, hoy solo tienes diecinueve mil. No es que se hayan robado la plata, es que la plata se destinó a las prioridades de poner en funcionamiento el sistema y como en últimas se vio que no causaba tanto caos como se esperaba, se dejó el para vial para último lugar, más pensando que tenía la implicación de predios más grande de todo el proyecto, compra de predios con muchos problemas. Yo me sé la historia, yo entré a trabajar en Transmetro por el tema de par vial y salí de Transmetro con el tema de par vial. Yo ejecuté tres alternativas al para vial, la última fue que en vez de invertir en hacer el par vial, arreglemos la movilidad alrededor del Romelio, porque ahí sí es el problema.

Ya yo había salido de Transmetro, pero hubo un concurso de méritos y se hizo un contrato para estudiar la movilidad alrededor del Romelio, a mí me contrató el consorcio ganador y les hice el diseño de espacio público de toda la propuesta: que era ampliar la Carrera 44, la Carrera 44 subirla con un puente por encima de la Calle 72, para que la 45 (Carrera 45) tuviera continuidad y se volviera la salida del centro. Era muy lógico y en ese momento el alcalde Char lo apoyó, se sacó el concurso, cambió de “dueños” Transmetro, entre comillas dueño, se metió en una gaveta y otra vez comienzan de cero el proceso: ahora con un perfil más grande, los mismos problemas y con menos plata. Mejor dicho, la historia se repite, es típico problema del subdesarrollo en que no se documenta la historia. A nosotros nos echaron a todos, todo cambió, llegó el siguiente político y dijo este es el gerente, el gerente barrió y los nuevos están haciendo lo mismo que yo comencé a hacer hace siete años, con menos plata y con problemas gravísimos porque ese par vial se mete por una parte del centro histórico de Barranquilla, donde tiene injerencia directamente el Ministerio de Cultura. En Barrio Abajo hay una zona que está metida en el Plan Especial de Protección al Centro Histórico de Barranquilla que son como cinco cuadras que están protegidas, en las que no puedes demoler nada sin permiso de Ministerio, y ellos se están haciendo los de la vista gorda, no han entendido o no han querido entender. Mejor dicho, todos los problemas que tiene el par vial y ahora se está repitiendo la historia, no aprenden, típico del subdesarrollo.

¿Cómo ves tú el futuro de Barranquilla, teniendo en cuenta el nuevo POT (Plan de Ordenamiento Territorial)? ¿Cómo estamos pensando a Barranquilla?

Lo que pasa es que siempre vemos sueños interesantes que el POT los introduce, como la sostenibilidad del transporte masivo, el BRT, la ciudad región, hay una serie de postulados del POT muy interesantes, de avanzada, en cuanto postulados podemos decir que se pensó de una manera interesante. Pero la ejecución, la implementación en ya normas específicas, en proyectos específicos, se quedó corta por tiempo y planificación, por ignorancia, por injerencias políticas, por afanes. Entonces, en lo que nosotros revisamos aquí en la universidad, vimos que hay un discurso lindo, pero la realidad del documento, el orden del documento y lo que dice el documento contradicen muchas veces lo que se está planteando, pero adolece básicamente el POT de estudios, de estudios que lo sustenten, que sustenten la toma de decisiones. Hay una obligación legal de hacer una cosa que se llama el expediente urbano, que es el compendio de estudios que justifican cualquier decisión, a nivel ambiental, a nivel de tránsito y transporte, a nivel de usos, todos los aspectos de urbanismo tienen que estar sustentados por estudios, que digan así estábamos antes, así estamos ahora y qué debemos hacer y el POT no tiene eso. Entonces se vuelve un catálogo de buenas intenciones y de golpe algunas intuiciones acertadas – porque se ve en la práctica que hay alguna vía que hay que ampliarla y es evidente – pero qué haya estudios que conformen el expediente urbano, no los hay. Hay cantidad de estudios dispersos y esa es la principal debilidad del POT, que está planteando grandes cosas y no las basa en estudios completos y serios, y por lo tanto lo que plantea, queda sin sustento técnico. Así yo definiría el gran problema del POT.

Por ejemplo, pretenden cambiar los recorridos del Transmetro en la fase dos que estaban planificados desde hace diez años, unos estudios adicionales lo confirmaron y ahora el nuevo POT dice que no, que tiene que ir por otro lado. ¿Por qué? porque sí, no hay más razón que porque sí. Porque a un político o a alguien se le ocurrió que era bueno por ahí – y de golpe con muy buenas intenciones – pero ¿dónde está el estudio que lo argumente? y puede que eso quede en el POT así y cuando lo vayan a construir el Banco Mundial va a decir:

–Demuéstreme que ése es el recorrido, muestre los estudios.

–Ah... no los tenemos

–Haga los estudios ¿No tenían estos estudios?

–Sí

–¿Qué dicen los demás estudios?

–Que era (el recorrido) por acá.

–Y ¿Por qué cambió aquí?

–Ah...

Eso va a pasar y el esfuerzo es doble, porque ya quedó en el POT y toca cambiar el POT para que otra vez vaya (Transmetro) por acá y no por donde dice (el POT).

Todo adolece de eso, no hay estudios; en casi ningún aspecto hay estudios completos, a fondo, que justifiquen y respalden las decisiones del POT, incluyendo el tema de movilidad.

¿Qué se ha planteado en el tema de desestimulación del uso del carro particular, como principal causante de los problemas de movilidad en la ciudad?

No hay nada en el POT, antes al contrario, las inversiones van a reconstruir vías y a ampliar vías, pavimentar vías. De las inversiones para el tema de movilidad el 74% se lo lleva el fomento a los carros privados, el veinte y pico al transporte masivo y por allá peatones y bicicleta, un ínfimo... y sigue el modelo.

Y continúan los problemas de contaminación ambiental que van de la mano del carro particular...

No hay ningún planteamiento, como si estuviéramos en el siglo XIX, así de sencillo; pero al mismo tiempo se habla de sostenibilidad, ciudad verde y no se que. En cuanto al tema de transporte, que fue el que yo revisé del POT, cero incitativas alternativas.

Está en el discurso...

En el discurso y en la práctica no se hace nada, ni siquiera el transporte masivo que está ahí y hay que ampliarlo, le dan una buena tajada de recursos. Le siguen apostando al vehículo privado.

¿Cuál es el papel de Banco Mundial en los proyectos de transporte masivo en Colombia?

El Banco Mundial es la entidad financiadora de las obras de infraestructura de los transportes masivos.

Me corriges... ¿Esos serían los aportes de la nación?

Sí, la Nación no pone plata del presupuesto propio, sino con aportes del Banco Mundial y respalda toda la deuda. El garante de los aportes en infraestructura es la Nación, en el 70% y en el 30%, la ciudad. Pero ¿quién pone la plata? Las platas provenientes del fondo del Banco Mundial. El Banco Mundial se arroga el derecho de tener una supervisión detallada de los procesos. Entonces ellos emiten unas cosas que se llaman las “no objeciones”. Ellos son muy diplomáticos, no dicen: la aprobación, dicen: la no objeción. Cualquier contrato que sea financiado con dineros provenientes del Banco Mundial tiene que ir a Washington y a no sé cuantas instancias para recibir la “no objeción”, después de la “no objeción” se puede sacar la licitación. Pero su aporte se limita a la construcción de infraestructura, o sea, vías. Básicamente las vías. Vías, adquisición predial, el tema de manejo ambiental, el tema de la gestión social y predial. Esos son los aportes del Banco Mundial, no en la operación, no la

compra de buses ni en la compra de gasolina, puramente infraestructura. De lo más detallado es el manual de gestión social y predial, lo vigilan muchísimo.

¿Sabes algo de la propuesta de un tranvía para Barranquilla?

No hemos sabido mucho, más que por la prensa – ya estábamos fuera de Transmetro – parece que han venido firmas ferroviarias europeas a ofrecer y vender sus servicios, sus sistemas, piensan que acá nos venden pajaritos de oro y ya vamos a comprar tranvías. Pero implementar los tranvías es muy costoso, tecnológicamente son muy avanzados y muy inflexibles como todos los sistemas férreos; tienen ventajas y desventajas, pero yo no creo que eso se haya concretado. Lo mismo se ha hablado de un monorriel o sistemas elevados, cosas así... yo mismo en últimas al final de Transmetro me encargaron hacer unas aproximaciones de unos vendedores de monorrieles, entonces tocó investigar un poco el asunto, pero los estudios que hemos conocido actualizados sobre el sistema Transmetro indican que sigue siendo el bus la mejor opción.

La opción del tranvía en Medellín se va a implementar, está en implementación ya hay un proyecto de tranvía, que no he conocido por qué la decisión es entre tranvía y bus, siendo que también hay buses eléctricos, buses híbridos y cosas así; entonces no sé ahí cual sea el factor decisivo para optar por el tranvía, habría que investigar eso.

Además de Bogotá, que es el caso más conocido ¿Cómo le ha ido a los BRT en las otras ciudades colombianas?

Todos [SITM de Colombia] tienen los mismos problemas de pocos pasajeros, por la competencia, por el cambio de costumbre, por todos los aspectos que hemos hablado, pero lógicamente los demás, sobretodo el de Cali, tiene mucha más cobertura, muchísima más cobertura, casi 100%. Entonces uno conoce el de Cali y ve que son obras de gran magnitud, con intercambiadores, túneles, grandes estaciones, mucho más complejos los sistemas de Cali, Bogotá y Medellín. Claro que el de Medellín es diferente porque tiene el metro y también tiene un sistema BRT complementario al metro, pero la columna vertebral es el metro. En cambio en Bogotá y Cali, la columna vertebral sí es el BRT, entonces a uno le da envidia eso, uno sueña como poder implementar ese tipo de sistemas aquí, pero es la realidad económica de la ciudad que no lo permitió.

Pero todos tienen problemas parecidos tanto en la ejecución, problemas de predios, problemas de redes, todos esos mismos problemas son muy parecidos. Compartimos los mismos problemas heredados de la historia del transporte de Colombia, lo que cambia son tamaños de las ciudades y los aportes de cada ciudad... y las personas que pueden ser más comprometidas en unas ciudades que en otras.

¿Cómo se da la relación entre la universidad y la movilidad en Barranquilla?

Ha habido vínculos importantes, por ejemplo Transmetro contrató con la Universidad del Norte un estudio adicional hace como unos cinco años, precisamente enfocado hacia la reestructuración de todas las rutas de transporte público colectivo (tradicional), pensando en el proyecto de la integración. O sea Transmetro le quiere decir a los privados que manejan todas las otras rutas: integrémonos. Casi que las demás rutas se vuelvan alimentadoras del Transmetro y que la gente pueda hacer transbordos entre todas las rutas, no solamente dentro del sistema Transmetro; sino que uno pueda bajarse de un alimentador del Transmetro y coger un “Cochofal” [nombre de empresa de transporte tradicional] con el mismo tiquete e irse a donde el Transmetro no llega. Entonces contrataron a la Universidad del Norte, al profesor Victor Cantillo, el estudio de reestructuración de las rutas.

De ahí en adelante no he sabido de más proyectos conjuntamente con la academia. Solamente ahora que estuvimos revisando el POT, pero no fue un encargo, fue un interés interno de la Universidad de participar en el proceso de discusión, pero hay un potencial grande de seguir colaborando, siempre que haya voluntad política.

¿Y la universidad pública participa?

Lo que pasa es que no tienen la experticia. Aquí en la Universidad del Norte, alrededor del profesor Cantillo, hay un grupo muy importante, con un alto grado de calificación en Colciencias, entonces de los pocos que clasifican para consultorías en el tema de movilidad es la Universidad del Norte. Aunque muchas veces esas consultorías grandes piden experiencia aún mayor, que la tienen los consorcios en Bogotá y consorcios internacionales, como los que hicieron los estudios de Barranquilla, del interior con asocio de internacionales.

¿Tú crees que deba hablar con el profesor Cantillo?

Victor Cantillo te puede contar más historias de todo el proceso, él tiene su visión de ingeniería de tránsito y transporte, es el experto más reconocido en el Caribe colombiano en temas de movilidad; él puede decir mucho más cosas sobre política de transporte y cosas técnicas. Él es el gurú aquí, nosotros somos aprendices al lado de lo que él sabe, nosotros somos más desde ejecución, planeación.

En estos momentos ¿hacia dónde y cómo se está dando la expansión urbana de Barranquilla?

Se está desarrollando básicamente, solamente, estratos cuatro hasta seis, de cuatro a seis hay boom, estratos uno, dos y tres se están desarrollando cero. Renovación de la ciudad cero. Es un proceso muy triste y que se ha repetido en la historia de Barranquilla. Hay una zona desarrollada en el centro: va decayendo, en vez de hacerla subir se deja. Siguiendo sector, 72 (calle): gran esplendor hace treinta años, va decayendo, en vez de seguirlo implementando, se

deja. 84: se deja. Ahora el Buena Vista y todo resto de la ciudad se va degenerando, pierde calidad, no se invierte, las vías no se mantienen, se deprime el resto de la ciudad y se cambia el polo de desarrollo.

Entonces el POT en principio, intenta filosóficamente revertir eso: queremos densificar, volver a los barrios, volver al centro. Hacer densificación al interior y no al expansión a la periferia, que es lo que está pasando ahora, una expansión periférica. ¿Por qué razón? Porque es más sencillo, más fácil, además hay un gran propietario de predios, es un terrateniente urbano gigantesco que es Argos (Cementos Argos), son los propietarios de todo ese sector. Lógicamente ellos quieren hacer su negocio, aquí ellos sacaron un negocio muy grande que fue la explotación de las minas, que para eso compraron las tierras, ya el negocio decayó, entonces quedaron las tierras, vamos a hacer edificios. Están jalando el desarrollo de Barranquilla hacia acá (sector Buena Vista), poniéndole buena infraestructura, buenas calles, alcantarillado pluvial – primera vez en la historia que hay en Barranquilla alcantarillado pluvial, no hay arroyos – pero la ciudad pierde competitividad respecto a otras zonas y es una tristeza porque se pierde un patrimonio construido, se está desaprovechando una infraestructura, servicios públicos, de alcantarillado, lo poquito de parques que hay, y todo se vienen deteriorando, y por acá que es más fácil, se está desarrollando.

Entonces se está fundando una ciudad nueva, una refundación de Barranquilla y ¿la ciudad vieja? abandono total. Ese contraste es muy grande porque de todas maneras las grandes masas de la población siguen viviendo allá y hay grandes infraestructuras y grandes edificios y grandes valores en lo tradicional y se están dejando de lado. El caso extremo es el centro, que se abandonó hace cuarenta años a la buena de Dios, a la invasión absoluta de los personajes informales y es una infraestructura con unas edificaciones espectaculares de los años treinta, cuarenta, cincuenta; con calles aún en buen estado, con redes de servicio público, con redes eléctricas, todo está ahí, pero es típico, se abandona a la buena de Dios. No hay autoridad, no hay gobierno, no hay nada y llegan a invadir y así va ese cáncer creciendo y creciendo, y los promotores huyendo y huyendo, buscando nuevas tierras. Entonces se une el hambre con las ganas de comer... y entonces está Argos: «tengo buenas tierras... vengan para acá». Lo están haciendo mejor que nunca, toca reconocerlo, las vías, la infraestructura de los parques, los bulevares, no hay mejores parques en Barranquilla ahora y lo están haciendo con cierto criterio y están manteniendo los parques. Pero no hay un contrapeso a ese gran urbanizador.

Y ninguno de los proyecto para recuperar el centro ha funcionado...

Ninguno ha cuajado, lo único que ha cuajado es el de la Plaza San Nicolás, que quedó muy bien y hay planeadas como cuatro plazas más porque en principio van a generar es una red de plazas que se espera que generen renovación urbana. Es muy tímido, con semejante patrimonio ahí... y abandonado... es inaudito. A mí, como no Barranquillero, se me hace... ¿cómo se está desaprovechando eso? Una ciudad no se puede dar el lujo de desaprovechar semejante infraestructura, historia, identidad.

Entrevistado 5 — Universidad del Norte (assessor de Transporte)

¿Cuáles son los principales problemas de movilidad en Barranquilla?

El tema de movilidad es extremadamente complejo y la pregunta partiría por definir qué es movilidad o qué se ha interpretado que es movilidad. Me temo que muchas veces se confunde la expresión movilidad con hacer que los vehículos se desplacen rápidamente; pero realmente el concepto de movilidad no es simplemente el desplazamiento de los vehículos y los autos, se concibe como el procurar que esa necesidad que tienen las personas de desplazarse (que también tiene la carga para desplazarse) para ir desde sus orígenes hacia sus destinos, se pueda hacer en forma eficiente, en forma segura, en forma sustentable. Evidentemente el tema entonces pasa por: de qué manera favorecer los medios de transporte que cumplen con esos requerimientos. Claramente el transporte privado no cumple con ellos. ¿Por qué? Porque es poco eficiente, tienes un vehículo que ocupa un espacio promedio de 30 metros cuadrados – bueno en Barranquilla tenemos una tasa media de ocupación relativamente alta, de 1,6 personas por vehículo, pero es una tasa que ha venido decreciendo – con todas las consecuencias que eso implica, las externalidades relacionadas con el transporte: congestión, polución, ruido y todo lo demás.

Parte del problema en Barranquilla precisamente, es que existe una confusión al respecto, las personas interpretan movilidad como que los autos vayan, anden. Entonces tenemos una ciudad donde no obstante el 20% de los viajes – un poco menos, el 18% – se hacen en auto, es una ciudad que ha concebido todos los espacios públicos en función del automóvil. El transporte público es un medio al cual muy poca atención se le ha prestado, exceptuando los avances con Transmetro en los últimos años, y aunque la gran mayoría de las personas se desplazan en transporte público, la mayoría lo son porque son cautivos, es decir no porque fue su elección, sino porque tienen que hacerlo. Es más, el auto se vuelve la aspiración, es aspiracional: “yo quisiera ya no andar más en bus”. Entonces tenemos un espacio público que ha sido destinado a los autos, por eso no es raro que en las zonas que incluso son de los

peatones hayan sido invadidas por los autos y que impunemente cualquiera que monta un negocio, que monta una clínica o que monta cualquier cosa, simplemente las áreas públicas las pavimenta y las vuelve estacionamiento y el peatón no tiene por donde andar. La bicicleta que es un medio de transporte sustentable, que en una ciudad plana como ésta podría tener alguna oportunidad, prácticamente no existe, quienes utilizan la bicicleta principalmente son personas de ingresos muy bajos y lo hacen con un gran riesgo para su integridad personal.

Lo preocupante es que las inversiones que se están haciendo apuntan en la misma dirección. Si tú miras las “obras de valorización”, las que hablan de movilidad todas son ampliaciones de vías. Por ejemplo la valorización que se hizo en el 2005 “Barranquilla para Todos”. Yo creo que Transmetro fue un proyecto que quedó... yo creo que fue mezquino, se pudo haber hecho más, pero el problema era que el distrito estaba en ese momento en ley 550, todavía lo está, no ha salido de eso, y entonces se hizo hasta donde el distrito pudo. Porque recuerda que en estas políticas de sistemas de transporte masivo la nación pone el 70%, Barranquilla puso el 30. Entonces ese 30% que puso Barranquilla no había de dónde, si hubiese tenido más dinero se hubiesen podido hacer mejores cosas, se hubiera podido acceder a más recursos de la nación. Por ejemplo en valorización del 2006 nosotros insistimos en que se metiera más plata en Transmetro; no, prefirieron invertirlo en la ampliación de la circunvalar, en ampliación de otras calles, y lo mismo está pasando con la de ahora: por ejemplo se está haciendo la la Carrera 51B y no hicieron ciclovías, el mismo concepto de una ciudad para los automóviles.

Finalmente, si queremos hacer una analogía microeconómica, es un tema en el cual la oferta crece mucho menos que la demanda, es decir, la oferta por transporte, infraestructura, no puede crecer al mismo ritmo de la demanda, al mismo ritmo que la gente adquiere vehículos, el mismo ritmo que la gente quiere movilizarse y es claro que cuando la demanda supera ampliamente la oferta, los precios suben y los precios suben en este caso significa más congestión, más accidentalidad, más emisiones y todas estas externalidades negativas asociadas. Obviamente la gente en el sentido común, y parte de la creencia generalizada, imagina que la solución está simplemente en ampliar la infraestructura y por eso las políticas públicas muchas veces se orientan y se priorizan hacia allá, ampliar infraestructura. Porque además, proporcionan enormes réditos políticos, hay una cultura del pavimento, donde el alcalde que pavimenta es un buen alcalde y esa simpleza de pensar que los problemas se resuelven con infraestructura, (cuando hace mucho tiempo está demostrado que no es así) tiene la consecuencia perversa de que incentiva todavía más la utilización del automóvil. Si se

hace más infraestructura para el automóvil, pues la gente se siente más motivada a utilizar el automóvil.

Ahora ¿Hacia dónde hay que ir? Hacia sistemas de transportes eficientes de calidad que se conviertan en una real alternativa a esa tendencia aspiracional de todo el mundo de querer desplazarse en automóvil. Por eso las políticas tienen que ser coherentes en tal sentido. Por ejemplo, tú seguramente has escuchado de los problemas financieros que ha tenido Transmetro. Te voy a simplificar gran parte del problema, los operadores de Transmetro que prestan un servicio de mejor calidad, con buses mejores, con aire acondicionado, reciben por pasajero menos de lo que recibe un bus tradicional. Mientras un bus tradicional está recibiendo \$1.500, \$1.600 COP, uno de estos recibe \$1.150 y ¿Por qué? Nuevamente temas de política pública. Parte de la infraestructura de Transmetro se la están cargando a la tarifa, lo cual es absurdo, o sea, los buses tradicionales no pagan por las calles que usan, entonces como el distrito no tenía dinero, parte de la infraestructura (Transmetro) se la cobran a la tarifa. También la famosa chatarrización, que es que para matricular los nuevos buses de Transmetro, había que chatarrizar buses viejos, sucede que el costo de chatarrizar esos buses... que además me parece absurdo pagarlo, porque finalmente dentro de la tarifa del bus normal se supone que hay una parte que debe ser reservada para los costos de capital, o sea ahí estamos pagando dos veces algo que ellos cobraron, algo que ellos convirtieron en utilidad cuando no era utilidad. La idea de la tarifa es que si yo recibo un dinero dentro de la tarifa, yo habilito un fondo de manera que cuando el vehículo cumpla su vida útil yo pueda reponerlo, pero estos tipos eso lo hicieron utilidad.

Además, otras transferencias que hay, que representan, de cada pasaje que cuesta \$1.700 COP, \$571 y otra cosa absurda: sucede que, en todo el mundo el transporte público es subsidiado, porque con una tarifa social, que es la tarifa que la gente pueda pagar, tú no puedes ofrecer un servicio público de calidad, con buenos buses, bien equipados, con choferes bien pagos, además no con un solo chofer – como estos, que el pobre chofer está desde las 4:00 a.m. hasta las 10:00 p.m. – sino choferes trabajando con turnos, cumpliendo la legislación laboral, que los otros no cumplen nada. Un servicio de mediana calidad es un servicio que te cuesta mucho más que 70 centavos de dólar, que es lo que te cuesta acá, te cuesta mucho más en Europa, no sé en Rio... hay un componente de subsidio.

Aquí, la política pública o sea, la ley, prohíbe que recursos del Estado central vayan para subsidio, es que si un ministro dice: Vamos a subsidiarlo se va preso por prevaricato. Es una cuestión absurda. Eso tiene su origen del por qué de esa prohibición: aquí en Colombia hubo subsidios del transporte hace mucho tiempo. Cuando yo era niño recuerdo que habían buses

con subsidio y a los estudiantes nos daban un tíquet que salía más barato. Había subsidio directo de la nación, el problema es que eso degeneró en el tema de la corrupción, habían muchos buses que solo existían en papeles y los tipos cobraban el subsidio o los empresarios de transporte cobraban el subsidio, pero el bus lo utilizaban para otras cosas como repartos escolares, etc.

Pero gran parte del problema está en la estructura empresarial es decir, mientras sigamos con esa estructura empresarial tan atomizada de propietarios individuales, de empresas que son afiliadoras es muy difícil que se haga un gran cambio. Porque una política de transporte público tiene que apuntar a generación de verdaderas empresas, no como actualmente es el sistema, en el que es una franquicia donde yo le cobro al propietario de un bus para que opere; sino que tienen que ser empresas donde no haya esa propiedad individual de los vehículos que están compitiendo entre sí; sino que efectivamente se tenga una empresa donde los socios son accionistas y operan de manera eficiente los buses. Yo creo que si eso se logra es más fácil implementar una política adecuada de subsidios que sea eficiente o sea que no genere.

¿Pero las empresas aquí si están interesadas en eso?

No. Los empresarios de transporte no quieren cambiar y precisamente por eso es que no se ha cambiado la ley. Porque ellos son extremadamente poderosos, a pesar que son tan atomizados, pero ¿porque lo son? Porque los políticos les deben mucho en las elecciones. Esos tipos son los que ponen el transporte en las elecciones y hay muchos transportadores que son políticos. Yo le puedo decir, este senador es transportador, este concejal es transportador y nuestro gobierno es débil, entonces ellos se han opuesto sistemáticamente a ese cambio y ningún gobierno, a pesar de que el diagnostico está claro, a pesar de que por ejemplo en el vice-ministerio de transporte ha habido técnicos que tienen esto muy claro y que saben que es lo que se debe hacer, no han contado con el apoyo del presidente y del congreso para poder sacar una ley en este sentido.

Llevamos con ese sistema hace mucho rato y todo el mundo sabe que es un sistema perverso, que si no cambiamos ese sistema no se podrá modernizar el transporte público... que va a generar resistencia, pero nadie ha querido asumir los costos políticos que demanda hacer ese cambio.

Es una economía del día a día. Consecuencias: primero, es un servicio que desde la perspectiva de los economistas es sostenible, o sea, que no requiere subsidio. Sostenibilidad financiera, no que sea sostenible ambientalmente. ¿Cuál es la consecuencia? Un servicio de pésima calidad con buses que son camiones que le pusieron una carrocería encima, literalmente; muy mal mantenidos; con conductores que violan el código de transporte

[tránsito] cada kilometro, que ganan por pasajero; un solo conductor que trabaja 14 horas. Yo siempre he creído que los conductores de buses son tipos mentalmente muy sanos porque créeme que una persona con esa presión, ése ya estaría mal.

Yo fui secretario de tránsito de Barranquilla, conozco el sector público, yo conozco también la otra perspectiva, fui director de tránsito y transporte de Barranquilla, también trabajé con la gobernación, o sea que conozco como es el asunto. Hace mucho rato, hace casi 20 años ya y obviamente yo que ya trabajaba en la universidad, dije: «Vamos a hacer una campaña educativa porque vamos a ver qué hacemos» y nos generamos unas campañas educativas, nos asesoramos de unos psicólogos, donde fuimos muy crudos. ¿Cómo arrancamos? Primero planteamos el problema de accidentalidad y entrevistando choferes que en un accidente, que por la forma como conducían, había muerto una persona y presentar el caso, o sea, muy crudo, vamos a ser muy crudos. Lo diseñamos de esa manera y el tipo incluso empezó a llorar y a decir todo lo que había significado matar a una persona, dice que casi no puede ver a sus hijos porque le parece ver a la persona que había muerto, es decir, lo pusimos muy duro y los tipos salieron de allí mentalizados pero a los dos meses, al mes, a los pocos días se comportaron igual. ¿Por qué? Porque el sistema los obliga, porque si no se comportan como lo hacen, no son competitivos. Conozco casos de conductores de buses con formación universitaria que se comportaban exactamente igual al que había llegado a tercero de primaria, es decir, es un tema, no de formación, es un tema de que es un sistema que dice: «tú para sobrevivir aquí, tienes que comportarte así».

Lo que pasa es que el ciudadano ve al conductor y dice: “es un bárbaro”, pero es el sistema que hace que esa persona se comporte así.

¿Por qué el tipo te para aquí y allá? Porque él en cada persona ve cien o ciento cincuenta pesos que es lo que él gana por eso. En algunos casos es todavía más perverso. Por ejemplo, el caso de los microbuses, es un arriendo de vehículo, tienen que entregar una tarifa. Tú me traes ciento veinte mil pesos al final del día y tú arréglate.

¿Cómo se mueve Barranquilla? ¿De dónde viene la gente y hacia dónde va?

Barranquilla, veamos. Si este es el río, esta es Barranquilla, aquí esta Soledad, aquí esta Malambo, aquí Galapa [haciendo un esquema]. Hay que hablar en un contexto metropolitano. El distrito de Barranquilla solo tiene 1.300.000 habitantes, no ha crecido tanto. Soledad tiene casi 600.000, hoy es el séptimo municipio en población en Colombia, es decir, después de Barranquilla y Cartagena es el municipio más poblado de la costa, más que Montería, más que Santa Marta, etc. Sorpréndete, para darte una dimensión, tiene más habitantes que el municipio de Bucaramanga, sin sumarle Florida Blanca, Pie de Cuesta. Es el séptimo. Las

únicas ciudades que tienen más población son Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, la quinta en población es Cartagena, la sexta es Cúcuta, después viene Soledad. Entonces genera gran cantidad de viajes, pero este municipio es netamente dormitorio, hay algunas industrias...

El centro sigue siendo el gran generador de viajes en Barranquilla todavía, pero esta zona noroccidental de Barranquilla que está acá, digamos comprendida entre las calles 70 y 84 y entre Carrera 43 y Carrera 60, aproximadamente, más algunas zonas que están acá, más otros desarrollos que están acá, más la zona universitaria, atraen muchos viajes. La mayoría de viajes son típicamente pendulares, por ejemplo, en el sistema de transporte masivo en la mañana típicamente los viajes son en este sentido, hacia aquí y hacia allá. Estos son un gran problema porque no son flujos equilibrados a diferencia de lo que ocurre en Bogotá que hay más equilibrio en los flujos. Por ejemplo, si tú te pones en la Caracas en Bogotá los buses van llenos en ambos sentidos. Aquí, los buses de Transporte masivo que recorren 15 kilómetros, es decir que se llenan completamente aquí, el índice de pasajeros por kilometro es bajo porque los buses van llenos, no hay ascenso-descenso y en el otro sentido, prácticamente vacíos. Todavía hay unos flujos muy marcadamente direccionales y en horas de la tarde, pues es el recorrido contrario.

El corredor de la vía 40 es un corredor de mediana importancia, no es un generador tan fuerte porque la ciudad cambió su vocación. Ya no es una ciudad industrial, es una ciudad de servicios. Ya no es una ciudad de industrias, entonces, el sector de servicios y comercio se concentra aquí y acá. Todavía el centro, el mercado, siguen siendo los mayores generadores de viajes especialmente del estrato bajo.

La otra cosa que hay que entender es cómo es Barranquilla desde el punto de vista...En Barranquilla el 57% es estrato 1 y 2 (más de la mitad). Los estratos 3 y 4 son aproximadamente el 33%, o sea, que los estratos 5 y 6 son solamente el 10% y estos (estrato 5 y 6) son los que tienen todos los carros. Los vehículos de segunda van para acá (estratos 3 y 4).

El otro tema que ha crecido muchísimo aquí es la motocicleta, en Colombia está pasando un fenómeno curioso, creo que en Brasil también, en Colombia por cada auto se están vendiendo dos motocicletas. Es un fenómeno que se ha disparado, se ha disparado enormemente la motocicleta. Entonces estas personas dicen: si no puedo tener el auto tengo motocicleta. El gran riesgo ha sido la moto que además se ha usado para el transporte informal, la famosa moto-taxi, aunque ha bajado un poco. Yo hago encuesta origen-destino y en Barranquilla ha bajado un poco. En otras poblaciones no. Pero también hay otros medios informales, como el

taxi colectivo. En otras partes sí se permite el taxi colectivo, este es informal en Colombia y en otras partes sí se permite.

Hay también un exceso de taxis. Barranquilla tiene aproximadamente 15.000 taxis circulando todo el día con el sistema perverso de arriendo. Al taxista le dicen: toma el carro, tú me tienes que traer \$60.000, te encargas del combustible, de lavar el vehículo, de todo lo demás, el mismo sistema de un arriendo, entonces el taxista está muy presionado y trabaja larguísimas horas porque hay 15.000 taxis circulando. Por ejemplo, para darte una idea, en Manhattan en Nueva York hay 11.000 taxis, yo creo que allá hay un poquito más de turistas. Lo curioso es que aquí el taxi como es relativamente barato (yo cojo un taxi de mi casa aquí y me cobra \$5.000), son relativamente baratos. La gente lo usa para viajes casi que cotidianos, en otras partes el taxi se usa excepcionalmente, lo usan los turistas como un lujo, pero no es el medio de transporte tan común y tan frecuente como lo es aquí.

También por el sistema de transporte público colectivo que tenemos...

Es otro tema. La ciudad no es que tenga tantos autos. En el Área Metropolitana hay dos millones de personas más o menos. ¿Cuántos autos crees tú que hay en Barranquilla?

No sé...

¿Te arriesgas a decir un número?

No sé...

En Barranquilla hay alrededor de 140.000 autos, es decir, tenemos un auto por cada 13 a 14 personas. Eso no es nada, es decir 70 a 80 autos por 1.000 personas. En Europa y los países desarrollados tienen 500 por cada mil personas. Nosotros tenemos una tasa baja.

Pero ¿qué es lo que ocurre? Primero, que los carros están todos circulando es aquí. Aquí en esta zona que es la noroccidental la tasa es alta, tenemos de 200 a 300 carros por un millón de personas. Los carros circulan todos por aquí [zona noroccidental] donde hay problemas, en efecto, de congestión, de movilidad. En el suroccidente que es donde vive esta cantidad de gente, es por acá donde están los estratos 3 y 4... en estas zonas el problema principal es de accesibilidad, no es congestión, el problema es que no hay por donde circular, son barrios informales donde la referencia para dar una dirección es: En la pavimentada, a dos cuadras de la pavimentada, son direcciones que son indescifrables, tienen todo el abecedario, 9Z5 con 9Z.

Tenemos esta gran masa de gente y aquí [zona suroccidental] no hay trabajo y aquí vive más de la mitad de la población. Los que generan viajes son los que vienen hacia acá [zona suroccidental], o hacia acá [zona suroccidental] en condiciones muy precarias. Estos son los

usuarios que más pesan en el transporte público, pero aquí no hay problema de congestión, es de accesibilidad.

En este panorama que me estás pintando, ¿por qué la alternativa fue el Transmetro?

El Transmetro es una excelente alternativa. La Misión Japonesa planteó en su momento un tren – te estoy hablando del año 83, 84 – que tiene un trazado similar al del Transmetro, inicialmente, algo que hiciera así (señala trazado actual de Transmetro) y también la Cordialidad. Pero es que un metro te cuesta entre 70 y 150 millones de dólares por kilómetro, y en Colombia, tenemos la costumbre que las cosas siempre cuestan en el techo superior y... no era necesario realmente.

Entonces yo creo que el Transmetro es una estupenda opción, porque primero te cubre los viajes que de esta zona [suroccidente] llegan acá [centro]. Yo hubiera preferido que la 46 se prolongara porque el transbordo tiene un costo, no sólo el costo financiero, sino el costo psicológico. El hecho de tener que bajarte, tener que esperar otro bus, subirte, ese esfuerzo adicional tiene un costo psicológico importante, o sea, es penalizado por el individuo.

La experiencia en Bogotá había sido exitosa, el caso Curitiba... y los sistemas BRT son sistemas de relativo bajo costo con un buen nivel de servicio y creo que es la mejor alternativa. ¿Cuáles han sido los problemas de este sistema? Primero, el tema financiero, por lo que te comenté, le pusieron costos que no ha debido tener. El costo de la chatarrización no debería pesar sobre la tarifa, el costo de la infraestructura tampoco, eso ha debido ser subsidiado. El otro problema es que no funciona el asunto si tú tienes los dos sistemas en competencia y los transportadores no han querido desmontar el viejo sistema y como hemos visto el otro sistema es más rentable porque reciben más dinero y además tienen menores costos. Si por cada pasajero recibo \$1.200 y por el otro \$1.600 y además el otro lo opero de cualquier manera, con el bus viejísimo, que ya está depreciado, con un solo conductor, que el mantenimiento lo hago de cualquier forma, es evidente que en tal condición...

¿Hacia dónde hay que avanzar? Y es lo que está planteado en la política de transporte público, hacia los sistemas integrados de transporte público, los famosos, SITP. Tú sabes que en el país están planteadas dos cosas, los sistemas estratégicos y los sistemas integrados. Los sistemas estratégicos son para ciudades bien más pequeñas y los sistemas integrados están para esto...que el sistema funcione de manera integrada con cambios en la estructura empresarial, no la afiliación, sino verdaderas empresas y con integración tarifaria y operacional, pero dar ese cambio es complejo. En Bogotá lo están haciendo, están en la transición y llevan tres años y ha sido extremadamente complicado.

¿Están en la transición para conformar las empresas?

Están en la transición, sí, todas las viejas empresas desaparecen y ellos licitaron la operación por zona y tienen que estar también los otros... pero te voy a decir otra cosa que pasó y que fue otra cosa perversa de política pública. Para hacer más políticamente aceptable la transición, lo que hicieron fue – aunque eso no te lo van a decir que lo hicieron en esa forma, pero esto fue así – crear los pliegos de las licitaciones para los servicios, a la medida de los operadores actuales, para que no pueda entrar nadie de afuera. Entonces qué ocurre, los tipos tienen un pie aquí y otro acá. Entonces a los tipos no les interesa tanto esto [Transmetro], porque tienen lo otro [transporte tradicional]. Hasta pueden estar esperando que esto se caiga [Transmetro], para demandar al estado y otra vez volver a lo viejo, esa perversidad puede existir. En Bogotá ha pasado eso y en Barranquilla me temo que... yo prefiero que hagan una licitación abierta y que cualquiera pueda llegar, ellos [transportadores] tendrían que esforzarse para estar ahí.

Cualquier cambio en el sistema de transporte público tiene que pasar por cambiar esa estructura empresarial. Es decir, tú no puedes tener una ciudad como Barranquilla, 26 empresas de transporte... es una locura. Si fueran empresas de verdad. Yo diría que hay 2.800 buses y tienes aproximadamente 2.100 propietarios, o sea, 2.100 empresas que están compitiendo entre ellas, eso así no funciona.

El Transmetro ¿cambió más en términos de comodidad para las personas que lo usan? o ¿Qué más impacto hay con Transmetro?

Si tú ves la evaluación ex-post de Transmetro en términos sociales ha sido rentable, en términos de beneficios sociales. ¿En qué se refleja eso? Disminución de los tiempos de viaje, mejoras en la seguridad, disminución de emisiones. O sea, todos esos bienes intangibles, porque el tiempo ¿quién lo vende? ¿Quién lo compra? El tiempo es parte del beneficio social, las emisiones de contaminantes que también tienen un costo social importante, la disminución en la accidentalidad. Tú miras lo que era Murillo en accidentalidad antes y lo que es ahora y ha bajado drásticamente. Barranquilla bajó de 120 muertos anuales a 60, a raíz de T.M. que ha traído un impacto importante desde el punto de vista social y en el tema de los tiempos de los viajes se ha reducido.

Los sistemas BRT, los sistemas en calzada exclusiva, ¿cuál es la filosofía? Que el bus que va en la calzada exclusiva no sea afectado por la congestión que generan los autos, ésa es la filosofía. Que los autos vayan en su congestión, pero que los buses vayan rápido. Esa es la forma de hacerlo atractivo. Si hay congestión, entonces el que quiera ir en auto que vaya en la congestión, va en su auto escuchando la música que a él le da la gana y ocupando el espacio, pero que vaya en la congestión y demore más. En cambio, el que va acá (en el Transmetro) de

pronto va apretado, pero demora menos. El problema es que Transmetro depende mucho de la alimentación. Barranquilla, a diferencia de Bogotá, no tiene una franja que sea gran atractora de viajes. Allá la Caracas, sentido sur norte era claramente una franja que genera muchos viajes, donde hay mucho comercio, servicios, oficinas... Aquí Murillo (Calle Murillo) no lo es tanto, los empleos están por aquí o por acá, y están diseminados. No están en una franja si no diseminados, entonces hubo necesidad de poner alimentadores para poder llegar y estas alimentadoras van en flujo mixto.

¿Cómo así en flujo mixto?

Que va en una vía con los demás autos, a la misma velocidad que va todo el mundo, eso le quita el atractivo, hace que en ciertas circunstancias desaparezca el atractivo.

¿Muchas personas están usando los alimentadores sin llegar al sistema?

Algunas pero no muchas, porque el único que sí te genera [viajes] son los que salen de la estación Joe Arroyo hacia acá [Universidad del Norte]. Porque son unos alimentadores larguísimos y claro, si una persona vive por la 46 [Carrera] con 80 [Calle] y viene hacia acá puede tomarlo, pero no es el grueso de la demanda.

Si uno lee los documentos de diagnóstico, Bocarejo año 2000, los problemas eran esos: qué las empresas, qué los transportes tradicionales, y el Transmetro llegó y eso no se alteró...

Sí, las mismas empresas siguen trabajando, no hubo disminución en el número de buses real. Supuestamente los chatarrizaron. Mira, Barranquilla en los análisis que hemos hecho nosotros debería tener en total 1.900 buses, tiene 3.000, sugerimos que chatarrizaran y no ha habido forma. Los tipos han usado todos los argumentos. Hasta hace poco... apenas ahora se pudo sacar unas rutas por Murillo, porque un juez dijo que ellos tenían derecho de seguir circulando allí. La gente utilizando todos los argumentos que te puedas imaginar se opone y siguen funcionando y le meten el palo a la rueda. ¿Qué pasa? Que siguen el montón de buses.

Yo hice una vez un aforo, hace seis meses y por cada bus de Transmetro pasaban cuatro de los otros, en Murillo, paralelo al sistema. Entonces es un tema también de la debilidad del Estado y también de estos tipos que son tan hábiles, que encuentran un juez, que no sé de qué forma, pero que finalmente les da la razón. Ya el tribunal dijo: «No señor, ese amparo suyo no debe ser, pero mientras tanto, el tipo le hizo tres años daño al sistema». Tres años en el cual no podía [Transmetro] lograr el número de pasajeros porque tenía al otro [sistema tradicional]. Y la gente... tú sabes como somos, si yo salgo aquí y el paradero me queda a 400 metros, tomo el bus que me pare aquí. Aquí mismo ves a los estudiantes que cruzan poniendo el riesgo su vida para coger el bus aquí en vez de caminar un poquito. Porque el ser humano es así, tiende a hacer el menor esfuerzo. Entonces eso también le hizo daño, algo que no es

inocuo, algo que no es despreciable y desafortunadamente ahí se generó un gran problema, pero el daño está hecho.

¿Cómo se da, o si se da, la relación con la academia, entre la universidad y la movilidad?

Nosotros [Universidad del Norte] hemos hecho trabajos de consultoría y también para Transmetro. Nosotros en su momento, hicimos un estudio de reestructuración del sistema, hicimos una propuesta de todo un sistema integrado, lo diseñamos, infortunadamente sólo se aplicó parcialmente lo que propusimos. ¿Por qué? Porque nosotros eliminamos todas las rutas que le hacían competencia [al Transmetro], pero entonces ya cuando la entidad va a ejecutar... viene la negociación con los transportadores... y al final algunas cosas se dan. Nosotros hemos estado cerca, hemos apoyado a la administración, a Transmetro.

Yo, antes de que operara el sistema, fui miembro de la junta directiva de Transmetro durante un año aproximadamente, antes de que entrara en operación; así que también conozco también el sistema, como opera y lo que está ahí. Incluso nosotros apoyamos para el CONPES que incrementó unos recursos para Transmetro, ayudamos en la elaboración, estuvimos en Bogotá en la reunión para tal fin, como universidad. Entonces digamos que ha habido instancias, pero hasta donde podemos, porque finalmente nosotros no somos quienes ejecutamos la política, damos recomendaciones, hacemos sugerencias, hasta ahí.

Yo he leído literatura sobre movilidad y cuando llegué aquí, sobre todo ayer y antes de ayer que fui a la Secretaria de Movilidad, siento que también en la administración la cuestión está atomizada...

Porque ya la Secretaria dice, «no, nosotros aquí el transporte individual y nosotros nos encargamos de los taxis». Área Metropolitana, transporte tradicional, e Infraestructura, las vías. Eso es un problema de que las responsabilidades están muy diluidas.

El transporte se cimienta sobre tres grandes elementos que son: la Infraestructura (y todo es parte del mismo sistema); los equipos, lo que está circulando; y la gestión, operación e administración del sistema. El problema es que aquí ésta la tiene una entidad (infraestructura), ésta está parcelada (gestión) y ésta también está parcelada (operación). Es muy difícil lograr coherencia porque además algunos, aunque el problema los afecte, te dicen: ese no es mi problema, es de otro. Por ejemplo, los de movilidad, de pronto este problema de los buses los afecta, pero no lo sienten como su problema.

Entonces está esto muy parcelado y eso también es un problema. Ahora ¿por qué lo maneja el AMBQ? Por el tema de competencia metropolitana. Como el distrito sólo llega hasta un punto y las rutas van para acá y para allá, entonces... es un tema de la parcelación del poder. Yo creo que el AMBQ debe ser un solo alcalde, entonces ¿qué ocurre? La Secretaria de Movilidad no

puede invertir ni puede legislar sobre Soledad, porque aquí tiene que ser el alcalde de Soledad. Por eso se tomó la decisión de encargar al AMBQ, pero ¿qué pasa? El AMBQ no tiene la fortaleza técnica, ni recursos para manejar eso. Entonces, es la responsabilidad más grande que tiene el AMBQ, pero tú miras y son tres personas.

También hablé con ellos (Secretaria de Movilidad) sobre el Plan Maestro de Movilidad y me dieron el diagnóstico integrado. Yo les pregunté cómo se ejecuta esto si la Secretaria de Movilidad sólo tiene injerencia sobre control regulación y sobre los taxis.

No, ahí tiene que ser directamente la alcaldesa que coordine, directamente el despacho. ¿Cuál fue la diferencia con Bogotá es su momento? Que el alcalde se apersonó, Peñalosa [Enrique Peñalosa] se apersonó, dijo “este es el programa” y puso a todos a funcionar, pero para la alcaldesa las prioridades son otras.

En Curitiba Lerner dijo “ésta es mi prioridad” y puso a todos de acuerdo y creó una gerencia de proyectos. Pero acá está parcelado... y en esto tiene que ser el alcalde la cabeza, y tiene que decir, “este es el derrotero y yo soy capaz de asumir los costos políticos, pero también, me adjudico los réditos de estos logros”. Es un tema de que en Barranquilla no ha habido un liderazgo. Por ejemplo, el caso de Transmetro, han pasado cuatro alcaldes desde que el proyecto comenzó y cada quien no lo ha asumido como su proyecto, sino como algo que encontró aquí y que toca sacar... no como un proyecto de Ciudad, y sí como una imposición de la nación de alguna forma. Además, como una plata que me regalaron y yo con eso algo tengo que hacer. Y el gran problema también es que se perdieron oportunidades interesantes. Por ejemplo, aprovechar el sistema para hacer pedagogía, eso nunca se hizo. Pedagogía, cultura ciudadana y otras cosas así, eso nunca se hizo, porque no había plata, porque no era interesante, porque lo importante era inaugurar la ampliación, el pavimento, lo que fuera y por eso nunca se hizo. Han pasado cuatro alcaldes y cada quien lo vio como algo que me vino de allá, no como una solución, sino como un problema, como una imposición, y así es muy complicado porque no ha habido una directriz clara en lo que es la política pública.

Frente a los otros proyectos como Cartagena, que no ha arrancado, y las otras ciudades, ¿cómo se ve Barranquilla?

Cartagena es un caso dramático, lleva ocho años en construcción y quién sabe cuando lo terminen. Cartagena tiene una crisis institucional espantosa, el problema que tuvieron con el alcalde, tuvieron que hacer nuevas elecciones, la ciudad está descuadrada, entonces...

En Cali, ha habido problemas similares a los de acá. El sistema tiene un cubrimiento del 90%, son fuertes. Pero a pesar de eso, hay mil y pico de buses del otro sistema compitiendo. El mismo problema. No han desmontado el viejo sistema y tienen superposición de los dos.

En Bucaramanga, también arrancaron con varios problemas pero han mejorado. Al alcalde se le ocurrió que por qué si esta vía esta congestionada, por qué un carril para un solo bus, dejemos que también sea para autos. Claro y entonces los dueños de los autos felices. No entiende el sentido.

En Pereira, que fue la segunda ciudad, también están los dos sistemas en competencia.

En Medellín, entró el año pasado, les ha ido relativamente bien, lo que pasa es que todavía es un sistema muy pequeño, apenas tiene 30 buses, o sea nada, y funciona como alimentador del metro y lo opera el mismo metro, el Metro Plus.

Y la experiencia del Metro en Medellín ¿cómo ha sido?

Es una experiencia que costó tres mil millones de dólares y que mueve 500.000 pasajeros por día. El Transmilenio costó la tercera parte y mueve 1.700.000. Esto te da un poco la idea de esto. Cada pasajero que se monta en eso no se cuánto costará, si tú deprecias esto...

Yo creo que no era necesario. Los metros son buenos sistemas que funcionan, pero que hay que mirar cuándo realmente hay que hacerlo y si tenemos nosotros los recursos y si hay otra opción que sea más rentable socialmente.

Bogotá sí requiere el metro porque el problema es que el sistema ya está en capacidad. Transmilenio es un caso único en el mundo, es la troncal en el mundo que mas pasajeros mueve por sentido, mueve hasta 40.000 pasajeros en una hora por sentido. Para que tengas una idea de qué tanto es eso, solamente hay 10 líneas de metro en el mundo que mueven más que eso. El sistema está sobrecargado en capacidad, entonces tú has visto las filas que se forman en las estaciones, una cosa horrorosa, entonces ya está en capacidad. Tú tienes un sistema que tecnológicamente está sobrecargado, se tiene que cambiar de tecnología y la tecnología que permite incrementar capacidad es el metro, no hay otra. Ahí se justifica, pero si tú vas mover 20.000 pasajeros por sentido, con un sistema de buses lo puedes hacer sin ningún problema.

¿Cuál es el papel del Banco Mundial en esta política de transporte?

Simplemente es un financiador de proyectos. Ellos cuidan la integridad del proyecto en el sentido de que cumpla con ciertos estándares, tiene un equipo técnico que hace una evaluación seria, por lo menos garantiza que no se haga una locura como estamos acostumbrados aquí, o que se vayan a hacer las cosas por capricho, sino que cuidan que se haga bajo unos ciertos parámetros técnicos serios. Son créditos blandos avalados por la nación, son un buen medio de financiamiento, lo mismo que el BID y también la CAF.

Yo creo que el Banco Mundial ha tomado unas direcciones correctas en cuanto a qué financian y qué no. Por ejemplo, el BM no te financia una autopista urbana, que es para autos,

pero sí te financia sistemas de transporte público. Entonces yo creo que esto es interesante, porque si el BM también financiara autopistas urbanas, cuidado... que más de un alcalde estaría loco haciendo autopistas. La gente imagina que la solución es esa, puentes e autopistas por todos lados, demuela una hilera de casas y amplíe, y convencer a la gente de que eso no es así, es bien difícil.

Pero en la Secretaria de Movilidad precisamente me decían que el problema de Barranquilla era que las calles eran muy pequeñas, que eran calles de barrio...

Hay una cosa que sí tenemos que aclarar. De todas maneras en infraestructura vial tú tienes que tener una cierta jerarquía. Me explico: hay unas vías que son arteriales, hay otras que son colectoras, otras que son vías locales simplemente. Uno de los problemas de Barranquilla es que no generamos una red arterial adecuada. Eso es cierto, incluso unas vías que originalmente eran vías locales las convertimos en vías arteriales a la fuerza, sin que tuviesen simetría para serlo.

Las inversiones que se tengan que hacer en infraestructura que sean principalmente orientadas para adecuar esas vías, pero hay que también entender que tampoco puedes destruir gran parte de la ciudad que ya esta conformada, eso es tremendamente oneroso. Es preferible priorizar la inversión sobre el sistema de transporte público, aunque esto signifique sacrificar la movilidad de los automóviles.

Ahora, si la persona piensa que el problema es simplemente ampliar vías y está en la secretaria de movilidad, entonces me preocupa, porque el enfoque que tiene no es el correcto. Es decir, está pensando además sobre un imposible porque la ciudad jamás va a tener los recursos para hacer lo que esas personas sueñan, porque no hay con qué. El presupuesto de Barranquilla es de 800 millones de dólares al año, que no es nada. Pensar en eso es un sueño, eso no se puede. Hay que mirar con muestra realidad qué podemos hacer.

Ni siquiera los países con mucho dinero están haciendo más autopistas, no hay una ciudad grande en el mundo dentro de los veinte países de mayor ingreso que esté haciendo autopistas urbanas y nosotros no podemos hacerlo, simplemente, aunque quisiéramos hacerlo, no hay forma para hacerlo y si piensan hacerlo tampoco es la solución.

Lo curioso es que siempre que amplían vías vas a escuchar una frase: “oye es que se quedó pequeña”. Por ejemplo, la circunvalar ¿recuerdas que ésa era una vía de un carril, uno para acá y otro para allá? La hicieron de tres para allá y tres carriles para acá y tú ya oyes decir “pero es que está congestionada”. Pero eso era de esperar. Cuando amplias capacidad incentivas la demanda, entonces, más gente la va a usar, de manera que al poco tiempo con cierta desazón, vas a escuchar a la gente decir “la hemos debido hacer más amplia”; pero es

que si la hubieras hecho más amplia, también se va a copar la capacidad, porque la demanda es elástica a la oferta. Si tú amplias capacidad, incentivas más la utilización del sistema, de manera que la vía con que pretendías resolver el problema de congestión, también estará congestionada al poco tiempo.

¿Cómo sería el futuro ideal partiendo de esto que tenemos ahora?

Mi futuro ideal primero apunta hacia un sistema integrado de transporte público con cambios en la estructura empresarial. Segundo, con políticas que desincentiven el uso del automóvil... yo diría, políticas en las cuales el usuario de automóvil internalice los costos sociales que está generando. Por ejemplo, la congestión etc.... Por ejemplo, el estacionamiento tiene que ser cobrado, el estacionamiento sobre la vía pública.

Primero, restricción del estacionamiento en vía pública con amplios andenes, con espacios para los peatones, también con una importante red de ciclovías y donde se permita el estacionamiento sobre la vía pública, que sea tarifado y además, que en las zonas más congestionadas haya cargo por congestión. Como han hecho en Londres, Oslo, donde vehículo que quiera circular tiene que pagar y repito, lo que estamos haciendo es cobrando ese costo social que está generando, para que lo internalice y racionalice su uso, porque si es gratis, lo sigue usando.

Estoy pensando en una ciudad estructurada alrededor del transporte público y alrededor del peatón y la bicicleta y donde el usuario del automóvil deba pagar por las externalidades que genera. Con estacionamiento que se cobre cuando se haga sobre el espacio público, lo cual además incentivará que haya estacionamientos privados y donde las vías o zonas congestionadas estén tarifadas. ¿Cuánto la tarifa? Habrá que calcular cuál es el costo marginal, cuál es la externalidad que genera y sobre eso, pagarla. Ése yo diría que sería lo políticamente correcto, la dirección adecuada y son las políticas que están haciendo las ciudades que van en la dirección adecuada, pero dudo que un político se le mida a hacer esto.

El hecho de que la 46 quedó con un solo carril para particulares, ¿cómo afectó a la ciudad?

Yo creo que no afectó. El tema es a quién le damos el espacio. De pronto el ideal hubiera sido que se hubiera ampliado la 46 con dos carriles, pero no había plata para eso, por eso digo que quedó un poco mezquino. Pero si no había plata y había que tomar la decisión, yo creo que la decisión fue correcta porque el mensaje es claro, “vamos a priorizar el transporte público”. Ahora yo te comento, en ese carril diariamente circulaban 3.000 vehículos, más o menos a una tasa de 1.6, son 5.000 personas. Hoy por ese carril en Transmetro se movilizan 35.000 personas, sólo que aquí van en buses donde ya no circulan los 3.000 buses, sino 200 a 300 buses al día.

Entonces la pregunta es: ¿qué es mejor? ¿Que circulen estos carros o 300 buses con esta cantidad de personas? El tema es que la gente, en tema de movilidad, piensa que es movimiento de vehículos y es movimiento de personas. Entonces estamos moviendo en ese carril muchísimo más que lo que movíamos anteriormente. Fue una decisión fantástica.

Y el par vial de la 50...

Yo creo que la ciudad tiene que tomar muchas decisiones así. Ya que no hay muchas probabilidades de ampliar y de hacer lo ideal, pues seleccionemos qué espacio le damos al transporte público, aunque los automóviles se congestionen.

La idea de los carriles solo buses es esa, que estos no estén congestionados, ésa es la idea, es lo que se pretende a través de estas políticas. Ya que el espacio urbano es un bien escaso. El problema es que si doy más espacio para las vías, tengo menos para las otras actividades que una ciudad tiene que hacer: peatones, viviendas, barrios, parques, etc., entonces la pregunta es: ¿cuánto dedico de ese espacio a cada densidad?

¿Cuántas veces te ha pasado que vienes caminando por el andén y encuentras un auto atravesado allí? Están invadiendo mi espacio, pavimentaron eso que son aceras, que son andenes para el peatón y ¿qué te toca hacer? Bajar a la calle, arriesgando tu vida. Esto hace a una ciudad terriblemente agresiva.

Otra cosa, los andenes, tú vas caminando y encuentras que el tipo para hacer la rampa para entrar al sótano del parqueadero hace un bajón, de manera que encuentras no un andén continuo, sino una carrera de obstáculos que baja, sube, baja.

Esto hace que muchas personas, por ejemplo las de edad o incapacitadas, no puedan salir de la casa y tengan la movilidad totalmente restringida.

Ayer hicimos aquí un taller interesante sobre el tema de movilidad urbana y en la tarde una conferencia la dio un discapacitado, aquí en la universidad. Se trajo 5 sillas de ruedas e hizo un ejercicio sensorial: móntese en una silla de ruedas y haga una tarea... y la universidad también está llena de obstáculos.

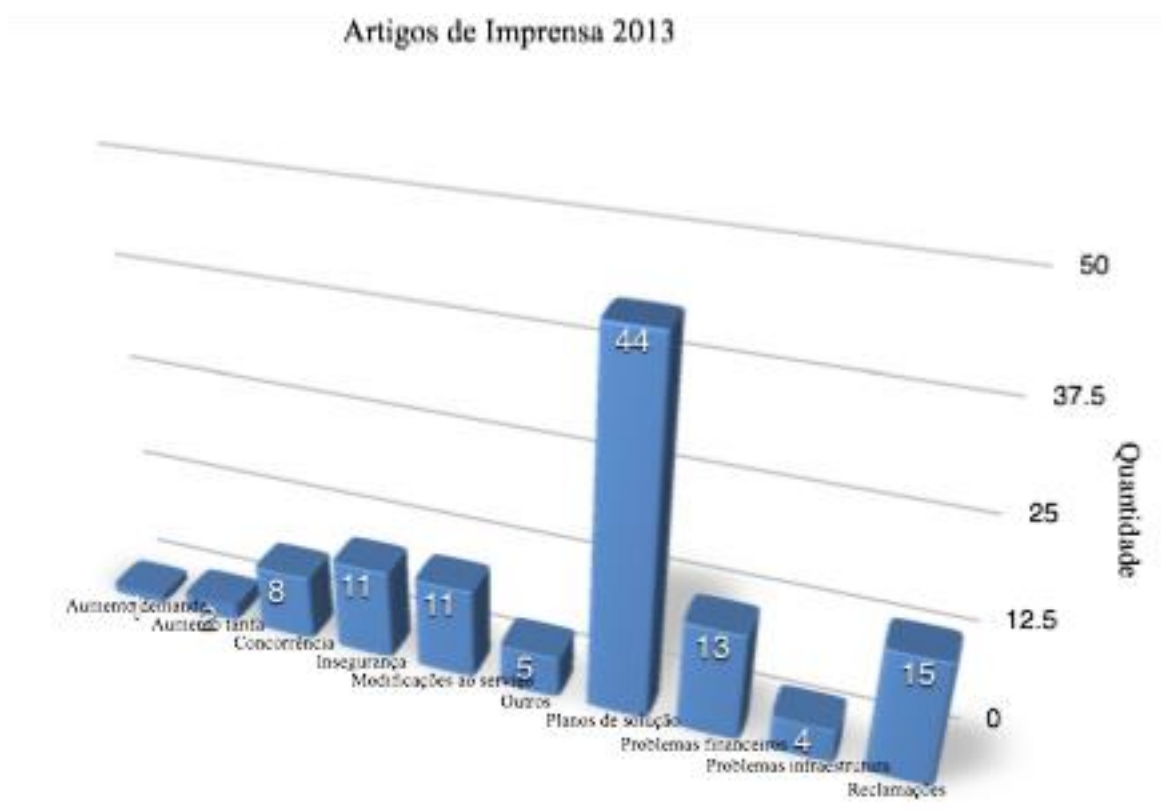
El 8% de la población tiene algún tipo de discapacidad y a esas personas tú no las ves porque están en su casa. Le hemos negado la oportunidad de disfrutar de la ciudad.

ANEXO B - Notícias de El Heraldó

Recolheram-se durante doze meses (ano 2013), os artigos que apresentam notícias relacionadas no jornal de maior circulação da Região do Caribe, El Heraldó. Foram coletadas todas as notícias com informações sobre o novo sistema, as quais foram classificadas em categorias de acordo com os temas abordados.

No total, foram analisados 115 artigos e, apesar de os temas muitas vezes se relacionarem, cada qual foi classificado em uma das dez categorias apresentadas no Quadro 30.

Quadro 30 Distribuição das notícias sobre Transmetro em El Heraldó durante o ano 2013, segundo as categorias de análise.



Fonte: elaboração própria.