



Instituto da Mobilidade
e dos Transportes Terrestres, I.P.



Resposta Portuguesa ao Livro Verde – Para uma nova cultura da mobilidade urbana

15 de Março, 2008



Resposta Portuguesa ao Livro Verde – Para uma nova cultura da mobilidade urbana

15 de Março, 2008

1. PREÂMBULO

Na sequência da apresentação, pela Comissão Europeia, do *Livro Verde – Por uma nova cultura de mobilidade urbana*, em Outubro de 2007, o IMTT¹, Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP, abriu um processo de audição pública em Portugal, com a participação dos actores e demais intervenientes no sistema urbano e de transportes. O objectivo foi o de proporcionar um debate nacional capaz de contribuir para a criação de uma política europeia consistente em matéria de mobilidade urbana.

Foi neste quadro que o IMTT promoveu um conjunto de iniciativas, nomeadamente a realização de dois *workshops* (em Lisboa e no Porto, em que participaram cerca de 500 pessoas) e a constituição de um sítio na *Internet* dedicado ao Livro Verde (LV), destinado à obtenção de comentários e contributos sobre as questões que o documento coloca (<http://livroverde.imtt.pt>).

Cidadãos, autoridades públicas (locais, regionais e nacionais), empresas de transportes, sindicatos, associações representativas de utilizadores de transportes públicos e de outros interesses na área da mobilidade, universidades e centros de investigação, foram chamados a participar em todas estas iniciativas (*mailing list* de cerca de 17 000 contactos).

2. ABRANGÊNCIA E CONTEÚDO DO DOCUMENTO – RESPOSTA ÀS PERGUNTAS

Comentário geral recolhido na Consulta Pública

O documento identifica problemas, soluções, coloca questões concretas e uma questão ampla, aberta, sobre o papel da UE, agrupando estes aspectos em 5 eixos.

¹ O IMTT é um organismo da Administração Central prosseguindo atribuições do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações – MOPTC. Tem jurisdição sobre o território de Portugal e tem por missão regular, fiscalizar e exercer funções de coordenação e planeamento do sector dos transportes terrestres e da mobilidade.

Globalmente, a consulta pública suscitou algumas reflexões e observações críticas de fundo:

- Os problemas e soluções são enunciados de uma forma demasiado genérica, nuns casos, ou excessivamente pormenorizada, noutros.

Querendo transmitir-se uma ideia de latitude, não se consegue evitar a percepção de alguma casuística: saltando das redes transeuropeias para as questões de proximidade urbana associadas aos modos suaves, o documento deixa patentes algumas ideias-chave que pré-anunciam futuras propostas.

O carácter muito redutor de algumas das questões colocadas evidencia este aspecto, o que dificultou o processo de consulta atrás referido e, consequentemente, a obtenção de respostas adequadas.

A questão fundamental prende-se com uma ausência de estruturação dos diferentes níveis de acção e com a sobreposição de diferentes escalas territoriais de abordagem, aliada à especificidade de cada país e à sua diversidade regional.

- A necessidade de distinção conceptual entre acessibilidade e mobilidade de pessoas e bens, largamente referida no processo de consulta.
- A redução da procura de serviços de transporte associada a uma gestão racional das deslocações, abordada nas suas implicações com o ordenamento do território (formas de ocupação e intensidade de uso do solo, distribuição populacional e de actividades) e com os modelos de desenvolvimento urbanístico (“contínuo urbano”, povoamento disseminado, “explosão das originais aglomerações urbanas”, os centros, as periferias, os espaços periurbanos foram matérias de alguma forma arredadas do documento e continuamente chamadas ao debate pelos participantes nos *workshops*, nos seus reflexos sobre o peso do automóvel, sobre alternativas e soluções possíveis, sobre a gestão administrativa e política de espaços alargados – redes de acessibilidade – e da mobilidade à escala regional e local).
- As situações nacionais, do ponto de vista da dimensão dos problemas e das várias realidades urbanas, nem sempre encontram respostas no documento, muito dirigido às grandes aglomerações.
- A insuficiente abordagem sobre a fruição (valorização) do espaço público, por demais evidente no eixo Vilas e Cidades mais Verdes, onde teria todo o cabimento.
- O fraco relevo dos problemas relacionados com o abastecimento e a distribuição de bens às (e nas) áreas de concentração urbana, ou seja com o transporte de mercadorias, que não tiveram o tratamento que os seus impactos justificariam.
- A percepção de uma expectativa demasiado optimista quanto aos resultados trazidos por soluções associadas ao alargamento e desenvolvimento futuro das novas tecnologias.
- Os aspectos organizativos relacionados com a capacidade (abrangência e limites) de intervenção das instituições político-administrativas e com o quadro legal de actuação reguladora do sistema de transportes, considerados determinantes na solução dos problemas, também pouco enfatizados no documento.

- O aspecto positivo de o Livro Verde poder vir a ter um efeito de contágio/sensibilização para as temáticas abordadas, reforçado pelo facto de o documento ser sintético;
- Finalmente, sobre a expressão bastante feliz que foi escolhida para o título do documento “*Por uma Nova Cultura da Mobilidade Urbana*”, foi consensual entre os participantes que deveria ter merecido maior realce em todo o texto do Livro Verde.

2.1 Vilas e Cidades Descongestionadas

Comentário

A problemática deste tema está centrada na questão do congestionamento. Reconhecendo-se que não existem soluções únicas para o problema, são citadas várias opções a nível de: promoção de alternativas ao TI (modos suaves e TC); co-modalidade; utilização de sistemas de tráfego inteligentes; da optimização da utilização do TI (partilha do TI, tele-trabalho, tele-compras); política de estacionamento e preços; sistemas integrados de estacionamento e transportes; utilização de infra-estruturas flexíveis; planeamento e gestão da mobilidade (planos de mobilidade associados à promoção urbana e licenciamento, avaliação de impactos na mobilidade); logística do transporte de mercadorias; redistribuição do espaço deixado livre por medidas de redução do estacionamento e do congestionamento...

Estas e muitas outras medidas são necessárias, embora a abordagem do LV não evidencie que o problema do congestionamento decorre de opções, a montante do sistema de transportes, relacionadas com os modelos de desenvolvimento urbanístico, não se podendo reduzir a interface ordenamento do território, ambiente e transportes a medidas curativas e a algumas medidas preventivas, por vezes avulsas, embora muito úteis e desejáveis.

A articulação entre o planeamento e a gestão urbanística e o planeamento e a gestão das acessibilidades, mobilidade e transportes tem que se fazer por antecipação e a várias escalas.

Sublinha-se a premência de se valorizar a importância do planeamento e redesenho das cidades enquanto indutores de redução da procura de transporte, garantindo as diversas funções quotidianas numa lógica de proximidade, requalificando a cidade consolidada, densificando-a e garantindo equipamentos de utilização colectiva, serviços e espaços públicos de grande e fácil acessibilidade em TP e modos suaves. Neste aspecto, é crucial a reflexão sobre as vantagens e inconvenientes da densificação dos núcleos centrais das cidades, dos territórios polinucleados, plurifuncionais ou de especialização e sobre os sistemas nacionais de planeamento e ordenamento do território que proporcionem melhor controle e gestão do solo urbano ou urbanizável garantindo melhor equidade e captura de mais-valias e permitindo a sustentação da oferta de transporte público.

Não é também suficientemente reflectida no documento a preocupação que resulta do efeito indutor da ocupação de novos territórios pela construção de novas infra-estruturas, em particular as rodoviárias. A tradicional resposta infra-estrutural a problemas de congestionamento tem um perverso efeito indutor de aumento da pressão, não só nos

territórios directamente objecto da intervenção, mas também sobre as áreas envolventes servidas – esta mensagem deveria ser passada a técnicos e decisores políticos e estar contida nas **políticas de apoio financeiro a novas infra-estruturas viárias, por contraponto com o investimento em infra-estruturas e modos de transporte colectivo.**

Genericamente e para muitos tipos de **medidas**, há que **equilibrar e distinguir**, em cada caso e em função de diferentes estádios de maturidade e de dimensão / intensidade dos problemas, o respectivo grau de **aplicabilidade aos diferentes países e territórios** – aglomeração metropolitana, cidades médias e pequenas, bairros, ruas.

Para além da escala, há que distinguir **medidas curativas** de **medidas preventivas** (associadas ao planeamento) e **horizontes temporais** – medidas de curto, médio e longo prazos.

Ainda que com diferenças significativas ao nível da ocupação do território e dos valores dominantes, nas cidades da União Europeia regista-se uma espiral assente na facilidade de aquisição e utilização do automóvel, no fraccionamento das viagens, no aumento das viagens não programadas e no aumento das distâncias médias percorridas diariamente por pessoas e mercadorias, associados à relocalização das funções e actividades

Nestas condições, em meio urbano, os transportes colectivos, por falta de flexibilidade e sustentabilidade económica bem como os modos suaves têm uma grande dificuldade de resposta e de se constituírem enquanto alternativa ao transporte individual.

A diversidade é uma das características mais relevantes das cidades, enfatizada nos últimos anos por via da defesa da sustentabilidade urbana e da preservação dos mecanismos de auto-regulação das cidades. As soluções de transportes têm, também elas, que responder à pluralidade das necessidades de deslocação, adaptando-se a diferentes condições locais de implantação e a diferentes níveis de procura e de rentabilidade económica, devendo por isso explorar-se os modos de transporte mais adequados a cada situação, diferentes tipos de serviços e promover-se a intermodalidade e a co-modalidade.

A valorização e promoção dos transportes públicos e dos modos suaves não invalida nem dispensa: por um lado, uma atenção dirigida à optimização e eficiência ao nível do TI, até pela sua expressão na distribuição modal e pela ausência, em muitas situações, de alternativas reais; por outro lado, a adopção firme de medidas de boa gestão da via pública, designadamente equacionando a restrição da circulação e do estacionamento do TI no interior do tecido urbano mais denso e nos bairros residenciais.

Em termos latos, a necessidade de minimizar as externalidades exponencialmente agravadas pela massificação do TI (ambientais e de saúde pública, congestionamento, espaço ocupado, etc.) é também relevante na óptica da percepção que cada condutor tem da eficiência, custos e conforto associados ao TI (mais favoráveis), por oposição a outras soluções. Esta questão mereceria também um maior aprofundamento.

Resposta às questões específicas:

1. Deve haver um regime de dísticos que reconheça os esforços das cidades pioneiras no combate ao congestionamento e na melhoria das condições de vida?

Reconhece-se a necessidade de valorizar as políticas pró-activas e mais consequentes na melhoria da acessibilidade e mobilidade nas vilas e cidades. O esforço desenvolvido pelas cidades e o seu desempenho objectivo deve ser merecedor de reconhecimento público e de divulgação.

Admite-se que tal possa ser feito por *dísticos* ou *etiquetas (labels)* que distingam os esforços de certas cidades, através da divulgação de boas práticas e/ou pela promoção de prémios aos bons resultados. Contudo a “etiquetagem” das cidades, ou a adopção de um esquema de classificação, para além de premiar o esforço, não deve ignorar o desempenho efectivo e deve levar em conta a relação entre alocação de esforço e resultados.

2. Quais as medidas a adoptar para promover as deslocações a pé e de bicicleta como verdadeiras alternativas ao automóvel?

Pertencendo Portugal ao grupo de países sem cultura de utilização da bicicleta nas deslocações diárias em meio urbano, e muitas áreas de orografia difícil, as medidas a adoptar exigem a definição de uma estratégia comum de acção das autoridades públicas, a nível central e local. Esse esforço começou já a ser feito. Contudo, as medidas para a introdução da bicicleta nos hábitos de vida dos cidadãos estão ainda bastante confinadas à concepção de infra-estruturas dedicadas (ciclovias) e associadas ao lazer (eco-vias).

O esforço exigível para a criação de redes seguras para as deslocações a pé, de bicicleta, patins, *segway* e outros modos semelhantes envolve vários domínios de acção – desde a educação da população (condutores de veículos automóveis, condutores de bicicletas, peões), à consagração de direitos dos modos suaves em códigos específicos e no Código da Estrada, à construção de infra-estruturas e zonas de estacionamento seguro para bicicletas, à adaptação das tipologias de construção de edifícios criando condições para o estacionamento e outros.

Contudo, a opção generalizada pela deslocação em bicicleta dependerá em grande parte dos benefícios, da facilidade, da comodidade e da segurança percebida pelos potenciais utilizadores.

A CE poderá, em países sem tradição de uso da bicicleta, apoiar estratégias de acção consistentes, por exemplo adaptação das infra-estruturas existentes para a utilização da bicicleta, veículos de transporte público adaptados para o transporte de bicicletas, programas de apoio à reabilitação de zonas urbanas *car-free* e **projectos-piloto de escala controlada, assentes em processos avançados de transferência de conhecimentos** de cidades da Europa com grande *know-how* nesta área e na introdução complementar de medidas de acalmia de tráfego em áreas objecto de intervenção.

3. O que se pode fazer para incentivar a transferência modal para transportes sustentáveis nas cidades?

Para além das muitas medidas referidas, nomeadamente as que dizem respeito a políticas de penalização da circulação e estacionamento do TI, há medidas de gestão da acessibilidade e mobilidade não referidas, que devem merecer mais atenção, nomeadamente:

- introdução de **regras comuns** europeias de controlo ou penalização fiscal da atribuição de carros aos quadros das empresas, com contrapartida no reconhecimento fiscal das despesas com a oferta de soluções de TP;
- introdução de regras de progressiva redução da oferta de estacionamento em parques privativos de organismos públicos (Administração Pública, universidades, outros grandes equipamentos).

Importaria ainda que a **CE** revisitasse os **instrumentos de Planeamento e Gestão Urbanística** adoptados pelos **vários países** (*benchmarking*) e produzisse um **referencial técnico – actualizado – para uso das autoridades nacionais e municipais**, sobre parâmetros, índices de ocupação, índices de lugares destinados a estacionamento, localização de grandes equipamentos ou edifícios de actividades geradoras de intensos fluxos de tráfego, etc. na perspectiva de uma mobilidade mais sustentável e diferenciando espaços urbanos consolidados bem servidos por TP e espaços urbanos periféricos.

Pode-se, além disso, avaliar as **experiências e práticas de gestão da mobilidade** (vd. Tema 2) e, depois de retirar conclusões dos seus resultados, ponderar as vantagens de definição de um **enquadramento europeu comum de referência**, a propor aos Estados membros.

Estas propostas não reduzem, naturalmente, a importância da melhoria da qualidade dos serviços de Transportes Colectivos e a adopção de serviços inovadores dirigidos a procura específicas, bem como a introdução mais generalizada das soluções ITS em todos os campos e especialmente na informação ao público, através dos vários meios de comunicação disponíveis.

Que papel poderá a UE desempenhar?

Reconhece-se que, para a melhoria das condições de acessibilidade e de mobilidade urbanas, redução do congestionamento, promoção do TC e modos suaves é indispensável a disseminação de medidas restritivas da circulação do TI a mais parcelas dos territórios urbanos e, neste sentido, sugere-se o desenvolvimento de um conjunto de parâmetros de medida da qualidade de vida urbana (que ultrapasse os parâmetros já consagrados relativamente à qualidade do ar e do ruído, incluindo também indicadores sobre as condições de acessibilidade e mobilidade urbanas) a diferentes escalas – conjunto do território; cidades e *hinterland*; unidades urbanas /bairros.

Depois disto, as autoridades regionais e locais fariam uma avaliação *ex ante* do posicionamento das suas cidades relativamente a esses parâmetros.

O objectivo seria contratualizar a melhoria desse posicionamento, face a um referencial fixado, em determinado horizonte. A opção de políticas e escolha de soluções ficaria a cargo dos Estados e cidades. Um programa deste tipo deveria considerar eventuais condições de adesão voluntária e possíveis benefícios associados.

2.2. Vilas e cidades mais verdes

Comentário

Título e conteúdo do texto não têm correspondência. Esta observação não implica a sugestão de criar um título que releve as reflexões sobre veículos e soluções energéticas, mas sim a necessidade de incluir e desenvolver os aspectos relativos à **produção de cidade** e à **intervenção na cidade consolidada**, numa óptica integrada e de valorização da sua **apropriação e fruição pelos cidadãos**.

A necessidade de as disciplinas de Planeamento, Ordenamento do Território, Gestão Urbana e Desenho Urbano acautelarem de raiz a integração de transportes colectivos economicamente viáveis e de modos suaves, é uma referência ausente do documento que não deverá persistir ao nível do Plano de Acção.

Releva-se a necessidade de se valorizar a importância do redesenho das cidades para a redução da procura de transporte, como foi referido no Tema 1, e da consequente dependência do petróleo

Um outro elemento que importaria valorizar, de forma transversal a todo o documento (e não especificamente em relação a este tema), é a perspectiva da necessária **alteração de comportamentos (a requerer estratégias de mudança cultural)**, que estimule o transporte ambientalmente eficiente, que contrarie a *guetização* e o estigma social que, em certas sociedades, marca a utilização do transporte público, promova a mobilidade à escala da pessoa, reduza as velocidades e tenha associada uma relação diferente do espaço com os seus utilizadores, viabilizando relações de proximidade/sociabilidade e autonomia (que crescem com a qualidade do espaço público e o aumento da segurança urbana).

Sendo os veículos e as soluções energéticas a matéria verdadeiramente central neste capítulo, parece necessário distinguir e tratar de forma separada as soluções tecnológicas associadas, das soluções de transporte e mobilidade urbanas inovadoras (soluções *car sharing*, *car pooling*, portagens urbanas, entre outras).

A par da necessidade desta diferenciação, sobressai igualmente a perspectiva de que as soluções estão equacionadas na óptica do TP e muito pouco reflectidas relativamente ao TI. **Vilas e Cidades mais Verdes constroem-se essencialmente com uma repartição modal mais equilibrada** e a mudança consegue-se com políticas restritivas relativamente ao TI (circulação e estacionamento) e com a necessária libertação do espaço hoje ocupado pelo automóvel, através de uma redistribuição mais favorável pelo TC e pelos modos suaves, o que nos remete para duas dimensões: gestão do espaço público e da via pública; desenho urbano e políticas de gestão urbana.

Tendo presentes os impactos do sector da mobilidade e transportes, sobressai a convicção de que quanto mais tarde se adoptarem medidas indutoras de alterações de comportamento (que representem a redução da utilização do TI e da sua dependência), mais radicais tenderão a ser estas medidas no futuro (passando, em muitos casos, a assumir um carácter proibitivo). A ser assim, o próprio Livro Verde deveria tê-lo reflectido, enquanto alerta e elemento de sensibilização para todos.

Resposta às questões específicas

4. Como aumentar a utilização de tecnologias limpas e dotadas de eficiência energética nos transportes urbanos?

A utilização de tecnologias limpas suscita diversas dúvidas e questões a que a CE deveria procurar responder com **informação técnica e dados comparativos** resultantes de estudos e avaliações concretas.

Tratando-se de soluções muitas vezes ainda em fase de experimentação, importa que vão sendo monitorizadas e sobre elas sejam feitas as devidas avaliações. Desta preocupação é exemplo o caso dos biocombustíveis. Quais os verdadeiros impactos? Quais as externalidades para os outros sectores? De facto, importa que ao nível da avaliação, informação e divulgação sejam igualmente consideradas, não só as emissões locais do consumo, mas também os **impactos e custos resultantes** da sua **produção, armazenagem e distribuição**.

Outra matéria que importa que a UE equacione em relação às tecnologias limpas – particularmente na definição das **políticas de incentivos e apoios** – é a da necessidade de abordar não só o **combustível** em si mas também as necessárias **redes de distribuição e soluções acessíveis de manutenção das respectivas tecnologias**, garantindo quer a escala quer a viabilidade das soluções.

Neste sentido pode igualmente ser relevante a definição de **Orientações Comunitárias** que possam dar indicações em relação a **opções energéticas para os veículos e seus componentes off-cycle**.

A fixação de **regras para a aquisição de veículos de frotas de organismos da administração pública**, tornando obrigatória a compra de veículos *amigos do ambiente*, por exemplo, pode ser também uma alavanca para a implementação e sucesso destas soluções.

Acresce a ideia de que a actual política de incentivos à utilização de energias alternativas está fortemente centrada no veículo. No entanto, para a não adesão a determinadas formas de propulsão, contribui em muito a ausência de uma rede de distribuição capaz de satisfazer as respectivas necessidades². Assim, esta componente deve ser considerada no desenho de uma nova política nesta área, onde também deve merecer atenção a necessidade de **um apoio financeiro mais expressivo** à mais-valia ambiental na **renovação de frotas** dos transportes públicos de passageiros e de mercadorias, privilegiando a eficiência energética e ,

² Este problema é sentido em Portugal, por exemplo ao nível da utilização do gás natural, onde apesar da vontade já manifestada pelo sector dos táxis, a implementação não tem sido viável por ausência de pontos de distribuição.

consequentemente, a redução de emissões de GEE e outros poluentes, e, em particular, à **substituição e abate de viaturas** – ponderado para cada Estado, em função do peso dos veículos mais antigos.

5. Como promover a contratação conjunta?

A contratação pública respeitadora do ambiente – exigindo ou dando prioridade, nos concursos, aos veículos menos poluentes e energeticamente mais eficientes – é uma boa proposta.

A aplicação mais vasta de regimes de **contratação conjunta** deve também ser estimulada, através da **divulgação** das **iniciativas** já conhecidas de **autoridades locais e regionais**, mas pode também com vantagem ser aplicada a outros **detentores de grandes frotas** (correios, polícias, forças armadas, bombeiros).

6. Deve definir-se critérios ou orientações para a definição de zonas verdes e respectivas medidas restritivas? Qual a melhor forma de garantir a sua aplicabilidade com a livre circulação? Há a possibilidade de assegurar a aplicação além-fronteiras de regras locais sobre zonas verdes?

Afigura-se que dificilmente poderão ser encontrados critérios uniformes – de aplicação em todo o território da UE – para definição das características das *zonas verdes*. Desde logo, porque tal interferiria com as competências próprias da Administração Local e/ou Regional, mas também com o bom princípio da governação de proximidade / subsidiariedade – onde melhor podem ser conhecidas as especificidades e ajustados os objectivos e medidas.

Aliás, são já hoje conhecidas diferentes soluções de restrição da circulação de veículos – que variam não só de país para país, mas também dentro do mesmo país. Esta diversidade é uma mais valia. Contudo, como já foi dito (tema 1), reconhece-se que é indispensável o alargamento de medidas restritivas a novas áreas urbanas.

Importa ainda que a CE apoie, **colija e divulgue iniciativas já existentes** e as que resultarão de uma nova política europeia e do seu *follow up* e o faça de forma enquadrada relativamente aos objectivos de cada projecto, aos seus custos de implementação, à tipologia de medidas adoptadas (aumento da oferta de TP, criação de infra-estruturas para modos suaves, zonas de acalmia de tráfego, etc.), aos **resultados obtidos**, à **aceitação** e avaliação **públicas** e às dificuldades e insucessos.

Para além disso, tendo até em conta as especificidades de cada local, deverá a CE intervir ao nível da normalização da sinalética associada a estas zonas.

7. Como incentivar a condução respeitadora do ambiente?

Desde logo, este é considerado um sub capítulo das *alterações comportamentais* – a necessitar de grande aprofundamento.

A mudança cultural ao nível da fruição da cidade e da atitude face às deslocações tem uma dimensão de longo prazo que importa incentivar desde já. Embora a acção ao nível das escolas se deva orientar predominantemente no sentido de uma “Educação para a Mobilidade Sustentável”, o sistema educativo é uma componente que deve merecer maior atenção. A **produção de materiais didácticos** e a consensualização de **conteúdos pedagógicos** pode ser um contributo relevante da CE.

Há uma relação directa entre uma condução respeitadora do ambiente e uma condução económica, segura e confortável. Esta premissa deve orientar uma parte das medidas indutoras de uma eco-condução e deve também ser incorporada nos **conteúdos da formação profissional**.

Poderá a UE – ao nível dos organismos de normalização, por acordos com a indústria automóvel, ou mesmo ao nível legislativo – estabelecer a **obrigatoriedade** da existência, **no veículo, de informação instantânea ao condutor sobre os níveis de consumo, a pressão dos pneus** ou relativa a uma condução energeticamente eficiente (por exemplo, apresentação de luz verde, amarela ou vermelha), incentivando assim alterações de comportamento na condução.

O apoio a soluções que, em tempo real, dêem informações aos condutores sobre os itinerários a adoptar para evitar troços congestionados da rede rodoviária, pode constituir um campo a explorar, designadamente com a evolução e generalização dos sistemas do tipo GPS.

O apoio a soluções ITS que permitam a monitorização da condução (sustentada em diversos indicadores quantificáveis), em particular dos condutores profissionais, pode igualmente disponibilizar uma panóplia de medidas interessantes: desde constituir um factor de avaliação de desempenho do profissional (com os respectivos incentivos e penalizações), a acções de formação profissional.³

Que papel poderá a União Europeia desempenhar?

Nesta matéria, é sublinhado como um importante eixo de acção da UE a produção de **documentação política, técnica e informativa** que contribua para uma **nova cultura de mobilidade**.

A divulgação e sensibilização são elementos fundamentais numa área que suscita hoje uma profunda alteração, não só de comportamentos individuais, como da sociedade no seu todo. É necessário dotar os próprios responsáveis e técnicos, da área do ordenamento e gestão do território e do sector dos transportes e da mobilidade, de conhecimentos e informação, no

³ Em Portugal foi já desenvolvido, por um operador de transportes de passageiros, um projecto de monitorização e formação de motoristas (GISFROT), que permitiu uma redução de consumo de combustível na empresa de 1litro/100 Kms (correspondente a uma economia de 200 mil litros ao ano).

sentido de que estes sejam capazes de dinamizar e responder à inovação e mudanças que se impõem.

Definir e disponibilizar indicadores de qualidade de vida urbana – a nível ambiental e das condições de acessibilidade e mobilidade – no âmbito de um observatório, é também importante. Para além da informação, a sua divulgação constitui uma forma de pressão sobre as autoridades responsáveis tendente à adopção de medidas, considerando que as populações passam a dispor de valores de referência e a conhecer o desvio aos melhores padrões, exigindo e compreendendo, assim, a necessidade de novas medidas.

2.3. Transportes Urbanos mais Inteligentes

Comentário

Sublinha-se a circunstância de o documento destacar o contributo que os Serviços e Sistemas Inteligentes de Transportes (ITS) podem dar para a melhoria dos transportes e da mobilidade. Este facto é importante para a sensibilização e informação de todos os intervenientes neste sector.

Esta chamada de atenção para os ITS assume particular interesse considerando tratar-se de matérias na área da inovação e da tecnologia, sobre as quais há naturais reservas em aderir (pelo desconhecimento) e, em especial, em investir – até pelo receio da não consolidação de cada tecnologia.

Neste sentido, pareceria interessante sublinhar desde logo que os ITS – recorrendo a tecnologias de comunicações, de recolha e tratamento automático de dados e de localização – constituem uma panóplia de soluções, cada uma com capacidades diversas e implicações positivas para diferentes objectivos, simultaneamente.

A relevância que estas ferramentas adquiriram nos últimos anos, e a sua transversalidade, não encontraram ainda uma **resposta institucional por parte da Administração**, o que se reflecte nalguma perda de eficiência e numa indefinição estratégica – facto agora em análise no âmbito do desenvolvimento de um Plano de Acção ITS, pela própria C.E.

Tendo presentes as diferentes aplicações desenvolvidas e soluções tecnológicas disponibilizadas para os mesmos fins, a CE deve garantir, mais do que uma solução tecnológica única, **a interoperabilidade entre os sistemas**. Isto é, independentemente das opções tecnológicas disponíveis num determinado momento e da desejável evolução das mesmas, importa garantir que: ou seja salvaguardado um período lato de adaptação e integração das novas soluções (em caso de absoluta necessidade de substituição dos sistemas em funcionamento); ou que a nova tecnologia integre as anteriores; ou que quem as introduz suporte os custos da substituição/compatibilização.

Este facto assume relevância, considerando que a inovação, associada aos custos das tecnologias em início de vida e à incerteza do tempo de vida de uma tecnologia ainda não

consolidada/generalizada, caso não sejam dadas garantias de durabilidade, poderá significar pelo menos o atraso no ritmo de implementação e o adiamento dos investimentos correspondentes, com o receio de que a vida útil do ITS seja mais curta que o período de retorno do investimento.

Importa ainda sublinhar que, no essencial, a haver alguma dificuldade, ela poderá não estar na tecnologia em si, mas na interoperabilidade (nas plataformas de permuta de dados e na capacidade de leitura e tratamento automático dos mesmos).

Para além disso, é importante ter em conta que existem investimentos em sistemas ITS muito específicos. Será por tudo isto importante que a CE equacione a exigência de que os sistemas a adoptar sejam abertos (*open source*).

Resposta às questões específicas

8. Deve desenvolver-se e promover-se melhores serviços de informação aos viajantes?

Naturalmente, a informação pode viabilizar uma maior eficiência da rede das acessibilidades – oferta de redes e serviços de transportes – e reduzir dificuldades associadas às condições de mobilidade.

A informação sobre transportes públicos em toda a Europa é um elemento fundamental para a promoção da sua utilização, ao permitir planejar viagens, conhecendo as diferentes opções da oferta, custos, tempos de percursos, e outras características, minimizando transbordos e adquirindo, nalguns casos, antecipadamente, títulos de transporte.

À operação de transportes deverá associar-se a obrigatoriedade de as empresas operadoras prestarem informação fidedigna aos utentes dos transportes nas interfaces (pontos de chegada e correspondência) e paragens, na *Internet* e noutros meios de comunicação, segundo normas comuns a todo o espaço europeu. À UE deverá caber o papel de criação do quadro regulamentar nesta matéria e às autoridades de transportes, aos diversos níveis, a sua implementação e fiscalização.

A informação ao condutor do transporte individual é, também, naturalmente muito útil e interessante, não só para o próprio como para os gestores de infra-estruturas e para as autoridades. Ainda assim, importa acautelar que estes sistemas não sejam indutores de transferências de tráfego para vias de nível hierárquico inferior (sem o devido enquadramento pelas autoridades), onde o impacto ambiental, o congestionamento e o risco para a segurança de peões e modos suaves poderá ser significativamente acrescido. Importa igualmente que estes sistemas de informação de congestionamentos possam induzir opções de deslocação em TC.

Estas orientações poderão não se compatibilizar com dinâmicas de mercado tendentes à generalização da instalação e uso do GPS no TI.

9. *São necessárias novas acções para garantir a normalização das interfaces e a interoperabilidade das aplicações ITS nas vilas e cidades? Quais as aplicações prioritárias ao adoptar medidas?*

A CE pode consensualizar prioridades no sentido de **ajudar os organismos de normalização** a corresponder à aceleração ao nível da implementação e consolidação de determinadas soluções ITS. A CE pode suscitar o lançamento de reuniões de operadores/fornecedores tendentes à normalização.

Ao nível da UE, importa que sejam clarificados os serviços e funcionalidades que se pretende sejam disponibilizados, garantindo que, independentemente da solução tecnológica, qualquer condutor, operador de transporte, gestor de infra-estrutura, autoridades ou outros interessados, tenham acesso sem rupturas a tais serviços e funcionalidades.

Importa, no entanto, que esta normalização não constitua uma barreira ao desenvolvimento de novas abordagens tecnológicas.

A divulgação e partilha das características técnicas para satisfação da interoperabilidade das tecnologias e dados é uma condição que importa salvaguardar para a promoção da indústria e investigação europeias, para fomentar a concorrência e aumentar a acessibilidade aos ITS (pela mais ampla e mais barata disponibilização de soluções).

10. *No que respeita aos ITS, como melhorar o intercâmbio de informações e boas práticas entre todas as partes envolvidas?*

Tratando-se de soluções tecnológicas e inovadoras, a sua divulgação é fundamental para acelerar a respectiva implementação e generalização. Neste sentido, a **divulgação de boas práticas** constitui uma das mais relevantes estratégias na área dos ITS.

Importa também – até na óptica da credibilização destes sistemas de divulgação – que nesse processo sejam incluídos elementos como a **estratégia institucional** para o desenvolvimento da aplicação, a **solução de financiamento utilizada**, tempo decorrido na sua implementação, dificuldades na concretização, funcionalidades disponíveis e potencialidades existentes.

Que papel poderá a UE desempenhar?

Para além do que foi dito, a UE pode ter um papel importante de promoção e **disseminação**, não apenas das **soluções e de redes de cidade** (com compromissos de alinhamento nas especificações funcionais e nas opções tecnológicas compatíveis), mas também dos **factores que as potenciam**. Sugere-se, assim, a criação de um *portal dedicado a soluções de ITS de sucesso*, no sentido da nova cultura da mobilidade urbana, com uma standardização ligeira de formato, para conciliar legibilidade fácil e versatilidade e com aceitação validada pela cidade, operadores de transportes e fornecedores de ITS relevantes (eventualmente sujeita a validação pela CE).

Uma segunda matéria em que a UE deverá assumir protagonismo é ao nível das iniciativas próprias: quer assumindo o desenvolvimento de soluções e tecnologias (como definido no caso

do Galileo); quer na definição e regulamentação do sector das comunicações (a exemplo do que aconteceu com o *roaming*); quer pelos incentivos e apoios no âmbito de políticas de investigação e instrumentos financeiros.

Em matéria de serviços e sistemas inteligentes de transportes, importa acautelar as diferenças existentes entre os Estados Membros relativas à protecção de dados e imagem e à reserva da privacidade.

2.4. Transportes urbanos mais acessíveis

O conteúdo do texto abrange as questões da acessibilidade e da mobilidade dos cidadãos. Estes dois conceitos confundem-se muitas vezes e este capítulo não contribui para estabelecer uma distinção clara entre eles.

Em meio urbano, a mobilidade tem vindo a crescer exponencialmente enquanto a acessibilidade, com a crescente motorização e congestionamento, tem vindo a reduzir-se.

Se em territórios “expandidos” existem áreas segregadas com acessibilidades reduzidas, em muitas das nossas cidades mais densas existem também bolsas de isolamento, tanto mais críticas quanto atingem, tanto num caso como no outro, estratos de população mais vulneráveis.

No primeiro caso, a “distância” a que residem as populações, na perspectiva do acesso a bens, equipamentos e serviços, é um desafio complexo para o sistema de transportes, enquanto no segundo caso as soluções podem ser mais simples.⁴

Esta situação prende-se directamente com outro aspecto que deveria ser referido, que é o da vocação dos diferentes modos de transporte público. Deverá ser tomada em consideração a diversidade da oferta de serviços correspondente à diversidade de segmentos da procura. **A coabitação de diferentes modos de transportes e de ofertas selectivas e flexíveis é comum a muitas cidades europeias mas precisa de um maior desenvolvimento, em muitas outras.**

Devem ser **canalizados mais recursos financeiros comunitários para o apoio às vilas e cidades com maiores défices de transportes colectivos de qualidade e mais competitivos, tanto no plano económico como ambiental**, sem esquecer que elas têm também o dever de condicionar o excessivo uso do transporte individual.

De facto, é importante a ênfase dada à co-modalidade (ou à falta dela) e, igualmente, à falta de soluções integradas para os transportes colectivos. Este último aspecto assume especial importância para o êxito de uma boa acessibilidade.

⁴ Em Portugal, na cidade de Coimbra, uma simples linha azul (servida por autocarros eléctricos) permitiu que uma faixa da população (idosos) residente na zona da Sé Velha (zona íngreme) se deslocasse ao centro da cidade pela primeira vez desde há alguns anos.

Sublinha-se no entanto que este capítulo deveria ter relevado a **complementaridade entre os modos suaves e o sistema de transportes colectivos**, particularmente na vertente da acessibilidade pedonal cujas condições nas nossas cidades esquecem o cidadão e em particular aqueles de mobilidade reduzida – idosos e deficientes – e os que exigem especial protecção – as crianças.

A criação de boas condições de acessibilidade pedonal poderá exigir que se adoptem **regras e normas urbanísticas mais exigentes** e se desenvolva a **capacitação técnica** na área do desenho urbano, bem como que se adoptem **formas de governância de proximidade mais esclarecidas, exigentes e eficazes**. No primeiro e segundo casos, a UE poderia ter um papel decisivo.

Outra segregação importante a ser tomada em consideração é a do próprio transporte público. Pese o facto de as realidades sociais serem diferentes de país para país, o transporte público, em especial o rodoviário, é encarado muitas vezes como o *transporte para os pobres ou para quem não dispõe de alternativa em TI*. Esta imagem é uma realidade com que nos confrontamos e sobre a qual é preciso intervir. A **sensibilização e promoção da utilização alargada do transporte público** deve fazer-se no quadro de estratégias nacionais dirigidas, valorizando a imagem dos utilizadores do TP. Requer-se em particular **estratégias dirigidas aos jovens e aos adultos jovens**.

Resposta às questões específicas

A questão fulcral da abordagem escolhida está relacionada com as características e qualidade do sistema de transportes colectivos posto à disposição dos cidadãos.

11. *Como melhorar a qualidade dos transportes colectivos nas vilas e cidades da Europa?*

Em vez desta pergunta dever-se-ia questionar **de que forma é que podemos alterar o desequilíbrio crescente da repartição modal, hoje favorável ao TI**, nas vilas e cidades da Europa. A melhoria da qualidade e competitividade dos transportes colectivos ocorrerá naturalmente, com o aumento da sua utilização. De notar que, muitas vezes, qualidade é sinónimo de investimento e aqui reside o principal problema com que autoridades e operadores se defrontam, face à forte concorrência exercida pelo TI e aos seus reflexos na redução da procura.

As medidas a tomar devem melhorar a fluidez da circulação em particular dos transportes públicos rodoviários, reduzindo os seus tempos de percurso e, aumentando a fiabilidade, mas há ainda muito a fazer em matéria da qualidade do TP, ao nível dos serviços oferecidos e ao nível dos meios de transporte. Uma política mais concreta e alargada de apoio à renovação de frotas (também referida) é fundamental do ponto de vista do conforto e segurança oferecidos ao passageiro.

12. *Deve incentivar-se a criação de faixas exclusivas para os transportes públicos?*

Esta questão prende-se, essencialmente, com a fluidez dos transportes públicos rodoviários e apesar de positiva pode ser redutora, relativamente ao objectivo a atingir.

A introdução de faixas exclusivas justifica-se essencialmente em áreas com grande volume de tráfego, nomeadamente nos principais eixos de penetração nas grandes cidades e nas vias de hierarquia superior das cidades. Outras medidas, como a implementação de corredores flexíveis⁵, a semaforização com prioridade ao transporte público, a actuação firme das autoridades sobre o estacionamento ilegal (dupla fila) ou o próprio desenho urbano (redistribuindo o espaço hoje afecto ao TI) contribuem para esta mesma finalidade. Por isso deve-se incentivar a adopção de todos estes tipos de medidas. **A UE poderia neste domínio produzir *guidelines* abrangentes de carácter técnico.**

13. Justifica-se a introdução de uma carta europeia dos direitos e obrigações dos utentes dos transportes colectivos?

A carta europeia dos direitos e obrigações dos utentes dos TC envolve riscos relacionados com a qualidade de muitos dos meios de transporte existentes – comboios, eléctricos e metros antigos – cujas adaptações exigiriam avultados investimentos.

Mais do que a introdução de uma carta europeia dos direitos e obrigações dos utentes dos transportes colectivos, deverá existir a preocupação do aperfeiçoamento de métodos de auscultação/comunicação interactiva dos utentes e dos cidadãos que permitam conhecer a sua percepção da qualidade do serviço, perceber as suas expectativas e ouvir as suas sugestões, considerando o tratamento diferenciado do cliente do transporte, as suas motivações e frequências de viagem, o seu perfil socio-económico, etc.

Preconiza-se ainda um comprometimento das empresas e autoridades com os utentes relativamente a medidas a tomar e a parâmetros explícitos de níveis e qualidade de serviço a atingir. Vários países adoptaram já esta prática – a **carta do utente**. Seria muito importante que a CE avaliasse experiências e divulgasse os seus resultados.

14. Que medidas poderão melhorar a integração dos transportes de passageiros e de mercadorias no planeamento da mobilidade urbana?

É importante perceber o que se entende por planeamento da mobilidade urbana. Desde logo, porque não existe enquadramento ou legislação comunitária sobre o assunto, enquanto alguns Estados membros têm legislação específica, com enquadramentos e conteúdos distintos.

Nessa medida, caberia à CE harmonizar conceitos e conteúdos de Instrumentos de Planeamento e Gestão da Mobilidade.

Precedendo essa harmonização, dever-se-ia fazer **benchmarking** sobre os diferentes modelos de integração dos sistemas de transportes nos instrumentos de planeamento e gestão

⁵ Corredores reservados intermitentes (como o instalado em Lisboa desde 2005, no qual se conseguiu 50% de ganho de velocidade comercial nas horas de ponta).

urbanísticos e sobre os instrumentos sectoriais de planeamento e gestão de acessibilidades, mobilidade e transportes, a diversas escalas e nos 27 Estados.

Tanto no transporte de passageiros como no de mercadorias deve haver uma preocupação central com a gestão da procura: redução das necessidades de deslocação e das distâncias percorridas, o que coloca mais uma vez a questão da ocupação do território.

As experiências de gestão da mobilidade urbana dirigidas às empresas e de reorganização e gestão da logística e micro-logística urbanas são pouco conhecidas e utilizadas nalguns países. **A CE devia intensificar a sua acção de divulgação nestas áreas e promover a divulgação de casos** – junto de painéis alargados, não apenas às autoridades mas também aos agentes económicos envolvidos nas grandes cadeias de distribuição – e a avaliação dos seus impactos no funcionamento do sistema urbano.

Esta é uma questão de grande sensibilidade, onde medidas precipitadas e mal discutidas com os *stakeholders* podem ter impactos gravosos na actividade económica e na dinâmica do comércio de rua, vivificador das cidades ou, acabarem por ser ignoradas e descredibilizadas.

Neste âmbito, devem inserir-se medidas de planeamento/ordenamento logístico do território e de apoio financeiro à construção de plataformas logísticas e terminais multimodais de mercadorias que permitam o reordenamento das actividades de transporte associadas à grande distribuição, com redução da sua pressão sobre os meios urbanos e reforço da intermodalidade, favorecendo também os modos de transporte ambientalmente mais sustentáveis.

15. Como melhorar a coordenação entre os transportes urbanos e interurbanos e o ordenamento do território? Qual o tipo de estrutura organizacional mais adequado?

É já um lugar comum dizer-se que o ordenamento do território e os transportes têm andado de costas voltadas. À partida e independentemente do aprofundamento do estudo sobre as razões que justificam este divórcio, uma coisa é certa: se o governo das regiões e das cidades e vilas não se exercer de forma integrada e transversalmente, não se inverterá essa situação.

Que papel poderá a UE desempenhar?

Para além do que ficou dito, importaria colocar um **maior enfoque no Plano de Acção**, em três questões insuficientemente tratadas (i) a componente da intermodalidade e co-modalidade associada à acessibilidade dos modos suaves ao sistema de transportes públicos, apoiando opções que conduzam à introdução mais rápida, no sistema, de meios de transporte com dispositivos facilitadores do acesso desses modos; (ii) a optimização das interfaces, a nível físico, de informação ao público e de integração tarifária, apoiando a introdução de sistemas de apoio à exploração e gestão; (iii) a disseminação e apoio das novas ideias para o transporte colectivo: metros ligeiros com pneus, uso de sistemas *optiguide*, transportes a pedido, integração de táxis no TC, *car pooling*, *car sharing* e veículos interactivos de uso generalizado.

2.5. Transportes mais seguros

Comentários

Todas as sugestões já recolhidas e tratadas neste tema são importantes. Contudo e apesar da ajuda que os ITS e a evolução tecnológica dos veículos podem dar, a questão deve colocar-se fundamentalmente em **4 vertentes**: (i) a infra-estrutura entendida na perspectiva do espaço afecto aos diferentes utilizadores urbanos – peões, duas rodas, veículos ligeiros e pesados e das regras de circulação que lhes são impostas; (ii) o comportamento do peão e condutores; (iii) a formação de condutores; (iv) a maior responsabilização das autoridades no reforço da inspecção/fiscalização do cumprimento do código da estrada; das condições de segurança do parque de veículos; da qualidade da infra-estrutura – características técnicas, estado do pavimento, sinalização, iluminação.

Em (i) colocam-se todas as questões relacionadas com o **desenho urbano – perfis viários e distribuição do espaço entre os utilizadores**. As medidas possíveis e já experimentadas são várias e passam por **um equilíbrio entre segregação e coexistência de modos**, em função das características da rede viária e respectiva envolvente urbana. Em muitos países não estão ainda aplicadas. Importaria insistir activamente na formação profissional e na divulgação de boas práticas nomeadamente ao nível local, onde as autoridades têm de aplicar muitas destas medidas, sem terem os meios nem o conhecimento de muitas aplicações já conseguidas e de sucesso. As medidas de acalmia de tráfego, por exemplo, no caso das cidades e vilas portuguesas são ainda usadas muito pontualmente. Há que inverter essa situação, actuar junto dos decisores autárquicos e apoiar a sua implementação.

Em (ii) impõe-se uma acção a longo prazo para alteração de comportamentos da sociedade urbana. A criação de um **programa europeu de educação para uma mobilidade sustentável** poderia ser uma iniciativa a conduzir pela UE, tendo em conta que, por razões históricas e sócio-económicas, nalguns países, a cultura instalada é a do primado do automóvel, devendo nesses casos o esforço de apoio ao investimento ser muito maior.

Em (iii) será fundamental promover profundas alterações nos conteúdos e técnicas do ensino da condução. Aqui justificar-se-iam *guidelines* a nível europeu, como já foi referido.

A vertente (iv), que foi esquecida no LV, coloca o enfoque numa **maior responsabilização das autoridades na defesa dos cidadãos e do seu direito à segurança**. É necessária uma intensificação da vigilância sobre o cumprimento do código da estrada, das condições de segurança do parque automóvel e das frotas dos operadores de transporte rodoviário, mas fundamentalmente é necessário encontrar mecanismos de responsabilização das autoridades por omissão ou negligência relativamente às condições exigíveis, de segurança da infra-estrutura. Também aqui a UE poderia apresentar propostas de iniciativas aos Estados membros. A inclusão de normas sobre segurança dos transportes urbanos na concepção de infra-estruturas, referida no LV, será um contributo importante, tal como normas sobre manutenção da qualidade das infra-estruturas e dos dispositivos de iluminação e sinalização e a previsão de métodos e práticas de avaliação e auditoria de qualidade. Complementarmente, deveriam ser equacionadas medidas específicas de apoio à instalação de sistemas de

videovigilância nos veículos de transporte colectivo, suas paragens e interfaces, bem como à renovação das frotas dos operadores de transporte público rodoviário e ao abate de veículos em fim de vida.

Respostas às questões específicas:

16. Que outras acções adoptar para ajudar as vilas e as cidades a responder aos desafios de segurança rodoviária e pessoal no transporte urbano?

No que diz respeito à implementação de várias técnicas existentes de acalmia de tráfego, a UE poderia, para além de divulgar as boas práticas - em fóruns descentralizados - padronizar tipos de medidas adoptadas em zonas urbanas-tipo e definir *guidelines* que estimulassem os decisores políticos à sua introdução.

Sobre a segurança pessoal (security) no interior dos TC, existindo já muita experiência a nível de autoridades e operadores de transportes, sugere-se:

- uma campanha de acções demonstrativas;
- o reforço de linhas de investimento;
- a avaliação e divulgação de resultados.

Neste ponto, a segurança dos próprios meios de transporte (safety) é também fundamental, exigindo mais envolvimento de recursos financeiros na renovação do material circulante.

A segurança no acesso aos transportes públicos é também muito importante e está relacionada com a exigência do planeamento e implementação de redes pedonais de proximidade iluminadas e monitorizadas.. Neste aspecto, a acção já sugerida a propósito dos instrumentos de planeamento e gestão urbanísticos e dos instrumentos de planeamento e gestão sectoriais – acessibilidades, mobilidade e transportes, poderá ser decisiva.

Sugere-se, ainda, a adopção e a promoção de outro tipo de medidas, como a **promoção dos direitos e deveres de cada um dos agentes da circulação urbana** – automóvel, peão, motociclista, ciclista - com especial atenção para os mais vulneráveis – peão e duas rodas. Esse propósito poderia ser atingido através da introdução de instrumentos (amplamente debatidos com as comunidades) que definissem claramente o papel de cada um dos elementos na circulação, recentrando as prioridades não no veículo automóvel, mas nos modos alternativos, nomeadamente no peão, tais como *Cartas de Direitos dos Peões*, novos e inovadores *Códigos da Estrada* ou mesmo a adopção de *Código de Rua*.

17. Como melhorar a informação dos operadores e dos cidadãos sobre o potencial, em matéria de segurança, das tecnologias avançadas de gestão de infra-estruturas e de veículos?

Através de fóruns dedicados ao tema e publicações dirigidas a públicos-alvo, bem como dos conteúdos dos programas de formação profissional dos condutores.

Em matéria de informação deveria também regular-se a publicidade a comportamentos menos seguros.

18. Devem ser desenvolvidos dispositivos automáticos de radar adaptados ao ambiente urbano? Deve promover-se a sua utilização?

Os dispositivos automáticos de controle da velocidade poderão ser utilizados em meio urbano, contribuindo para a diminuição da velocidade de circulação, mas como instrumentos complementares a outro tipo de medidas, ao nível da infra-estrutura e do desenho urbano, que conduzam à redução dessas velocidades e do próprio tráfego em certas áreas da cidade. A redução de perfis viários excessivamente generosos em áreas intensamente ocupadas na sua envolvente e com tráfego pedonal de atravessamento deveria impor-se, em primeiro lugar, tal como outras medidas de acalmia de tráfego e de prioridade à circulação de Transporte Colectivo. Os radares têm vantagens preventivas apenas nos troços cobertos. A normativa já referida sobre a concepção de infra-estruturas poderá ser uma medida importante.

19. A vigilância por vídeo é uma boa forma de contribuir para a protecção e a segurança nos transportes urbanos?

É. Contudo, este tipo de vigilância deve ter em conta a legislação de cada país e o direito à privacidade e à reserva, por limitação do tempo de armazenamento da informação recolhida e condicionamento da sua requisição por entidades públicas, só em condições excepcionais se admitindo o seu uso por entidades privadas..

Que papel poderá a UE desempenhar?

Para além do sugerido no próprio texto, e das sugestões inseridas no comentário geral, a UE deverá desenvolver metodologias de sensibilização dos dirigentes eleitos das autarquias locais europeias, para a introdução de práticas com provas dadas em décadas de implementação nalguns países.

3. Criação de uma nova cultura da mobilidade urbana

20. É de considerar a colaboração de todas as partes interessadas no desenvolvimento de uma nova cultura de mobilidade na Europa? Com base no modelo do Observatório Europeu de Segurança Rodoviária, poderá a existência de um observatório europeu de mobilidade urbana ser útil para apoiar esta cooperação?

Esta questão é transversal a todo o documento e foi fundamentalmente respondida no Tema 2. Em todo o caso, a criação de um Observatório Europeu de Mobilidade Urbana pode revelar-se um instrumento fundamental de difusão de boas práticas, de experiências e de melhor harmonização do conhecimento nestes domínios.

4. Os recursos financeiros

Comentário

Este tema começa por mencionar as necessidades de recursos financeiros para financiamento de infra-estruturas de transportes, frotas, manutenção e funcionamento de redes, etc., referindo que *a responsabilidade por este investimento cabe, essencialmente, às autarquias locais envolvidas.*

Considera-se incorrecta esta perspectiva *financista* que ignora que o que está em causa não é como financiar cada um daqueles itens mas sim analisar o valor proporcionado pelos serviços de transporte, constatar se há défices e porquê, se podem ser minimizados e, não podendo, se a solução deverá ser o apoio à exploração (nos termos do respectivo regulamento comunitário) ou o apoio ao investimento ou eventualmente ambos.

Afigura-se que estas duas modalidades de apoio não devem ser tratadas de forma separada e estanque: o apoio à exploração pode permitir financiar os investimentos e o apoio ao investimento reflecte-se positivamente na conta de exploração. Mas, previamente, há que garantir a integralidade e qualidade dos instrumentos de análise económica que devem incidir tanto na oferta como na exploração de serviços e infra-estruturas de transporte, internalizando factores fiscais, sociais (designadamente tempos de viagem) e ambientais, de modo a garantir a racionalidade das escolhas orçamentais e a harmonização das condições de concorrência

Certo é, porém, que as crescentes dificuldades orçamentais da generalidade das economias europeias tornam cada vez mais difícil o apoio financeiro aos TP na lógica de uma mera política social, beneficiando de igual forma todos os cidadãos, de todas as idades e estratos socio-económicos.

Admite-se, assim, que o apoio financeiro aos transportes é sobretudo um instrumento para promover a utilização dos transportes públicos, em detrimento da utilização do transporte individual. Assim, para além de responder à insuficiente procura dos TP com subsídios à exploração ou com agravamento de tarifas, há também que equacionar o quadro de concorrência com o transporte individual, que está na origem da menor procura dos TP.

A restrição das condições físicas de utilização do automóvel (política de circulação e estacionamento) e o onerar da sua utilização (por exemplo, taxa de estacionamento e da circulação e reestruturação da fiscalidade, quer para os automóveis detidos pelos cidadãos quer para os veículos de empresa disponibilizados aos empregados), em conjunto com o apoio à melhoria das condições de utilização do TP, é em nosso entender, a chave para o sucesso.

Na verdade, onde o mercado da mobilidade motorizada esteja em crescimento, não há razão para que não se procure inverter o declínio da quota modal dos transportes públicos: há que aplicar as políticas certas para modificar a repartição modal. **As cidades têm o direito de definir o número de automóveis que aceitam receber mas, se estas ignorarem os princípios da mobilidade sustentável, os Estados têm o dever de proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos.**

É chegada a altura de se reconhecer que **o TP não pode, por vezes, competir com as vantagens do automóvel, devendo-se equacionar medidas adequadas à restrição do TI,**

viabilizando a subida da quota de mercado do TP, sem descurar o esforço na melhoria da qualidade deste.

Crê-se que, por esta via, cresceria o mercado dos TP e seria possível oferecer melhores serviços e diminuir gradualmente os seus défices. Com medidas de política integradas, conseguiríamos minimizar os congestionamentos, , revitalizar os transportes públicos, reduzir as emissões poluentes e diminuir a despesa pública.

É certo que este tipo de medidas apenas pontualmente são aplicáveis a regiões de baixa densidade populacional ou a períodos de baixa procura, casos em que será necessário procurar soluções técnicas e tecnológicas para adequar a oferta à procura, com veículos de menor capacidade, transportes a pedido, táxi colectivo, soluções de ITS, etc. mas sendo sempre difícil, nestas situações, evitar défices de exploração.

Há, contudo, que definir o princípio geral de que os apoios financeiros deverão tendencial e gradualmente ficar condicionados à demonstração de que as respectivas autoridades estão a fazer o seu *trabalho de casa*, ou seja:

- Que têm em aplicação ou desenvolvimento **planos de mobilidade**, com medidas de qualificação e reforço da competitividade dos transportes públicos, com adequação dos serviços oferecidos à procura (ou que se comprometem a estabelecê-los, em contratos de concessão e de incentivos ao investimento) e que dispõem de **indicadores** (definidos a nível comunitário) demonstrativos dos resultados da aplicação dos referidos planos;
- Que estão em condições de disponibilizar à autoridade que concede apoios financeiros o quadro geral dos apoios financeiros ao operador, quer ao investimento quer à exploração.

A aplicação deste princípio deveria ser pensada de forma a não penalizar indevidamente os operadores de transportes.

De modo geral, os apoios ao investimento deveriam ser reservados a infra-estruturas ou a serviços suportados em estudos técnicos e económico-financeiros abrangentes e rigorosos, a projectos inovadores ou com evidente valor acrescentado em termos ambientais, ao estudo de novas soluções de transportes e à I & DT.

Resposta às questões específicas

21. Como utilizar de forma mais coerente os actuais instrumentos financeiros, como os fundos estruturais e de coesão, para apoiar transportes urbanos integrados e sustentáveis

A utilização de forma mais coerente dos recursos financeiros comunitários implica a garantia de que o apoio comunitário não se destina a itens ou projectos avulso, mas sim à implementação de políticas integradas de mobilidade ancoradas no TP e nos modos suaves e, onde e quando aplicável, à restrição do TI, de forma a aumentar a quota global do TP.

No que se refere às recentes *guidelines* sobre os auxílios estatais a favor do ambiente, afirma-se a discordância relativamente às soluções consagradas para as frotas rodoviárias de serviço

público. Tais soluções, contraditoriamente, não parecem facilitar a retirada de circulação dos veículos mais velhos e poluentes, parecendo que a Comissão defende essencialmente o apoio à aquisição de veículos novos, desde que com níveis de emissões inferiores aos que são obrigatórios segundo os padrões comunitários. Ora, **faria todo o sentido que o normativo permitisse apoiar políticas de substituição dos veículos de transporte público de passageiros e mercadorias mais velhos, o que implicaria níveis adequados de incentivos.**

22. De que modo os instrumentos económicos, em especial instrumentos baseados no mercado, podem apoiar transportes urbanos não poluentes e energeticamente eficientes

A maior parte dos recursos financeiros da UE, tanto nacionais como comunitários, ao sector dos transportes, têm sido atribuídos, sem critérios uniformes, aos operadores estatais, nacionais ou locais. Na verdade, não havendo normalmente contratualização dos auxílios, não se procede ao cálculo e divulgação de indicadores de desempenho, eficiência e eficácia que demonstrem que não seria possível obter uma melhor *performance* nos resultados.

O novo regulamento comunitário sobre obrigações de serviço público, ao impor a sua contratualização, constitui um passo positivo em matéria de transparência na atribuição de compensações financeiras. Porém, ao continuar a reservar às autoridades o direito de prestar serviços de transporte, directamente ou através de empresas de capitais públicos, não o faz de molde a garantir que tais soluções são mais económicas e de melhor qualidade.

Um dos mecanismos típicos do mercado que mais podem influenciar a situação no segmento dos transportes de passageiros é o mecanismo dos preços – a tarifação do estacionamento e da circulação, como veremos mais adiante. Também o recurso às parcerias público-privadas pode ser positivo se usado com parcimónia, com correcta repartição de riscos, e com configurações operacionais e por períodos que permitam o funcionamento da concorrência, para não se hipotecar excessivamente o futuro.

Igualmente se aceita o recurso aos mecanismos do comércio de emissões, utilizando os montantes poupados como fonte de financiamento dos investimentos em soluções de transportes que as minimizem. Isto na condição, como é óbvio, de efectiva redução dessas emissões, integrando as parcelas geradas na produção, armazenamento e distribuição e reportando o cálculo das emissões ao passageiro x km transportado e não apenas ao veículo x km produzido, o que é particularmente relevante quando se recorre a modos de grande capacidade e com taxas de ocupação baixas.

Faz-se esta prevenção pelo facto de no documento da Comissão ressaltar uma preferência apriorística pelos transportes ferroviários, quando é reconhecido que a dimensão dos fluxos de transporte em causa e outros factores são relevantes para a escolha da solução modal mais eficiente em cada caso.

23. De que modo as actividades de investigação por objectivos podem contribuir para conciliar os condicionalismos urbanos com o desenvolvimento do tráfego urbano?

Os programas de I & DT em vigor parecem responder às necessidades. O domínio de investigação que se reputa de prioritário é o relacionado com o melhor conhecimento da procura, dado que a adaptação da oferta à procura é crucial para reduzir custos e incrementar a qualidade dos transportes públicos, aproximando-os tanto quanto possível dos atributos do automóvel individual. Para essa adaptação ser verdadeiramente eficaz, deverá ser feita tendencialmente em tempo real, o que aponta para a necessidade de maior desenvolvimento e aperfeiçoamento das soluções ITS.

Mas não se pode ignorar o grande esforço de I & DT da indústria e comércio automóvel, actuando em contraponto e invocando a concorrência em ambiente globalizado para justificar apoios institucionais e financeiros.

24. As vilas e cidades devem ser incentivadas a aplicar taxas de circulação urbana? Há necessidade de um quadro geral e/ou orientações sobre taxas de circulação urbana? Deve reservar-se receitas para melhorar os transportes urbanos colectivos? Deve internalizar-se os custos externos?

Julga-se que a União Europeia não deverá definir as medidas de constrangimento do transporte individual que devem ser aplicadas, mas apenas exigir o enquadramento dos projectos propostos para co-financiamento, em políticas integradas de mobilidade urbana, cujos resultados, como repetidamente se tem referido, devem ser medidos por indicadores previamente estudados e especificados.

Na verdade, existe todo um leque de políticas de restrição ao automóvel individual (para além das taxas de circulação urbana) ou de incentivos à utilização do TP, pelo que **deverá caber a cada cidade / Estado membro definir o mix de soluções que deseja aplicar para resolver os seus problemas de congestionamento e de excessivo impacto ambiental dos transportes.**

Por outro lado, concorda-se com o **princípio da consignação das receitas de mais-valias urbanísticas, bem como das receitas de medidas de restrição ao automóvel, a políticas de prioridade e favorecimento dos transportes públicos:**

- Receitas das taxas de estacionamento e/ou de circulação
- Receitas de impostos locais específicos

Quanto à internalização dos custos externos, considera-se que deverão ser actualizados os estudos já realizados a nível nacional e comunitário, dado tratar-se de uma solução talvez inevitável, num futuro próximo. Recomenda-se, no entanto, que os estudos se baseiem na realidade de diferentes tipos de países e que sejam acompanhadas, para além dos Estados membros, pelas associações internacionais representativas dos diferentes modos de transportes e outros grupos de interesses.

25. A longo prazo, qual poderá ser o valor acrescentado do apoio europeu centrado no financiamento de transportes urbanos não poluentes e dotados de eficiência energética?

Sublinha-se, também aqui, que o valor acrescentado desse apoio depende da aplicação dos princípios enunciados na introdução, destacando-se adicionalmente os seguintes aspectos:

- O objectivo subjacente aos apoios financeiros deverá ser o reforço da qualidade e competitividade dos transportes públicos, recorrendo aos modos e aos meios de transporte tecnicamente mais apropriados a cada caso concreto, dentro dos princípios da intermodalidade, co-modalidade e sustentabilidade ambiental.
- Não deverão ser esquecidos os condicionamentos específicos das pequenas e médias cidades e das zonas de baixa densidade, que exigem soluções de transportes adequadas ao tipo de ocupação e intensidade do uso do solo. É de referir que o Livro Verde parece estar quase exclusivamente voltado para as grandes cidades que exigem e permitem soluções diferenciadas.

Que papel poderá a União Europeia desempenhar?

- Incluir no apoio financeiro da UE aos transportes públicos o apoio financeiro tendente à promoção de **mais procura**, sobretudo através de acções para o conhecimento das necessidades dos passageiros, de campanhas para a promoção da mobilidade sustentável e de restrições à utilização abusiva do TI, sem esquecer o problema da adesão dos cidadãos que tenderá a ser sempre diferida no tempo e, de início, limitada;
- Prioridade ao apoio financeiro, não a projectos avulso, mas a políticas integradas de mobilidade, baseadas em planos ou programas avaliadas através de indicadores bem estudados e monitorizados;
- Em vez de mais apoio financeiro para o TP *ir sobrevivendo*, há que apostar em políticas e projectos nacionais e comunitários mais ousados, para que os transportes públicos e os modos suaves ocupem o seu verdadeiro lugar nas cidades.

5. PERSPECTIVA DA INTERVENÇÃO DA UE

Apesar da diversidade de ocupação urbanística dos territórios e das aglomerações urbanas e diversidade de organização político-administrativa dos Estados, há ou não condições para traçar orientações estratégicas e políticas, comuns?

Na nossa perspectiva, a resposta é que sim, embora com a reserva de que cada Estado, e concretamente as suas autoridades políticas regionais e locais, devem poder fazer as suas escolhas de soluções e decidir as suas políticas.

O papel da Comissão neste âmbito deve ser o de:

- **Parametrizar** objectivos comuns de sustentabilidade urbana a diferentes escalas territoriais e propor aos diversos Estados um compromisso de melhoria do seu posicionamento face a

esses parâmetros fazendo repercutir descentralizadamente, nas suas cidades e vilas, o compromisso nacional;

- **Habilitar** os cidadãos europeus, os actores e os intervenientes políticos para a participação e intervenção nos processos de mudança necessários ao cumprimento dos objectivos, desenvolvendo um Projecto Educativo e de Sensibilização dirigido às crianças, jovens e adultos jovens e um Programa de Formação Alargada - segmentado pelos diferentes públicos-alvo; empresas em geral e do sector, profissionais, gestores e decisores políticos;
- **Emitir *guidelines*** para o Planeamento e Gestão da Mobilidade, simplificando circuitos e suportes de divulgação de informação sobre casos de estudo, já hoje abundantes mas dispersos em inúmeras comissões, grupos de trabalho, redes;
- **Observar** a mobilidade urbana e monitorizar resultados em cada Estado membro e nas cidades europeias;
- **Adoptar políticas flexíveis** de apoio aos Estados e empresas em função do seu posicionamento e progressos relativamente a parâmetros de sustentabilidade;
- **Estimular práticas inovadoras** e desenvolvimentos tecnológicos empresariais, através de sistemas de incentivos financeiros.

IMTT, 17 de Março de 2008