

Transportes e Planeamento Territorial

Resumo

A relação entre *transportes e planeamento territorial* é uma realidade incontornável, não apenas porque os planos territoriais procedem a uma adequada ponderação de todos os interesses setoriais — assumindo, de entre eles, os interesses relacionados com os transportes um relevância fundamental —, mas também porque não é possível falar de planeamento do território e, em especial, de planeamento das cidades, sem se falar da questão dos transportes: é que, por um lado, as opções tomadas pelos planos urbanísticos têm particular influência (e tornam mesmo exigíveis) certas opções em termos de política de transportes, como, por outro lado, esta política e as opções tomadas no seu domínio (pense-se nos modelos assentes na *acessibilidade* e na *mobilidade*) apresentam-se com uma via relevante para que as cidades se tornem mais sustentáveis.

O presente texto pretende fornecer algumas reflexões sobre esta problemática.

1. A questão

Com o presente texto pretendemos alinhar algumas breves reflexões sobre o relacionamento entre *transportes e planeamento territorial*, este último aqui entendido como a atividade destinada à elaboração e aprovação de instrumentos definidores das regras de ocupação, uso e transformação do território - os planos -, quer o façam de forma direta, como sucede com os planos municipais de ordenamento do território, que procedem à classificação e qualificação dos solos, quer de forma indireta, como acontece, a título de exemplo, com os planos regionais de ordenamento do território, cuja função é a de definir opções territoriais que sirvam de quadro de referência para a elaboração de planos municipais.¹

Na medida em que quando nos referimos ao planeamento territorial estamos a colocar o enfoque na utilização dos planos enquanto instrumentos ao serviço das políticas de ordenamento do território e de urbanismo, instrumentos que se encontram atualmente integrados num sistema de gestão territorial², a primeira ideia que de imediato nos assalta é a de que a questão de que aqui tratamos mais não é do que a do relacionamento entre uma política setorial - a política de transportes - com a disciplina mais global e abrangente que é o ordenamento do território.

¹ Não ignoramos, muito pelo contrário, que o processo de planeamento vai muito além da mera elaboração e aprovação de planos, integrando no seu seio, ainda, as tarefas de execução e monitorização daqueles instrumentos. Mas é a vertente da elaboração e aprovação de planos territoriais que aqui particularmente nos interessa.

² Este sistema encontra-se presentemente estabelecido na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei nº 48/98, de 8 de agosto, alterada pela Lei nº 54/2007, de 31 de agosto) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (aprovado pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 53/2000, de 7 de abril, pelo Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de dezembro, pela Lei nº 58/2005, de 29 de dezembro, pela Lei nº 56/2007, de 31 de agosto, pelo Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de setembro, pelo Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de fevereiro, e pelo Decreto-Lei nº 181/2009, de 7 de agosto).

2. O ordenamento do território e a sua dimensão integradora

O ordenamento do território pode ser perspectivado como a aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, surgindo indissociavelmente ligado ao objeto *espaço* e à sua *valia*: enquanto política pública, o ordenamento do território não visa apenas a ordenação do espaço e das atividades já instaladas e que nele se pretendem instalar, mas também a valorização dos territórios tendo em consideração as necessidades, por vezes antagónicas, de desenvolvimento económico e de equilíbrio ou coesão territorial.

Estes aspetos acentuam o carácter complexo desta atuação pública, que, para além do mais, perceciona os problemas numa *dimensão prospetiva*, considerando a localização das atividades não tal como ela está, mas como deverá ficar após a intervenção dos mecanismos adequados. Por este motivo, esta política pública encontra-se fortemente aberta ao fator *tempo*, procedendo a uma conjugação (desejavelmente ótima) entre este e o espaço.

Para além das características de *transversalidade* (ou apetência coordenadora) e *antecipação* (ou carácter prospetivo) do ordenamento do território, ele deve ainda ser visto como uma forma de *atuação global*, não apenas por ter como referência uma consideração *integrada* do território nacional - que se pretende equilibrado através da potenciação das vantagens relativas de cada região e da diminuição das suas desvantagens -, mas igualmente de territórios pertencentes a vários Estados que necessitam de uma consideração conjunta.

Em suma, o ordenamento do território corresponde a uma política pública que perspetiva o território de uma forma ampla, traduzindo uma *visão global* dos problemas que as implantações territoriais e atividades humanas determinam. Corresponde, deste modo, a uma política preocupada com a *espacialização das várias atividades humanas* (aeroportos, infraestruturas, etc.), numa perspetiva de *desenvolvimento económico, social e ambiental*, visando, para além do mais, a articulação e coordenação das *várias políticas setoriais*.

Trata-se, pois, de uma função pública *horizontal* que condiciona (deve condicionar) as *funções públicas setoriais*, com a finalidade de *corrigir os desequilíbrios territoriais*, de forma a tornar compatíveis os interesses públicos do desenvolvimento económico e da melhoria da qualidade de vida.³

3. Planeamento global (de ordenamento do território) e planeamento dos transportes como planeamento setorial

A política de ordenamento do território, com vista a alcançar os seus desideratos - a distribuição racional, em termos geográficos, das atividades económicas; o desenvolvimento sócio-económico e restabelecimento de equilíbrios entre partes e regiões do país; a melhoria da qualidade de vida e a gestão responsável dos recursos naturais e da proteção do ambiente, bem como da utilização racional do território —, utiliza instrumentos de planeamento que misturam, em doses adequadas, objetivos de desenvolvimento económico e de ocupação física do território.

Dada a caracterização e os objetivos desta política, não restam dúvidas que os planos que ela mobiliza assumem *natureza global* — isto é, conferem ao território um tratamento tendencialmente *total e integrado*, tomando em consideração *todos os interesses* que confluem na respetiva área de intervenção, de forma a estabelecer métodos de harmonização entre os referidos interesses quando em relação de conflito real ou potencial.

³ Para mais desenvolvimentos sobre a noção e o âmbito do direito do ordenamento do território cfr. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 72 e ss.; Fernanda Paula Oliveira, *Portugal: Território e Ordenamento*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 11 e ss.; e Fernanda Paula Oliveira/Dulce Lopes, *Manual de Gestão e Direito Urbanístico*, Cooperação CE-PALOP, Programa PIR PALOP II, Projeto de Consolidação das Capacidades da Administração Pública, INA, 2003 (policopiado).

Os seus instrumentos de planeamento estão, por isso, particularmente vocacionados para fornecer soluções de ocupação territorial que articulam e coordenam as *várias políticas setoriais*.

Estas, na medida em que têm, quase sempre, importantes repercussões territoriais, também utilizam instrumentos de planeamento espacial. Distinguem-se, porém, daqueles que referimos anteriormente por perspetivarem o território à luz de um específico interesse público: aquele que prosseguem.

É o caso da *política de transportes* que se apresenta, claramente, do ponto de vista a que nos referimos nas linhas anteriores, como uma *política setorial* que utiliza, também (embora não apenas), instrumentos de planeamento territorial — veja-se, a título de exemplo, o Plano Rodoviário Nacional, que define a rede das vias de transportes rodoviários para todo o território de Portugal.

É certo que a política de transportes, enquanto política setorial, tem preocupações mais amplas do que mera localização territorial das respetivas infraestruturas (as rodoviárias e ferroviárias, no caso dos transportes terrestres; os portos, no caso do transporte marítimo/fluviário e os aeroportos, no caso do transporte aéreo)⁴. Mas é particularmente nesta sua vertente mais “territorializada” que se verificam particulares pontos de contacto com o planeamento territorial, desde logo porque os instrumentos de planeamento que ela utiliza para o efeito se encontram atualmente integrados num *sistema de gestão territorial*, com a natureza de *planos setoriais* que, por esse motivo interagem com os restantes planos territoriais com base em relações de hierarquia (é o que sucede na sua relação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, do qual são hierarquicamente inferiores, e na sua relação com os planos municipais, dos quais são hierarquicamente superiores, embora se admita, quanto a estes, uma relativa flexibilidade nessa relação⁵), ou em relações de articulação ou compatibilidade recíproca (como sucede na sua relação com os planos regionais e planos especiais de ordenamento do território).⁶

Neste domínio a tendência, em matéria de planeamento territorial, é a de superar uma planificação setorializada e descoordenada por outra, que integre harmoniosamente as planificações setoriais e que permita a coordenação horizontal e vertical entre os diversos níveis administrativos territoriais de planificação⁷. O que denota bem o relacionamento entre as duas problemáticas aqui em confronto - planeamento territorial e transportes - ao apontar para a necessidade de os instrumentos de planeamento territorial de ordem global (os planos regionais, os planos intermunicipais e os planos municipais de ordenamento do território) ponderarem, à respetiva escala, os interesses públicos e privados relacionados com o setor dos transportes e integrarem, também à respetiva escala, opções decorrentes de instrumentos de planeamento deste setor que se encontrem em vigor.⁸

Em todo o caso, o relacionamento entre a política de transportes e o planeamento territorial vai muito além da mera questão da localização das respetivas infraestruturas. Este relaciona-

⁴ Abrange, de facto, questões tão distintas quanto a organização e funcionamento da atividade de transporte nos seus vários subsectores, as questões da qualidade do serviço, enquanto serviço público, etc.

⁵ Com efeito, admite o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (artigo 80.º, n.º 1) que os planos municipais de ordenamento do território possam não se conformar com as opções decorrentes de planos setoriais, desde que, neste caso, sejam objeto de ratificação pelo Governo, que é, também, a entidade responsável pela aprovação daqueles.

⁶ Sobre as relações entre estes instrumentos vide *Fernanda Paula Oliveira, Direito do Urbanismo Do Planeamento à Gestão, Braga, CEJUR/NEDAL, 2010, p. 66.*

⁷ Neste sentido cfr. José Miguel Fernández Güell, *Planificación Estratégica de Ciudades*, Barcelona, Editorial Gustavo Gilli, 1997, p. 52. Sobre a relação entre planos setoriais e planos municipais (estes últimos como planos globais), cfr. Stefan Paetow, “Zum Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung”, in *Umwelt und Planungs Recht* (UPR), Jahr. 10, heft 9 (1990), pp. 321-327.

⁸ A necessidade de os planos setoriais serem integrados nos planos municipais de ordenamento do território decorre, ademais, do facto de, nos termos da lei, serem desprovidos de eficácia direta em relação aos particulares, tendo, por isso, de ser integrados nos planos municipais (que detêm este tipo de eficácia) para, através deles, poderem ser opostos aos privados (por exemplo, como motivo de indeferimento das suas concretas pretensões urbanísticas). Sobre esta questão vide o nosso “*Coordenar e Concertar, em vez de Mandar*” (*Ac. do STA – 1.ª Secção, de 12/12/2002, P. 46 819*), in *Cadernos de Justiça Administrativo, n.º 39, 2003, p. 24-43.*

mento é bem evidente a outros níveis. Pensamos particularmente na problemática relacionada com o planeamento das zonas urbanas, em especial com o planeamento das cidades.

De acordo com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro⁹, a evolução do sistema de povoamento em Portugal teve como pano de fundo duas tendências complementares: o despovoamento de vastas áreas rurais e a urbanização das populações. Em 2001 mais de 3/4 da população residente no Continente concentrava-se em áreas com características *predominantemente urbanas*, tendo o ritmo da urbanização sido particularmente intenso nas décadas de 60 e 70. Não admira, por isso, que os problemas relacionados com o sistema urbano e com a política das cidades assumam particular relevo nas questões territoriais.

Ora, é particularmente aí que se verificam especiais pontos de contacto entre planeamento territorial (em especial das zonas urbanas) e a política de transportes. É que, não só as opções tomadas pelos planos urbanísticos têm particular influência (e tornam mesmo exigíveis) certas opções em termos de política de transportes, como esta e as opções tomadas no seu domínio (pense-se nos modelos assentes na *acessibilidade* e na *mobilidade*) apresentam-se com uma via relevante para que as cidades se tornem mais sustentáveis.

Ora, é essencialmente desta perspetiva — isto é, de uma perspetiva que relaciona os transportes com a ocupação urbana do território, em particular com a *política de cidades* — que desenvolveremos as nossas reflexões.

4. Transportes e política de cidades

4.1. A prática existente

(i) Nos últimos anos os instrumentos de planeamento territorial, em especial os planos diretores municipais, potenciaram um modelo de ocupação do território caracterizado por uma urbanização indisciplinada e com tendências dispersivas (densidade populacional elevada fora de alguns perímetros urbanos) e com um alargamento sobredimensionado e irrealista destes perímetros. Em contrapartida, aumentou o número de fogos devolutos e degradados dentro dos perímetros urbanos dos grandes centros e o seu congestionamento durante o dia, tendo em consideração a generalizada e predominante utilização do transporte individual nas deslocações diárias em detrimento do transporte público.

O resultado deste tipo de planeamento traduziu-se na *dispersão da urbanização* e na consequente *expansão das infraestruturas* necessárias para a servir, em especial da rede viária que assegura a circulação do transporte individual.

Se é certo que a dispersão urbanística potenciou a dispersão das infraestruturas de transportes, não é menos certo que, muitas vezes, foi a existência de uma política de transportes assente na realização de novas infraestruturas, em especial das rodoviárias, que acabou por potenciar essa dispersão. Com efeito, sendo o traçado rodoviário um dos elementos estruturantes da ocupação do território, na medida em que cria acessibilidade, a sua dispersão espacial acabou por potenciar a afetação, pelos planos, dos solos por elas servidos a usos urbanos bem como por potenciar a edificação ao longo das vias rodoviárias — por implicarem custos mínimos de infraestruturação — que foi generalizada num período expansionista e de investimentos privados, tendo determinado muitas das tipologias de ocupação territorial atualmente existentes.

Pode assim afirmar-se que a previsão de novos traçados se apresentou como uma oportunidade para a expansão urbana, que valorizou terrenos e simulou uma lógica de desenvolvimento local.¹⁰

⁹ Retificada posteriormente pelas Declarações de Retificação n.º 80-A/2007, de 7 de setembro e n.º 103-A/2007, de 2 de novembro.

¹⁰ Como se referiu no Relatório apresentado na XXXIV.ª Table Ronde, *Villes et Agglomerations, que teve lugar em 21 e 22 de outubro de 2011, no Centre de Recherches Administratives em Aix-au-Provence (da nossa autoria conjun-*

(ii) Dados os expressivos pontos de contacto entre políticas urbanas e política de transportes, os instrumentos de planeamento territorial, em especial os de âmbito municipal, sempre se preocuparam em integrar as questões dos transportes nas suas próprias opções.

Nem sempre o fizeram, porém, da forma mais adequada à resolução dos problemas urbanos. Em regra, os planos diretores municipais preocuparam-se essencialmente (por vezes de forma exagerada) com a resolução dos problemas provocados pelo tráfego rodoviário (frequentes entradas e saídas nas parcelas ou lotes, estacionamento ao longo das vias, falta de passeios e trânsito pedonal desordenado, excesso de interseções com outras vias, etc.), tendo acabado por preferir opções de criação de novas infraestruturas (variantes, novos estacionamentos públicos) em vez de investir em critérios de gestão e dotação de componentes complementares do funcionamento das redes existentes.

Ou seja, o tratamento da problemática dos transportes nos planos municipais acabou, quase sempre, por ficar reduzido à sua componente de oferta de infraestrutura rodoviária¹¹, segundo a lógica de que, depois, alguém se encarregará de organizar e gerir os serviços (públicos e privados) que mais se ajustem ao modelo urbano resultante.

Porém, o constante investimento em rede viária nem sempre tem os resultados esperados: se num primeiro momento resolve o congestionamento, a prazo, por aumento do mesmo modo de transporte (em regra o automóvel) e por atração sobre procura expectante, constitui um mais que provável agravamento dos problemas.¹²

A questão do estacionamento (tema cujo tratamento consta em grande parte dos planos municipais) suscita problemas idênticos. Senão vejamos.

De acordo com o “*Guião Orientador. Acessibilidades, mobilidade e transportes nos planos municipais de ordenamento do território*”, a forma como o estacionamento é gerido baseia-se sobretudo, por um lado, na sobredotação de oferta de lugares de rua e nas zonas centrais — assentando a sua gestão na introdução de um pagamento que visa a sua rotatividade (embora raramente a signifique) — e, por outro lado, na simples concessão de parques localizados no centro, normalmente sob o espaço público, parques que praticam preços baseados numa taxa de (rápida) cobertura dos encargos com o investimento. A conjugação destes dois fatores — fraca taxação à superfície e preços elevados em parques subterrâneos —, acaba por ter consequências opostas daquelas que se pretendiam: o estacionamento de residentes e o estacionamento diurno de longa duração associado ao emprego acabam por ocupar as frentes de rua (porque o preço é baixo ou a fiscalização é ineficaz); o estaciona-

tamente com António Cândido de Oliveira), “...o processo da urbanização foi marcado, em Portugal, por um lado, por um abandono progressivo dos centros das cidades — devido, em espacial, aos elevados preços da habitação, designadamente em edifícios reabilitados — com a deslocação da população para as periferias e, por outro lado, por uma dispersão da urbanização, acompanhada pela criação de infraestruturas viárias com o propósito de servir a população que reside nestes territórios. As cidades mantêm-se, no entanto, como importantes pólos agregadores da atividade económica, apresentando-se, assim, como relevantes bacias de emprego, que atraem durante o dia a população que nela (já) não reside à noite. Tudo a provocar deslocações mais longas e maior utilização do automóvel particular, isto é, aumento do tráfego, exigindo a construção de novas infraestruturas viárias que aumentam a dinâmica instalada num círculo vicioso. O congestionamento dos centros das cidades, as dificuldades no estacionamento, potenciados, um e outra, por uma nem sempre eficaz rede de transportes públicos são, assim, uma das marcas mais características das cidades portuguesas, com especial enfoque em Lisboa e no Porto, onde os movimentos pendulares são mais acentuados.”

¹¹ Esta oferta tem-se traduzido num elevado consumo de espaço, correspondendo as infraestruturas viárias a 93% do espaço ocupado por infraestruturas. Acresce que 27% a 32% do espaço urbano é ocupado por infraestruturas de transportes. Neste sentido, João de Abreu e Silva, “Desafios à Mobilidade Urbana”, comunicação apresentada no II Congresso Internacional de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano que decorreu na Cidade da Praia, Cabo Verde, nos dias 12 e 13 de setembro de 2012.

¹² Sobre este mesmo problema, mas a uma escala mais ampla — a regional — cfr. A. Pais Antunes,, Álvaro Seco e Ana Narciso, “O Papel das Acessibilidades Rodoviárias no Desenvolvimento Regional”, in, *Planeamento. Revista de Urbanismo e Ordenamento do Território*, n.º 1, p. 58.

mento de curta duração é remetido para os parques a preços elevados; e o estacionamento ou paragem de muito curta duração (v.g. para carga e descarga) é conduzida para a segunda fila de estacionamento, solução possível porque normalmente há excesso de largura no espaço previsto no plano para as vias rodoviárias.¹³

De acordo com o mesmo documento, por outro lado, e ainda no que concerne às opções dos planos municipais em matéria de estacionamento, tem havido também uma tendência para a exigência de elevados padrões de dotação de estacionamento privado na nova edificação não residencial (v.g. comércio, serviços), principalmente em zonas de forte acessibilidade por meio de transportes públicos (proximidades das interfaces multimodais de transportes), o que constitui um claro desincentivo ao equilíbrio da repartição entre modos de transporte que seria desejável que ocorresse.¹⁴

(iii) Refira-se, ainda, que face ao incremento sucessivo das taxas de utilização automóvel e ao alargamento territorial dos fenómenos de congestionamento do tráfego por ele provocado, tem-se vindo a reivindicar-se das políticas municipais e intermunicipais (autoridades metropolitanas) de transportes a necessidade de potenciar a diversificação dos modos de transportes (*multimobilidade*) acompanhada da redução da taxa de utilização automóvel, não apenas por razões estritas de mobilidade, mas também por razões ambientais e energéticas.

Esta é, de facto, uma das mais relevantes exigências que se colocam na atualidade à política de transportes e à política de cidades.

4.2. As orientações do PNPOT

Os problemas que antes referimos, quer no que concerne ao processo urbano quer no que diz respeito à política de transportes, encontram-se identificados no PNPOT, integrados naqueles que este instrumento de gestão territorial considera serem os 24 problemas para o ordenamento do território.¹⁵

Relativamente ao problema *expansão urbana desordenada e correspondentes efeitos na fragmentação e desqualificação do tecido urbano e dos espaços envolventes*, identificam-se os seguintes subproblemas:

- Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infraestruturas e a prestação de serviços coletivos;
- Despovoamento e fragilização demográfica de vastas áreas do território nacional a par do insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos;
- Degradação da qualidade de áreas residenciais nas periferias das cidades e nos centros históricos.

São por sua vez, os seguintes os problemas relacionados com a *ineficiência e insustentabilidade ambiental e económica nos domínios dos transportes e da energia*:

- o subdesenvolvimento dos sistemas aeroportuário, portuário e ferroviário de suporte à conectividade internacional de Portugal, no quadro ibérico, europeu, atlântico e global;

¹³ Cfr. *Guião Orientador. Acessibilidades, mobilidade e transportes nos planos municipais de ordenamento do território*, Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, março de 2011, p. 47-48.

¹⁴ Idem, p. 48.

¹⁵ Estes problemas encontram-se sistematizados em seis grupos. Para além dos dois que referimos no texto, o PNPOT identifica ainda: a) a insuficiente salvaguarda e valorização dos recursos naturais e ineficiente gestão de riscos; b) a insuficiência das infraestruturas e sistemas de apoio à competitividade, conectividade e projeção internacional da economia do País; c) a inadequação da distribuição territorial de infraestruturas e de equipamentos coletivos face às dinâmicas de alteração do povoamento e das necessidades sociais; e d) a ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território e ineficiência dos sistemas de informação, planeamento e gestão territorial.

- a deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso do automóvel privado, a par do insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente o ferroviário;
- a elevada intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das atividades económicas e dos modelos de mobilidade e consumo, com fraco recurso a energias renováveis, conduzindo a uma estreita associação dos ritmos do crescimento económico com os do aumento do consumo de energia e das emissões de gases com efeito de estufa (GEE);
- A forte dispersão geográfica das infraestruturas económicas e dos equipamentos terciários mais qualificantes, com perdas de escala.

A superação destes problemas deve ser alcançada, nos termos do PNPOT, pelo cumprimento de objetivos estratégicos, que constituem o quadro de referência de compromissos das políticas com incidência territorial, dos quais se realça:

- reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global;
- promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais;
- assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.

Neste contexto, o sistema de transportes e acessibilidades é considerado *“ pilar de posicionamento do país na Europa e no mundo, fator de competitividade da economia, elemento estruturante do ordenamento do território, garante da coesão social e condicionante da equidade social e da qualidade de vida.”*

Das orientações estratégicas com maior incidência nos transportes/uso do solo e na organização geral do território o PNPOT aponta, no que a esta problemática diz respeito, as seguintes:

- desenvolver uma organização mais policêntrica do sistema urbano;
- desenvolver redes de conectividade internacional com consolidação das novas centralidades urbanas;
- promover e consolidar redes de cidades e sub-sistemas urbanos locais policêntricos, estruturando simultaneamente as redes de suporte à acessibilidade e à mobilidade;
- estruturar nucleações que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral de Portugal;
- dar coerência territorial às redes de equipamentos estruturantes;
- estruturar polarizações urbanas que racionalizem as redes de infraestruturas e equipamentos nas áreas de urbanização difusa;
- reorganizar e valorizar as redes de agrupamentos de escolas do ensino secundário, considerando a dinâmica da procura, as necessidades de desenvolvimento do país e o sistema de acessibilidades com destaque para o transporte público;
- incentivar a criação de sistemas integrados de transporte que garantam em meio rural e nos aglomerados urbanos a *acessibilidade aos equipamentos de educação*;
- o ordenar territorialmente os recursos de saúde de forma a permitir a articulação dos vários níveis da rede de cuidados de saúde, *garantindo a sua proximidade às populações*.

Ou seja, e em suma, a orientação geral para a ocupação urbanística do território aponta para um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico que contrarie a construção dispersa, estructure a urbanização difusa e incentive o reforço das centralidades urbanas.¹⁶

¹⁶ Sobre esta orientação geral cfr. o nosso *Novas Tendências do Direito do Urbanismo. De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*, Fernanda Paula Oliveira, Coimbra, Almedina, 2ª edição, 2012 e Oriol Nel.lo, *“El Planeamiento territorial: contra la dispersión, intensidad; contra la segregation, ciudad”*, in *Planeamento. Revista de Urbanismo e Ordenamento do Território*, n.º 4, p. 97 e ss.

Para o efeito, afirma-se a necessidade, em especial nas áreas metropolitanas e nas aglomerações urbanas de maior dimensão, de se promover uma maior articulação entre o desenvolvimento de novas urbanizações e o sistema de transportes, designadamente públicos.

Exige-se, ainda, com relevo na questão que nos ocupa, que a revisão dos planos diretores municipais seja articulada com a elaboração de planos de mobilidade e transportes e que as redes de mobilidade e transporte respondam à sua procura e aos processos de redefinição dos usos do solo, favorecendo a acessibilidade das populações em transporte público aos locais de emprego, aos equipamentos coletivos e serviços de apoio às atividades produtivas, bem como à circulação de mercadorias entre os locais de produção e de mercado.

Entende-se ainda fundamental a promoção da elaboração de planos de mobilidade inter-municipais que contribuam para reforçar a complementaridade entre centros urbanos vizinhos e para uma maior integração das cidades com o espaço envolvente e que contemplem o transporte acessível para todos.

Em suma, apela-se para um sistema territorial que articule o modelo urbano — compacto, denso e policêntrico (redes de cidades e novas centralidades) com mistura de usos — com um modelo de transportes capaz de o servir que integre a estruturação das redes de suporte à acessibilidade e à mobilidade.

Em matéria de transportes aponta-se no sentido do desenvolvimento de planos de transportes urbanos sustentáveis, visando reforçar a utilização do transporte público e a mobilidade não motorizada e melhorar a qualidade do ar, nomeadamente em áreas de grande densidade populacional. Aponta-se, ainda, a necessidade de regulamentar a utilização de veículos em meio urbano (tanto de transporte público como individual, de passageiros ou de mercadorias e mistos), de fomentar sistemas e modos de transporte inteligentes e *greening* com recurso, designadamente a veículos elétricos/híbridos.

O PNPOT aponta, deste modo, de uma forma muito clara, no sentido de um relacionamento íntimo entre as políticas urbanas (traduzidas, designadamente, nos seus instrumentos de planeamento territorial) e os transportes.

4.3. Outros instrumentos nacionais

Mas não é apenas o PNPOT que fornece diretivas relevantes na articulação entre transportes e planeamento territorial. Também de outros instrumentos — tenham a natureza de programas, estratégias ou planos —, alguns especificamente voltados para a política de transportes, resulta a necessidade de tal articulação. Vejamos os mais relevantes.¹⁷

(i) Realce-se, desde logo, a *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável* (ENDS) que integra dois objetivos relevante a este propósito: *mobilidade mais sustentável contribuindo para redução das emissões e cidades atrativas, acessíveis e sustentáveis*.

Como medidas para alcançar o primeiro destes objetivos, enumeram-se a motorização híbrida ou elétrica nos transportes públicos urbanos, a melhoria progressiva modo ferroviário ligeiro e metropolitano e a criação de interfaces multimodais de transporte público e de plataformas de logística urbana.

Como instrumentos para alcançar o segundo, apontam-se a Política Metropolitana de Transportes, a acessibilidade universal e segurança nos transportes; os planos diretores municipais, os planos metropolitanos de mobilidade e de transportes de pessoas e bens, os projetos-piloto de novas tecnologias de informação e a integração física, tarifária e lógica dos sistemas de transportes de passageiros.

¹⁷ Sobre estes e outros instrumentos de ordem nacional cfr. *Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana*, DGOTDU, Série Política de Cidades – 6, p. 27 e Diretrizes Nacionais para a Mobilidade, IPTM, janeiro de 2012, p. 13 e ss., consultável em http://www.conferenciamobilidade.imtt.pt/pacmob/diretrizes/Diretrizes_Nacionais_para_a_Mobilidade.pdf.

(ii) Centrado agora especificamente na política de transportes, realce-se o *Plano Estratégico de Transportes* (PET), publicado em novembro de 2011, e que estabelece os princípios orientadores da atuação do setor, em especial no que concerne às respetivas infraestruturas, concretizando um conjunto de reformas estruturais a executar no horizonte 2011-2015. Os vetores de atuação prioritária definidos passam por (i) cumprir os compromissos externos assumidos por Portugal e tornar o setor financeiramente equilibrado e comportável para os contribuintes portugueses; (ii) alavancar a competitividade e o desenvolvimento da economia nacional; e (iii) assegurar a mobilidade e acessibilidade a pessoas e bens, de forma eficiente e adequada às necessidades, promovendo a coesão social.

Quanto a este último, o PET acentua a importância do dimensionamento dos sistemas de transporte de forma a que respondam adequadamente à procura e às necessidades de mobilidade e acessibilidade de pessoas e bens, privilegiando os modos de transporte que, em cada caso, se revelem mais eficientes para o concretizar.

Em suma:

Objetivo	Medidas
Ser sustentável do ponto de vista ambiental, financeiro e social	<p><i>Internacional</i>: integrar Portugal nas cadeias europeias e mundiais de transportes</p> <p><i>Inter-urbana</i>: melhorar a articulação entre centros urbanos e entre cada centro e a restante área de influência</p> <p><i>Urbana</i>: adequação, cobertura, conectividade e serviço das redes de transporte público (TP) urbano e suburbano; intermodalidade e equilíbrio da repartição modal; racionalização da distribuição urbana de mercadorias; hierarquização das redes viárias das principais aglomerações urbanas;</p> <p><i>Governança</i>: integração, qualidade e segurança dos sistemas de transportes</p>

Fonte: *Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana*, DGOTDU, Série Política de Cidades – 6, p. 27

(iii) Relevante é, ainda, o *Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade* (PNPA), o *Plano de Ação para a Inclusão das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade* (PAIPDI) e, mais recentemente, a *Estratégia Nacional para a Deficiência* (ENDEF), que constituem instrumentos estruturantes das medidas que visam a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos e, em especial, a realização dos direitos de cidadania das pessoas com necessidades especiais.¹⁸

São definidos, no âmbito destes planos, objetivos e medidas específicas para a melhoria da acessibilidade aos equipamentos públicos e serviços de transporte (Linha 3 do PNPA – Promover a Acessibilidade aos Transportes), estabelecendo-se cinco eixos estratégicos dos quais se realça o eixo nº 4 - Acessibilidade e Design para todos -, cujo objetivo passa por promover a acessibilidade física ao meio edificado, nomeadamente equipamentos e *meios de transporte*, com remoção de obstáculos e barreiras.

¹⁸ Realce-se, a este propósito, o Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, que define as condições de acessibilidade (materializadas através de normas técnicas) a satisfazer no projeto e construção de espaços públicos, equipamentos coletivos e edifícios públicos, bem como dos edifícios destinados à habitação e o Decreto-Lei n.º 123/97, de 22 de maio, que procede à adoção de normas técnicas básicas de eliminação de barreiras arquitetónicas em edifícios públicos, equipamentos coletivos e via pública para melhoria da acessibilidade das pessoas com mobilidade condicionada. Sobre a necessidade de adaptar a cidade a necessidades específicas de certos grupos sociais (crianças, grávidas, pessoas doentes, deficientes, idosos) vide “O territórios (sociais) da mobilidade”, in *Planeamento. Revista de Urbanismo e Ordenamento do Território*, n.º 4, p. 83 e ss.

(iv) Também o *Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética* (PNAEE) agrega um conjunto de programas e medidas de eficiência energética, num horizonte temporal que se estende até ao ano de 2015. Este plano abrange quatro áreas específicas, objeto de orientações de cariz predominantemente tecnológico: (a) transportes, (b) residencial e serviços, (c) indústria e (d) Estado.

A área dos transportes, agrupa programas de melhoria da eficiência energética (os quais integram *medidas e metas* a atingir), designadamente o *Programa Renove o Carro* e o *Programa Mobilidade Urbana e Sistema de Eficiência Energética nos Transportes*.

Realce-se, com relevo naquilo que aqui estamos a tratar, que se pretende, no âmbito da execução do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética, posicionar Portugal como pioneiro na adoção de novos modelos para a mobilidade, ambientalmente sustentáveis e que possam explorar a relação com a rede elétrica e a sua integração com as cidades.

O Programa para a Mobilidade Elétrica, que tem como objetivo a introdução e massificação da utilização do veículo elétrico, constitui uma das faces mais visíveis deste objetivo.

(v) De igual modo, o *Programa Nacional para as Alterações Climáticas* (PNAC), contempla um conjunto de políticas e medidas nos diversos setores da economia portuguesa que conduzirá, no período 2008 a 2012, a um controlo das emissões de GEE por forma a convergir para o cumprimento das obrigações nacionais do Protocolo de Quioto.

No que especificamente se refere à área dos transportes, o Plano de Atuação do PNAC Transportes estabeleceu como objetivos

- a redução do fator de emissão médio de GEE e da eficiência energética do parque de veículos;
- a aposta no Metro (Metropolitano de Lisboa, Metro Sul do Tejo, Metro do Porto, Metro Ligeiro do Mondego);
- o incentivo nas ligações e oferta ferroviária;
- a utilização de gás natural na CARRIS e nos STCP e táxis;
- o abate de veículos em fim de vida;
- a redução das velocidades praticadas em autoestradas;
- o recurso a biocombustíveis no modo rodoviário;
- o relevo das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto e a criação das autoestradas do mar e das plataformas logísticas nacionais.

(vi) Refira-se, a terminar esta listagem de instrumentos nacionais, o Despacho Interministerial n.º 11125/2010 que concretiza a Resolução da Assembleia da República n.º 3/2009, que cria um Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração de um *Plano Nacional de Promoção da Bicicleta e Outros Modos de Transporte Suaves*. Este plano, em elaboração, tem como principal objetivo o incentivo aos modos de deslocação suaves, através:

- da promoção do diálogo e da reflexão entre entidades;
- do reforço da sua aprendizagem em contexto escolar;
- do desenvolvimento de campanhas e estratégias de sensibilização e ações de educação para a sua utilização;
- do apoio a projetos de investigação e implementação de projetos-piloto;
- da interação com os sistemas de transporte público;
- do estabelecimento de metas verificáveis (como o aumento da percentagem de ciclistas em circulação em Portugal).

Como se pode verificar da breve súmula dos vários instrumentos de ordem nacional apresentados, deles resulta, de forma mais ou menos explícita, uma estrita ligação entre as questões dos transportes e as questões urbanas, com especial relevo para a mobilidade, a qualidade ambiental e a eficiência energética das cidades de forma a torna-las mais acessíveis, mais sustentáveis e mais eficientes.

4. 4. A Política Europeia¹⁹

A política da União Europeia (UE) em matéria de transportes assenta num conjunto de documentos orientados essencialmente para as questões da mobilidade.

Realça-se, desde logo, o Livro Branco da Comissão de 2001, objeto de revisão intercalar em 2006 (*Manter a Europa em movimento - Mobilidade sustentável para o nosso continente*), que apontava a necessidade de proporcionar aos cidadãos sistemas de transporte eficientes e eficazes capazes de permitir: i) oferecer um nível elevado de mobilidade para as pessoas e empresas em toda a UE; ii) proteger o ambiente, garantir a segurança energética, promover normas mínimas de trabalho para o setor e proteger os passageiros e cidadãos; iii) estabelecer contactos a nível internacional, projetando as políticas da União Europeia a fim de reforçar a mobilidade sustentável, a proteção e a inovação, através da participação em organizações internacionais.

Seguiu-se, em setembro de 2007, o Livro Verde (*Por uma nova cultura de mobilidade urbana*), objeto de larga divulgação, tendo a sua elaboração sido acompanhada de um processo fortemente participado de consulta pública, a nível europeu, versando temas como: 1) vilas e cidades des congestionadas, 2) vilas e cidades mais verdes, 3) transportes urbanos mais inteligentes, 4) transportes urbanos mais acessíveis, 5) transportes urbanos mais seguros.

A propósito de cada um destes temas, o referido documento identifica os problemas que se colocam e as soluções para os enfrentar da seguinte forma:

Tema	problemas	Opções
<i>Vilas e cidades des congestionadas</i>	congestionamento	- deslocações a pé e de bicicleta - otimização da utilização do automóvel particular - logística do transporte de mercadorias em meios urbanos
<i>Vilas e cidades mais 'verdes'</i>	emissões	- novas tecnologias nos transportes - contratação pública 'verde' - novos modos de condução - restrições de tráfego
<i>Transportes urbanos mais inteligentes</i>	Falta de integração	- sistemas de tarifação inteligentes - melhor informação para melhor mobilidade
<i>Transportes urbanos mais acessíveis</i>	mobilidade condicionada	- qualidade e articulação espacial de espaços públicos - intermodalidade
<i>Por transportes urbanos seguros</i>	insegurança	- número de acidentes mortais nas estradas da UE - insegurança e vulnerabilidade dos transportes públicos e modos suaves

Fonte: *Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana*, DGOTDU, Série Política de Cidades – 6, p. 26

Com relevo naquilo que aqui estamos a tratar, refira-se, a propósito da questão dos *transportes urbanos mais acessíveis*, a referência expressa que é feita neste documento à necessidade de *uma coordenação equilibrada do ordenamento do território e uma abordagem integrada da mobilidade urbana*, referência que é feita nos seguintes termos²⁰:

¹⁹ Sobre os vários documentos da política europeia dos transportes cfr. *Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana*, cit., p. 26 e Diretrizes Nacionais para a Mobilidade, cit. p. 9 e ss.

²⁰ Identificavam-se como questões a debater no âmbito da discussão pública a que o documento foi sujeito as seguintes: (1) como melhorar a qualidade dos transportes coletivos nas vilas e cidades da Europa? (2) deve incentivar-se a criação

Os mais interessados e, em especial, os representantes das vilas e cidades que participaram em redes de intercâmbio de experiências, salientaram os problemas das aglomerações urbanas que têm de responder ao desafio de melhor acessibilidade a todas as zonas de atração afetadas pelo desenvolvimento metropolitano. As tendências para a suburbanização e a dispersão urbana levam a um ordenamento territorial de baixa densidade e espacialmente segregado. A resultante dispersão da habitação, trabalho e lazer provoca um aumento da procura de transporte. A densidade mais baixa da população nas zonas periféricas dificulta a oferta de soluções de transportes coletivos de qualidade suficiente para atrair grandes números de utentes. Pode tornar-se mais difícil organizar cuidados de saúde para os idosos se as soluções de transporte não forem corretas (a juntar ao «isolamento social»). Os transportes por chamada ou os serviços de transporte com correspondência a ligações entre os centros urbanos e a periferia constituem soluções por medida que podem servir melhor as áreas suburbanas.

Para as partes interessadas, a coordenação entre autoridades pode ajudar a responder aos desafios da mobilidade urbana. Acresce ainda que a mobilidade urbana pode beneficiar da integração de vários setores políticos, como o urbanismo, os assuntos económicos e sociais, os transportes, etc.

A conceção de planos de mobilidade que integrem conurbações metropolitanas mais vastas, que contemplem quer o transporte de passageiros quer o de mercadorias nas cidades ou vilas e respetivos subúrbios, constituem igualmente uma base sólida para o planeamento eficiente da mobilidade urbana. O seu desenvolvimento e execução exige, tal como salientado pelas partes interessadas, que se estabeleçam estruturas organizativas adequadas.

Em setembro de 2009, aproveitando os contributos que resultaram daquele amplo debate, foi publicado um *Plano de Ação para a Mobilidade Urbana* que apresenta um leque de ações a realizar pela Comissão, até 2012, repartidas por seis temas:

- Promover políticas integradas, que, entre outras ações, propõe acelerar a adoção de planos de mobilidade urbana sustentável;
- Agir de forma centrada nos cidadãos, ao nível dos direitos dos passageiros nos transportes públicos urbanos, da melhoria da acessibilidade para pessoas com mobilidade condicionada, da melhoria da informação sobre viagens, entre outros;
- Tornar os transportes mais ecológicos, incluindo a promoção da investigação e demonstração para veículos com emissões mais baixas ou nulas, o estudo sobre os aspetos urbanos da internalização dos custos externos e o intercâmbio de informações sobre regimes de tarifação urbana;
- Reforçar do financiamento, com avaliação das necessidades de financiamento futuro;
- Partilhar de experiências e conhecimentos, designadamente através da modernização da recolha de dados e estatísticas e a criação do observatório da mobilidade urbana;
- Otimizar a mobilidade urbana, com ações nos domínios do transporte urbano de mercadorias e utilização dos sistemas de transporte inteligentes (ITS).

Ainda em junho de 2009, a *Comunicação sobre o futuro dos transportes na Europa* identificou as tendências e os desafios do setor dos transportes, lançando um processo de consulta e debate quanto ao conjunto de objetivos e políticas para os atingir. Desse processo resultou o lançamento, em março de 2011, de um novo Livro Branco (*Roteiro do espaço único europeu dos transportes*) que orientará a política de transportes no período 2010-2050 e que integra 10 metas e 40 iniciativas. O grande desafio passa por tornar o sistema de transportes menos dependente do petróleo, sem sacrificar a sua eficiência nem comprometer a mobilidade.

de faixas exclusivas para os transportes coletivos? (3) justifica-se a introdução de uma carta europeia dos direitos e obrigações dos utentes dos transportes coletivos? (4) que medidas poderão melhorar a integração dos transportes de passageiros e de mercadorias no planeamento da mobilidade urbana? (5) como melhorar a coordenação entre os transportes urbanos e interurbanos e o ordenamento territorial? (6) qual o tipo de estrutura organizacional mais adequado?

Uma das suas novidades é a expressa referência à articulação integrada entre mobilidade e ordenamento do território através de *planos de mobilidade urbana*: o documento refere que as grandes cidades deverão ser incentivadas a estabelecer planos de mobilidade urbana, enquadrados com os respetivos planos de ordenamento do território.

A Comissão Europeia lançou ainda, em paralelo com a referida comunicação, a iniciativa *Emissões GEE nos transportes da UE: rotas para 2050* (na sequência da adoção do pacote energia-clima, que estabelece os instrumentos de redução das emissões de GEE na UE até 2020), a qual tem por objetivo estimular o debate sobre as ações que necessitam de ser tomadas no médio e longo prazo para reduzir as emissões de GEE nos transportes na UE.

Este pacote energia-clima, inclui diversas ações com enfoque no setor dos transportes, nomeadamente a adoção de metas de energia renovável e a adoção de novas regras quanto às normas de qualidade dos combustíveis e de novos limites de emissão de CO₂ para veículos ligeiros de passageiros novos. Espera-se que as medidas deste pacote tenham efeitos importantes no desempenho ambiental global do sistema de transportes, através da promoção de veículos e combustíveis mais limpos, muito embora, por terem aplicação à escala Europeia, não permitem antecipar com clareza o impacto numa área urbana específica.

Com relevo nesta matéria, veja-se, ainda, a adoção da Diretiva 2008/50/CE, relativa à qualidade do ar ambiente, que reúne um conjunto de vários diplomas que regulavam anteriormente esta matéria. Relativamente ao setor dos transportes, que contribui decisivamente para os problemas de poluição do ar em áreas urbanas, importa sublinhar que se mantém, a maioria das regras das Diretivas anteriores, designadamente a necessidade de preparação de Planos de Melhoria da Qualidade do Ar em certas aglomerações.

Em suma, e atendendo ao conteúdo dos vários documentos referidos, podem considerar-se como principais desafios da Política Europeia de Transportes:

- Assegurar condições de acessibilidade e mobilidade para todas as pessoas (incluindo as pessoas de mobilidade condicionada), garantindo boas condições de segurança e fiabilidade;
- Reduzir o número de vítimas de acidentes de transporte;
- Reduzir os impactos ambientais do setor dos transportes;
- Melhorar a eficiência energética dos transportes e reduzir a dependência dos combustíveis fósseis.

Mas, o que mais aqui realçamos, por ter relevo imediato no tema objeto do presente texto, é o apelo constante por parte de todos os documentos de cariz europeu para a necessária integração/articulação entre o ordenamento territorial, o planeamento urbano e o sistema de transportes. É sobre este particular aspeto que incidiremos de seguida a nossa atenção.

4.5. Os conceitos relevantes para a articulação da mobilidade com os planos territoriais

(i) De tudo quanto foi dito anteriormente resulta, de forma clara, que a *acessibilidade* e a *mobilidade* urbanas se apresentam cada vez mais, como condições de adaptação e de participação do cidadão na vida urbana.²¹ Trata-se de dois elementos chave do “direito à cidade” de acordo com os quais nenhum obstáculo material, económico, social, cultural ou jurídico pode privar os cidadãos de participar na vida da *urbe*. Para alguns autores, estas componentes desafiam a formular propostas de substituição do conceito de *transporte público* pela noção mais ampla de “*serviço público de acessibilidade urbana*”.²²

²¹ Jean Remy/ Lilliana Voyé, *A Cidade: rumo a uma nova definição*, Edições Afrontamento, Porto, 2004, 3.ª Edição.

²² François Archer, *Novos Princípios do Urbanismo e Novos Compromissos Urbanos. Um léxico*, 2.ª Edição, Lisboa, Livros Horizonte, 2010, p. 133.

De acordo com o estudo *Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana*, da DGOTDU, o conceito de *acessibilidade* relaciona-se com a oferta de um determinado sistema de transportes de diversos modos, nas suas componentes: infraestrutura e serviços que nela operam a partir de um universo de diferentes origens.²³ Já o conceito de *mobilidade* — individual e coletiva — se refere à forma (apetência) como as pessoas/coletivos operam/usam as acessibilidades proporcionadas em cada momento e para cada deslocação, dentro de um quadro de alternativas modais possíveis.

Se a *acessibilidade* e a *mobilidade* se apresentam atualmente como partes componentes das políticas urbanísticas (políticas de cidades) e das políticas de transportes, a tendência é cada vez mais para acrescentar a estes outros dois conceitos: o de *mobilidade sustentável* e o de *cidadão multimodal*.

De acordo com o documento anteriormente referido, o primeiro destes conceitos representa um processo de reequilíbrio entre oferta e procura de modos de transporte, de forma a que se dê preferência a um sistema de transportes que vise minimizar a utilização do carro próprio, otimizando a utilização do transporte público e incrementando o uso dos modos suaves no sistema de transportes. Trata-se de um conceito que pressupõe que as pessoas disponham de condições que proporcionem deslocações com segurança e conforto, em tempos/custos considerados aceitáveis, e com a máxima eficiência energética e menores impactes ambientais.²⁴

Já o segundo - cidadão multimodal - se refere ao cidadão que nas suas deslocações otimiza a utilização do sistema de transportes à sua disposição no sentido da minimização do uso do automóvel individual. Pressupõe a capacidade dos cidadãos para escolherem a melhor solução de transporte para cada necessidade específica, e não a capacidade de “forçarem” a mesma solução (a automóvel) a todas as circunstâncias e necessidades. Havendo inúmeras soluções individuais de apoio à deslocação de pessoas sem custos ambientais e energéticos, a questão que se coloca é a da alternância e diversidade na utilização das soluções disponíveis.²⁵

(ii) Todos estes conceitos, relevantes no setor dos transportes, assumem igual importância em matéria de planeamento territorial. Existe, de facto, uma estreita interdependência entre a organização do território, o sistema de transportes e as condições de mobilidade de pessoas e bens, cuja abordagem e resolução constitui um dos temas centrais não apenas da política de transportes, mas também do ordenamento do território, do planeamento do espaço urbano e do desenho do espaço público.

Com efeito, os instrumentos de planeamento têm uma palavra a dizer a este propósito: por exemplo, o planeamento e gestão do território não devem impedir ou contrariar a mobilidade de pessoas e de bens, mas não se devem demitir de potenciar a alteração das condições em que se fazem as deslocações, reduzindo a necessidade da sua realização, da sua extensão e do recurso generalizado ao automóvel.²⁶ Por seu lado, ao planear o território, as entidades públicas não devem atender ou moldar o sistema urbano a uma única solução de mobilidade, devendo, antes, fornecer opções de escolha a este propósito.

Desta forma se insere no planeamento territorial os conceitos de *mobilidade sustentável* e de multimodalidade.

Mas não são o único instrumento para os promover. Existem, de facto, instrumentos especificamente voltados para as questões da mobilidade como sucede com os *planos de mobilidade e transportes*: instrumento de planeamento que define a estratégia global de intervenção em matéria de organização das acessibilidades e gestão da mobilidade, podendo ser de âmbito

²³ *Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana*, cit., p. 16.

²⁴ cfr. *Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana*, cit., p. 19.

²⁵ cfr. *Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana*, cit., p. 20.

²⁶ Este objetivo pode ser alcançado pela criação de maior densificação urbana, por contraposição à dispersão e pelo incentivo à mistura (mix) de usos urbanos por contraposição a um zonamento assente na separação espacial das funções urbanas.

regional, intermunicipal ou metropolitano ou de âmbito concelhio, resultando, neste último caso, num Programa de Ação do município no que respeita à gestão da mobilidade.²⁷

Importante é questionar, em face da existência de instrumentos específicos que se referem às questões da mobilidade, qual deve ser o papel dos planos municipais a este propósito.

4.6. O papel dos instrumentos de planeamento territorial

a) Integração dos transportes no planeamento municipal²⁸

Antes de mais, de acordo com o respetivo regime jurídico, a problemática dos transportes faz parte das preocupações a que os planos municipais não podem ficar alheios. Este facto tem repercussão no respetivo conteúdo material.

Assim, enquanto o *plano diretor municipal* — como instrumento definidor de um modelo de ocupação para a totalidade do território do município —, deve identificar a rede viária e a rede de transportes do município [artigo 85.º, n.º 1 alínea b) do RJIGT], o *plano de urbanização* — que procede à conceção geral da organização urbana —, deve determinar a rede viária estruturante, o sistema urbano de circulação de transporte público e privado e o sistema estacionamento [artigo 88.º, alínea b) do RJIGT] e o plano de pormenor — o mais concreto de todos —, tem de definir os espaços públicos de circulação viária e pedonal e de estacionamento [artigo 91.º, n.º 1, alínea c) do RJIGT], procedendo, ainda, à definição das regras para a ocupação e gestão dos espaços públicos [artigo 91.º, n.º 1, alínea g) do RJIGT].

Para que as questões atinentes aos transportes/mobilidade sejam devidamente ponderadas e integradas nos planos municipais, torna-se relevante que, logo na fase de inventariação da realidade existente (que se integra na fase inicial do seu procedimento de elaboração: a fase de análise e diagnóstico), seja feito o levantamento e a caracterização sumária das *infraestruturas de transportes* existentes — tornando-se relevante a articulação com eventuais planos setoriais, orientações estratégicas do setor e orientações dos planos regionais de ordenamento do território que existam (ou estejam em elaboração²⁹) na área de incidência do plano — e, ainda, a caracterização sumária do *tipo de serviço prestado* por essas infraestruturas.³⁰

Os planos municipais devem também proceder à identificação e localização dos espaços-canal do sistema de transportes público e privado, dos nós das redes de transportes (de passageiros e mercadorias) e dos interfaces (plataformas logísticas públicas), definindo, ainda, as regras respeitantes ao estacionamento público e privado.

No que concerne aos respetivos regulamentos, a integração destas questões diferencia-se em função do respetivo tipo de plano. Assim, os planos diretores municipais devem formular propostas quanto ao conceito de “acessibilidades” associado ao modelo territorial; identificar a hierarquia da rede viária municipal e a hierarquia das interfaces de passageiros; estabelecer diretrizes programáticas para a eventual expansão das redes, nós e interfaces; tomar opções quanto à dotação de estacionamento público e privado/zonas (mínimos e máximos), e definir corredores estruturantes de transportes/usos do solo.

²⁷ Sobre este instrumento cfr. *Diretrizes Nacionais para a Mobilidade, IPTM*.

²⁸ Sobre o relacionamento entre transportes e planeamento urbanístico cfr. *Integrating public transport & urban Planning: a virtuous circle, International Association of Public Transport, janeiro de 2009, consultável em <http://www.uitp.org/mos/focus/FPurbanplanning-en.pdf>* e Robert Cervero, *Integration of Urban Transport and Urban Planning*, in <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/115504/toronto99/assets/t-cervero-mod09.pdf>.

²⁹ A lei exige, de facto, que sejam tidos em consideração, no procedimento de elaboração de um plano, não apenas os planos já dotados de eficácia jurídica, mas também todos aqueles que se encontram em vias de elaboração (artigo 20.º, n.º 2 do RJIGT).

³⁰ A este propósito realce-se a importância de a avaliação das capacidades instaladas (oferta de serviços e da procura de transportes) ser realizada preferencialmente em *planos de mobilidade e transportes*.

Os planos de urbanização devem definir o conceito de circulação viária (incluindo número de vias por canal), estabelecer os corredores estruturantes para modos e usos (semi)-dedicados, explicitar o programa funcional de nós das redes e viabilidade prévia das interseções mais complexas, determinar as interfaces de passageiros e de mercadorias (públicas), definir os perfis transversais dos arruamentos mais representativos de cada nível hierárquico. Em termos regulamentares deve o plano de urbanização estabelecer ainda a dotação de estacionamento público e privado (mínimos e máximos).

No que concerne aos planos de pormenor, dada a sua escala de intervenção no território, devem proceder ao desenho dos espaços públicos das circulações pedonal e rodoviária (motorizada ou não), explicitar o programa funcional das interseções viárias, definir as acessibilidades rodoviárias a parques de estacionamento com um n.º elevado de lugares, localizar e dimensionar os corredores de transportes públicos e dimensionar interfaces de passageiros.³¹

b) Algumas questões particulares objeto de planeamento municipal

A título de exemplo, realçamos aqui algumas questões atinentes aos transportes cujo tratamento nos planos municipais, para além das questões referidas precedentemente, se apresenta como relevante.

(i) Assim, e desde logo, a abordagem da *acessibilidade pedonal* deverá constituir um tema central do planeamento e gestão urbanística municipais.³² O tratamento desta questão deve ser feita tendo como objetivo definir o seu papel (a) no desenvolvimento e consolidação de áreas habitacionais, potenciando o acesso dos moradores a serviços e equipamentos de proximidade, o acesso às redes de transportes públicos que integram os “bairros” nos outros níveis do sistema urbano, e a interação social; (b) na valorização funcional e qualificação urbana e ambiental dos eixos de ligação dos diversos espaços urbanos, especialmente os espaços habitacionais, e estes às áreas de centralidade, integrando percursos pedonais e cicláveis; (c) na integração e valorização urbana e ambiental dos transportes públicos, dos seus corredores dedicados e, em particular das interfaces multimodais, cujo funcionamento e eficiência dependem também das condições de acessibilidade e de circulação pedonal.

(ii) É também importante, no âmbito dos instrumentos de planeamento territorial, em especial dos planos diretores municipais, que se faça a avaliação das condições de acessibilidade, de forma a identificar áreas do território com potencial de utilização não aproveitado, e áreas saturadas ou deficientemente servidas por infraestrutura de transporte cujos usos ou densidades de ocupação devam ser ajustados. É que, como se afirma no *Guião Orientador - Acessibilidades, mobilidade e transportes nos planos municipais de ordenamento do território*, a elaboração ou revisão dos planos municipais constitui uma oportunidade para a identificação de áreas de *acessibilidade potencial* e da definição de estratégias de gestão do território no sentido de articulação do uso do solo (funções, atividades, densidade, compacidade) com as condições de acessibilidade proporcionadas pelas redes viárias e tipos de serviço de transporte (rodoviário, ferroviário, fluvial, pedonal e outros modos suaves) que possam estabelecer níveis adequados de conectividade entre os espaços. A este propósito os planos municipais devem identificar e avaliar situações de acessibilidade potencial, ponderando-as com outros fatores, nomeadamente de cariz social (avaliando os riscos de eventual desalojamento de populações residentes), económicos e sócio-económicos (deslocalização de empresas em atividade) e ambientais (avaliando as implicações no meio e sobre recursos naturais ou patrimoniais).³³

³¹ Sobre as questões de transportes a integrar nos planos municipais cfr. Cfr. *Guião Orientador*, cit., p. 82.

³² Cfr. neste sentido, expressamente, *Guião Orientador*, cit., p. 66.

³³ Cfr. *Guião Orientador*, cit., p. 74.

(iii) As opções dos instrumentos de planeamento podem ainda ser tomadas tendo em vista objetivos relacionados com a *qualidade do ar*.

Assim, se, por exemplo, no ordenamento do espaço se optar, no que concerne à localização espacial de atividades, pela proximidade de funções quotidianas, pode criar-se oportunidades à adoção de soluções de mobilidade suaves, reduzindo a dependência do transporte individual.³⁴ São, deste modo, favoráveis à melhoria da qualidade do ar, as opções de planeamento que dêem prioridade aos meios de transporte não poluentes (v.g. veículos elétricos) e à mobilidade suave (andar a pé, de bicicleta, etc.)³⁵; centralizem funções e serviços em áreas partilhadas como interfaces de transportes públicos e localizem atividades dependentes de transportes rodoviários mais poluentes (por ex. áreas industriais com transportes pesados) em zonas afastadas de atividades humanas mais sensíveis (por ex áreas residenciais, hospitais e centros de saúde, escolas).³⁶

c) Planeamento territorial e planeamento dos transportes/mobilidade

Tendo em conta o conteúdo material dos planos municipais, que os obriga a debruçar-se sobre questões relacionadas com a temática dos transportes, não restam dúvidas da necessidade da existência de uma estrita articulação e complementaridade entre eles e os estudos e planos de mobilidade e transportes, com vista tanto à adequada organização territorial das atividades e funções, como à eficiência das infraestruturas e serviços urbanos e à qualidade urbana e ambiental, nomeadamente do espaço público.

Não devem, porém, confundir-se estes dois tipos de instrumentos de planeamento (de ordenamento e de mobilidade): ainda que os planos municipais desempenhem importantes tarefas em matéria de transportes/mobilidade, não podem perder de vista aquela que é a sua específica função enquanto instrumentos de gestão territorial, isto é, instrumentos que procedem à organização e estruturação do território.

Nesta sua função devem os planos municipais, conforme a respetiva escala:

- Determinar as relações de acessibilidade a estabelecer e a privilegiar entre os diversos espaços em função dos seus usos e características morfo-tipológicas, com especial atenção à localização de funções e atividades indutoras de fluxos de pessoas e de bens;
- Estabelecer as redes de transportes constituídas pelos espaços-canaís que, com as suas diversas características funcionais e hierarquia, proporcionam as condições de acessibilidade no território;
- Definir as principais infraestruturas e equipamentos que integram as redes dos diversos modos de transporte, dos quais dependem as condições de eficiência e qualidade do seu funcionamento e dos serviços que prestam.³⁷

Já não lhes cabe, porém, como expressamente se afirma no *Guião Orientador - Acessibilidades, mobilidade e transportes nos planos municipais de ordenamento do território*, definir as redes

³⁴ Deve, de facto, dar-se prioridade a um planeamento do território que reduza a necessidade de utilizar o transporte individual (urbanismo de proximidade)

³⁵ Para alcançar este objetivo, devem ser tomadas decisões que visem (1) ampliar as redes de corredores dedicados aos transportes públicos e modos suaves; (2) valorizar os acessos às interfaces de transportes públicos (TI, peões, modos suaves, “park and ride”, estacionamento de longa duração e baixo custo); (3) melhorar a localização de paragens de transportes públicos mais em função das condições de acessibilidade pedonal e menos da otimização da circulação automóvel; (4) garantir continuidade, segurança, conforto e atratividade aos percursos pedonais; (5) promover ruas pedonais/comerciais associadas ao desenvolvimento de centralidades urbanas quando em presença de altas densidades comerciais; (6) eliminar barreiras físicas no espaço público; (7) organizar espaços para cargas e descargas e micro-plataformas logísticas de apoio ao abastecimento de zonas comerciais; (8) densificar áreas urbanas de grande acessibilidade; (9) reduzir a monofuncionalidade dos espaços urbanos, diversificando os usos de solo. Cfr. *Guião Orientador, cit., p. 77*.

³⁶ *Idem, p. 77-78*.

³⁷ *Ibidem, p. 21*.

de serviços de transportes, os níveis de prestação de serviços, as condições da sua exploração (nomeadamente percursos, horários e tarifas, material rolante ou correspondências), nem as políticas de gestão do estacionamento do estacionamento público, embora possam, por a gestão das acessibilidades ser determinante para a qualidade do espaço urbano, recomendar ou definir medidas para a utilização das infraestruturas e do espaço público. Podem, assim, explicitar limites de velocidade atendendo às condições ambientais e de segurança pretendidas nas áreas atravessadas e definir normas para afetação de áreas máximas e mínimas para estacionamento. Podem também proceder à localização e integração urbanística de paragens de transportes públicos e coletivos, à definição de critérios e/ou implantação de vias dedicadas a transportes públicos e coletivos, ao estabelecimento de regras e/ou locais para cargas e descargas e à definição de critérios para a organização e dimensionamento de interfaces de transportes no sentido da sua adequada integração urbanística.³⁸

Se tentarmos delimitar, em traços largos, e a propósito desta temática, o âmbito do planeamento territorial e o âmbito do planeamento de transportes/mobilidade, podemos afirmar que ao primeiro cabe organizar espaços que proporcionem adequadas condições de acessibilidade entre atividades e funções urbanas localizadas ou a implantar no território e ao segundo organizar as redes e serviços de transportes que, no mesmo território, dêem resposta à procura de deslocação de pessoas e bens.

Não obstante a diferença, designadamente em termos de função, entre os planos territoriais e os planos de mobilidade e transportes, estes apresentam-se como relevantes documentos auxiliares para a elaboração daqueles, ainda que não sejam os únicos, podendo os municípios lançar mão de um conjunto de outros instrumentos de estudo e de projeto no domínio dos transportes/mobilidade, os quais podem ter um relevante papel de auxiliar na tomada da decisão de planeamento (para demonstração da viabilidade das mesmas). Referimo-nos, designadamente, a *estudos de circulação, estudos de dotação e gestão estratégica de estacionamento, estudos de tráfego, etc.*

5. Breves notas conclusivas

Em face de tudo quanto foi referido podemos concluir pela necessidade imperiosa de articulação e integração das questões dos transportes e da mobilidade/acessibilidade (preocupações setoriais) nos instrumentos de ordenamento do território, em especial nos planos municipais. A articulação entre as políticas de transportes e as políticas urbanas é, de facto, um imperativo que deve ser prosseguido se se pretender garantir cidades acessíveis a todos e, deste modo, mais sustentáveis e, portanto, mais eficientes inclusive do ponto de vista social.

Para alcançar este desiderato é importante que as preocupações atinentes à mobilidade/transportes estejam na génese das soluções urbanísticas, conformando-as ou condicionando-as (isto é, ajudando à sua fundamentação) devendo, por isso, ser introduzidas logo no início do processo de planeamento e não somente *a posteriori* “quando se chama o engenheiro para dimensionar as vias e fazer o estudo de tráfego”.

Apenas desta forma se garantirá a todos o acesso e o direito à cidade e, deste modo, à qualidade de vida que é o fim último que o ordenamento do território deve prosseguir.

Palavras-chave: planeamento territorial, transportes, mobilidade, acessibilidade, mobilidade sustentável.

Fernanda Paula Oliveira

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito de Coimbra

³⁸ Cfr. *Guião Orientador, cit., p. 21 e ss.*