

Com Ricardo Gutierrez

Governança do transporte em Guadalajara

desafios para uma metrópole conectada



Entrevista com **Ricardo Gutierrez**, diretor do Instituto Metropolitano de Planeación - Imeplan; área metropolitana de Guadalajara, México, realizada em 2016, por **Richardson Leonardi Moura da Câmara**, pesquisador do projeto “Governanza Metropolitana en México - Aprendiendo de experiencias canadienses y brasileñas” do Centre for Sustainable Development da Simon Fraser University (Canada) do qual o Núcleo Natal do INCT - Observatório das Metrôpoles tem parceria.

Richardson: Qual é o histórico de participação dos municípios no processo de estabelecimento da política de transporte na metrópole de Guadalajara?

Dir. Ricardo: Primeiro tem que fazer uma distinção, a política de transporte público de passageiros – massivo, coletivo (em Guadalajara) – não é gerida pelos municípios, mas pelo governo do estado. Os municípios têm o poder e a autoridade que a Constituição nacional dá para ordenar o trânsito e as vias do transporte público, mas não a prestação do serviço de transporte. E, assim, os municípios conceberam sua área metropolitana ao estado. De modo que quem é responsável pela operação de transporte é o governo do estado de Jalisco, não são as autoridades municipais. Primeiro isso, de fato, foi uma concessão a partir de acordos verbais e de acordos políticos e depois se formalizou em um convênio em que os municípios cedem a operação à estrutura estatal. Como se tem dado esse processo? Eu diria que de uma maneira um tanto caótica, não planejada e, em

certo sentido, regida por acordos políticos. No caso de Guadalajara, temos diferentes prestadores de serviço de transporte. O transporte público teve um componente estatal que é o Sistema de Transporte Coletivo da Zona Metropolitana, o Sistencozome, que é uma empresa profundamente deficitária, muito ineficiente e praticamente em quebra, a ponto de liquidar-se. Temos um sistema de trem elétrico urbano, SITEUR, que digamos cumpre com a principal função do setor público na mobilidade de transporte de pessoas na metrópole. Temos duas linhas de metrô funcionando somente, a Linha 1, a Linha 2, uma de BRT (*Bus Rapid Transit*) e o *Macrobus*. E, em construção, a Linha 3, na qual operam o governo do estado. As decisões, as definições, o que decide, quem decide, quando, é o governo do estado. Incluindo a construção da Linha 3, seu traço determinado onde será, se elevado ou subterrâneo, quem decidiu foi o governo federal por ele mesmo. Não foi perguntado às autoridades municipais, não consideraram nada, não

mostraram os estudos, impacto de viabilidade... Digamos que há uma certa anarquia e o predomínio das hierarquias. Se o governo federal põe dinheiro, eles decidem o que e como. E todas as autoridades municipais não têm uma grande intervenção nas decisões.

Richardson: Quais foram as condições que os municípios tinham ou negociaram para fazer parte da governança do transporte no Sistencozome?

Dir. Ricardo: Nos anos 1970, o que prevalecia eram concessões a particulares, pessoas que introduziam um ou mais ônibus, e o governantes davam a eles uma concessão, uma licença para prestar um serviço. Tínhamos múltiplas companhias que na verdade eram como cooperativas nas quais participavam dezenas de proprietários. Quando o estado decide, digamos, articular e regular ou se criar a lei estatal da matéria e se faz um Plano Diretor (*Plan Rector*¹) de transporte para todo o estado, uma lei estatal de transporte e particularmente para as maiores cidades, para a metrópole. é uma obrigação do poder executivo apresentar no início da sua gestão, a cada seis anos, o plano diretor de ordenamento e melhoramento do transporte e, por exemplo, nessa administração ainda não se apresentou. Alguns dias atrás, o secretário de mobilidade declarou que já está pronto, mas que não foi apresentado. E então, temos três anos de atraso. Como se decidiu? Eu diria que por disciplina política. Nos anos 1970, México tinha uma linha mais marcada de tomada de decisões central, o governo central decidia e os demais governos aceitavam e assimilavam. Apesar de terem sido feitas várias tentativas para contar com um modelo de transporte, de mobilidade sustentável, eficiente e funcional, ainda não contamos na prática com um grande documento com as normas e as regras que nos permitam dizer que já estamos resolvendo o problema. Existem muitos discursos, estudos, diversas propostas, mas na realidade não temos um instrumento de planejamento ou um conjunto de regulações que coloquem ordem no transporte. O que estamos fazendo hoje, desde a criação do IMEPLAN? Primeiro, o IMEPLAN faz parte de um sistema de coordenação metropolitana. Esse é um órgão técnico que tem como responsabilidade trazer informações, fazer estudos e apresentar propostas para a integração funcional da metrópole, dos nove municípios que compõe a área metropolitana de Guadalajara. E esses estudos são apresentados a Junta de Coordenação Metropolitana, formada por

prefeitos dos nove municípios e o governador do estado, que se constitui como um órgão político de decisão. Em síntese, o IMEPLAN propõe, e a junta decide. Nesse momento, temos uma mesa de trabalho com representantes dos nove municípios e do governo do estado para desenhar um modelo de mobilidade integrado e sustentável para a área metropolitana. Estamos trabalhando. Ainda não apresentamos um trabalho final. O propósito que buscamos é contar com esse modelo, com esse marco de regulação e criar uma agência metropolitana da mobilidade, incluindo o transporte na área metropolitana.

Richardson: Com outras responsabilidades, também?

Dir. Ricardo: No momento, com a mobilidade. Mas, obviamente, o desenho seria integral. Estamos organizando o território e o crescimento da cidade, o plano de ordenamento do território metropolitano e a infraestrutura urbana são licenciáveis para o modelo de cidade que estamos planejando. Então, ao criar a agência de mobilidade, essa agência também responde a um modelo de desenvolvimento urbano e gestão do solo, responde a um modelo de gestão ambiental integrada, responde a um modelo de mudança da relação moradia, emprego, equipamento cultural, educativo etc. Porque agora estamos focando em um sistema policêntrico, temos modelado um sistema de centralidades em todo o território metropolitano e então todas as políticas em matéria de mobilidade, a questão do meio ambiente, a questão de resíduos, da segurança estão refletidas no modelo de cidade e no modelo de gestão do uso do solo que temos planejado. Esta é um pouco da estratégia que estamos tentando: criar mecanismos de visão integrada entre os nove municípios e no governo do estado para reconhecer o modelo de mobilidade urbana integrada e sustentável do transporte público.

Richardson: O Sr. acha que existe uma boa coordenação ou colaboração entre os municípios na política de transporte metropolitano em Guadalajara? Por que ou por que não?

Dir. Ricardo: Hoje creio que temos elementos da política pública, de normas que propiciam a colaboração. Temos a Lei de Coordenação Metropolitana do estado de Jalisco. Temos o Estatuto Orgânico de Decisões de Coordenação Metropolitana. Temos o Acordo Metropolitano. Temos os recursos federais do fundo metropolitano. Todos alinhados a impul-

¹ Plano Institucional (2014-2018) do Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco (IMTJ).

sionar a agenda metropolitana. E a agenda metropolitana é um dos elementos fundamentais de integração, precisamente mobilidade e transporte público. Hoje estamos dando passos firmes na construção dos consensos. Hoje a lei é uma referência para as mesas de coordenação que estão funcionando e a vontade política está disposta a tomar os acordos para transformar a realidade. Creio que estamos bem e vamos caminhando certo.

Richardson: Quais são os incentivos para que os municípios possam colaborar nesse processo? Funcionam de que maneira?

Dir. Ricardo: Eu diria que são três. Primeiro, os problemas, vistos como incentivos. Os problemas são tão grandes e difíceis de resolver e tão complexos em uma escala que escapa às capacidades dos municípios, que alcançar sua dimensão se converte em incentivos. Tem que resolvê-los. E o segundo, é que há fundos federais e estaduais que se dirigem a soluções concretas e específicas baseadas na cooperação. Se não cooperam, não têm recursos. E a terceira, que creio que, pouco a pouco, estamos construindo uma melhor percepção da conveniência de integrar recursos, políticas, experiências e os conhecimentos de todos os municípios metropolitanos e do governo do estado para resolver os problemas e para transformar a realidade da metrópole. Já há uma nova cultura de cooperação, começam a surgir os primeiros resultados e creio que isso atua como um incentivo, como um estímulo. Problemas de alta complexidade de escala, recursos focalizados e decisões compartilhadas que se traduzem em resultados positivos.

Richardson: Quais são as diferenças de poder e recursos existentes entre os diferentes municípios para tomar decisões? Que efeito isso tem na colaboração metropolitana?

Dir. Ricardo: Bem, as capacidades financeiras são importantes, a escala, digamos, da cidade, de cada um dos municípios é importante e o poder político dos governantes também é importante. Tem municípios onde se tem dado o fenômeno de cidades-dormitório, se tem feito empreendimentos habitacionais muito distantes dos centros de trabalho, sem equipamento necessário, sem infraestrutura, sem os serviços necessários para que possam converter-se em comunidades sustentáveis. As pessoas têm de se mover de lugares muito remotos praticamente sem transporte público, sem um desenho de mobilidade

adequado. E os municípios que têm essas condições de cidade-dormitório não têm dinheiro, nem apoio político, nem escala para buscar as soluções. Então, isso é um problema, está na mesa como um assunto a resolver, e evidentemente se requer um espírito de cooperação dos mais fortes, com melhores capacidades e com mais recursos para balancear, digamos, o conjunto. Os municípios menores, em termos de peso político e recursos, até agora têm sofrido os efeitos do modelo de dispersão que seguiu a cidade, de crescimento sem controle, sem preferências e agora reclamam, digamos, uma certa compensação através de investimentos estratégicos para resolver esses problemas de “divórcio” entre habitação e emprego ou habitação e vida cultural e educativa, por exemplo. Se estão na mesa de tomada de decisões, felizmente, temos um apoio muito forte dos municípios maiores, de ser solidários, de ser responsáveis e de aportar recursos também para resolver os problemas nos locais de origem. Em cidades-dormitório, que se caracterizam como núcleos habitacionais dispersos, distantes e desconectados. Nesses municípios mais remotos, digamos periféricos, tem excesso de pessoas e déficit de emprego, por exemplo, nessa fórmula; não existe os serviços de transporte que todas essas pessoas requerem para chegar ao seu emprego, nem tem a capacidade de atrair investimentos e gerar empregos próximo de onde essas pessoas moram para reverter essa disparidade, esse “gap” tão profundo. A primeira evidência que posso dar é que, há duas semanas, os prefeitos assinaram um acordo de distribuição dos recursos do fundo metropolitano para os municípios e já se fez isso com uma lógica de compensar os que possuem mais problemas e menos capacidade de resolvê-los. Temos isso para um desenho de três anos, não apenas para o ano de 2016, mas para 2017 e 2018. E também um desenho para equipar melhor e fortalecer a integração comunitária em todos os núcleos de população, com menos incentivo para uso dos automóveis, mas incentivo para a geração e consolidação de corredores de mobilidade massiva na área metropolitana. Então, há uma boa disposição, estamos apenas dando os primeiros passos e dedicado alguns recursos, de forma que isso ainda é um problema sempre presente.

Richardson: Como é a relação entre a Federação mexicana, estados e municípios? Há muitas diferenças de influência na tomada de decisões?

Dir. Ricardo: Sim, absolutamente. A Federação normalmente tem seu contato mais sólido, mais forte

com o governo estadual e com os municípios maiores como Guadalajara e Zapopan, municípios muito fortes, em termos econômicos e populacionais. Os municípios pequenos da nossa área metropolitana, como Juanacatlan, Ixtlahuacan, não têm a capacidade de negociar com o governo da República e talvez com o governo de Jalisco por soluções. Talvez a via mais interessante e efetiva para resolver os problemas deles é a integração metropolitana. Mais que negociar sozinho com o governo do estado ou com o governo federal, através das soluções mais integradas para o conjunto metropolitano, donde poderiam obter recursos concretos e tangíveis em curto prazo.

Nos instrumentos de planejamento, que estamos a ponto de aprovar, por essa semana, será aprovado o Plano de Ordenamento Territorial Metropolitano (POTmet) que tem toda uma visão de integração sistêmica da cidade, um programa de desenvolvimento metropolitano que reflete um conjunto de políticas e arranjos estratégicos de desenvolvimento e de integração metropolitana. Não se trata de que os que são fortes sejam cada vez mais fortes, e os demais resolvam seus problemas como podem. Que se faça um desenho sistêmico, um desenho cooperativo e um desenho em que se preveja uma transferência reversa de recursos, digamos, um princípio de equidade, que tem que investir mais nos municípios que têm mais problemas, mais necessidades e menos capacidades para resolvê-los.

Richardson: E como tem se dado a aceitação dos municípios ao plano de ordenamento territorial (POTmet)?

Dir. Ricardo: Está indo bem. Felizmente existe uma condição muito sólida para que se viabilize como norma. Tem que ter a aprovação de todos os municípios da zona metropolitana, senão não entra em vigor. Não se torna uma norma. Então, no momento em que se pergunta algo, há um ato voluntário muito forte dos municípios e um compromisso muito grande com o que plano estabelece, que é precisamente a lógica da distribuição cooperativa dos recursos e a necessidade de resolver os problemas em todo o conjunto metropolitano, com os recursos compartilhados, com os recursos disponíveis para todo o sistema. Se como previsto para a próxima segunda-feira, aprova-se finalmente o plano de ordenamento territorial [o plano foi aprovado] é uma primeira manifestação de compromisso no fato de que temos que mudar o modelo de desenvolvimento e que temos que ser mais solidários e mais cooperativos com os municípios que têm mais problemas e menos recursos.

Richardson: Na sua opinião, qual o papel da legislação no sentido de fomentar a cooperação na governança do transporte na área metropolitana de Guadalajara?

Dir. Ricardo: O que estamos fazendo, creio que é consolidar o modelo de integração metropolitana. Nosso modelo é muito bom, na letra e na norma, no texto. Simples, claro, e quase de óbvia resolução, muito racional. O problema é implementá-lo e fazer virar realidade. O modelo como está obteve o prêmio nacional que o Centro de Investigação e Desenvolvimento Econômico (CIDE), instituição acadêmica muito reconhecida no México, outorga a modelos de inovação e governança no espaço público mexicano. Temos um prêmio de melhor modelo de integração metropolitana. Prêmio nacional outorgado em outubro de 2015. E nosso modelo está despertando interesse da ONU Habitat, com quem assinamos um memorando de entendimento e estamos trabalhando para concretizá-lo. Nosso modelo está sendo muito interessante para ONU Habitat Resiliência e para ONU Habitat em seu capítulo da rede de Cidades Mais Seguras (*Safer Cities*) em que a área metropolitana de Guadalajara faz parte do seu comitê diretor. É um modelo muito interessante que a Fundação Rockefeller através do seu programa de cidades resilientes fez um reconhecimento através de um aporte de US\$ 1 milhão de dólares e tem dois avais no plano nacional. Nosso modelo já se converteu, já se expressou em um projeto de lei geral que está em estudo na Câmara de Deputados. Essa iniciativa pretende unir um conjunto de leis nacionais de reconhecimento da dimensão metropolitana, como um espaço apropriado para a prestação de serviços públicos, que já não se pode fazer só na escala do município ou escala estadual. Reconhecendo as metrópoles como cidades completas que ultrapassam os limites municipais, incluindo os limites estaduais, o modelo de governança existente nos permitiria ter empresas públicas para a prestação de serviços em matéria de transporte, água, gestão de resíduos, energia etc., sem ter que resolver o eterno dilema de que se seria procedente criar uma instância entre a escala municipal e escala estatal. Há uma norma na Constituição que não se pode criar nenhum nível intermediário de governo. E aqui não estamos falando de governo, mas de gestão e governança. O Senado da República aprovou na quinta passada, a iniciativa de reforma do artigo 115 da Constituição e outros associados, estabelecendo os níveis de governo e os poderes para prestar serviços públicos, particularmente na escala municipal. E já se reconhece a necessidade de recriar a comissão metropolitana para a prestação de

serviços públicos. Temos uma reforma aprovada pelo Senado, espero que em setembro aprove na Câmara de Deputados para que logo se consuma o processo e entre em vigor. Temos, em nosso caso, a iniciativa de criação de agências metropolitanas por associação intermunicipal, através de convênios específicos de colaboração para criar figuras jurídicas de organismo público descentralizado, que leva em conta as atribuições de cada município, para criar novas entidades de caráter público e então resolver os problemas e melhorar a eficiência dos serviços metropolitanos. Já esta pronta a agência de segurança, está próxima a ser concluída, a polícia preventiva, que hoje se presta no nível municipal. Na iniciativa de reforma aprovada pelo Senado, a reforma 115, cria um mix da polícia entre os estados, inseriu a dimensão metropolitana como apropriada, reconhecida constitucionalmente para receber esses serviços. Se autorizada para a polícia, então, entende-se que se pode estender ao resto dos serviços municipais e naquilo que fizemos na iniciativa da lei. Por isso acho que agora estamos mais preparados, temos mais clareza, temos mais capacidade dos municípios para fazer parte da governança e termos mais presença dos cidadãos, a exemplo do Observatório do Transporte, movimentos sociais ligados a mobilidade urbana, tanto para propor como para monitorar, fazer recomendações e, eventualmente, propor ajustes aos modelos planejados para a otimização do transporte e da mobilidade urbana metropolitana.

Richardson: A legislação sempre permitiu esse tipo de coordenação entre Federação, estados e municípios?

Dir. Ricardo: Sempre foi permitido. Os municípios podem associar-se para prestar serviços, conforme o artigo 116 da Constituição, através da concorrência no artigo 73 e outros artigos. Era um assunto que estava apenas no texto, como letra morta e não se realizava. Agora, estamos fazendo. E estamos transformando, incluindo a Constituição da República; agora estamos propondo uma lei nacional de desenvolvimento metropolitano e estamos criando agências de gestão metropolitana. Então, temos os instrumentos de planejamento, temos instrumentos de gestão, temos instrumentos normativos, e estamos colocando dinheiro. Os recursos do fundo metropolitano estão sendo aplicados nessa agenda. O processo vai mudando entre o que se pode, do que não pode, esclarecendo o potencial de transformação social que têm as grandes concentrações urbanas, as metrópoles, e no caso mexicano, aplicada as 59 zonas

metropolitanas, ou as setenta e tantas que dizem que funcionam nesse país.

Richardson: A minha outra pergunta é sobre a sociedade civil. A sociedade civil participa da governança metropolitana do transporte? De que maneira? Houve cooperação ou resistência por parte da sociedade em participar da governança? Como é consultada?

Dir. Ricardo: Eu digo que existem dois fatores. Um está relacionado ao Observatório de Mobilidade que participa na análise da prestação do serviço de transporte público que é formado por cidadãos e membros de organismos da sociedade civil organizada, alguns de forma individual, outros através de movimentos sociais (coletivos), que estão na agenda, possuem conhecimento, experiência e que têm disposição para colaborar na geração de propostas e na tomada de decisões. Temos um modelo, mais recentemente, em outra escala, que são as mesas metropolitanas. Temos uma mesa metropolitana de mobilidade que está em funcionamento para fazer diagnósticos e desenho do modelo de mobilidade que requer a metrópole, incluindo o transporte público. E temos, também, o Conselho Cidadão Metropolitano, que é uma das instâncias de coordenação metropolitana, que, junto com a Junta de Coordenação Metropolitana (que inclui prefeitos, governador e o Imeplan, como órgão técnico), tem como responsabilidade participar com opiniões e fazer recomendações na tomada de decisões nos grandes temas da cidade em escala metropolitana. Participam também no desenho e na tomada de decisões. Pouco a pouco, eles têm ganhado mais peso, mais presença, e agora muitos cidadãos estão participando mais do desenho do programa de desenvolvimento metropolitano, esse conjunto de eixos estratégicos e transversais, porque estamos fazendo diálogos diretamente com as pessoas nos bairros, fazendo diagnósticos de problemas, identificação de possíveis soluções e acordos de responsabilidade, para que cada um dos cidadãos e membros do poder público fiquem claramente estabelecidos, que identifiquem os problemas, definam quais são as prioridades, que soluções estão dispostos a implementar, quando vão conseguir realizar, quem será o responsável pelo quê, para que esse modelo de governança também se traduza em uma forma de *orçamento participativo*, no sentido de quanto dinheiro deve se dedicar em uma certa localidade, incluindo nisso, o fortalecimento do transporte metropolitano. Temos desenvolvido esse planejamento tanto no nível do bairro, distrito, como no nível de cidade ou a nível

metropolitano. Temos, portanto, uma participação cidadã na parte de transporte e mobilidade, temos as comunidades com mais capacidade comunitária, com mais experiência, com uma comunidade bem consolidada, muito conhecedora do tema, com alguns deles inclusive fazendo parte do poder público, integrando-se às equipes de governos municipais, como Mario Silva, que dirige a área de mobilidade em Guadalajara, que é um ativista de muitos anos, muito conhecedor e muito respeitado. Eles estavam na sociedade civil, criticando e propondo, contestando e disputando e agora são autoridades. Porque esse é um grande desafio: ser autoridade sem deixar de ser cidadão.

Richardson: Sentar do outro lado da mesa...

Dir. Ricardo: Harmonizar as duas visões que ao final devem ser uma só. Então, insisto que temos uma boa participação dos cidadãos, não somente empurrando a agenda, mas participando da tomada de decisões e agora fazendo parte dos governos.

Richardson: E como tem sido a reação da sociedade? Houve resistência? Teve participação no início do processo?

Dir. Ricardo: A princípio, eu diria que houve um certo desinteresse, desconhecimento, talvez apatia. Sem muita participação, sem muito envolvimento. Mas na medida em que se tornaram mais visíveis, as recomendações foram atendidas com efeito sobre as decisões dos governos, cada vez mais as pessoas se atrevem a participar. Agora temos uma comunidade muito mais intensa que promove novos modelos de mobilidade, com menos veículos automotivos, mais mobilidade massiva de trens ou BRT, mais ciclovias, mais bem conectadas às dinâmicas sociais. Mais automóveis elétricos, menos emissões contaminantes. Menos estacionamento vinculado à moradia e mais moradia vinculada ao transporte massivo. Tudo isso tem surgido; e existe uma nova geração de jovens que não vê sua identidade ligada ao automóvel. Simplesmente há um caráter geracional em processo. Nos anos 1950, 1960, talvez o sonho americano de quem vivia nos subúrbios, ter um automóvel, ter dois ou quatro ou quantos pudessem. De forma que existe uma mudança muito importante agora, muita gente não tem um automóvel, utiliza um serviço especial de mobilidade, tipo Uber, qualquer forma, ou se move através de linhas de trem, se move caminhando, de bicicleta, e isso já se percebe em nossa metrô-

pole. Existe um número grande de pessoas que são antiauto, ou seja, sua vida não está ligada a um carro de quatro rodas.

Richardson: Como a sociedade é consultada? Como funciona esse processo?

Dir. Ricardo: Existem vários instrumentos. Nos de planejamento metropolitano temos alguns fóruns especializados. No programa de desenvolvimento metropolitano, convocamos as pessoas envolvidas nessa agenda e criamos uma mesa de integração para escutá-las, para ouvir as propostas e para incorporá-las nas políticas públicas da cidade. No que se refere à construção da nova governança metropolitana, uma mesa especializada propõe um desenho para criar uma agência na matéria de mobilidade. Em outras, quando existem iniciativas de reformas de lei quando se modifica os regulamentos de zoneamento nas prefeituras, se convoca a consultas públicas, e talvez o mais frequente, o que mais ocorre é quando os cidadãos percebem que algo pode acontecer, mas que não é correto, ou que eles não gostam, que seja um risco ou um problema para a cidade, automaticamente eles se ativam ao que seja uma ameaça para eles. E uma comunidade muito atenta, ativa, não apenas reage, mas propõe uma agenda e faz com que essa agenda se atenda. Existem muitos processos de participação cidadã previstos, acredito que estão todos indo bem nas suas primeiras etapas. Já nos governos municipais, seis das nove equipes de governo têm oficinas especialmente orientadas a propiciar a participação dos cidadãos. Tem uma oficina de inovação social e participação cidadã, onde constantemente se tem diálogo entre as pessoas, com os representantes dos bairros e distritos vizinhos, para perguntar como eles veem as coisas que são propostas, como se priorizam, como se colocam em acordo para implementar as soluções, de forma que existe uma comunidade ativa que não se nota muito, mas que ocorre todos os dias nesses diálogos. Sobretudo quando existem grandes problemas, ou grandes processos de transformação, leis e regulamentos, pois automaticamente se apresentam ou os convocam, o que aparecer primeiro.

Richardson: Em sua opinião, quão importante tem sido a gestão do transporte em nível metropolitano para os municípios? Em termos financeiros, sociais, políticos? Há problemas ou desafios?

Dir. Ricardo: Existem ainda muitos problemas. O transporte nas cidades é de má qualidade, inseguro,

anacrônico, que se resolve, ou se tenta resolver, colocando-se ônibus cada vez mais contaminantes, de baixa eficiência, o modelo de salários dos motoristas é muito precário, levando eles a competirem entre si pela pressão por tempo (de chegada e saída nas paradas), não existe um plano de certificação de capacidade deles para prestarem o serviço, não existe uma adequada supervisão das condições de operação dos concessionários, as linhas e rotas não são completas, com frequência que não são adequadas, nem desejadas, é um caos, literalmente é um caos. Além disso, existe muita corrupção na sociedade. No tráfego das concessões, na permissão para os concessionários, na falta de supervisão, enfim, um problema muito sério. Realmente a metrópole necessita uma mudança profunda, uma concepção integral da mobilidade de transporte, e acredito que em breve estaremos vendo mudanças nos próximos seis meses ou próximo ano na tomada de decisões do transporte em Guadalajara. Até agora os municípios estavam quase todos ausentes. O poder central tem os deixado de lado, submetidos e marginalizados. Essa geração atual de prefeitos é muito mais dinâmica, mais consciente de suas responsabilidades, mais disposta a tomar decisões difíceis, e é isso que estamos fazendo. Transformação profunda no modelo de mobilidade de transporte, mais por iniciativa dos prefeitos e da perspectiva da integração metropolitana.

Richardson: Existe alguma liderança que tem conduzido ou facilitado esse processo de cooperação metropolitana na governança do transporte?

Dir. Ricardo: Eu acredito que, no transporte, não. Acredito que seja uma das grandes falhas do modelo de transporte. O poder executivo é muito grande, o governo do estado também, e as pessoas que têm estado à frente do que era o transporte ou as que estão à frente da mobilidade, hoje, não são nem especialistas, nem pessoas com reconhecido prestígio por sua capacidade técnica, por sua liderança moral ou por sua autoridade na matéria. O que se tem é um efeito perverso. Longe de estimular a construção de acordos e participar da governança com os cidadãos e com os poderes municipais, polariza e aprofunda as diferenças. Acredito que esse seja um grande erro, não existe uma liderança clara nessa matéria no setor de transporte. Se existe uma liderança visível, que se consolidou mais, é na integração metropolitana. E é isso que tem feito Enrique Alfaro, prefeito do município central (Guadalajara), que tem uma visão muito clara da importância da integração metropolitana. Toda a sua

carreira política está vinculada a integração metropolitana. É um profundo conhecedor das dinâmicas da metrópole e acredito que ele seja a liderança mais forte que podemos reconhecer, para que, quando se tome a agenda de transformação da mobilidade de transporte na escala metropolitana, ofereça seu peso, sua liderança para construir os consensos que são necessários.

Richardson: Como funciona o financiamento do transporte metropolitano? O Sr. acredita que o sistema atual é justo ou proporciona fundos suficientes? Em nível federal, estadual ou municipal?

Dir. Ricardo: Na realidade, é um sistema deficitário. Um sistema que tem problemas financeiros muito sérios. Temos muitos problemas associados e esse é um fenômeno complexo. Primeiro, o salário mínimo dos trabalhadores no México é muito baixo. De modo que sua capacidade de pagamento dos serviços públicos de transporte que necessitam também é pequena. Diz um ditado antigo, uma expressão de linha inglesa que se “vale o quanto pesa”. Se pagamos pouco, levamos pouco. Se a tarifa é muito baixa, teremos serviços de baixa qualidade, porque é o que se pode dar. A tarifa não podia ser mais alta, porque senão a grande maioria não poderia pagar. Então, o modelo está financiado por uma tarifa, uma cobrança do serviço, pois não havia possibilidade de melhorar. O governo do estado repassa um certo subsídio a operação do Sistema de Transporte Elétrico Urbano, o SITEUR, e o Sistecozome, que tem perdas para o contratante e o governo do estado não resolve o problema. O governo federal não subsidia a operação das linhas de metrô, apenas se a construção está em curso. O recurso que vem do governo federal é pouco e insuficiente, pois concentra toda a arrecadação, simplesmente retornando ao cidadão o que ele pagou com os impostos. Mas na operação do serviço não existe realmente um subsídio ou um recurso público para manter viável o modelo de financiamento da operação em um nível melhor de desempenho, com mais qualidade, com mais eficiência, mais funcional. Esse é um dos problemas. Se queremos melhores serviços temos que pagar mais. E se não temos um aumento nos salários, então temos que encontrar a forma para que o usuário que não possa pagar seja financiado de outra maneira, elevando a qualidade de serviço que se tem. Essa é a parte do modelo financeiro que precisamos fazer. Os governos municipais estão explorando a possibilidade de fazer concessões através de mecanismos de PPP – Parceiras Público Privadas (*partner-*

ships). Me parece ser a melhor, não é deficitária, funciona bem, tem os melhores standards de avaliação dos usuários e que tem o modelo financeiro baseado em recursos a fundo perdido do poder público para manter a viabilidade financeira sem disparar o custo do serviço. Acredito que seja um mecanismo muito interessante onde o poder público cumpriria com a função social da mobilidade, seria corresponsável, e a administração privada teria a garantia de ter seu investimento rentabilizado de uma forma razoável. Esse é um modelo que está na mesa para discussão para a área metropolitana de Guadalajara, a possibilidade de concessão de novas rotas de BRT, metrô, é impossível em curto prazo; são muito custosos para a capacidade financeira que têm as cidades do conjunto metropolitano. Mais BRT's em PPP's poderiam ser realizadas, vários corredores através de licitações, como uma das possibilidades. Porque nosso modelo policêntrico urge da necessidade de desenvolver um sistema de mobilidade muito mais eficiente de transporte massivo, e temos que abrir para a iniciativa privada. O governo federal não tem, o governo do estado não tem capacidade financeira e os municípios estão altamente endividados, não têm capacidade financeira para desenvolver por si mesmos todos os eixos de mobilidade que requer o modelo de cidade policêntrica que estamos tentando colocar em prática.

Richardson: E como anda o fundo metropolitano?

Dir. Ricardo: O fundo metropolitano é muito pequeno para o tamanho das cidades. é um aporte de recursos federais através de uma fórmula que é determinada pela Câmara de Deputados e que serve em teoria para processos de integração metropolitana. Mas que, no caso da área metropolitana de Guadalajara, nos últimos anos, se tem mantido em um montante 1.050 milhões de pesos, que no câmbio atual são aproximadamente 50 milhões de dólares. Não é nada para o tamanho dos problemas. Para desenvolver uma linha de metrô, a Linha 3, se estimou originalmente de 14 a 17 mil milhões de pesos, ao redor de 1 bilhão de dólares. E, para a metrópole, essa cifra é impossível. Não tem a capacidade de pagamento; nem os governos municipais, nem a gestão metropolitana, que são entidades de crédito para os fundos de desenvolvimento. O Banco Interamericano, o Banco Mundial, não financiam se não for através de governos nacionais, através da soberania. Então, para o modelo que temos, precisamos essencialmente buscar a associação público-privada. E tratar de encontrar a maneira para que haja recursos públicos,

de modo que o custo da tarifa por serviço não seja tão alta que a maioria da população não possa pagar. Que seja ao menos remunerativa para que o modelo de financiamento seja viável e a qualidade de serviço seja adequada.

Richardson: Que oportunidades e desafios o Sr. vê para que a implementação e operação de uma estrutura efetiva de governança do transporte metropolitano em Guadalajara possa avançar? O Sr. acha que existe alguma possibilidade?

Dir. Ricardo: Eu acredito que sim. O desafio é essencialmente a necessidade de construção de consensos políticos. Dos fóruns que tenho participado, o ponto central, no limite, é a política. Você pode entender melhor o modelo conceitual, melhor desenho de prestação de serviços públicos, incluindo modelos financeiros viáveis, mas se não temos a capacidade de construir o acordo político, não vamos avançar. E nesse momento, em Guadalajara, temos a capacidade de construção de consensos políticos. E é um momento muito interessante para nos atrevermos mais e nos movermos mais rápido na construção de uma gestão metropolitana, de um sistema de governança por cooperação, por associação que atenda às necessidades do conjunto de uma cidade completa. O desafio é especialmente político. Existe talento, visão, experiência, instrumentos de planejamento, instrumentos jurídicos disponíveis, suficientemente sólidos, e o desafio agora é colocarmos em acordo. Primeiro, cidadãos e poder público, e depois do poder público em si mesmo no momento de tomar as decisões necessárias.

Richardson: Qual a sua opinião sobre a possibilidade de transferir algumas responsabilidades dos municípios para um governo metropolitano? (Em termos de oportunidades ou ameaças)

Dir. Ricardo: Vejo como absolutamente positivo e completamente viável (como estamos fazendo). Estamos a ponto de criar uma agência metropolitana de segurança que se traduz na integração de todos os efetivos policiais das nove cidades que formam a área metropolitana e logo a extinção desses efetivos (no plano local) para que se configure uma agência metropolitana única. Temos outra agência, já desenhada também para os serviços médicos de urgência. Está bem adiantada a de mobilidade urbana. Temos iniciado trabalhos no sentido de uma agência me-

tropolitana de gestão do meio ambiente. Temos dois estudos em processo para a possível criação de uma agência metropolitana de gestão integral de resíduos sólidos urbanos para os dejetos produzidos pelas cidades. Estamos dando passos muito firmes na direção correta, com consenso dos cidadãos e prefeitos, com o governo do estado fazendo sua parte, para a necessária e urgente consolidação da governança metropolitana. Uma governança que corresponda a visão, as necessidades e expectativas das pessoas, não necessariamente a perspectiva somente dos políticos na concepção de sempre conservar recursos, atribuições e poderes para se manterem vigentes e poderosos na agenda política. É um modelo que está caminhando bem, que está provocando mudanças profundas, está conseguindo acordos significativos e se move com uma dinâmica muito intensa. Acredito que vamos muito bem e na direção do que havíamos planejado.

Richardson: Tenho mais uma pergunta. É sobre o programa *Banquetas Livres* (Calçadas Livres). Entrevistei uma pessoa da ONU Habitat que me comentou sobre o programa colaborativo, que é uma iniciativa das prefeituras de Guadalajara e de Zapopan.

Dir. Ricardo: O programa é um dos cento e cinquenta e tantos compromissos que assumiu o prefeito Enrique Alfaro como candidato a prefeito do município de Guadalajara. Na proposta que ele fez aos cidadãos de Guadalajara, apresentou a partir do diagnóstico que se expressou em uma linguagem visual, um documento que se denominou de “Abandono a desesperança”, um diagnóstico de todos os problemas, falhas, carências, abandonos. Mostra a cidade de Guadalajara e, a partir disso, se desenhou um modelo de cidade que se apresentou durante a campanha em cinco dimensões. A primeira dimensão se chamou *Cidade Digna*, a segunda, *Cidade Funcional*, a terceira, *Cidade Segura*, a quarta, *Cidade Consciente*, e a quinta, *Cidade Livre*. Da parte de Cidade Digna, se planejou uma série de propósitos concretos, fundamentais. Voltemos às bases e recuperemos o elementar. O primeiro espaço público, por excelência, o ponto de encontro do privado e do público é a calçada. E a calçada na América Latina, particularmente em México, serve para todos, pelo menos para que todos os cidadãos caminhem nela, ou se encontrem nela, ou a desfrutem e a utilizem para suas necessidades de mobilidade. Podemos encontrar pequenas vendas, comida de rua, barreiras, automóveis estacionados sobre as calçadas; é uma absoluta falta de respeito pela pessoa e uma absoluta violação das normas elementares de

convivência. Agressões permanentes ao espaço público, às pessoas e à autoridade. Porque as calçadas sempre estavam bloqueadas, pelo menos nos últimos trinta anos nesse país. Então, Enrique Alfaro se preocupou na recuperação do espaço público como um elemento de dignidade na vida da cidade. Vamos tomar as decisões fundamentais para que o espaço público possa ser realmente público e começaremos com as calçadas, porque são elas o espaço público por excelência, como são as praças, os parques... me refiro ao comércio ambulante. Portanto o programa *Banquetas Livres*, particularmente, tem esse grande propósito: recuperar a sensatez, a racionalidade, o elementar, voltar às bases. Se as calçadas estão invadidas por automóveis, significa que a cidade vai muito mal. Se as calçadas estão convertidas em espaços privados para que alguém venda sob a calçada, significa que algo está muito mal. E então, temos que tomar decisões para corrigir essas distorções. E esse tem sido um programa muito exitoso, porque tem retomado muito bem, porque existe um compromisso muito forte da autoridade em tomar decisões que se pareciam duras, porque ao redor de todas essas invasões há muita corrupção e já ocorre um crime organizado de certa escala. Então, ter que enfrentar todos os problemas e voltar a colocar ordem na cidade implicava o risco de perder o posicionamento político, votos em uma futura eleição, e hoje é algo que os mexicanos estão celebrando. No nosso caso, em Guadalajara estamos reconhecendo que há alguém que se atreva a tomar as decisões difíceis, pensando em fazer correto e não em apenas conservar os votos para a próxima eleição.

Richardson: Você acredita que essa é uma política colaborativa, pensando em termos da metrópole?

Dir. Ricardo: Com certeza. Começou por Guadalajara; Zapopan também está fazendo, Tlaquepaque também. Tlajomulco não é um problema, embora não se observa. E assim temos tomados decisões colaborativas, começando pelas calçadas. E logo foram tomadas decisões metropolitanas para torná-las mais visíveis. Visão limpa, ou seja, impedir todos aqueles que agridem o espaço público, que são um elemento de contaminação visual muito forte em Guadalajara, com uma cadeia de corrupção desenfreada, com milhares e milhares de anúncios nos muros, sem permissão, com permissões falsas, tolerados através de dádivas de corrupção. Então os prefeitos tomaram um acordo metropolitano e começaram a normalizar, a ordenar e retirar todos os elementos de poluição visual existentes. Estão fazendo também em políticas de recuperação de praças e em políticas de equipa-

mento das unidades esportivas, nos parques e centros culturais. Está surgindo algo em matéria de integração policial, há uma série de processos que começa em algum município, mas que já se tem um desenho de sua escala metropolitana e, portanto, há compartilhamento com o conjunto.

Richardson: Está acontecendo apenas nos três maiores municípios (Guadalajara, Zapopan e Tlaquepaque)?

Dir. Ricardo: Está acontecendo pelo menos nos três maiores e também em Tlajomulco. Pela base do grupo político que agora governa a maior parte da cidade e iniciou seu trabalho com os cidadãos. Então, temos Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque... Tlajomulco tem funcionado muito bem e também Tonalá, por exemplo, que é governado por outro partido. O prefeito municipal Sergio Chaves participou das ações

de mobilidade urbana, na distribuição dos recursos do fundo metropolitano entre os nove prefeitos. Na realidade, estão tomando decisões em conjunto e estão se integrando realmente para fazer a metrópole mais funcional, como uma cidade completa.

Richardson: Diferentes partidos conversam...

Dir. Ricardo: Dois partidos diferentes compartilham uma visão de cidade e reconhecem que o problema pode se tornar impossível de gerenciar, estamos em risco de ingovernabilidade. Se não entramos em um acordo, o risco de desordem social e latente é cada vez maior.

Richardson: Pois bem, minha entrevista está finalizada. Muchas Gracias. ■

Ricardo Gutiérrez Padilla é mestre em Direito com especialização em *Alternative Dispute Resolution* (2014), pela Pepperdine University em Malibu, Califórnia (EUA) e doutor em Inovação e Tecnologia pelo Instituto de Tecnologia e Ensino Superior de Monterrey (2003). Foi diretor geral (2015-2017) do Instituto Metropolitano de Planejamento da Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN). Como diretor do IMEPLAN, coordenou a integração de propostas do governo em um modelo de gestão da cidade com uma escala metropolitana e horizonte de longo prazo, “*La ciudad que queremos*” na campanha do ex-prefeito de Guadalajara e atual governador de Jalisco, Enrique Alfaro. Obteve seu doutorado sobre o tema das Cidades Resilientes e tem participado como palestrante em fóruns e *workshops* em nível nacional e internacional. Atualmente é candidato a Reitoria da Universidade de Guadalajara - UdeG (2019-2025).

Richardson L. M. da Câmara é graduado em Ciências Sociais, mestre em Estudos Urbanos e Regionais e doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Realizou doutorado *sandwich* pela Simon Fraser University (SFU) em Vancouver, Canada (2015-2016). Pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ (Núcleo Natal) e do Centre for Sustainable Development (CSD-SFU). richard.camara@hotmail.com