



Conclusões do Seminário

A Escola Superior de Tecnologia de Castelo Branco, através Área Científica de Planeamento e Transportes, e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, organizaram, nos dias 23 e 24 de Abril de 2009, o Seminário Mobilidade em Cidades Médias e Áreas Rurais. Uma Abordagem Transfronteiriça.

1. O seminário teve como objectivo principal o aprofundamento do debate sobre a problemática da mobilidade em cidades médias e áreas rurais e, ao mesmo tempo, divulgar algumas experiências e boas práticas desenvolvidas em diversas regiões e cidades. Em articulação com estas duas problemáticas territoriais dois outros aspectos mereceram particular importância, no quadro da promoção de uma mobilidade eficiente com preocupações sociais, económicas e ambientais, a gestão da mobilidade e a contratualização e financiamento do sistema de transportes. Durante os dois dias em que decorreu o seminário foram apresentadas cerca de 20 comunicações, organizadas em 4 blocos temáticos (Bloco I - Mobilidade em Cidades Médias; Bloco II - Gestão da Mobilidade; Bloco III - Mobilidades em Áreas Rurais e; Bloco IV - Contratualização/Financiamento dos Transportes) envolvendo políticos e decisores, académicos, técnicos e operadores de transporte, seguidas de debate, em alguns casos intenso e animado, entre oradores e entre estes e a plateia. Para além dos alunos de Engenharia Civil da ESTCB o seminário teve também boa adesão por parte das autarquias locais, de outros organismos da administração pública central e regional, de diversos consultores na área dos transportes/mobilidade e de outros *players* do sector, bem como de outras individualidades representantes de organizações profissionais e da sociedade civil, envolvendo cerca de 210 pessoas inscritas. O seminário contou também com uma exposição de cerca de 40 planos de mobilidade sustentável, elaborados no âmbito do Projecto Mobilidade Sustentável, bem como a presença de diversos expositores de empresas relacionadas com o sector dos transportes (autocarros, soluções de software e hardware para transportes, publicidade, etc.). Foram ainda disponibilizados aos participantes 2 velo táxis que percorreram a cidade durante os dias do seminário com o objectivo de sensibilizar a população para necessidade de utilização dos modos suaves e dos veículos alternativos. Do seminário, claramente assumido como mais um contributo do *think tank* sobre mobilidade, que se desenvolveu em

Portugal nos últimos anos e que ultrapassou largamente as expectativas de todos (organização e participantes), registam-se algumas notas conclusivas.

2. As cidades médias, pelas suas dimensões físicas, populacionais e sociais apresentam condições favoráveis à promoção de padrões de mobilidade mais sustentáveis (mais coesos, coerentes e inclusivos socialmente; mais amigáveis do ponto de vista ambiental, mais eficientes do ponto de vista energético, mais confortáveis e seguros e com menores índices de sinistralidade), embora condicionados pelas especificidades geográficas, pelas estruturas urbanas de uso e ocupação do solo, pelos processos de planeamento e gestão urbanos e pelos modelos de governação. Maior intensidade nas relações de proximidade e de vizinhança deveria incentivar maior uso dos modos suaves (a pé e em bicicleta) e dos transportes colectivos. Todavia, embora seja crescente a utilização do transporte colectivo, como ficou demonstrado pelos casos de estudo apresentados, que o volume das deslocações efectuadas pende de forma abrupta para a utilização do transporte individual motorizado, por razões que se prendem com a deficiente oferta das redes de transporte colectivo, com a periferização e a dispersão dos usos que caracterizou o desenvolvimento urbano das cidades nas últimas décadas, com a ausência de uma estratégia integrada de mobilidade que contenha medidas facilitadoras e incentivadoras dos modos suaves e dos transportes colectivos e medidas punitivas e desincentivadoras ao uso do transporte individual motorizado. A alteração dos actuais padrões de mobilidade e do *split modal* que os caracteriza passa necessariamente por intervenções dirigidas para o território (medidas mais relacionadas com o *hardware*), para a gestão da mobilidade e para o modelo de governação (medidas mais relacionadas com o *software*, o *organware* e *netware*). Ao nível do território através do controlo da forma urbana da cidade, quer nas áreas urbanas consolidadas ou em consolidação (processos de renovação, requalificação e regeneração urbanas), quer nas novas áreas urbanas (processos de expansão), promovendo a contenção da extensão da cidade, um urbanismo de proximidade orientado para os eixos de transporte colectivo, áreas urbanas compactas e densas, funcionalmente diversificadas que reduzam as necessidades de deslocação das populações e das actividades e incentivem o uso dos transportes colectivos. O desenho urbano dessas áreas deverá acautelar as necessidades adequadas de infra-estruturas para os diversos modos, em quantidade, diversidade e qualidade, atribuindo clara prioridade aos modos suaves e aos transportes colectivos, disponibilizando-lhes os trajectos mais curtos e condições de deslocação de elevada qualidade que os tornem suficientemente atractivos (segurança, conforto, disponibilidade, custo, rapidez, fiabilidade). O desígnio é a valorização ambiental das cidades e a valorização da cidade como *espaço vivido* em que a recuperação da rua como espaço de vivência urbana é condição necessária à humanização da cidade. É claro que

estas medidas dirigidas para o território deverão ser devidamente acauteladas nos planos de ordenamento do território e urbanismo (PDM, PU e PP) e na melhoria da integração e articulação entre estes e o planeamento da mobilidade e dos transportes. Estes aspectos poderão em certa medida ser contemplados na regulamentação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

3. O conceito de “gestão da mobilidade” é relativamente recente e evoluiu a partir do reconhecimento de uma certa incapacidade de a “gestão de tráfego” e a “gestão de transportes” abrangerem a complexidade das deslocações urbanas das pessoas, das mercadorias, das actividades e das funções urbanas e dos modos que elas utilizam. Este conceito encontra-se intimamente ligado à mudança de paradigma do desenvolvimento urbano e à forma como as questões da mobilidade passaram a ser encaradas neste processo. Até muito recentemente a questão dos transportes, no quadro do desenvolvimento urbano, estava muito centrada na oferta de infra-estruturas e na gestão do tráfego para garantir o aumento da taxa de motorização (sobretudo do transporte particular) e na garantia de capacidades e níveis de serviço, conduzindo à situação actual de insustentabilidade, em que as externalidades negativas provocadas por este processo (qualidade do ar, ruído, congestionamentos, demoras, consumo de carburantes, sinistralidade) vão muito para além dos benefícios que ele proporciona. No paradigma actual do desenvolvimento urbano o conceito de gestão da mobilidade incorpora muitas outras dimensões como, por exemplo, as relacionadas com as questões ambientais e da qualidade de vida, com a organização em rede, a coordenação e a compatibilidade dos diferentes modos de deslocação (intermodalidade e multimodalidade), com a segurança nas deslocações e com a gestão da informação, entre outros. A dimensão ética também está presente ao tentar promover a alteração de mentalidades, comportamentos e de atitudes no que respeita à mobilidade. A dimensão política está sempre presente quer pela necessidade de objectivos claramente assumidos para os padrões de mobilidade que se desejam promover, quer pelas opções de política que é necessário tomar e pela convicção e determinação em as levar por adiante, quer ainda pelos de modelos de governação a adoptar. Em suma, a gestão da mobilidade inclui um leque diversificado de estratégias e de técnicas, com o objectivo de garantir de forma eficiente a satisfação das necessidades de acessibilidade de todas as pessoas, famílias, actividades, empresas e organizações. A gestão da mobilidade urbana deve garantir que a escolha do modo de deslocação deve pertencer ao indivíduo dentro de certos limites impostos pela sociedade em termos de equidade, de qualidade de vida (ar, ruído) e de integridade do ambiente (poluição, efeito de estufa, consumo de recursos naturais). A utilização do transporte particular motorizado deve, por princípio, ser condicionada. A prioridade deve ser atribuída às pessoas com mobilidade

reduzida, aos utentes mais vulneráveis e ao acesso a alguns serviços (saúde, protecção civil, educação, etc.) e algumas actividades (distribuição de serviços e bens essenciais). A gestão da modalidade deve preocupar-se com a oferta de transportes públicos suficientemente atractivos que proporcionem serviço de qualidade a um preço justo e equitativo; garantir o financiamento adequado e assegurar o custo operacional dos serviços; integrar e articular serviços de transporte convencionais com serviços de transporte inovadores de proximidade; modernizar o sistema de transportes na sua globalidade (infra-estrutura, material circulante, eficiência energética, eficiência ambiental, relação operador/cliente, informação sobre o sistema em tempo real, bilhética, etc.); integrar os transportes públicos com a gestão do estacionamento e com a criação de zonas/eixos de tráfego condicionado; aferir periódica e sistematicamente a qualidade e a aceitabilidade do serviço e; questionar o financiamento público de transportes colectivos com baixa qualidade de serviço. O financiamento do sistema de mobilidade deve promover as medidas repressivas que permitam a angariação de fundos para as medidas de promoção. O planeamento da mobilidade e o planeamento das deslocações, individuais e das famílias, das empresas e das organizações devem construir preocupações centrais. O modelo de governação, no quadro da gestão da mobilidade, deve promover a adequação das estruturas organizativas dos gestores do território, desenvolver estruturas de gestão da mobilidade e melhorar a integração e a articulação entre o ordenamento do território/urbanismo e os transportes/mobilidade; estimular a participação dos utilizadores; investir numa boa estratégia de comunicação permanente activa e no diálogo com as pessoas e conhecer periódica e sistematicamente as atitudes /comportamentos / preferências de mobilidade das populações.

4. Nas áreas rurais periféricas, os problemas do envelhecimento e do despovoamento humano, associados à reorganização dos equipamentos e serviços públicos e à redução da mobilidade, por via da contracção da oferta de transportes colectivos, geram situações de exclusão social a que urge dar respostas adequadas. A problemática da mobilidade nas áreas rurais está centrada na oferta de serviços de transporte colectivo. Nas áreas rurais, a organização de serviços de transporte e o desenho das correspondentes soluções deve, sem qualquer preconceito, atender a duas forças nem sempre facilmente conciliáveis. A primeira, de ordem mais social e territorial, impõem-se no quadro da garantia da satisfação das necessidades das populações em direitos consagrados universalmente (acesso à saúde, educação, emprego, segurança social, etc.), na qual os serviços de transporte desempenham um papel fundamental. A segunda, de ordem mais económica, “puxa” o pêndulo para a questão da viabilidade económica e financeira das soluções que vierem a ser desenhadas. Aos gestores do território e aos poderes públicos, nacionais, regionais e

locais, como promotores do bem-estar social e defensores do interesse público, cabe, em primeira instância, a redefinição de “serviço público”, a promoção das adaptações legais e institucionais que ele requeira, a fixação de parâmetros de qualidade e segurança que sejam efectivamente monitorizáveis e a disponibilização dos meios necessários à prestação desse serviço, seja através da oferta de serviços de transporte da sua iniciativa própria seja através de compensações e/ou indemnizações às entidades prestadoras desse serviço. Não se trata de uma simples análise custo-benefício pois estes últimos podem ser incomensuráveis ou estar sujeitos a juízos de valor nem sempre facilmente conciliáveis. As soluções que vierem a ser adoptadas deverão partir da capacidade já instalada, do *know-how* dos operadores (ou melhor, dos diversos prestadores) de serviço de transporte. As soluções convencionais e os serviços regulares, mais bem adaptadas a padrões de procura bem definidos, deverão ser complementados por soluções flexíveis mais facilmente adaptadas a situações de procura rarefeita no espaço e no tempo e a necessidades específicas de mobilidade. Não se trata apenas de desenhar novas soluções mas, provavelmente e muito mais, de redesenhar as existentes, de articular as micro redes em funcionamento, de conectar soluções já existentes, de reformatar negócios e de partilhar e segmentar procura e recursos. Não é apenas uma questão de adição ou subtracção mas mais de reorganização dos serviços de transporte. Não menos importante é o bom e adequado desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação condição *sine qua non* o sucesso das soluções pode estar comprometido. Também aqui a cobertura da rede e a qualidade do serviço são aspectos cruciais a ter em conta. O desenho das soluções deve partir de uma base social alargada envolvendo todos os *stakeholders*. No quadro de uma gestão pública responsável a iniciativa deve partir dos poderes públicos, mas também pode estar nos operadores ou na comunidade, assegurando, em qualquer dos casos, a partilha de responsabilidades. Os exemplos apresentados no seminário conduzem-nos certamente a duas conclusões importantes. Em Portugal, dispomos de uma margem enorme de progressão e podemos aprender com os sucessos e os insucessos dos outros, mas é inegável que revelamos, como em muitas outras coisas, um certo atraso.

5. Parece ser consensual que, em Portugal, o sector dos transportes de passageiros padece de uma certa desadequação institucional, quer seja pelo envelhecimento de alguns dos diplomas e regulamentos (um dos mais importantes data de 1948), quer pela ausência de regulamentação de outros (LBTT de 1990), quer ainda pela produção de diplomas de geração mais recente (lei das autoridades metropolitanas de transporte) que criam assimetrias territoriais, ou que lançam alguma confusão no seu alcance efectivo (lei das autarquias locais), quer ainda pela interacção entre todos eles, que parecem criar “zonas cinzentas” e contextos de incerteza e perplexidade que conduzem, em alguns casos, à

inacção e, em outros, ao aproveitamento de oportunidades. Essa desadequação é tanto mais relevante quando confrontamos as transformações da estrutura territorial que se registaram nas duas últimas décadas com a permanência de um quadro institucional e de regulação que tarda em internalizar e assimilar essas mesmas transformações territoriais. No caso dos transportes nas áreas rurais, fora dos grandes centros urbanos, essa desadequação é por demais evidente. Como em muitas outras actividades e sectores da sociedade o Estado é acusado por estar ausente e, ao mesmo tempo, por estar demasiado presente. É também acusado por não cumprir com as expectativas criadas aos operadores, nem com as suas funções de Estado Social e de impor regras que dificultam a sustentabilidade das empresas, pondo em causa a função social dos transportes em algumas regiões. Todavia a ausência de regulamentação parece não criar óbice ao surgimento de novas e boas soluções de transportes de passageiros quer entre os operadores de transportes quer entre os gestores do território, designadamente as autarquias locais, quer entre estes dois tipos de actores, aos níveis municipal e/ou urbano. Todavia, aos níveis supra-municipal e sub-regional (“bacias de vida” das populações) as inovações e a criatividade nas soluções de transporte tardam a emergir. Neste jogo assimétrico que parece assumir contornos de *win-lose* ou *lose-win* há certamente dois *losers*: o cidadão, que em muitos casos se confronta com serviços de qualidade deficiente crescente, e a sociedade, que tarda em recuperar as mais-valias decorrentes do aumento da utilização do transporte colectivo de passageiros e em diminuir as externalidades negativas (emissões, qualidade do ar, ruído, sinistralidade, segregação social, etc.) pela não utilização do custo de oportunidade por não utilizar cada vez mais o transporte colectivo. É desejável que o Estado aproveite o Regulamento Comunitário 1370/2007 (que entra em vigor a partir de Dez. 2009) para introduzir as adaptações institucionais e legislativas que são necessárias. Por outro lado, para o bom funcionamento do sector dos transportes colectivos é necessário um quadro territorial de planeamento integrado e sectorial estável e não de geometria variável. É desejável também uma melhor integração e articulação entre o planeamento da estrutura do território e o planeamento dos transportes que permita avaliar o feedback nos dois sectores e conduza a opções acertadas em cada um deles (no uso e ocupação do território e nos transportes). Um bom sistema de planeamento e gestão territorial e sectorial que releve os riscos decorrentes das alterações do mercado, confere níveis de confiança mais elevados a uma contratualização mais clara e sem grandes ambiguidades e uma permanência mais longa das condições contratuais. É desejável que se desenvolvam relações *win-win* que confirmem os ganhos efectivos para o cidadão/utente e para a sociedade, sem por em causa a sustentabilidade do sistema e dos seus actores.