

Freios à plataforma: uma análise do embate regulatório do Uber na Colômbia

Braking the platform: an analysis of the regulatory confrontation involving Uber in Colombia

Gustavo MATTOS [I]
Ana Marcela ARDILA [II]

Resumo

O objetivo deste artigo é estabelecer as contenções políticas geradas na governança de mobilidade urbana a partir da implementação da plataforma Uber. Analisamos o caso de Bogotá, Colômbia, por se tratar de um processo de tensão na construção da regulação. O caso foi explorado a partir de uma análise documental envolvendo decretos, leis, projetos de lei, decisões judiciais e informes oficiais. Os resultados confirmam o modo de operação empregado em outros países pela empresa de gerar uma conformidade contenciosa com os modelos regulatórios. Contudo, a governança de transporte estabelecida na capital Bogotá com a regulamentação do transporte público no sistema integrado cooptou para a escalada do enfrentamento judicial até a proibição das operações da empresa.

Palavras-chave: Uber Bogotá; Uber Colômbia; regulação Uber; mobilidade inteligente; economia de plataforma.

Abstract

This article addresses the political constraints generated in urban mobility governance by the implementation of the Uber platform. We analyzed the case of Bogotá, Colombia, due to the tension involved in the creation of regulation. The case was explored based on the analysis of documents such as decrees, laws, bills, court decisions, and official reports. The results confirm the operating method used by the company in other countries to generate contentious compliance with regulatory models. However, the transportation governance established in Bogotá through the regulation of public transportation in the integrated system contributed to the escalation of legal confrontation until the prohibition of the company's operations.

Keywords: Uber Bogotá; Uber Colombia; Uber regulation; smart mobility; platform economy.



Introdução

A tecnologia dos *smartphones* proveu a capacidade de comunicação em qualquer local e a capacidade de tornar usuários e veículos pontos geolocalizados em um mapa da cidade em tempo real. Essa tecnologia inspirou iniciativas por parte de agentes públicos, tais como acompanhar frotas de ônibus por aplicativos e o monitoramento de fluxos e rotas de usuários do transporte público a partir de dados dos usuários. O setor privado também se apropriou dessas possibilidades para a mobilidade urbana, propondo desde serviços de carona mediados pelos *smartphones* até o modelo similar ao de táxis. Uma das principais inovações foi a incorporação de agentes privados, proprietários de veículos na oferta de serviços de mobilidade individual a partir de plataformas de oferta de serviço e serviços de pagamento.

A maior e mais emblemática empresa explorando essa dinâmica como modelo de negócios é a Uber, fundada em 2009 nos Estados Unidos como uma startup de mobilidade urbana e expandindo sua operação a nível global a partir de 2012. A operação dessa empresa caracteriza-se por não ser proprietária dos carros, não operar dentro da limitação de permissões de veículos privados legalizados pela autoridade pública de transportes para serviços de táxi e não trabalhar com vínculos trabalhistas fixos com seus motoristas. Ao invés disso, a empresa se registra no ramo de tecnologia e opera dentro de um regime de trabalho de contrato flexível, sustentado pelo conceito de “economia compartilhada” (*gig economy*). Essa perspectiva sustenta que plataformas mediadoras de serviços a partir de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e internet

podem conectar pessoas e permitir a otimização de recursos subutilizados a partir da negociação digital de partilha desses recursos, tais como o aproveitamento do espaço vazio nos carros durante as corridas para gerar uma renda extra com caronas monetizadas (Kenney e Zysman, 2016).

Esse novo dispositivo tecnológico transforma o cenário da mobilidade em cada contexto urbano. A natureza flexível da plataforma cria uma ambiguidade nas formas tradicionais de oferta de serviços de transporte, gerando diversas contenções na governança urbana estabelecida. Tendo a Uber pouco mais de uma década de existência, com diversos impasses legais em relação às legislações de mobilidade urbana e contratos trabalhistas muito similares nos Estados Unidos e ao redor do mundo, ficou claro que as operações da empresa passam longe de uma facilitadora de caronas através de um aplicativo em prol da economia compartilhada.

Neste trabalho, queremos compreender como se estruturam essas tensões a partir da reconstrução do processo de implementação do aplicativo na cidade de Bogotá, Colômbia. Queremos estabelecer as negociações entre agentes na dinâmica do processo de legalização dessa empresa no âmbito legislativo local e nacional. A partir deste trabalho, queremos vincular o campo de estudo sobre as economias de plataforma com a literatura sobre governança, compreendendo que a gestão da mobilidade urbana é caracterizada por um processo de coalizão contenciosa entre atores públicos e privados nacionais e internacionais que variam em cada âmbito local. Utilizamos o conceito de “conformidade contenciosa” (*contentious compliance*) de Valdez (2023) para compreender como a Uber estabelece sua operação de forma contenciosa, combinando

influência econômica e política com uma estratégia de desobediência legislativa com o modelo de mobilidade individual estruturado pela governança da cidade.

Para rastrear esse processo, identificamos três períodos estabelecidos segundo as negociações entre os agentes envolvidos e os pontos centrais que envolvem a política de conformidade contenciosa da Uber, além das respostas regulatórias. Realizamos uma análise documental de caráter qualitativo, baseada principalmente em regulamentações, processos judiciais e relatórios de imprensa que foram produzidos no período entre outubro de 2013 e dezembro de 2021. Consideramos que os resultados demonstram um ambiente regulatório e fiscalizador altamente hostil à plataforma e fortemente favorável à proteção do mercado dos taxistas. Nossa hipótese é que a introdução da inovação tecnológica implica um processo contencioso entre diferentes agentes locais. O impacto legislativo da Uber em cidades com regulamentações de táxi mais fortes, e cuja força política dos representantes dos interesses do transporte privado possa vetar a empresa, será diferente do que ocorre em cidades onde esses agentes têm menos articulação política. Entendemos assim que em Bogotá o *lobby* dos taxistas pela manutenção do seu mercado se mostrou mais forte que o da Uber em parte pela força política e econômica das empresas de táxi estabelecidas na coalizão de transporte de Bogotá e em parte pelo aumento da fiscalização e combate aos transportes irregulares com a implementação do Sistema Integrado de Transporte Público, que visava à integração tarifária.

O trabalho está dividido em três partes. A primeira parte corresponde a uma breve revisão bibliográfica sobre as economias de plataforma e as formas de atuação da Uber na

governança urbana. A segunda parte descreve as metodologias empregadas para a análise e estrutura dos resultados, dividindo em três períodos o processo contencioso da Uber na governança urbana. A terceira parte apresenta os principais resultados e discussões.

Revisão bibliográfica

O primeiro conceito que consideramos central para a realização deste trabalho é o de “economia compartilhada”. Esse conceito tem sido incorporado na literatura acadêmica para entender a organização de empresas como a Uber. Mais do que uma empresa de transporte, tem sido definida como um aplicativo de tecnologia que favorece a conexão entre motoristas dispostos a dar carona e compartilhar espaço em seus veículos. Nesse arranjo, a Uber seria um aplicativo que ajudaria a monetizar caronas. Contudo, autores como Rogers (2015), Pasquale (2016) e Kenney e Zysman (2016) vão problematizar o descolamento entre a proposta da economia compartilhada e a prática de competição de mercado agressiva e radicalmente avessa a se adaptar a qualquer legislação local de mobilidade urbana. Longe de um crescimento orgânico, Rogers (2015) aponta que a Uber tem um *modus operandi* que combina alto investimento em marketing com *lobby* político para operar fora dos ditames legislativos que as empresas de transporte operam.

Segundo Pasquale (2016), o otimismo em torno do discurso da economia compartilhada se mostrou rapidamente ingênuo, uma vez que ele oculta um complexo mercado capitalista de plataformas digitais cada vez mais estratificado e sem vínculos sólidos que garantiriam

a proteção trabalhista. Para Collier, Dubal e Carter (2018), esse é um modelo que oferece a flexibilidade em troca da transferência de responsabilidades da empresa para os trabalhadores, além de promover a fragmentação da classe e qualquer chance de sindicalização de seus interesses. Os autores Kenney e Zysman (2016) atentam para o fato de que a economia compartilhada representa um complemento de renda esporádico, diferentemente do que ocorre com plataformas Airbnb e Uber, nas quais grande parte daqueles cadastrados nelas busca obter a sua subsistência a partir de aluguel de espaços e de transporte de pessoas. Essas empresas obtêm vantagens como garantidoras de agenciamento do serviço, trocas de informação, produção de dados operacionais e pagamentos. Por esses motivos, os autores diferenciam esses serviços da economia compartilhada a partir do termo “economia de plataforma”.

Assim, a economia compartilhada que a Uber e diversas outras empresas que medeiam redes sociais de tecnologia alegavam praticar, cristalizou-se em novos mercados mediadores de serviços a partir das tecnologias digitais. Segundo Rahman e Tellen (2019), a economia de plataforma reitera elementos que já eram parte do mercado de trabalho capitalista financeiro global, tais como geração de valor para os acionistas, financeirização, busca pela flexibilização de contratos e redução de mão de obra. A novidade consiste nesses serviços garantirem um nível de domínio e concentração de mercado como infraestrutura fundamental de um setor, sendo o de mobilidade privada de interesse público no caso da Uber.

Essa concentração de mercado tem a ver com os efeitos da configuração em rede da economia de plataforma: quanto mais pessoas a utilizam, mais valiosa se torna a plataforma,

especialmente se esse crescimento puder ser em largas escalas territoriais e os usuários puderem se deslocar para outros territórios no país ou em outros países e utilizarem o mesmo serviço (Srniczek, 2017). Assim,

[...] em contraste com o modelo clássico da empresa monopolista vertical ou horizontalmente integrada que alcança e mantém seu poder por meio de mecanismos de propriedade ou aquisição, as empresas de plataforma exercem poder de mercado controlando os participantes [oferta e demanda] em ambos os lados da plataforma. (Rahman e Tellen, 2019, p. 9; tradução nossa)

A partir desse efeito de rede, a plataforma consegue definir as regras de distribuição do valor dentro de seu mercado. O investimento para atingir essa escala é mais demorado e os investidores permitem que a empresa se expanda sem gerar lucros, absorvendo seus prejuízos e focando nos ganhos a médio e longo prazo. A essas vantagens de efeitos de rede, os autores dão o nome de “poder infraestrutural”. Esse poder envolve o poder de controle sobre entrada e saída de autônomos da plataforma, poder de organização e manipulação dos fluxos de informação e atividade de usuários da plataforma e poder de ranqueamento dos motoristas e usuários (Valdez, 2023).

De forma sintética, a literatura estrutura que as modernas TICs, como *smartphones*, as redes sociais digitais e a internet móvel e de banda larga abriram precedentes para novas formas de organização de serviços e força de trabalho. O poder de empresas de plataforma como a Uber advém do que os autores chamam de “poder infraestrutural”, que se traduz na implementação de diversas estratégias que buscam a criação de um monopólio por meio da expansão e padronização da sua operação

nos principais centros urbanos de diversos países. Entre as estratégias mais relevantes identificadas pela literatura, se encontram: a) a organização de todos os fluxos da oferta e demanda; b) a padronização em largas escalas do serviço e transferência das responsabilidades de infraestrutura física dos serviços para as cidades e para os motoristas agenciados por contratos flexíveis de trabalho; c) a introdução do seu serviço em uma cidade em desacordo com a legislação vigente para o serviço de táxi, usando de estratégias de marketing, *lobby* político e fidelização de motoristas e clientes para advogar a favor de novas legislações que beneficiem sua operação.

Assim as empresas que operam no sistema de economia da plataforma buscam ao mesmo tempo a padronização de seus serviços, a disputa pela mão de obra autônoma nas grandes cidades e o mínimo de regulação possível, mas seu sucesso depende de quão forte são seu *lobby*, marketing e a “fidelização” dos motoristas e clientes, na medida em que seus interesses se chocam com a complexidade da governança colaborativa das cidades. A entrada da Uber irá gerar potenciais conflitos com diversos integrantes desses arranjos nas diferentes cidades em que a empresa opera.

O segundo conceito que tratamos neste trabalho é o de Governança. Com esse conceito, buscamos analisar a tomada decisória política desde uma perspectiva mais complexa, que incorpora outros atores da esfera privada, da sociedade civil e órgãos multilaterais. Esses agentes passam a exercer poder de influência sob a tomada decisória e regulamentação dos assuntos politicamente relevantes (Nuijs e Reinrichs, 2011). Segundo Stoker (2018), a governança na questão da política urbana envolve atingir a ação coletiva na gestão do Estado em

condições em que não se pode mais recorrer à exclusividade da autoridade estatal. Em seu sentido mais amplo empregado: “a principal característica definidora da governança urbana é que a gestão das cidades não é exclusividade do governo ou do setor privado, mas é o reduto de uma grande variedade de atores que interagem entre si para governar cidades” (Obeng-Odoom, 2012, p. 206; tradução nossa).

A governança urbana ocorre em um cenário em que as grandes cidades irão aderir à “gestão urbana empreendedora”. Para Brenner (2004), essa gestão está orientada para uma nova escala de investimentos globais. Ela entra em contraste com a equalização nacional e territorial do modelo de bem-estar social, onde aspectos significativos da regulação econômica são devolvidos a níveis institucionais subnacionais e os principais ativos socioeconômicos são concentrados nas regiões urbanas mais competitivas. Nesse cenário de empreendedorismo urbano, as práticas da gestão pública são impactadas pela incorporação de modelos de gestão empresarial, reduzindo a força de tomada decisória dos órgãos públicos, maior desregulamentação, maior flexibilidade de planejamento e maior envolvimento do setor privado, mas onde atores da política regional ainda têm capacidade de imposição de agenda (Da Cruz, Rode e Mc Quarrie, 2019).

Para Le Galès e Vitale (2013), a governança nas grandes cidades está relacionada com a capacidade de um regime político de fornecer serviços, produzir e manter os bens coletivos, garantindo assim a sua legitimidade. Le Galès (1998) aponta que governos locais buscam instituir regulações em torno daquilo que emerge como objeto passivo de ser “governável”. Assinala também que os regulamentos podem ser vistos como mecanismos de governança

definidos com base em três dimensões: o modo de coordenação de diversas atividades ou relações entre os atores; a alocação de recursos em relação a essas atividades ou a esses atores; e a estruturação de conflitos (prevenidos ou resolvidos). Isso leva a três formas “típicas” de regulação: (1) a regulação estatal (frequentemente identificada com regulação hierárquica ou política), onde o Estado estrutura conflitos, distribui recursos e coordena atividades e grupos; (2) a regulação do mercado, em que valores de oferta, demanda e lucro são a tônica; (3) a regulação cooperativa/recíproca (às vezes chamada de regulação por meio de troca social ou política), baseada em valores e normas, em uma identidade única e na confiança que expressa formas de troca.

Especificamente no caso da economia compartilhada, a governança ganha novos contornos. Valdez (2023) considera que é necessário observar as estratégias usadas por esse tipo de empresas num contexto caracterizado pela flexibilidade e o uso de tecnologias. Para tal fim, emprega o conceito de “conformidade contenciosa” (*contentious compliance*), a partir do qual analisa as formas de governança urbana, desde a perspectiva da dimensão da negociação política da economia de plataforma. Segundo a autora, a relação da empresa com os órgãos de fiscalização e com a coalizão no poder sempre será de negociação contenciosa, até a plataforma conseguir o arranjo legislativo que mais a favoreça, usando do marketing e do *lobby* para formar apoio com atores relevantes, tais como prefeitos, legisladores a nível municipal ou nacional, empresariado local, motoristas autônomos e cidadãos (entendidos como consumidores do produto) para legitimar sua operação irregular.

De acordo com Valdez, as empresas ignoram a lei pelo maior tempo possível e até a infringem, cedendo pontualmente em batalhas regulatórias quando mais pressionadas. Isso só é possível, segundo a autora:

[...] devido à flexibilidade inerente de seu modelo de negócios. Essas mudanças, por sua vez, permitem que as empresas ofereçam seus serviços com a esperança de se tornarem onipresentes. Ainda assim, essas empresas nunca deixam de pressionar pela desregulamentação para poder oferecer sua versão preferida. (Valdez, 2023, p. 183)

A empresa então forçará ao máximo os limites para a regulação mínima, mas também cederá em algum nível ao arranjo regional, registrando-se como empresa, operando com categorias legalmente aceitas de táxi de luxo, tendo escritórios e oficinas próprias, etc.

A autora identifica uma grande diversidade local de desenvolvimento desse processo contencioso. Enquanto cidades como Nova York apresentaram espaço de liberdade operacional e expansão da empresa pela ausência de regras mais rígidas para a barreira de entrada de novas empresas no transporte individual e percepção popular de que o atendimento dos serviços de táxi é bastante limitado, em cidades como Berlim e Madri foram criadas diversas barreiras legislativas para sua expansão e até mesmo seu banimento temporário em ambas as cidades (Valdez, 2023).

Desde essa perspectiva da governança urbana das economias compartilhadas, é possível analisar as formas locais que são configuradas segundo as relações de poder dos diferentes agentes. Consideramos que, mesmo com toda força de persuasão que tenha a seu favor, isso não significa que a Uber traduzirá esse

esforço em imediato sucesso. Ela entrará em choque com a coalizão da governança política e empresarial existente na cidade que estrutura e fornece os serviços de transporte individual. O caso de Bogotá oferece um exemplo relevante para entender as dinâmicas de negociação contenciosa que configura a oferta desse tipo de serviço, em contraste com a “pacificação” acontecida em outros contextos urbanos onde a Uber conseguiu a legalização do serviço, como tem sido o caso brasileiro.

Metodologia

A principal estratégia metodológica empregada é a análise documental. Para tal fim, identificamos os principais arranjos que estruturam a mobilidade urbana de Bogotá no período estudado. Em seguida, reconstruímos o processo da entrada e expulsão da empresa Uber de Bogotá e da Colômbia a partir de análise documental dos processos. Entre os documentos oficiais, foi analisado o processo da Uber publicado pelo Tribunal de Cundinamarca, documentos legislativos e jurídicos, incluindo seis decretos, duas leis, duas resoluções, uma circular e um memorando, ambos da Superintendência de Portos e Transporte. Além desse material, foram analisados os relatórios de gestão da empresa de transporte público TransMilenio e análise de Controladoria Geral em torno do funcionamento da TransMilenio. Também foram analisados 11 projetos de lei tanto da Câmara de Deputados (*Consejales*) quanto do Senado que versavam sobre a plataforma Uber.

Foram analisadas 188 notícias dos jornais colombianos *El Tiempo*, *El Espectador* e *La Republica* no período entre 5 de maio de 2014

e 30 de dezembro de 2022. Foram analisadas 5 entrevistas dos veículos *La Republica*, *El Tiempo* e Radio Caracol, além de um discurso do então presidente Iván Duque em seu canal oficial. Do blog oficial da empresa Uber na Colômbia, foram analisadas 12 postagens, entre 1º de novembro de 2015 e 19 de junho de 2020. Entre os comunicados oficiais, foram selecionados para análise 5 comunicados da Superintendência de Transportes e do Judiciário. Esses trabalhos foram organizados a partir do *software* de análise qualitativa Atlas.TI para mais fácil acesso e codificação temática. Foi empregada uma metodologia de análise de classificação das fontes documentais a partir dos temas mais relevantes, a redução de categorias através da codificação dessas temáticas e posteriormente a identificação dos principais pontos em debate da conformidade contenciosa da Uber.

Estruturamos processualmente os resultados em três períodos. O primeiro, entre 2013 e 2015, envolve a chegada da Uber em Bogotá e seus primeiros pontos contenciosos com os taxistas, com os órgãos de fiscalização, e os primeiros esforços legislativos de criar uma categoria favorável à Uber. O segundo período abrange os anos de 2015 a 2019, quando o poder executivo nacional da Colômbia é pressionado para gerar uma resposta regulatória para a Uber, estruturando os requisitos mínimos para a empresa operar na legalidade. O terceiro período, de 2019 a 2021, é quando o executivo municipal de Bogotá e nacional da Colômbia escalam com a pressão fiscalizatória à Uber por esta não se adaptar à nova legislação de mobilidade individual, até chegar à sua proibição e seu retorno operando como empresa de aluguel de carros.

Resultados

A chegada da plataforma: 2013-2015

O sistema de transporte público individual no período da chegada da Uber na Colômbia (2013) era dividido em uma regulamentação para os táxis amarelos, equipados com taxímetros para realização de corridas com destinos estabelecidos pelo cliente, e táxis brancos de luxo e corporativos, regulamentados conjuntamente com outros veículos de transporte privado para fins comerciais, tais como vans de transporte escolar e micro-ônibus de turismo. Em Bogotá, esse sistema estrutura uma oferta rígida com fortes barreiras a novos entrantes. Esses serviços de transporte individual ou

coletivo de interesse público em Bogotá são definidos a partir de dois decretos nacionais: o Decreto Nacional n. 172, de 2001, que define o serviço dos táxis convencionais (de cor amarela); e o Decreto Nacional n. 174, de 2001, que define o serviço dos táxis especiais (brancos) e outros serviços de transporte coletivo.

Para operar dentro do sistema de táxis convencionais, são necessários os *cupos*, similares aos alvarás brasileiros, que são liberados pelo Ministério Nacional de Transportes da Colômbia. Esses *cupos* são obtidos por empresas de táxis e comprados por taxistas para operarem em sua cidade. Os motoristas também podem revender ou “alugar” seus *cupos* para outros motoristas, criando também um negócio informal em torno dessas permissões.

Quadro 1 – Legislação do transporte individual antes da entrada da Uber na Colômbia

Legislação	Órgão emissor	O que determina
Lei Nacional n. 105, de 1993	Presidência da República	Define o transporte público na Colômbia como uma indústria que visa garantir a mobilização de pessoas ou coisas, através de veículos adequados, em condições de liberdade de acesso, qualidade e segurança dos utilizadores e sujeita a compensação econômica.
Lei Nacional n. 336, de 1996	Presidência da República	Estabelece o Estatuto dos Transportes e define o transporte privado como aquele que atende às necessidades de mobilização de pessoas ou coisas dentro do ambiente de atividades exclusivas de pessoas naturais ou jurídicas.
Decreto Nacional n. 172	Presidência da República	Estabelece que somente empresas credenciadas podem operar no sistema de táxis, tendo um número limitado de permissões (cupos) e de frota proporcional à população territorial. Obriga proprietários individuais a obterem licença e empresas que desejam montar equipes a obrigações trabalhistas de contratação, assim como carteira de operação para motoristas.
Decreto Nacional n. 174	Presidência da República	Estabelece que somente empresas credenciadas podem operar no sistema de transportes individual ou coletivo especiais (táxis brancos para mobilidade de luxo, vans escolares e ônibus de turismo). Obriga proprietários individuais a obterem licença e empresas que desejam montar equipes a obrigações trabalhistas de contratação, assim como carteira de operação para motoristas.

Fonte: elaboração dos autores com base em dados da Secretaria Jurídica de Bogotá.

Enquanto a fiscalização da operação dos motoristas está a cargo das secretarias a nível municipal e metropolitano, a fiscalização das empresas está a cargo da autoridade nacional. De acordo com a Secretaria Distrital de Mobilidade de Bogotá, entre 2010 e 2015 foi mantido um número fixo, com uma média de 52.500 táxis habilitados circulando em Bogotá (Secretaría Distrital de Movilidad, 2017). Esse número se manteve mais ou menos fixo até o imbróglcio com a entrada da empresa Uber. Segundo dados da Asociación Nacional de Movilidad Sostenible (Andemos), Bogotá conta com 82.719 táxis em 2022 (Andemos, 2022). O impacto tanto da Uber quanto da nova dinâmica de transporte por aplicativos que foi incorporada pelas empresas existentes de táxis gerou um aumento de mais de 30 mil novos *cupos*.

O aplicativo Uber foi registrado na Colômbia em 15 de outubro de 2013 como empresa de tecnologia (Villa, 2014). Essa modalidade de empresa tem suas funções regidas pela Lei Nacional n. 1.341, de 2009 (Colômbia, 2009), que dispõe sobre atividades referentes à sociedade da informação e a organização das TICs. O aplicativo tornou-se disponível para *download* e o cadastro de motoristas ainda em 2013, oferecendo uma única modalidade de “carro de luxo” por aplicativo, tendo como única opção “Uber Black”, um serviço mais caro que um táxi convencional, inicialmente somente em Bogotá, com um preço variando entre 30% e 50% a mais que a tarifa de um táxi na capital colombiana.

No ano de 2014, a amplitude do impacto do aplicativo na mobilidade urbana passou a se fazer notar em Bogotá, partindo da percepção de atores locais de que não se tratava de um facilitador de mobilidade de luxo, mas de uma empresa competitiva que visava ingressar na

mobilidade individual das cidades de forma disruptiva dos moldes comerciais das empresas de táxi. Enquanto os protestos dos taxistas começaram em maio de 2014 contra o funcionamento da Uber em táxis especiais, em agosto de 2014 a Uber passou a ofertar o serviço de “UberX” em Bogotá, por uma tarifa mais barata de competição direta com táxis e com um contrato mediante pessoas físicas e não com taxistas legalizados para veículos especiais, agravando ainda mais os conflitos entre taxistas e plataforma (Villa, 2014).

A vinculação da Uber aos táxis de luxo foi o primeiro alvo de contenção com o poder público da Colômbia, com a alteração legal na Resolução n. 3.068 do Ministério dos Transportes, que modifica um parágrafo do Decreto Nacional n. 174, obrigando todos os motoristas de táxis de luxo a portar um documento de contrato com empresa, chamado Formato Único de Extracto de Contrato (Fuec). Em paralelo com as respostas do Poder Público, os taxistas de Bogotá organizaram movimentos contenciosos a partir de seus *gremios* (sindicatos), com um repertório de fechamento de vias de acesso do trânsito, tendo à frente o sindicato Asociación Nacional de Propietarios y Conductores de Taxi e empresas de táxis com base e atuação na capital Bogotá, como Táxis Libres e Táxis Imperiais (Redação El Espectador, 2014). Estes realizaram ciclos intermitentes de protestos contra a Uber, entre abril e dezembro de 2014, tendo o primeiro grande protesto nacional realizado no dia 24 de novembro, em sintonia com o anúncio da legalidade ou não do aplicativo pelas autoridades, com bloqueios em pistas de circulação nas principais vias das cidades.

Esses ciclos de protestos não somente indicaram insatisfação dos *gremios* de taxistas, mas também passaram a representar, a partir

de 2014, ciclos de pressão social e política sempre que as decisões favoráveis à legislação do aplicativo pudessem ser votadas no Legislativo ou estipuladas pelo Executivo e se estenderam até o final do período estudado (2021). Em resposta ao primeiro ato contencioso nacional, no dia 24 de novembro de 2014, o Ministério do Transporte emitiu um comunicado oficial (Colômbia, 2014) declarando a ilegalidade do aplicativo de mobilidade. Segundo a compreensão do Ministério, a Uber constitui uma plataforma de tecnologia operando como uma empresa de transporte. Para que uma empresa de transportes pudesse utilizar uma plataforma tecnológica na prestação de serviços públicos, ela deveria ser previamente autorizada pela autoridade competente de acordo com a modalidade para a qual foi estabelecida. Da mesma forma, os veículos deveriam ser autorizados para cada modalidade e seus condutores legalmente vinculados às empresas autorizadas.

No Setor Legislativo, durante o ano de 2014 ocorreu um debate no Senado da Colômbia para elaboração de um projeto de lei para a criação de uma categoria especial para a Uber, entre os dias 23 de setembro e 8 de dezembro, para a apresentação da redação do debate, a partir da proposta dos senadores Oscar Arango e Andrés Zuccardi, do mesmo partido do presidente Juan Manuel Santos. Segundo a *Gazeta do Congresso*, o Projeto de Lei n. 93 propunha: “[...] Melhorar a qualidade do serviço de transporte individual de veículos do tipo táxi, melhorando as condições de contratação de motoristas, regulamentando um sistema de táxi de luxo e criando um fundo de preparação técnica para a prestação de um melhor serviço” (Colômbia, 2014). O projeto de lei focava na

Uber ainda pensando no modelo da plataforma como táxi de luxo. Contudo, não obteve aprovação no Senado.

O conflito em torno do transporte público individual automotor na Colômbia encerra o ano de 2014 com a emissão no último dia do ano da “Circular 024” pela Superintendência de Portos e Transporte, órgão nacional de fiscalização do transporte, autorizando as autoridades competentes a apreender todos os carros prestando serviços inadequados aos Decretos n. 172 e n. 174, seja os que estivessem nos táxis brancos e não portassem o Fuc, seja aqueles que estivessem operando pelo serviço UberX,

Criando um marco regulatório: 2015-2017

No ano de 2015, o serviço Uber continua a operar a despeito das apreensões de motoristas sendo realizadas. Em março, o Ministério dos Transportes veicula um vídeo em suas redes oficiais em que a Ministra dos Transportes, Natalia Abello, comunica que o Uber é ilegal no país e que partiria do Estado um projeto para criar uma categoria de “táxi de luxo” por aplicativos para tornar os táxis amarelos mais competitivos (Redação El Tiempo, 2015a).

Ainda no primeiro semestre de 2015 teria início uma investigação de serviços de transporte irregulares pela Superintendência de Transportes da Colômbia, que vislumbrava a possibilidade de bloqueio de todas as plataformas de aplicativos de transporte tidos como “ilegais”, embora o próprio Ministério das Tecnologias de Informação e Comunicação

(MinTIC) tenha desmentido a possibilidade (Redação El Espectador, 2015b) de bloqueio dos aplicativos. Sentindo que não estavam sendo atendidos pelo Poder Público para restrição do Uber e dos aplicativos de mobilidade por plataforma, os representantes sindicais e empresariais dos taxistas convocam um novo ato nacional com bloqueios no dia 29 de julho de 2015, em sintonia com um protesto internacional de taxistas contra o Uber no mesmo dia (Redação El Tiempo, 2015c).

Esses protestos irão se estender para o segundo semestre de 2015, realizando bloqueios de acesso em locais de importância do serviço, como zonas de acesso ao Aeroporto Internacional El Dorado. Também somando a essas ações contenciosas, foram realizados alguns atos de violência divulgados pela imprensa, com taxistas utilizando de intimidação contra motoristas e passageiros de serviços como o Uber (Redação El Tiempo, 2015d) e o anúncio por parte das lideranças dos taxistas da criação de “grupos de busca” para intimidação de motoristas e usuários de aplicativos, articulando-se com a polícia para a incriminação dos motoristas irregulares (Redação El Tiempo, 2015e).

Embora a contenda com a Uber tenha ocorrido a nível municipal em Bogotá, as autoridades responsáveis pela regulação ou proibição do transporte individual estão em nível nacional. O ator do executivo que se colocou à frente do processo de regulamentação do Uber e dos táxis, o então vice-presidente da República de Juan Manuel Santos, Germán Vargas Lleras, prometeu diante desse cenário estruturar, com base no período de implementação do *Plan de Desarrollo Nacional*, regulamentar um serviço especial de transporte individual por aplicativo para os taxistas em setembro (Redação El Tiempo, 2015e). Isso ocorre porque no

plano do então presidente Juan Manuel Santos Calderón, do Partido Social de Unidad Nacional, que foi implementado a partir da Lei Nacional n. 1.753, estava incluso o seguinte artigo: “No prazo de seis (6) meses após a edição dessa lei, o Governo nacional deverá regulamentar o serviço de luxo na modalidade de passageiro individual” (Congreso de la República de Colombia, 2015; tradução nossa).

Diante da demora para uma definição, o sindicato dos taxistas entrou com uma ação popular, em 13 de novembro, no Tribunal Administrativo de Cundinamarca, exigindo um prazo de dez dias para a apresentação de alguma solução por parte do Presidente da República, Juan Manuel Santos, ou dos Ministros do Transporte, Ministro das TICs ou Superintendentes de Portos e Transporte. Embora a ação judicial de tutela não tenha sido aceita, o Tribunal acatou com o prazo de esclarecimentos (Colômbia, 2022). Essa pressão resultou na elaboração do Decreto Nacional n. 1.079, que sinalizou um alinhamento legislativo e compromisso político com os interesses dos taxistas, buscando criar uma categoria de táxis de luxo e aplicativos digitais que obrigasse a vinculação com o já existente modelo de *cupos* e empresas de táxi.

Ao final de 2015 ainda seria publicado novo decreto, o Decreto Nacional n. 2.297, que dava nova redação ao Decreto Nacional n. 1.079 e estipulava um prazo de seis meses (contando a data de sua publicação, 27 de novembro) para a adaptação das empresas de mobilidade por plataforma operando no país. A despeito desse prazo para a Uber operar de forma regulamentada pelo Ministério Nacional dos Transportes, a empresa continuou a operar de forma irregular para os padrões estabelecidos no ano seguinte, sem se enquadrar no prazo estipulado (27 de maio de 2016), e

os protestos de taxistas continuam, assim como os grupos de busca, com batidas ilegais e intimidação de motoristas e passageiros do aplicativo, tendo envolvidos casos amplamente midiáticos de um bloqueio de intimidação à filha de um ex-vice-presidente (Redação El Tiempo, 2015f) que utilizava o serviço.

Ao fim do prazo estipulado, em 27 de maio de 2016 é emitida a Resolução n. 2.163 do Ministério dos Transportes, que regulamenta o Decreto Nacional n. 2.297 e cria uma categoria de “táxis de luxo”, estruturando formas de integrar aplicativos de mobilidade individual a táxis legalizados, estipulando com isso que a Uber deve se cadastrar com o Ministério dos Transportes para que tenha um caráter de legalidade. A empresa rejeitou a proposta e não se integrou, enquanto diversas empresas de mobilidade por plataforma ligadas aos táxis foram integradas à resolução, tais como Comunicación Tech y Transportes, Transportes Especiales Acar, Etaxi Colombia, Farley ETC, Cooperativa de Transportes Tax Coopebombas, Taxis Ya, Digimarketing, Widetech, Mobility Solutions, Eleinco, Mi Águila Group, Heinsohn Business Technology, Webnet, Processoft e Mega Taxi VIP (Redação Portafolio, 2017).

Nesse período, tramitam diversos projetos de lei para efetivamente criar uma categoria própria para a Uber, tanto na Câmara de Representantes – o Projeto de Lei n. 044, de 2015 (Colômbia, 2015), do congressista Alfredo Deluque, do Partido de la U, e o Projeto de Lei n. 204 (Colômbia, 2016), de autoria de Olga Lucia Velásquez Nieto, do Partido Alianza Verde, em 2016 – quanto no Senado – com o Projeto de Lei n. 126, em 2015 (Colômbia, 2015), e em 2016 o Projeto de Lei n. 198, de iniciativa popular. Novamente, nenhum desses projetos obteve votação favorável.

Proibição da plataforma

Em março de 2017 a Uber sofreu sua primeira condenação, com a Superintendencia de Portos e Transporte emitindo a Resolución n. 07838, que multou a empresa Uber em 700 salários mínimos, num total de \$450 milhões de pesos, e uma segunda multa à Uber no valor de US\$344.727.000 por “facilitar e promover, através dos meios de comunicação social e da publicidade, a prestação de serviços de transporte não autorizados no país” (Superintendencia de Puertos y Transporte, 2016). O limbo legislativo da Uber passa a integrar a pauta da campanha eleitoral para presidentes e o candidato Iván Duque, do Centro Democrático, em campanha adotou a pauta da regulamentação do aplicativo a favor dos *gremios* de taxistas (Duque, 2018). No ano 2019, durante sua gestão, emergem medidas mais enfáticas para enquadrar o aplicativo e a empresa como serviços irregulares.

Em abril de 2019 é formado um Cuerpo Especial de Control de la Ilegalidad y la Siniestralidad (Cecis) (Bejarano, 2019), iniciativa do presidente Iván Duque e do Ministério dos Transportes em parceria com a polícia, que buscava a criminalização do transporte irregular, correlacionando a irregularidade dos transportes com acidentalidades no trânsito. Ainda que tanto o presidente Iván Duque quanto a Ministra dos Transportes, Ángela Orozco, tenham negado que a iniciativa era uma forma de combater a empresa Uber (Castilla, 2019), entre os meses de abril e junho a Cecis suspendeu 6.408 licenças de transporte de veículos por transporte irregular de aplicativo e cancelou 75 carteiras de motorista em Bogotá por motoristas estarem utilizando aplicativos (Bedoya, 2019).

Nessa escalada de conflitos que ocorre entre os Poderes Distrital (na ocasião, com o prefeito Enrique Peñalosa, do partido Cambio Radical, no poder) e Nacional contra a Uber, um centro de atendimento da empresa Uber foi interditado durante uma inspeção de agentes da Secretaria Distrital de Mobilidade de Bogotá por supostas irregularidades em portas automáticas em julho de 2019 (Marenco, 2019). A respeito desse incidente, a empresa emitiu uma nota oficial, a partir do blog da Uber Colômbia, lamentando o ocorrido e alegando que apresentou toda a documentação legal atestando que o estabelecimento funcionava com todos os requisitos previstos pela lei (Bell, 2019).

No dia 6 de dezembro de 2019 a Superintendência de Portos e Transporte solicitou resposta da Uber pela continuidade de serviços considerados irregulares, tais como publicidade, consultoria e afiliações de veículos não homologados para transporte público, serviços em condições que teriam gerado vantagens competitivas em benefício dos provedores que estão vinculados às plataformas, e, posteriormente, no dia 18 de dezembro aplicou uma nova multa de US\$414.058 (Bell, 2019).

A Superintendência de Indústria e Comércio (SIC) também abre processo em dezembro de 2019 às plataformas Uber, Cabify e Didi por realização de concorrência desleal no setor de transporte individual (Bell, 2019). No dia 20 de dezembro de 2019, a partir da Ata n. 2.383, a SIC determina a ordem de suspensão dos serviços Uber da Colômbia. Baseando-se em uma demanda de concorrência desleal feita em 2016 pela empresa Cotech, que fornecia os serviços de tecnologia de plataforma para a empresa de táxis colombiana Taxis Libres, a SIC interpretou que as empresas ligadas à

Uber incorreram em concorrência desleal por violação de normas e desvio de clientela (artigos n. 8 e 18 da Lei n. 256, de 1996) ao prestar irregularmente o serviço de transporte público individual e violavam o princípio de concorrência leal da Lei Nacional n. 1.341, por competir sem os mesmos entraves fiscais e jurídicos que as empresas de transporte da Colômbia. A SIC estabeleceu que as empresas ligadas ao aplicativo Uber prestam serviço de transporte público individual de passageiros, através da criação da oferta e da disponibilização do serviço aos usuários, violando as regras que regulam o mercado, gerando uma vantagem significativa ao Uber (Colômbia, 2022).

Com isso, a SIC ordenou o encerramento imediato dos serviços “Uber”, “Uber X” e “Uber VAN” no território colombiano. A decisão de encerramento dos serviços Uber contida na ata também ordena que as empresas de telecomunicação COMCEL (Claro) da Colômbia, Colombia Telecomunicaciones (Movistar), a operadora de telecomunicações colombianas Tigo e a Empresa de Telecomunicações de Bogotá suspendam a transmissão e alojamento de dados do Uber, determinando efetivamente a proibição da disponibilidade para download e uso do aplicativo nos *smartphones* (Colômbia, 2022). A circular determinou o prazo de encerramento da empresa Uber na Colômbia para o dia 1º de fevereiro de 2020.

O advento da saída do Uber da Colômbia no início de 2020 será um catalisador para o debate de uma regulamentação própria para a plataforma. Uma diversidade de projetos irá emergir na Câmara de Representantes, tais como os Projetos de Lei n. 174, 185, 199, 242 e 446, todos acumulados no Projeto de Lei n. 003, de 2020 (Redação El Espectador, 2020).

Após a emissão da Ata n. 2.383 da Superintendência de Indústria e Comércio e a determinação do encerramento das atividades e banimento do aplicativo Uber para o dia 1º de fevereiro de 2020, a empresa recorreu e enviou uma carta ao então presidente Iván Duque. Nessa carta, avaliou-se o fato de que a decisão da SIC ocorreu no dia 20 de dezembro, último dia do calendário judicial do país para um aparente impedimento da revisão imediata e simultaneamente a uma sanção da Superintendência de Portos e Transporte. Tendo esses elementos em consideração, a empresa afirmou que esse banimento violava o Tratado de Livre Comércio do país com os Estados Unidos (Redação El Espectador, 2020).

Em 10 de janeiro, o Ministério dos Transportes emitiu um comunicado à imprensa. Nesse comunicado, o Ministério justifica a decisão de bloqueio do aplicativo argumentando que a neutralidade da rede é estabelecida pela Lei n. 1.450, de 2011, enquanto a prestação de serviço de transporte de passageiros corresponde às Leis n. 105, de 1993, e 336, de 1996, e os aplicativos de transporte são regulamentados pelo Decreto n. 1.079, de 2015 (Rincón, 2020). Ante a controvérsia da saída do Uber, o presidente Iván Duque se posiciona a favor dos taxistas afirmando que estes pagam *cupos*, seguros e inspeções em detrimento dos motoristas parceiros da empresa Uber (Arbeláez, 2020).

Embora motoristas do aplicativo Uber tenham entrado com pedido de tutela no Judiciário e diversos protestos de motoristas, o aplicativo efetivamente é tirado do ar no dia 1º de fevereiro de 2020, marcando a Colômbia como o primeiro país da América Latina a expulsar a empresa de transporte de seu território em

torno da questão da concorrência desleal. Entretanto, a exclusão foi de curta duração, tendo o aplicativo voltado a operar na Colômbia a partir do dia 20 de fevereiro de 2020. A forma de contratação foi alterada pela empresa em seu regresso, com uma modalidade de aluguel de veículos em que uma pessoa pode alugar o seu veículo à outra através de um contrato. Nessa mudança, ao invés do motorista ser um “parceiro” prestador de serviços com a plataforma, ele cria um contrato temporário de aluguel do seu próprio veículo com o passageiro que marcou a corrida. Embora o retorno do aplicativo em fevereiro de 2020 tenha conformado a Uber como empresa de transporte, a questão da condição dos motoristas autônomos passa a se impor, uma vez que estes agora não estavam mais no limbo da ilegalidade e permaneciam sem qualquer direito trabalhista, representando 88 mil motoristas cadastrados na Colômbia, segundo dados da plataforma (Arbeláez, 2020). Os Projetos de Lei n. 190 (Colômbia, 2019), 085 (Colômbia, 2020a) e 221 (Colômbia, 2020b), no Senado, e o Projeto de Lei n. 388 (Bogotá, 2020), da Câmara de Representantes, objetivaram vincular o trabalhador Uber no Sistema Público de Seguridade Social. Nenhum desses projetos obteve aprovação.

No dia 18 de junho de 2020, a partir do Acórdão n. 02106, o Tribunal Superior Judicial de Bogotá reverteu a decisão de proibição dos serviços da ação da SIC apoiada na denúncia da Cotech. Segundo o entendimento do Tribunal, houve prescrição porque o prazo do processo para concorrência desleal era bienal, tendo começado em 2012 e radicado em 2016. Com isso, o processo estava encerrado.

Discussão dos resultados

Os resultados apontam para a confirmação do *modus operandi* de conformação contenciosa proposto por Valdez (2023), onde a empresa primeiramente se conformou à categoria de táxis de luxo existentes na cidade de Bogotá (seu mercado preferencial pela alta concentração de população e mão de obra autônoma) enquanto aguardava introduzir o modelo UberX, que representa sua categoria global de serviços e vinculação de motoristas autônomos. O que se observou, contudo, é que, diferentemente de um modelo de regulação do tipo liberal ou de livre-mercado, foi um modelo altamente político e hierárquico de regulação da governança da mobilidade urbana, no sentido de regulação proposto por Le Galès (1998, 2013). Não somente a categoria preferencial da Uber foi rechaçada, mas também as possibilidades de conformação da plataforma em categorias locais foram sistematicamente sendo bloqueadas em prol dos taxistas.

É inegável que o poder de *lobby* dos taxistas em Bogotá prevaleceu e se mostrou mais forte que o da Uber, de forma a nacionalizar a demanda local das empresas e dos sindicatos dos taxistas. O transporte individual de Bogotá se estrutura a partir dos táxis amarelos, que representam 4,9% do total de viagens distribuídas pelas 13 milhões 359 mil viagens diárias, somando todos os modais, segundo a pesquisa Origem-Destino da Secretaría Distrital de Movilidad (Secretaría Distrital de Movilidad, 2019). Quando tiramos todas as opções de veículos particulares (carro, moto e bicicleta) e mobilidade a pé, esse valor sobe para 9,9%, ficando atrás apenas dos ônibus do sistema de

BRT TransMilenio (com 37,3% das viagens) e dos ônibus do Sistema Integrado de Transporte Público (36,1% das viagens).

Assim, além dos sistemas de ônibus, uma fatia considerável das viagens de Bogotá é realizada pelo transporte privado individual de interesse público, tendo as cooperativas de taxistas forte presença na coalizão provedora de transporte em Bogotá e uma forte legislação que estrutura o mercado de transporte individual. A empresa Uber, ao mirar na cidade de Bogotá como mercado potencial para estruturar sua estratégia, se deparou com esses dois fatores limitantes que entraram em choque com a sua operação: um movimento de formalização do transporte público no sentido também de combater a perda de receitas para transportes informais e a força política e robustez legislativa dos táxis operando em Bogotá.

Desde o momento em que a Uber entrou em Bogotá, ela encontrou maior força e resistência dos agentes na cidade de Bogotá, mas teve sua determinação a partir do poder executivo nacional. As forças bem estabelecidas de taxistas, especialmente grupos empresariais como o Taxis Libres e sindicatos que se concentram em Bogotá, conseguem ter uma força política na coalizão estruturada dos transportes a ponto de mobilizarem promessas de apoio em campanhas presidenciais, como foi o caso do presidente Iván Duque. Os órgãos de fiscalização de transporte do executivo municipal e nacional também foram ciosos da proteção da manutenção da legislação vigente dos taxistas, e as decisões jurídicas se mostraram favoráveis à garantia de mercado dos taxistas, diferentemente de cidades como São Paulo, onde prevaleceu nas decisões jurídicas da disputa dos taxistas com

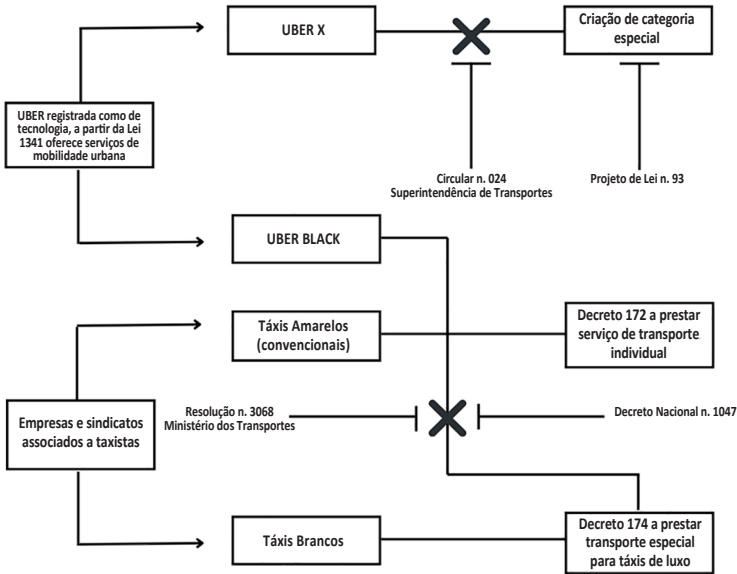
a Uber uma defesa favorável à Uber e ao livre-mercado (Zanatta e Kira, 2018). A imagem a seguir demonstra o primeiro ano da chegada da Uber em Bogotá, esquematizando todos os bloqueios possíveis para os termos mínimos de uma conformação contenciosa da Uber em categorias convencionais.

A pressão política desse grupo foi tão forte que, no ano de 2019, uma escalada conjunta de órgãos de fiscalização policial realizando apreensão de veículos, multando motoristas e estabelecimentos da empresa Uber por parte de órgãos que garantem a justa regulação da

disputa comercial na Colômbia impondo multa e sanções, imposições do legislativo e protestos incisivos dos taxistas e empresários costuraram um cenário que levou à saída do aplicativo do país e o bloqueio de seu download por parte dos provedores de tecnologia, um caso inédito na América Latina. A imagem a seguir demonstra o último momento da pesquisa, com o acúmulo de penalidades sobre a empresa em função da categoria dos taxistas.

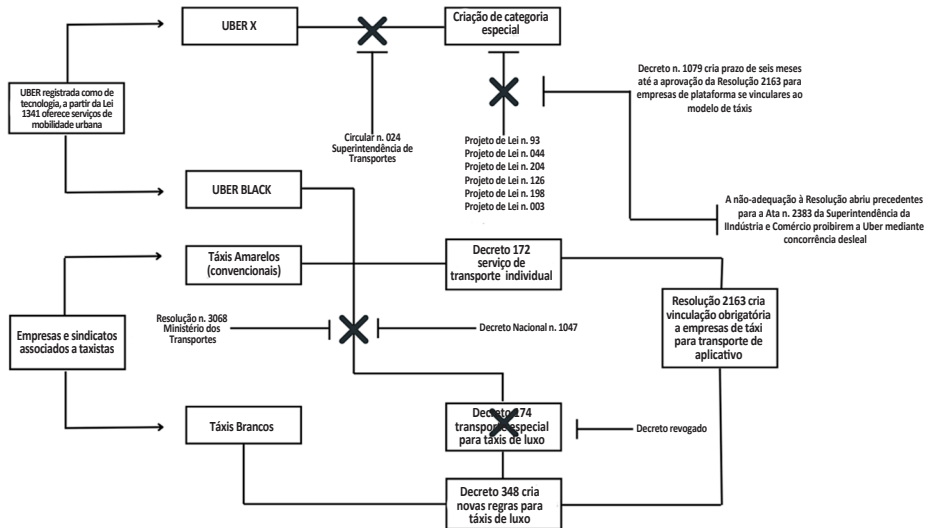
Um segundo elemento importante que explica o maior rigor para com a fiscalização do transporte irregular em Bogotá é a

Figura 1 – Impedimentos para a conformação contenciosa da Uber em Bogotá em 2014



Fonte: elaboração dos autores.

Figura 2 – Impedimentos para a conformação contenciosa da Uber em Bogotá em 2021



Fonte: elaboração dos autores.

implementação de um Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). O governo local busca controlar a expansão do transporte individual e fortalecer o transporte público coletivo para diminuir os graves problemas de congestão e poluição. Desde a década de 1960, o sistema de transporte de Bogotá (Transporte Público Coletivo – TPC) se estruturou em torno de empresas privadas de ônibus que operaram sob um esquema de afiliação dos veículos. Esses veículos particulares de propriedade de terceiros circularam em percursos autorizados pela Secretaria Distrital de Mobilidade às empresas de afiliação, criando uma ferrenha disputa de valores de passagem e prestação de serviço entre esses afiliados e gerando não somente guerra de preços,

mas também graves problemas de segurança e qualidade de serviços, especialmente entre as décadas de 1980 e 1990 (Amézquita, Durán-Matiz e Fajardo-Morales, 2016).

O movimento para o Poder Público ter novamente centralidade no planejamento e fornecimento do transporte se deu entre os anos de 1999 e 2000, com a implementação de um sistema de ônibus sob o controle do Estado com um sistema de BRT (*bus rapid transit*) inspirado no modelo implementado na década de 1970 em Curitiba, no Brasil, com pistas e estações exclusivas para a circulação de ônibus (rede troncal) e redes zonais de conexão com o sistema. O sistema de BRT foi implementado durante a gestão do prefeito Enrique Peñalosa.

então do Partido Liberal. Para a gestão desse modo de transporte de ônibus, foi criada a empresa de economia mista chamada Empresa de Transporte del Tercer Milenio (TransMilenio S/A). As fases 1 e 2, ocorridas entre os anos 2000 e 2002, envolveram a construção e ampliação da rede troncal do BRT e a concessão das estações a entes privados responsáveis pela sua manutenção (Montero, 2017).

A partir do Plano Diretor da Mobilidade de Bogotá, implementado com o Decreto Municipal n. 319, de 2006, foi estipulado um plano de médio e longo prazo para a criação de um sistema integrado de transporte público (Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. D. C. – SITP) integrando o sistema BRT aos outros ônibus do TPC convencional e a futuros modais com tarifa única, paga de forma eletrônica. O artigo 15 desse Decreto, que trata sobre a implementação do SITP, determinou que a TransMilenio será a gestora do órgão, sendo responsável pela integração através de um processo de integração operacional, tarifária e institucional.

O sistema SITP dividiu a cidade em 13 zonas que poderiam ser atendidas por nove operadores, dois dos quais representavam proprietários históricos de ônibus, e os proprietários dos ônibus titulares poderiam participar como acionistas nas novas empresas operadoras ou ser compensados pela venda ou aluguel de seus ônibus para novas empresas operadoras até o final da vida útil da frota, um desenho operacional que transformou cerca de 700 rotas e 16.000 ônibus urbanos do antigo sistema em 450 rotas e uma frota de quase 10 mil ônibus, apoiada por 6,7 mil pontos com 4.600 locais para recarga de cartões, que integraram as tarifas (Rodríguez et al., 2017).

A implementação do SITP que era prevista para 2011 enfrentou diversos atrasos envolvendo questões de corrupção e suspeitas sobre a licitação, resultando no afastamento do presidente Samuel Rojas, que foi substituído pela sua interina Clara López, que encerrou seu mandato realizando, conjuntamente com a implementação do SITP, o início da fase 3 de ampliação do TransMilenio. Contudo, a conclusão das obras e início da operação do sistema só se deu durante a gestão do alcaide seguinte, Gustavo Petro, entre 2012 e 2015, período que coincidiu com a entrada da Uber (Escallon Arango, 2014).

A governança pública e privada do transporte público de Bogotá busca modernizar e avançar com o sistema de BRT, que já evidencia elementos de desgaste e limitação, apresentando altos preços nas passagens, um colapso na oferta de uma demanda crescente e acusações de corrupção em torno de contratação de entes privados (Rodríguez et al., 2017). Assim, entre os governos Samuel Moreno, Gustavo Petro, Enrique Peñalosa, Cláudia López e no atual governo de Carlos Galán, o objetivo dessa coalizão é avançar na integração dos sistemas de ônibus e na construção de novos modais, tais como: o sistema de teleféricos TransMicable, implementado em 2018; a construção de um sistema de metrô, iniciado em 2020; e a construção futura de um trem urbano.

A partir desses dados, podemos sintetizar que a capital Bogotá tem seu fornecimento de transporte público quase totalmente dependente do sistema de ônibus. O Poder Público estruturou a partir da empresa TransMilenio uma coalizão formada por empresas de ônibus para um projeto de longo prazo de ampliação da rede troncal da TransMilenio, formalização

das rotas operadas no sistema de transporte público coletivo fora da TransMilenio e integração das redes zonais e troncais com base no projeto do SITP. Também implementou desde há 22 anos o rodízio para automóveis particulares para promover o uso do sistema público.

O movimento pela integração modal e unificação tarifária visa justamente reduzir as lacunas de fornecimento de mobilidade urbana e a redução de perda de receitas para o transporte irregular, especialmente as vans e os mototáxis que operam na cidade de Bogotá cumprindo essas lacunas do transporte público (Rodríguez et al., 2017). A maior perseguição fiscal à Uber, a apreensão de motoristas e a criação de um *Cuerpo Especial de Control de la Ilegalidad y la Siniestralidad* para regular o transporte clandestino precisam ser lidas dentro do contexto histórico local de maior esforço do Estado para o controle da mobilidade urbana, separando com maior rigor o transporte legal (ligado ao SITP ou às legislações de táxi) e o transporte ilegal, que não pertence a esse sistema. Assim, um elemento que auxilia no esclarecimento de por que até mesmo o elemento de conformação não contencioso da Uber encontrou obstáculos em Bogotá e na Colômbia é o contexto geral da implementação do SITP.

Considerações finais

O objetivo deste artigo é utilizar do referencial da governança para complementar com elementos de política urbana os estudos de economia de plataforma. Há evidências nos estudos progressos que a Uber estrutura seu mercado a partir de diversas operações envolvendo persuasão a partir do marketing. Enquanto

forma um mercado à parte da mobilidade urbana convencional e à revelia das legislações vigentes, utiliza do lobby para elaboração de arranjos políticos favoráveis. Além disso, a Uber representa a ponta de lança da economia de plataforma, abrindo o espaço para outras empresas usarem o mesmo modelo para disputarem mão de obra de trabalhadores informais nos grandes centros urbanos.

Entretanto, considerar que a empresa Uber inicia e encerra o processo de platformização da mobilidade urbana sem obstáculos e sem considerar o contexto político e social em que ela ocorre, é desconhecer a complexidade dos arranjos locais na gestão da mobilidade urbana e os debates sobre economia de plataforma. Esse processo está longe de ser um processo homogêneo que torna flexível toda relação trabalhista com motoristas e domina toda oferta de transporte individual (tomando posteriormente setores de logística e transporte coletivo). Essa perspectiva universalizante torna-se problemática na medida em que ignora resistências locais, fortes legislações e *lobby* contrário à mobilidade de plataforma. Também é problemática na medida em que considera esse modelo de economia de plataforma como um processo acabado e não como algo que está em constante negociação e conflito com outros atores regionais.

O caso de Bogotá é emblemático por representar um dos centros urbanos mais visados pela Uber na América Latina e uma candidata perfeita para sediar o aplicativo. Bogotá conta hoje com uma densa população de quase oito milhões de habitantes e farta mão de obra informal disponível. Também é uma cidade com uma oferta reduzida de modos de transporte, para além dos ônibus e dos táxis e uma grande presença de transporte informal, com serviços

não regulamentados de vans e mototáxis operando pela cidade para suprir as lacunas do Transporte Público Coletivo e seu substituto, o Sistema Integrado de Transporte Público.

No entanto, foram justamente esses elementos que fizeram com que os agentes locais tivessem tanta resistência à entrada da plataforma. A coalizão formada para a integração do transporte público, envolvendo atores nacionais, municipais, empresas de ônibus, consórcios que gerem as estações e gestores do sistema unificado de pagamento eletrônico, busca reduzir as margens perdidas com o transporte informal investindo no processo de integração modal para cumprir mais rotas, integrar tarifas e aumentar a fiscalização contra o transporte informal.

Os taxistas, por sua vez, integram essa coalizão como empresas privadas fornecendo transporte individual. O combate ao transporte irregular fortalece o grupo, cujo *lobby* se mostrou muito mais forte internamente que o da Uber para sua entrada. Isso se reflete em todos os decretos e resoluções aprovadas,

que favoreceram a classe em detrimento dos interesses da Uber. Ademais, os projetos de lei propostos para a criação de uma categoria especial para a Uber desde 2014 não conseguiram ser aprovados. Os taxistas se apoiaram no processo de enfrentamento ao transporte irregular e conseguiram enquadrar a Uber nessa categoria.

Embora colabore para um maior entendimento dos particularismos regionais de uma economia de plataforma de caráter global, o estudo apresenta limitações no sentido comparativo. Estudos futuros no sentido comparativo entre os diferenciais de cidades onde a Uber relata ter sucesso em Bogotá podem vir a entender melhor as particularidades elencadas. Da mesma forma, exercícios comparativos futuros nas diversas cidades que barraram a mobilidade individual de plataforma podem apresentar padrões sobre quais medidas locais entraram em conflito com a proposta da mobilidade por plataforma e quais agentes ou arranjos legais locais se mostraram forças de boicote mais significantes que os esforços da plataforma.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-4239-1025>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Centro de Estudos Urbanos. Belo Horizonte, MG/Brasil.
haregustavomattos@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-2066-0738>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia; Centro de Estudos Urbanos. Belo Horizonte, MG/Brasil.
marardila@ufmg.br / marardila@gmail.com

Referências

- AMÉZQUITA, L.; DURÁN-MATIZ, D.; FAJARDO-MORALES, D. (2016). Matriz origen-destino y eficiencia en modos de transporte urbano: un análisis de la movilidad de Bogotá. *Semestre Económico*, v. 19, n. 39, pp. 91-112.
- ARBELÁEZ, M.F. (2020). Uber vuelve a Colombia. *El Tiempo*. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/apps/uber-vuelve-a-colombia-despues-de-su-salida-el-31-de-enero-464204>. Acesso em: 13 nov 2023.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE MOVILIDAD SOSTENIBLE ANDEMOS (2022). *Anuario del Sector Automotor*. Bogotá/Colômbia, Andemos.
- BEDOYA, M. P. A. (2019). Autoridades cerraron la oficinas de Uber en el Centro Comercial Plaza Claro en Bogotá. *La Republica*. Disponível em: <https://www.larepublica.co/empresas/autoridades-cerraron-la-oficinas-de-uber-en-el-centro-comercial-plaza-claro-en-bogota-2881729>. Acesso em: 13 nov 2023.
- BEJARANO, J. M. L. (2019). Presidente Duque presentó el Cuerpo Especial Contra la Ilegalidad y la Siniestralidad. *La Republica*. Disponível em: <https://www.larepublica.co/economia/presidente-duque-presento-el-cuerpo-especial-contra-la-ilegalidad-y-la-siniestralidad-2851220>. Acesso em: 13 nov 2023.
- BELL, J. G. (2019). La Superintendencia de Industria y Comercio ordenó la suspensión de Uber en Colombia. *La Republica*. Disponível em <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-superintendencia-de-industria-y-comercio-ordeno-la-suspension-de-uber-en-colombia-2946999>. Acesso em: 13 nov 2023.
- BOGOTÁ. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá (2020). *Acordão n. 02106*. Disponível em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=94120&dt=S>. Acesso em: 3 jan 2024.
- BRENNER, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, Oxford University Press.
- CASTILLA, J. D. (2019). ¿Se puede sancionar a los usuarios y conductores de Uber o Cabify? *La Republica*. Disponível em: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/se-puede-sancionar-a-los-usuarios-y-conductores-de-uber-o-cabify-2872333>. Acesso em: 13 nov 2023.
- COLÔMBIA (2009). *Lei n. 1341, 30 de julho*. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones “TIC”, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36913>. Acesso em: 6 mar 2024.
- _____. (2022). Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Nulidad y restablecimiento del derecho. Inconstitucionalidade. Recorrente: UBER S.A.S. Recorrido. Relator: Felipe Alirio Solarte Maya. 10 de novembro de 2022. Bogotá. Disponível em: <https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2023-02/Sent-25000234100020160178000-22.pdf>. Acesso em: 5 jul 2024.
- COLÔMBIA. Ministério dos Transportes (2014). Ministerio fija posición frente a utilización de plataformas tecnológicas para servicio de transporte. Disponível em: <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/3960/ministerio-fija-posicion-frente-a-utilizacion-de-plataformas-tecnologicas-para-servicio-de-transporte/>. Acesso em: 8 mar 2024.
- _____. (2020). Comunicado a la Opinión Pública. Disponível em: <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/8057/comunicado-a-la-opinion-publica/>. Acesso em: 2 fev 2024.

COLÔMBIA. Câmara de Representantes (2015). *Projeto de Lei n. 044/2015*. Por medio de la cual se licencia el uso de plataformas virtuales en el transporte terrestre de pasajeros. Disponível em: <http://consejosuperiordeltransporte.org/wp-content/uploads/2016/07/PROYECTO-DE-LEY-044-DE-2015-C%C3%81MARA.pdf>. Acesso em: 20 set 2023.

_____. (2016). *Projeto de Lei n. 204/2016*. Por medio de la cual se crea el Servicio Privado de Transporte Mediante Plataformas Tecnológicas y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <http://consejosuperiordeltransporte.org/wp-content/uploads/2016/07/PROYECTO-DE-LEY-204-DE-2016-C%C3%81MARA.pdf>. Acesso em: 20 set 2023.

_____. (2020a). *Projeto de Lei n. 388/2020*. Por la cual se establecen condiciones de acceso a mecanismos de protección social a las personas que prestan servicios personales através de plataformas digitales, y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/plataformas-digitales-1>>. Acesso em: 20 set 2023.

_____. (2020b). *Projeto de Lei n. 003/2020*. Por medio de la cual se crea la categoría del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículo particular intermediado por plataformas tecnológicas, y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-07/P.L.003-2020C%20%28TRANSPORTE%20PLATAFORMAS%20TECNOL%C3%93GICAS%29.pdf>. Acesso em: 20 set 2023

COLÔMBIA. Senado (2014). *Projeto de lei n. 093, de 2014*. Por medio de la cual se dictan medidas relacionadas con el transporte individual de pasajeros. Disponível em: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/proyectos-de-ley-2014-2015/372-proyecto-de-ley-093-de-2014>. Acesso em: 20 set 2023.

_____. (2015). *Projeto de Lei n. 126/2015*. Por medio de la cual se crea el Servicio Privado de Transporte Mediante Plataformas Tecnológicas y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/pl-2015-2016/555-proyecto-de-ley-126-de-2015>. Acesso em: 20 set 2023.

_____. (2019). *Projeto de Lei n. 190/2019*. Por medio de la cual se regula el trabajo digital económicamente dependiente realizado a través de empresas de intermediación digital que hacen uso de plataformas digitales en Colombia. Disponível em: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2019-2020/1661-proyecto-de-ley-190-de-2019>. Acesso em: 20 set 2023.

_____. (2020a). *Projeto de Lei n. 085/2020*. Por médio de la cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridade social em las plataformas digitales y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/1866-proyecto-de-ley-085-de-2020>. Acesso em: 20 set 2023.

_____. (2020b). *Projeto de Lei n. 221/2020*. Por Medio de la cual se establecen garantías sociales para las personas que generan ingresos mediante el uso de plataformas tecnológicas y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/2018-proyecto-de-ley-221-de-2020>. Acesso em: 20 set 2023.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2015). *Ley 1750*. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

COLLIER, R. B.; DUBAL, V. B.; CARTER, C. L. (2018). Disrupting regulation, regulating disruption: the politics of uber in the United States. *Perspectives on Politics*, v. 16, n. 4, pp. 919-937.

DA CRUZ, N. F.; RODE, P.; MCQUARRIE, M. (2019). New urban governance: A review of current themes and future priorities. *Journal of Urban Affairs*, v. 41, n. 1, pp. 1-19.

DUQUE, I. (2018). Iván Duque en encuentro con Taxistas – Iván Duque Presidente. *Youtube*. Disponível em: <https://youtu.be/2gRMi4HhMjk>. Acesso em: 31 jan 2024

- ESCALLÓN ARANGO, D. (2014). Reacción del Estado colombiano frente al carrusel de la contratación en Bogotá: ¿eficacia o discurso? *Revista de Derecho Público*, n. 32, pp. 1-26.
- KENNEY, M.; ZYSMAN, J. (2016). The rise of the platform economy. Issues in science and technology. *Spring*, v. 32, n. 3, pp. 61-69.
- LE GALÈS, P. (1998). Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 22, n. 3, pp. 482-506.
- LE GALÈS, P.; VITALE, T. (2013). *Governing the large metropolis. A research agenda*. Working papers du Programme Cities are back in town, 2013-8. Paris, HAL Open Sciences, pp. 1-21.
- MARENCO, N. (2019). Cierre temporal del centro de soporte a socios conductores de Uber en Plaza Claro. *Uber Newsroom*. Disponível em: <https://www.uber.com/es-CO/newsroom/cierre-temporal-del-centro-de-soporte-a-socios-conductores-de-uber-en-plaza-claro/>. Acesso em: 2 fev 2024.
- MONTERO, S. (2017). Persuasive practitioners and the art of simplification: the “Bogotá Model”. *Novos Estudos - Cebrap*, v. 36, n. 1, pp. 59-76.
- NUISSL, H.; HEINRICHS, D. (2011). Fresh wind or hot air—does the governance discourse have something to offer to spatial planning? *Journal of Planning Education and Research*, v. 31, n. 1, pp. 47-59.
- OBENG-ODOOM, F. (2012). On the origin, meaning, and evaluation of urban governance. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, v. 66, n. 4, pp. 204-212.
- PASQUALE, F. (2016). Two narratives of platform capitalism. *Yale Law & Policy Review*, v. 35, n. 1, pp. 309-319.
- RAHMAN, K. S.; THELEN, K. (2019). The Rise of the Platform Business Model and the Transformation of Twenty-First-Century Capitalism. *Politics & Society*, v. 47, n. 2, pp. 177-204.
- REDAÇÃO EL ESPECTADOR (2014). Caos en movilidad de Bogotá por protestas de taxistas y estudiantes. *El Espectador*. Disponível em: <https://www.elespectador.com/bogota/caos-en-movilidad-de-bogota-por-protestas-de-taxistas-y-estudiantes-article-490924/>. Acesso em: 13 nov 2023.
- _____. (2015). Gobierno prepararía bloqueo tecnológico de Uber y plataformas similares de transporte. *El Espectador*. Disponível em: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/gobierno-prepararia-bloqueo-tecnologico-de-uber-y-plataformas-similares-de-transporte-article-573294/>. Acesso em: 13 nov 2023.
- _____. (2020). Tumban fallo que suspendió el servicio de Uber en Colombia. Disponível em: <https://www.elespectador.com/judicial/tumban-fallo-que-suspendio-el-servicio-de-uber-en-colombia-article/>. Acesso em: 13 nov 2023.
- REDAÇÃO EL TIEMPO (2015a). 'Aplicaciones como Uber son ilegales': ministra de Transport. *El Tiempo*. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/DR-909343>. Acesso em: 13 nov 2023
- _____. (2015b). Autoridades barajan tres salidas al lío de Uber. *El Tiempo*. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16148833> Acesso em: 13 nov 2023.
- _____. (2015c). Taxistas agredieron a conductores y pasajeros de Uber. *El Tiempo*. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16348875>. Acesso em: 13 nov 2023.
- _____. (2015d). Indignación por amenaza de 'bloqueo de búsqueda' de taxistas a Uber. *El Tiempo*. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16399804>. Acesso em: 13 nov 2023.
- _____. (2015e). Servicio de taxis de lujo deberá reglamentarse. *El Tiempo*. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16377977>. Acesso em: 13 nov 2023.
- _____. (2015f). Pacho Santos denuncia que taxistas están haciendo redadas ilegales. *El Tiempo*. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16507992>. Acesso em: 13 nov 2023.

- REDAÇÃO PORTAFOLIO (2017). Listas 16 plataformas para el servicio público de transporte. *El Tiempo*. Disponível em: <https://www.portafolio.co/economia/las-plataformas-para-el-servicio-publico-de-transporte-en-colombia-512843>. Acesso em: 13 nov 2023.
- RINCÓN, M. C. (2020). "No es un tema de tecnologías ni plataformas, es la igualdad" Presidente Iván Duque. *La Republica*. Disponível em: <https://www.larepublica.co/economia/no-es-un-tema-de-tecnologias-ni-plataformas-es-la-igualdad-presidente-ivan-duque-2951504>. Acesso em: 13 nov 2023.
- RODRIGUEZ, C.; PERALTA-QUIRÓS, T.; GUZMAN, L.; CÁDERNAS REYES, S. (2017). Accessibility, affordability, and addressing informal services in bus reform: lessons from Bogotá, Colombia. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, v. 2634, n. 1, pp. 35-42.
- RODRÍGUEZ, L.; PUYANA, A.; FONSECA, M. (2017). ¿Por qué TransMilenio en Bogotá está en crisis? *Revista Ciudades, Estados y Política*, v. 4, n. 3, pp. 103-118.
- ROGERS, B. (2015). The Social Costs of Uber. *University of Chicago Law Review Online*, v. 82, n. 1, pp. 85-102.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD (2017). Observatorio de Movilidad de Bogotá D.C/2017. Bogotá.
- _____ (2019). Encuesta de Movilidad Bogotá. Observatorio de Movilidad de Bogotá D.C/2017. Bogotá.
- SRNICEK, N. (2017). *Platform Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- STOKER, G. (2018). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 68, n. 227-228, pp. 15-24.
- SUPERINTENDENCIA DE PUERTO Y TRANSPORTE (2016). *Resolución n. 07838* del 2 de marzo. Bogotá, Colômbia.
- VALDEZ, J. (2023). The politics of Uber: Infrastructural power in the United States and Europe. *Regulation & Governance*, v. 17, n. 1, pp. 177-194.
- VILLA, L. (2014). ¿Bogotá necesita Uber? *EL Espectador*. Disponível em: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/santiago-villa/bogota-necesita-uber-column-490643/>. Acesso em: 13 nov 2023.
- ZANATTA, R. A. F.; KIRA, B. (2018). Regulation of Uber in São Paulo: from conflict to regulatory experimentation. *International Journal of Private Law*, v. 9, n. 1/2, pp. 83-90.

Texto recebido em 12/dez/2024
Texto aprovado em 12/mar/2025