

Cidades que se Movem: Pulsares, Mobilidades e Transportes

Resumo

Pensar as cidades sustentáveis implica estarmos conscientes das suas carências e dos seus excessos, ambos os processos influenciando na qualidade de vida nas urbes. O artigo discorre sobre as políticas públicas (europeias e nacionais) do transporte urbano rodoviário de passageiros, propondo-se contribuir para o debate sociojurídico desta temática em torno da construção de um padrão de mobilidade urbana que exige uma mudança nos comportamentos, valores e paradigmas atuais.

1. Contextualização da problemática

Um dos problemas mais apaixonantes e presentes nas sociedades do terceiro milénio é o de abordar as novas formas de estruturação e funcionamento das cidades, o espaço real no qual nos movemos e simbolizamos a nossa existência. Neste sentido, uma das propostas atuais que explicitamos, consiste em mobilizar o conjunto das sinergias sociais, culturais, económicas e políticas para iniciar, num ritmo oportuno e pertinente, a configuração das cidades de modo separado e como objeto de atenção individualizada. Isso implica, por um lado, encorajar os poderes públicos a reforçarem os mecanismos de cooperação e de integração entre atores e políticas; e, por outro lado, reorientar as funções da administração pública – convidada a ocupar-se de problemas atuais que justificariam por si só a sua existência. Situadas no presente estas materializações não devem, como se depreenderá, contribuir para qualquer tipo de desconsideração sobre as experiências de outros espaços e tempos. Estaria concluída a proposta? Não! Proceder com oportunidade, pertinência e intensidade na configuração de cada urbe implica, ainda, integrar e coordenar as ações plurais que compõem de forma casuística e desconexa, porque na base dos critérios que ordenam o agir público assenta, inequivocamente, o postulado da dignidade da pessoa humana, pois que as cidades são para as pessoas e não as pessoas para as cidades...¹.

Explanaada sumariamente a proposta que acolhemos para abertura de mote sobre as possibilidades atuais e de futuro das cidades, importa agora reconhecer que vamos considerar que estes espaços de representação dos quotidianos tendem a funcionar à maneira do organismo vivo. Numa analogia com o organicismo do século XIX, e alinhando o nosso posicionamento com o de Herbert Spencer, facilmente se poderá dizer que também as cidades possuem órgãos, sistemas, redes, centros de comando... E, de entre os organismos de cidade que são objeto de

¹ Cfr. Eloísa Carbonell Porras e Tomás Cano Campos, *Los Transportes Urbanos*, Lustel, 1ª Ed., 2006, p.21.

justificado interesse estão a mobilidade urbana e o sistema de transporte urbano, pois, como se reconhece, ambos são pilares cruciais do desenvolvimento sustentável².

Assim, pensar as cidades sustentáveis implica estarmos conscientes das suas carências (de serviços de transporte acessíveis, de recursos energéticos...) e dos seus excessos (de motorização rodoviária, de poluição sonora e atmosférica...), ambos os processos contribuindo para o aumento de um amplo conjunto de externalidades que estão na origem da degradação da qualidade de vida humana e da urbe. Neste contexto, como evidenciaremos, são não somente necessárias medidas políticas coordenadas e integradas de incentivo para implementar meios de transporte acessíveis, socialmente aceitáveis, economicamente viáveis e ambientalmente saudáveis como também o planeamento integrado de políticas públicas deve ser assumido como um pré-requisito primordial para que a mobilidade e o transporte urbanos contribuam conjuntamente para a real concretização das cidades sustentáveis³.

Como expressa muita da literatura sobre planeamento e gestão urbanística, o sistema de transporte urbano de passageiros assumiu protagonismo direto nos modos de configurar as cidades, constituindo-se mesmo, mantendo nós as metáforas organicistas, como que num sistema arterial deste organismo vivente que é urbe; um sistema arterial que deverá estar à altura das circunstâncias (das expectativas e das necessidades) na sua qualidade de catalisador dos pulsares urbanos sem, contudo, gerar disfunções – “um pouco à maneira da tensão arterial das pessoas onde não se deve pecar nem por defeito nem por excesso”⁴.

A temática adensa-se mais ainda se anuirmos que a administração pública, atualmente, não somente está convocada a assumir atos de planeamento e gestão em exclusivo como também mostrar-se interessada em abrir novas oportunidades e estabelecer consensos entre impulsos diversos e heterogêneos, como são a regulação das atividades humanas. Neste domínio, pensamos poder afirmar que, ao adquirirem uma relevante dimensão pública, os transportes urbanos de passageiros interferem decisivamente não somente na mobilidade das pessoas (um direito social), na acessibilidade das pessoas (um vetor de cidadania) como também modelam o acesso a outros direitos sociais (saúde, educação, habitação...).

Difícil tarefa (a proteção do ambiente e da qualidade de vida urbana) nos é acometida neste limiar do milénio e que a todos (políticos, juristas, sociólogos, urbanistas, cidadãos em geral) reclama coordenação e coerência. Na verdade, pensar a mobilidade urbana e o transporte urbano de passageiros no contexto das cidades-rede parece-nos, até, corresponder a uma espécie de unidade de medida no âmbito do Direito dos Transportes; ou seja, salvo algumas exceções, tudo é reticular.

Como enunciámos supra, a mobilidade urbana e os transportes urbanos de passageiros são dois pilares decisivos para a vida individual e coletiva, um campo de estudo complexo e instigante que importa desentranhar do reino das dificuldades passando-o para o reino das oportunidades.

Atualmente é difícil imaginar como uma sociedade com elevado grau de especialização, laboral, familiar, escolar..., poderia funcionar sem um efetivo sistema de transporte que possibilite a circulação de pessoas, bens, serviços e informações em condições de eficácia e de eficiência.

² A definição mais compartilhada de “desenvolvimento sustentável” é a que se encontra inscrita no Relatório Brundtland (1987), segundo a qual o desenvolvimento é sustentável se satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras possam satisfazer as suas próprias necessidades. Esta definição foi retomada e ampliada na Declaração do Rio (ONU, 1992). No ordenamento jurídico português o conceito de desenvolvimento sustentável foi elevado, na Revisão Constitucional de 1997, a nível Constitucional. A noção de “desenvolvimento sustentável” encontra guarida no corpo do n.º 2 do art.º 66.º da Lei fundamental, quando aí se afirma que “para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável”, incumbe ao Estado um conjunto de ações que são elencadas nas oito alíneas desse mesmo n.º 2 do art.º 66.º, bem como na alínea a) do art.º 81.º, da CRP, que estabelece como tarefa prioritária do Estado no âmbito económico e social “promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”.

³ Sobre esta temática, ver: Cidades de Amanhã desafios visões e perspectivas, União Europeia, outubro 2011.

⁴ op. cit., p. 25.

Esta necessidade de uma mobilidade ampliada encontra a sua plena justificação especialmente nas contemporâneas cidades-rede – cidades que acolhem no seu seio os impactos da desestabilização do espaço-tempo, do desaparecimento do tempo de trabalho como “sincronizador” social e das novas tecnologias de informação e de comunicação como instrumentos de individuação ou de socialização – pois elas não são mais apenas os lugares onde vive a maior parte das pessoas mas sobretudo os loci onde se concentram as principais atividades geradoras de mobilidade e de transporte urbanos como o local de trabalho, os serviços de saúde, as escolas, as atividades de lazer e cultura, entre outras. E é esta heterogeneidade que pulsionando em distintos ritmos constitui, em nosso entendimento, um dos problemas fulcrais da mobilidade urbana e dos transportes urbanos de passageiros na atualidade.

No entanto, importa reconhecer que apesar da intensa política pública que comparece nos dois campos analíticos, designadamente através de propostas oriundas do Direito Europeu, o campo dos transportes urbanos de passageiros, quando comparado com o campo da mobilidade urbana, permanece não apenas relativamente estanque em relação a outros modos de transporte (aéreo, marítimo...) como a qualidade das suas prestações não é a mais desejável ainda que os seus custos se mantenham crescentes.

Outros dois entraves à afirmação do transporte urbano de passageiros no contexto da mobilidade ampliada são: por um lado, a forte tendência para a expansão suburbana das cidades – a adoção de um modelo descontínuo e disperso de cidade que origina fenómenos de urbanização híper-disseminada (refletida em modelos urbanísticos de zonificação fragmentada) muito exigentes em matéria de mobilidade coloca em causa uma resposta eficiente dos transportes urbanos; por outro lado, a existência de uma política de infraestruturas viária orientada para o uso do automóvel privado – a ampliação da capacidade infraestrutural para os meios motorizados privados estimula o seu uso em detrimento de outros modos como sejam o transporte urbano de passageiros ou os meios não motorizados (caminhadas a pé, deslocações em bicicleta...).

O resultado de tudo isto é um sistema de transporte motorizado individual hipertrofiado, um sistema de transporte coletivo urbano estancado e de maiores custos económicos, sociais e ambientais no âmago dos atuais padrões da mobilidade urbana, o que corrobora a nossa enunciação supra de que o transporte coletivo urbano se encontra num círculo vicioso...

Contrariar esta tendência, apoiando a comparência de um ciclo virtuoso que integre mobilidade e transporte urbanos passa, necessariamente, por colocar na agenda política e mediática da União Europeia e dos seus Estados-membros ambas as temáticas como reais impulsionadores do crescimento e do desenvolvimento sustentável local e não somente como elementos residuais (mais um do que outro, como observámos supra) das diretrizes emitidas em geral, e, por outro lado, por uma nova orientação que seja capaz de garantir maior eficiência e atratividade dos serviços de transporte de passageiros. Por este viés, a interrelação entre as políticas urbanísticas e de transporte é clara, pois são elas quem, em última instância, determinam a gestão da procura urbana de mobilidade e, assim, condicionam as possíveis respostas à mesma.

Queremos com isto dizer que as práticas rotineiras de adequar ex post o sistema de mobilidade às projeções urbanísticas devem ser definitivamente encerradas e comutadas por políticas que integrem e compatibilizem ex ante a planificação urbanística com um sistema de mobilidade realista, pragmatista e viável desde um ponto de vista técnico, socioeconómico e ambiental.

Neste contexto, abordar a temática da mobilidade urbana e do transporte urbano, associando ambos os vetores à ideia de cidades sustentáveis no nível local, para a fazer comparecer na agenda pública, é importante, no nosso entendimento, por diferentes ordens de razões: primo, porque afirmar a preocupação com o meio ambiente e a qualidade de vida é uma ideia atual: o cuidado, a proteção e preservação do meio ambiente, favorecido ou desfavorecido pelos modelos de mobilidade e modos de deslocação é, de facto, um dos sinais do nosso tempo; secundo, porque nos modernos Estados democráticos – e, por pressuposto, Portugal (art.º 2º da CRP) – a tensão descentralizadora que se faz sentir

evidencia o protagonismo do “local” na afirmação do Estado de Direito. Trata-se, aliás, de uma nova dimensão e exigência da nossa época – a de reorientar a administração para os cidadãos na realização da cidadania, revalorizando o papel das autarquias locais; terceiro, porque neste contexto se proclama, entre outros, a intervenção do Direito, pois que é aqui que a juridicidade se reclama no seu todo, no sentido de que a norma, se é importante, ela é somente um meio através do qual se quer almejar resultados.

Enunciadas as razões justificativas da nossa abordagem, importa, por fim, dizer que do ponto de vista da estruturação, o artigo acolhe uma versão estratégica – ao estabelecer as diretrizes gerais dos sistemas de mobilidade e de transporte urbano de passageiros, somadas a uma listagem de programas e ações a implementar – deixando a versão executiva para futuras incursões neste domínio. Já no campo da intencionalidade, o artigo comporta um duplo propósito: por um lado, contribuir para o debate das políticas públicas de transportes urbanos de passageiros; por outro lado, destacar o papel do enquadramento jurídico (nacional e europeu), na afirmação de um novo paradigma de mobilidade sustentável nas cidades.

2. Da mobilidade nas cidades

2.1. Breve introdução

Na esteira do atual modelo de desenvolvimento económico ocidental, pensado com base no crescimento inclusivo, sustentável e inteligente⁵, destacamos no presente artigo a importância da preservação da qualidade de vida nas cidades, esses loci que reúnem muitas das qualidades/capacidades que apoiam as economias modernas de sucesso, pois como se assinala no documento da Comissão Europeia sobre as políticas de coesão e as cidades (“Política de coesão e cidades: contribuição urbana para o crescimento e o emprego nas regiões”. CE, 2006), as cidades continuarão a ser uma prioridade da agenda política da União Europeia. Neste documento defende-se que os parceiros devem incentivar, entre outros aspetos, transportes públicos mais acessíveis, eficazes, eficientes e integrados; fomentar modos de transporte mais flexíveis ou alternativos; melhorar a mobilidade e o acesso a pessoas que não têm carro e aumentar a cooperação entre fronteiras municipais.

Para tornar as cidades mais atrativas e sustentáveis, a União Europeia destaca quatro grandes temáticas, distribuídas por distintas finalidades: i) acesso aos transportes e mobilidade – auxiliar as cidades a melhorar a acessibilidade a mercados mais vastos na UE e fora dela e a aumentar a sua mobilidade interna. ii) qualidade dos serviços – as cidades devem garantir, entre outros aspetos, serviços vitais de qualidade, eficientes e acessíveis em toda a zona urbana; promover a igualdade de género, o acesso a imigrantes e a grupos culturalmente excluídos; iii) qualidade do ambiente natural e edificado – para contrariar a degradação ambiental motivada pelo crescimento urbano desordenado as cidades devem prosseguir, entre outros objetivos, a reabilitação de zonas industriais abandonadas e proteger os terrenos virgens; investir em infraestruturas físicas e na gestão ativa dos transportes; promover a eficiência energética⁶; e, iv) oferta cultural – fomentar uma vida cultural intensa, que integre a oferta de equipamentos e de manifestações culturais de forma a construir pontes entre as comunidades.

Mas, como é óbvio, não é suficiente querer para que as cidades tenham sucesso. Para que essa aspiração se concretize é crucial dispor dos meios necessários. Como preconiza a Comissão, são

⁵ Sobre esta temática, ver: Estratégia «Europa 2020» <http://ec.europa.eu/europe/2020>

⁶ Cfr. Livro Verde da Comissão Europeia ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Adaptação às alterações climáticas na Europa – possibilidades de ação da UE (COM (2007) 354 final); ver ainda: projeto PESETA – Impactos das alterações climáticas na Europa: <http://peseta.jrc.es/>.

relevantes neste campo o financiamento e a governação (especialmente o processo de tomada de decisões). No entanto, o mais relevante conjunto de princípios enunciados pela Comissão incide sobre a governação das zonas urbanas como sejam: a) incentivar uma maior colaboração entre as cidades – não obstante as finalidades diferentes e legítimas é crucial que as cidades adquiram dimensão crítica e colaborem entre si de forma eficaz para otimizar o progresso da região urbana; b) uma abordagem integrada para o desenvolvimento urbano – sendo este um processo complexo e de longa duração, exige-se a coordenação dos setores públicos, privados e associativos, através da integração compartilhada de objetivos de políticas económicas, sociais e ambientais capazes de mobilizar parceiros essenciais para participar na planificação, implementação, monitorização e avaliação dos programas urbanos; c) o envolvimento dos cidadãos – as cidades devem fomentar não somente o reforço das capacidades dos grupos de cidadãos, especialmente através da administração eletrónica (e-government), como também tentar reduzir o fosso cultural que muitas vezes existe e que impede a colaboração entre políticos, funcionários e partes interessadas; e, d) a aprendizagem a partir da experiência (boas práticas) – sendo crucial não desperdiçar recursos escassos, as cidades devem utilizar ao máximo a experiência acumulada nos programas europeus (urbact, por exemplo) e noutras redes europeias, nacionais e locais⁷.

Como se constata, estamos num momento crucial do debate sobre o futuro das cidades europeias. O seu potencial contributo para o aumento da competitividade económica e da coesão social foi reconhecido de uma forma clara por muitos governos nacionais e por grupos de interesses urbanos em toda a Europa. Estão hoje suficientemente identificadas algumas ambições políticas fundamentais e alguns princípios de funcionamento. Por outro lado, existe um consenso generalizado a respeito da necessidade de se elaborar uma agenda urbana ambiciosa, que inclua e conexe mobilidade e transportes urbanos, mas com uma melhor interligação com as demais políticas públicas. O desenvolvimento económico, os transportes públicos, o acesso aos cuidados de saúde, ao ensino superior e à formação, entre outros, ultrapassa as fronteiras locais, pelo que, o valor agregado da cooperação deve ser amplamente reconhecido e admitido. Mas porque os ideais têm de ser postos em prática, ideais operativos, vejamos como a União Europeia tem vindo a promover os seus objetivos de uma mobilidade urbana para a qual contribui, decididamente, o transporte urbano de passageiros.

2.2. A política de transportes e os velhos/novos problemas da mobilidade urbana: a centralidade dos transportes urbanos

2.2.1. A política europeia de transportes urbanos: breve abordagem

A política europeia de transportes⁸ visa, grosso modo, conciliar as necessidades crescentes de mobilidade dos cidadãos com os objetivos da Estratégia «Europa 2020». Neste sentido,

⁷ Neste sentido cfr. Política de coesão e cidades: contribuição urbana para o crescimento e o emprego nas regiões. CE, 2006. Em 2010, a CE lançou um amplo processo participado de reflexão «Cidades do Amanhã» sobre os desafios do futuro para as cidades europeias. O relatório de síntese «As cidades de amanhã – Desafios, visões e percursos para o futuro» deu origem ao livro *Cidades de Amanhã desafios visões e perspectivas*, União Europeia, outubro 2011.

⁸ Sobre a política europeia de transportes associada a um conjunto de documentos e diretrizes que estão na origem da instituição da política comum de transportes no âmbito da união europeia ver: http://europa.eu/legislation_summaries/transport/bodies_objectives/l24461_pt.htm, bem como sobre a aplicação do enquadramento europeu supra elencado ao setor dos transportes em Portugal e documentos da política nacional que enquadram o setor, cfr., entre outros: Plano Estratégico de Transportes 2008-2020 – Ministério de Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), maio de 2009, e ainda o Plano Estratégico de Transportes no Horizonte 2011-2015, do Ministério da Economia e do Emprego (MEE), outubro de 2011. Sobre o direito administrativo dos transportes, perspectivado sobre o papel do Estado na oferta e garantia do transporte, sua intervenção nos diversos subsectores e instrumento económico-financeiros que presentemente são utilizados na concretização dos objetivos da política de transportes, vide especialmente SUSANA TAVARES DA SILVA, *Direito administrativo dos transportes*, Tratado de Direito Administrativo Especial, Vol. V, Almedina, 2011, pp. 425-538.

associa-se ao fomento do mercado interno e à abertura à concorrência, na medida em que estas são duas das condições que levam à inovação e à integração das redes.

Em termos comparados com outros setores, o setor dos transportes é aquele onde se registam as primeiras políticas europeias comuns, sendo regido atualmente pelo Título VI (artigos 90.º a 100.º do TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Desde a entrada em vigor do Tratado de Roma (1958) que a política europeia de transportes se centra na remoção de barreiras entre os Estados-membros, especialmente os observados no nível das fronteiras entre Estados, tendo contribuído amplamente para a livre circulação das pessoas, dos bens, dos serviços e das informações. Se, desde então, e durante um longo período, as grandes orientações estratégicas da União Europeia visavam realizar o Mercado Único Europeu, assegurar o desenvolvimento sustentável, desenvolver as grandes redes na Europa, reforçar a segurança e desenvolver a cooperação internacional, num contexto mais recente (especialmente a partir dos anos noventa) assiste-se a uma viragem na política europeia comum dos transportes.

Como se refletiu essa viragem? O que trouxe ela de novo para o transporte urbano rodoviário de passageiros? A resposta a estas duas questões, enquadradas com o guião argumentativo do artigo, é dada através da análise, não exaustiva, aos Livros Brancos e aos Livros Verdes emitidos pela Comissão na primeira década deste milénio.

Com a publicação do Livro Branco “A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções”, de 12 de Setembro de 2001 [COM (2001) 370 final] a política europeia de transportes tem estado orientada para um desenvolvimento harmonioso e coerente dos diversos modos de transporte, sobretudo através da estratégia de co-modalidade, ou seja, a utilização de cada modo de transporte naquilo que de mais eficaz ele denota.

De entre as diversas orientações estratégicas proclamadas no Livro Branco de 2001 pensamos ser particularmente relevante a consagrada à racionalização *do transporte urbano*, sobressaindo aí as necessidades de iniciar uma política energética diversificada para os transportes, a criação de um novo quadro regulamentar para os combustíveis de substituição⁹ e o estímulo à procura através da experimentação e da promoção de boas práticas¹⁰.

O Livro Branco de 2001 foi revisto em 2006¹¹. Grosso modo, os objetivos gerais da política europeia de transportes mantiveram-se os mesmos, sendo de destacar a afirmação de uma mobilidade concorrencial, em condições de segurança intrínseca e extrínseca e respeitadora do ambiente, empreendimento este em plena consonância com a “Agenda de Lisboa revista” em matéria de emprego e crescimento (2005) e com a “Estratégia de Desenvolvimento Sustentável”¹².

⁹ Os esforços de investigação e desenvolvimento permitiram igualmente realizar progressos no desenvolvimento de novos veículos que funcionem com energias de substituição de menores emissões. A utilização de energias de substituição já encontra no transporte urbano um mercado favorável à sua expansão. Várias grandes cidades europeias já lançaram o movimento: No seu Livro Verde sobre a segurança do aprovisionamento energético da União Europeia, a Comissão já propôs como objetivo para o transporte rodoviário a substituição, até ao ano 2020, de 20% dos combustíveis clássicos por combustíveis alternativos.

¹⁰ O congestionamento é, a par da poluição — dois fenómenos que estão intimamente ligados —, uma das causas do «mau viver» nas cidades. A utilização exagerada de veículos motorizados particulares é uma das suas principais causas. Assim, é necessário tornar mais atrativas as soluções que podem constituir uma alternativa ao automóvel, tanto em termos de infraestruturas [linhas de metro e de elétrico, pistas para bicicletas, corredores prioritários para os transportes coletivos] como em termos de serviços prestados (qualidade da oferta, informação aos utentes). Os transportes coletivos devem oferecer níveis de conforto, de qualidade e de rapidez à altura das expectativas dos cidadãos. Mais ainda, é essencial que os transportes coletivos se adaptem às transformações da sociedade, designadamente no que se refere aos novos pulsares/ritmos urbanos que compõem atualmente com novas temporalidades.

¹¹ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Manter a Europa em Movimento: Mobilidade sustentável para o nosso continente — Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes (SEC (2006) 768/COM/2006/0314 final).

¹² Cfr. Comunicação da Comissão de 15.05.2001 “Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: estratégia da união Europeia para o desenvolvimento sustentável (proposta da Comissão ao Conselho Europeu

Ainda no âmbito desta Revisão Intercalar (ponto 4.5. *Transportes Urbanos*), assumiu-se que a União Europeia poderia contribuir amplamente para a reforma do setor, promovendo o estudo e o intercâmbio das melhores práticas em todos os Estados-membros em domínios como as infraestruturas de transporte, a gestão do tráfego e do congestionamento, os serviços de transporte público, a tarifação das infraestruturas, o planeamento urbano, a segurança intrínseca e extrínseca e a cooperação com as regiões limítrofes.

Na verdade, as consultas públicas realizadas pela Comissão revelaram um grande interesse por um contributo da União Europeia, declarando a Comissão, na esteira da experiência obtida na Iniciativa CIVITAS¹³ e na Estratégia Temática sobre Transportes Urbanos¹⁴, continuar a promover a investigação no domínio da mobilidade urbana. De igual modo é proclamada a intenção de publicar legislação sobre serviços de transportes públicos, proporcionando um quadro jurídico claro e estável que prevesse o investimento em transportes públicos de qualidade, não poluentes e eficientes, bem como um exame à existência de obstáculos à política europeia de transportes urbanos e à existência de consensos para desenvolver soluções conjuntas entre os Estados-membros. Por outro lado, ficou assente como ação: publicar um Livro Verde sobre os transportes urbanos (em 2007) a fim de identificar o potencial valor acrescentado europeu relativamente a ações no nível local, ação esta que até hoje está por concretizar.

No campo da ação da mobilidade urbana importa referir que a Comissão adotou o Livro Verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, publicado em 25 de Setembro de 2007, o qual se propõe contribuir para o objetivo de vilas e cidades mais verdes e descongestionadas, para uma mobilidade urbana mais inteligente e melhores transportes urbanos para os cidadãos europeus¹⁵. O Livro Verde define ainda uma agenda para a mobilidade urbana, respeitando as responsabilidades das autoridades locais, regionais e nacionais sobre o assunto.

Uma ideia central da futura estratégia é a necessidade de fundir as diferentes políticas de mobilidade urbana numa abordagem única, promovendo a emergência de uma «cultura da mobilidade urbana» que seja capaz de incluir o desenvolvimento económico, as acessibilidades e a melhoria da qualidade de vida e do ambiente. Para materializar essa estratégia, o Livro Verde identifica cinco desafios: 1) *umentar a fluidez nas cidades*: promover a co-modalidade; incentivar o transporte a pé e de bicicleta; otimizar a utilização do automóvel; executar uma política de estacionamento adaptada; favorecer as ligações diretas entre transportes públicos; instaurar sistemas de portagens urbanas; promover a introdução de sistemas de transportes inteligentes (STI) ...; 2) *reduzir a poluição*: apoiar a investigação e o desenvolvimento tecnológico; promover o intercâmbio de boas práticas no domínio dos transportes urbanos; favorecer uma política de contratos públicos respeitadora do ambiente; promover a “condução ecológica”; favorecer a utilização de sistemas de gestão do tráfego (Programa Galileo)¹⁶ ...; 3) *transportes urbanos inteligentes e mais acessíveis*: sistemas de tarifação inteligentes; gestão dinâmica das infraestruturas existentes; divulgação maciça das boas práticas no domínio dos STI...; 4) *segurança*: melhorar a segurança dos veículos e a qualidade das infraestruturas; incentivar os cidadãos a adquirirem melhor consciência dos seus comportamentos...; 5) *uma nova cultura de mobilidade urbana*: a materializar por via da educação, da formação e da sensibilização.

de Gotemburgo)” [COM (2001)264 final]. Ver ainda Comunicação da Comissão, de 13.12.2005, relativa à revisão da Estratégia por um desenvolvimento sustentável – Plataforma de Ação [COM (2005) 658 final]. Entre nós, ver Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2015), Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

¹³ www.civitas.initiatives.org

¹⁴ Ver ainda “Estratégia temática sobre ambiente urbano” [COM (2005) 718, de 11 de janeiro de 2006].

¹⁵ [COM (2007) 551 final]. O objetivo do Livro Verde, resultado de uma vasta consulta pública, e que teve entre nós resposta [Resposta Portuguesa ao Livro Verde - Para uma nova cultura da mobilidade urbana, 15 de Março, 2008 – IMTT], consistiu em lançar o debate sobre as problemáticas específicas dos transportes urbanos e encontrar soluções aplicáveis no nível europeu.

¹⁶ Cfr. http://es.europa.eu/enterprise/policies/satnav/galileo/index_en.htm

Mais recentemente registou-se a emissão de um novo Livro Branco “Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos”, de 28 de março de 2011¹⁷.

De entre as múltiplas orientações inscritas no Livro, no que contende com os transportes urbanos e suburbanos ecológicos volta-se a reafirmar a necessidade de dar uma resposta eficaz às externalidades produzidas por este modo de transporte¹⁸. Por outro lado, pugna-se por uma quota-parte maior dos meios de transporte coletivos na resposta à procura de mobilidade, combinada com obrigações mínimas de serviço, o que permitirá aumentar a densidade e frequência do serviço, criando, assim, um círculo virtuoso favorável aos transportes públicos.

No nível do planeamento urbanístico da mobilidade urbana e das infraestruturas, o Livro não deixa de assinalar como de elevada importância facilitar as deslocações a pé e de bicicleta, assim como a necessidade de promover a utilização de veículos mais pequenos, mais ligeiros e mais especializados no transporte rodoviário de passageiros.

No seu conjunto, estas duas medidas representariam um contributo substancial para a redução da pegada carbónica do transporte urbano, além do potencial que têm de servir de banco de ensaio das novas tecnologias e de se implantarem rapidamente no mercado. A tarifação das infraestruturas rodoviárias e a supressão das distorções fiscais são igualmente assinaladas como instrumentos capazes de incentivar a utilização dos transportes públicos e a introdução gradual de sistemas de propulsão alternativos.

A qualidade, a acessibilidade e a fiabilidade dos serviços de transporte são aspetos a reter com redobrada atenção, pois que se entende, dados os novos ritmos e pulsares das urbes, que horários convidativos, conforto, acessibilidade, fiabilidade dos serviços, segurança (safety and security), disponibilização de informação sobre a duração dos trajetos e itinerários alternativos e integração intermodal são as principais características de um serviço de transporte coletivo de passageiros de qualidade.

Mas, pensar a mobilidade urbana implica ter presente que, além do binómio território/ transportes, o qual implica uma ligação integrada entre o planeamento urbanístico e o planeamento dos transportes, um outro binómio se avoca em termos de integração do espaço europeu: o binómio coesão/transportes, o qual remete diretamente para o direito à mobilidade universal. Como está demonstrado e documentado, os transportes, e, muito especialmente, os transportes urbanos de passageiros, são portadores endógenos de múltiplas dimensões da coesão social e, nessa medida, podem contribuir para minorar as desigualdades sociais e combater o isolamento. Daí que, toda a abordagem ao setor dos transportes urbanos de passageiros deva iniciar-se por distinguir se estamos perante fenómenos de mobilidade ampliada (life style mobility) ou de mobilidade reduzida – por opção ou por constrangimento. Mas importa reconhecer que o direito à mobilidade não é reclamado por todos de igual modo. Para alguns, a mobilidade é um modo de vida, podendo fomentar fenómenos de hiper mobilidade; para outros, a mobilidade é constrangimento e, neste sentido, pode induzir fenómenos de mobilidade reduzida, o que não deixa de ser um fator de exclusão. Assim, o principal desafio a enfrentar é a acessibilidade de todos às diversas atividades (emprego, escola, serviços, comércio...), o que implica eliminar um conjunto de barreiras (físicas, tarifárias, informacionais...) que condicionam os modos de deslocação.

Em conformidade com a consideração metodológica supra, para que o objetivo da “mobilidade para todos” possa ser materializado, haverá de reconhecer-se ex ante e ex post uma política de proteção dos direitos dos passageiros no espaço geopolítico da União Europeia¹⁹.

¹⁷ [COM (2011) 144 final].

¹⁸ Estes são responsáveis por cerca de 25% do total das emissões de CO₂ do sector dos transportes; é nas cidades que ocorrem 69% dos acidentes de viação. A retirada gradual dos veículos de «motorização convencional» do meio urbano representa um importante contributo para diminuir significativamente a dependência do petróleo, o volume de emissões de gases com efeito de estufa e a poluição sonora e atmosférica local.

¹⁹ No campo da política de proteção de direitos dos passageiros, a União Europeia já estabeleceu um *corpus glo-*

Como se constata, na esteira dos objetivos de desenvolvimento sustentável da União Europeia que implicam a promoção e desenvolvimento dos transportes coletivos de passageiros, com vista a reduzir, tanto quanto possível, as deslocações individuais, reconhece-se, pois, que a promoção dos direitos dos passageiros é um pré-requisito para promover e fomentar o uso dos transportes de passageiros, reequilibrando a relação entre utentes e transportadores.

2.2. Os transportes urbanos em Portugal: breve abordagem

Tomando, por ora, o enquadramento legislativo sobre os transportes urbanos em Portugal e, especialmente, os transportes urbanos rodoviários de passageiros, pensamos poder afirmar que no nível das cidades portuguesas, ainda que com algumas distinções que nos impedem de estabelecer um mecanismo classificatório conclusivo, são patentes, nas urbes que instalaram serviços coletivos de transporte urbano de passageiros, diversificados modos de gestão e de exploração dos serviços coletivos de transporte de passageiros (sistemas tutelados pelo governo/sistemas urbanos operados pelos municípios, ou, ainda, por privados), de operadores (públicos e privados) que asseguram o serviço, quer ainda quanto aos diferentes modos de transporte existentes – rodoviário (por autocarro e táxi), metropolitano, por carro elétrico urbano ou similar, ou, ainda, fluvial ou ferroviário²⁰.

Para o debate que aqui nos propomos, importa reconhecer desde já que, entre nós, o direito à mobilidade urbana é considerado como um direito de cidadania, sendo o serviço público (serviço de interesse económico geral) um dos instrumentos destinados à sua realização. Neste caso, constitui-se obrigação do Estado garantir que a mobilidade e acessibilidade sejam asseguradas a todos os cidadãos de forma equitativa, dada a inviabilidade de uma mobilidade assente, preponderantemente ou exclusivamente no transporte individual²¹.

E porque falamos de obrigações do Estado, importa perscrutar um pouco na nossa história recente. Entre nós, a atividade dos transportes rodoviários coletivos de passageiros encontra eco no período subsequente à Segunda Guerra Mundial, em que a política de fomento de transportes terrestres se inscrevia numa política de desenvolvimento geral²².

bal de direitos dos passageiros assente, por exemplo, no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, assim como no Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Uma visão europeia para os passageiros: Comunicação relativa aos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte» - COM (2011) 898 final - (2012/C 229/24), JOUE, 31.07.2012) sobre os direitos dos passageiros do transporte rodoviário.

²⁰ Entre nós, nas grandes cidades de Lisboa e Porto, os sistemas de transportes coletivos de passageiros são assegurados por empresas como a Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA; e, no Porto, pela STC- Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA, para além de outros serviços de transporte local e regional ou metropolitano existentes nas áreas Metropolitanas como são, por exemplo, o Metropolitano de Lisboa, SA e Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo (MST- Metro Sul do Tejo), Metro Porto, SA ou, até, e ainda em construção, o metropolitano ligeiro do Mondego (de superfície) - Metro Mondego, SA, assumindo, no caso da região de Lisboa, ainda muita importância o tráfego fluvial servido pela Transtejo – Transportes Tejo SA e pela Soflusa – Sociedade Fluvial de Transportes SA. Sobre os transportes públicos de passageiros e caracterização destes operadores, vide PLANO ESTRATEGICO DE TRANSPORTES NO HORIZONTE 2011-2015, do Ministério da Economia e do Emprego, Outubro de 2011, pp 15 a 30. Nas demais cidades, o modo de transporte rodoviário é o dominante no setor dos transportes locais e regionais, relativamente aos outros modos de transporte, sendo a exploração dos serviços efetuada direta ou indiretamente pelos municípios (serviços municipalizados, empresas municipais e, até, por concessão). No tocante ao transporte regional de passageiros, no seu modo rodoviário, destaca-se a prestação de serviços por privados, em regime de concessão, através de títulos de transporte outorgados pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT). Neste sentido, cfr. Os Serviços de Interesse Geral – Parte II – Transportes, Conselho Económico e Social, Lisboa, 2008, p.41.

²¹ Neste sentido, cfr. Os Serviços de Interesse Geral..., op. cit., p.38.

²² A esta política deu expressão a Lei n.ºs 2008, de 7 de setembro de 1945, entretanto revogada pela Lei n.º 10/90, de 17 de Março – bem como o Decreto n.º 37.272, de 31 de Dezembro, de 1948.

Em 1990, foi publicada a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBTT) – Lei nº 10/90, de 17 de Março²³ –, que nunca foi regulamentada, pelo que continuam a ser utilizados os conceitos da Lei de Bases de 1945 e do Decreto nº 37.272, de 31 de Dezembro de 1948. Aliás, foi neste diploma que se veio a estabelecer o Regulamento de Transportes em Automóveis (doravante designado por RTA) e se definiu a natureza do transporte de serviço público, em contraponto ao conceito de transporte particular. Neste âmbito, são ainda fixadas as regras para a concessão de carreiras regulares, definindo-se as respetivas tarifas, bem como as condições de concorrência entre operadores.

Contudo, é a aprovação da LBTT que constitui um importante marco legislativo para o setor, pois é nela que se consagram uma perspetiva de concorrência entre operadores públicos e privados e produtores de serviços de transporte, reconhecendo o direito ao estabelecimento e de acesso ao mercado e definindo o conceito de serviço público, ao qual corresponde um conjunto de obrigações específicas quanto à qualidade, quantidade (itinerário, frequência, período de funcionamento) e preço a cobrar pelo serviço prestado. A LBTT previu ainda a criação de Comissões Metropolitanas de Transportes para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, estabelecendo a Lei 46/2008, de 27 de Agosto o regime jurídico das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e a Lei nº 1/2009, de 5 de janeiro o regime jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.

De acordo com o previsto na Lei nº 159/99, de 14 de setembro, que define o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, é da competência dos órgãos municipais a gestão e a realização de investimentos na rede de transportes regulares urbanos (art.º 18.º/1/b), na rede de transportes locais que se desenvolvam exclusivamente na área do município (art.º 18.º/1/c), assim como assegurar o transporte escolar (art.º 19.º/3/a), constituindo-se, pois, em atribuição municipal quer os transportes locais (definidos nos termos do art.º 3/4/b) /3 da LBTT), quer os transportes urbanos (definidos nos termos do art.º 3/4/b) /3 e 3.º/5 da LBTT)²⁴.

Já no plano supramunicipal (ou regional), destacam-se os transportes regulares de passageiros interurbanos²⁵ e os transportes coletivos nas áreas metropolitanas²⁶.

De igual modo, são ainda definidos como de serviço público os transportes públicos regulares de passageiros nas regiões metropolitanas, nos termos do art.º 27.º da LBTT, sendo explorados por empresas devidamente licenciadas, em regime de concessão ou prestação de serviços, podendo aqueles que se desenvolvam em áreas urbanas secundárias ser explorados por empresas municipais²⁷.

²³ Alterada pela Lei nº 3-B/2000, de 4 de março; pelo Decreto-lei nº 380/2007, de 13 de novembro e Decreto-lei nº 43/2008, de 10 de março.

²⁴ O Governo aprovou dois diplomas que transferem para os municípios algumas das competências que, até então, eram asseguradas pelo Ex DGTTF (atual IMTT) – cfr. o DL nº 8/93, de 11 de Janeiro, que remete para os municípios a faculdade de fixar preços dos transportes coletivos de passageiros quando a exploração é direta (art.º 11.º) e o DL nº 3/2001, de 7 de Setembro, que isenta os municípios da sujeição às regras de acesso à atividade de transportes quando esta é desenvolvida em exclusivo pelos respetivos serviços municipalizados (art.º 37.º).

²⁵ Estes são em regra explorados por livre iniciativa, aqui se configurando a exploração por empresas transportadoras devidamente licenciadas, cabendo ao IMTT a emissão de autorização, nos termos do art.º 21.º da LBTT, que tem natureza regulatória. Contudo, se as necessidades da procura, designadamente de determinadas linhas, não forem satisfeitas sempre poderão ser estas postas a concurso de concessão ou exploração em regime de prestação de serviços, qualificando-as de serviço público.

²⁶ O art.º 26.º da LBTT define a região metropolitana de transportes. As bases de funcionamento do sistema de transportes destas regiões metropolitanas são estabelecidas pelo Plano de Deslocações Urbanas (PDU), que constitui um plano sectorial para a mobilidade e transportes que promove a integração das políticas de ordenamento do território e de mobilidade e pelo Programa Operacional de Transportes (POT), que constitui um instrumento de natureza regulamentar onde se definem os diversos aspetos necessários à operação de transporte urbano de passageiros no âmbito da área metropolitana. Estes instrumentos são promovidos pelas Autoridades Metropolitanas de Transportes (AMT), sem prejuízo da aprovação do PDU ser da competência do governo (cfr. art.ºs. 5.º/1 a), 9.º e 10.º da Lei nº 1/2009, de 5 de Janeiro).

²⁷ A contratualização do serviço público com operadores privados de transporte rodoviário de passageiros dentro das áreas metropolitanas é hoje uma atribuição das AMT (cfr. art.º 6/1/f da Lei nº 1/2009, de 5 de Janeiro).

A LBTT estabelece, assim, uma importante distinção entre “transportes regulares de passageiros urbanos e locais” (art.º 20.º) e “transportes regulares de passageiros interurbanos” (art.º 21.º). Os primeiros são um serviço explorado pelos respetivos municípios, através de serviços ou empresas municipais ou de concessões a empresas privadas devidamente habilitadas; os segundos serão explorados por livre iniciativa e por conta e risco de empresas transportadoras devidamente habilitadas, nos termos a definir em regulamento. Estabelece-se, pois, uma diferenciação entre transporte local ou urbano, cuja concessão ou exploração direta permite definir as condições de serviço público. Sendo que o transporte interurbano não faz parte de uma necessidade diária, não tem que ser, por isso, serviço público em todas as circunstâncias. No entanto, o nº 2 do art.º 21.º estabelece que, no caso da iniciativa privada não responder às necessidades em certos percursos, o Estado pode colocar a concurso uma concessão qualificando-a de serviço público²⁸. Já nos termos do disposto no art.º 20.º da LBTT, quer os transportes regulares urbanos quer os transportes regulares locais constituem serviço público²⁹.

Em suma, podemos afirmar que entre nós o desenho legislativo dos transportes urbanos repousa num modelo de serviço de transporte público, entendido como um conjunto de meios de transporte proporcionados, no geral, pelo Estado, e cuja finalidade assiste a garantia através da atividade desenvolvida por entidades públicas em assegurar um sistema de transporte regular, contínuo e acessível, que pressupõe financiamento público para escorar os custos não sustidos pelas tarifas, cuja fixação assenta predominantemente numa função social de garantia de acessibilidade, mais do que numa função económica de cobertura de custos decorrentes da prestação de serviços³⁰.

Ainda relativamente ao modo de transporte coletivo de passageiros é de ressaltar o facto de em 2005 ter sido apresentada uma proposta de regulamento ao Conselho e ao Parlamento Europeu³¹ com o objetivo de, nos termos do Direito Europeu, serem definidas formas segundo as quais as autoridades competentes podem intervir para assegurar a prestação do serviço de interesse geral, designadamente no nível da imposição de obrigações de serviço público, pagamento de compensações ou atribuição de direitos exclusivos, dando origem ao Regulamento n.º 1370/2007, que é aplicável à exploração nacional e internacional de serviços

²⁸ Já o art.º 25 da mesma Lei acrescenta que as tarifas dos transportes rodoviários em regime de serviço público serão fixadas pelas autoridades concedentes. Os art.ºs 7.º e 8.º enunciavam alguns princípios quanto à capacidade para produzir regulamentos, quanto a fiscalização e sanções que são aspetos pertencentes ao domínio da regulação. Mas, considerando que a LBTT não foi regulamentada estes princípios não se aplicam, sendo neste domínio aplicáveis os art.ºs 146.º, 147.º e 148.º do RTA. Neste sentido, “Os Serviços de Interesse Geral – Parte II – Transportes”, Conselho Económico e Social, Lisboa, 2008, p 50.

²⁹ Os transportes regulares urbanos constituem serviço público que pode ser explorado pelos municípios através de empresas municipais, contrato de concessão ou de prestação de serviços outorgado a empresas transportadoras devidamente licenciadas, nos termos do Decreto-lei nº 3/2001 (titulares de licença europeia multilateral ou de alvará para transporte pesado de passageiros no âmbito nacional); e os transportes regulares locais devem ser explorados por empresas transportadoras devidamente licenciadas, mediante contrato de concessão ou de prestação de serviços com o respetivo município, sendo que as normas relativas ao regime de exploração destes serviços públicos encontram-se grandemente consagradas no RTA, revelando-se este desajustado perante as mais modernas orientações europeias proclamadas para os sistemas de transporte hodiernos. Sobre o desajustamento das normas constantes no RTA, relativamente ao modelo de exploração das concessões de serviço público de transportes urbanos e demais orientações sobre a outorga de carreiras em regime de serviço público, vide SUSANA TAVARES DA SILVA, *Direito Administrativo dos Transportes*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. V, Almedina, 2011, pp.452.

³⁰ Sobre a superação deste paradigma impulsionado pelo ajuste ao paradigma económico europeu centrado na garantia de serviços económicos de interesse geral, que inclui aqueles que cumprem uma missão de interesse público, a partir do apelo ao dinamismo do mercado e regime de concorrência, sem prejuízo das intervenções públicas financeiras vocacionadas exclusivamente para sustentar a missão de interesse público dos serviços ou para incentivar políticas económicas de desenvolvimento sustentável, no qual a intervenção financeira pública tem subjacentes preocupações ambientais, moldando soluções com recurso a instrumentos de política financeira e fiscal, vide SUSANA TAVARES DA SILVA; op. cit., p.523 e ss.

³¹ [COM (2005) 319 final], de 20 de Julho.

públicos de transporte de passageiros por caminho-de-ferro e por estrada (com exceção dos serviços explorados por razões históricas ou de interesse turístico)³².

Concluída a incursão legislativa sobre o setor que nos ocupa, resta-nos dizer que de acordo com o “Plano Estratégico de Transportes – Mobilidade Sustentável – Horizonte 2011-2015”, do Ministério da Economia e do Emprego, de 2011³³, que analisa o setor dos transportes de passageiros (ponto 4) e o domínio da regulação do setor (ponto 4.9), entre outros aspetos mais, se enunciam algumas reformas tendentes a melhorar o enquadramento legislativo futuro. Entre essas, destacamos: a transferência de competências para as autarquias locais (4.9.1) e o transporte público flexível (4.9.2)³⁴.

2.3. Os transportes urbanos de passageiros no cruzamento das iniciativas comunitárias e nacionais

Tendo sido nossa intenção observar, no marco de uma versão estratégica, os distintos pulsares do agir europeu/agir nacional em matéria de transportes, maxime, transportes urbanos de passageiros, numa lógica de diferenças, semelhanças e complementaridades, pensamos sintetizar um conjunto de assertivas como se segue

Contrariamente ao “estado da arte” em Portugal, a União Europeia é detentora de um amplo conjunto de políticas setoriais integradas, as quais lhe conferem a possibilidade de não somente avaliar os impactos reais do conjunto de boas práticas implementadas nos Estados-membros como também proceder, a montante e a jusante, a uma coordenação ativa entre os diversos intervenientes do agir público.

Não obstante a experiência de que é detentora, é notório, em nosso entendimento, um desfasamento real entre a produção normativa (law in books) emanada pelos diferentes órgãos da União Europeia, especialmente do Conselho, e a sua concretização efetiva (law in action), pois em muitos setores de atividade, e no caso que nos interessa aqui, tende a não ser considerado, por exemplo, os estádios de desenvolvimento das economias locais, as quais, se débeis, podem comprometer, entre outras aspirações, o desenvolvimento urbano sustentável.

Importante reconhecer, entretanto, que, especialmente na última década, Portugal tem feito um esforço notável por acompanhar uma viagem legislativa que, como já se compreendeu entre nós, não é possível de materializar sem que, previamente, se proceda ao levantamento do acervo legislativo português para, posteriormente, o integrar numa “unidade de missão” capaz de o contextualizar com os novos alinhamentos legislativos europeus e internacionais. Este processo em marcha revela não somente essa intenção como, em nosso entender, visa colocar Portugal na senda das melhores políticas públicas emitidas para o setor dos transportes, materializando-as, em sequência, nas melhores práticas setoriais.

³² Sobre a natureza jurídica dos contratos de serviço público do regime jurídico resultante do citado Regulamento e regime de subvenções públicas em face do modelo económico europeu em vigor e necessidade de reformulação das atuais concessões de serviço público e demais aspetos regulatórios-financeiros aplicáveis ao presente setor e, em especial, os instrumentos financeiros como forma de orientação de comportamentos dos utilizadores de meios de transporte, fundamentados em critérios ambientais e uso racional dos recursos disponíveis, vide SUSANA TAVARES DA SILVA, *op. cit.*, pp.528 e ss.

³³ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, DR, I Série – n.º 216/10.12.2011.

³⁴ Os serviços de Transporte Público Flexível são vocacionados para servir equipamentos ou zonas específicas que não geram uma procura que justifique um serviço convencional; garantir um serviço de transporte nos espaços periféricos, onde a densidade populacional não justifica a implementação de uma oferta de transporte público convencional, representando um complemento à rede existente e permitindo a eliminação de redundâncias no serviço público de transportes; responder às necessidades específicas da população mais envelhecida. Os serviços de Transporte Público Flexível podem estar integrados num sistema de transportes pois, este tipo de transporte público é complementar, e não concorrente, do sistema de transporte público existente cujas lacunas e insuficiências visa colmatar – enquanto reatamento nas redes de transporte público regular – estando a sua operacionalização a cargo de diferentes entidades. Os serviços de transporte público com oferta flexível permitem assegurar a mobilidade a todas as pessoas e a um custo sustentável, permitindo a obtenção de ganhos de eficiência assim como a eliminação de redundâncias na oferta.

Não obstante esta caracterização generalista, haverá de se reconhecer a existência de uma “hierarquização” no nível das políticas setoriais de transporte por parte das instâncias da União Europeia. Uma análise quantitativa à produção legislativa referente ao transporte aéreo, por exemplo, revela bem, por comparação estatística, que o setor rodoviário de passageiros representa uma preocupação menor para a União Europeia e para alguns dos Estados-membros.

Reflexões finais: pulsares urbanos e seus impactos na mobilidade urbana

Colocadas sumariamente as enunciações que em nosso entendimento melhor enquadram a mobilidade e o sistema de transporte urbanos pelo viés sociojurídico, é agora o momento de apresentar algumas reflexões críticas de síntese que possam conduzir a novas possibilidades de exploração da temática, sejam estas de caráter estratégico ou executivo.

Grosso modo, a mobilidade das cidades é afetada direta ou indiretamente por três tipos de fatores que podem agir isoladamente ou em conexão. Em primeiro lugar, a evolução dos pulsares nas cidades enquadra-se num movimento amplo das sociedades onde é notória a afirmação do individualismo e da conseqüente ressignificação dos valores, o que conduz para novos modos de comportamento que, longe de ameaçar um certo sentido coletivo, confirmam a vontade de afirmação de um sujeito em devir. Depois, a passagem de uma economia industrial para uma economia informacional (especialmente de serviços) está não somente na origem de uma redução profunda do tempo de trabalho (esse “sincronizador social” dos tempos modernos) como também no forte investimento nas práticas de lazer, tempo livre e turismo, pelo que assistimos tanto a processos de sincronização como de dessincronização do espaço-tempo, os quais influenciam diretamente os novos padrões da mobilidade. Por fim, as novas tecnologias de informação e de comunicação, as quais servem tanto à individualização/socialização como à sincronização/dessincronização, tudo dependendo dos usos que dela fazemos, dos processos nas quais as integramos e dos limites que lhes impomos.

Num contexto de mobilidade generalizada (de pessoas, de bens, de serviços e de informações) e de profundas mudanças nos pulsares urbanos, que fazem não somente evoluir as práticas e os padrões da mobilidade como também colocam problemas novos à gestão urbana e à organização dos transportes, duas questões são enfaticamente avançadas a debate: por um lado, os modos de (re)sincronização dos pulsares, os quais devem permitir viver em conjunto em diferentes lugares; por outro lado, os modos de conciliação dos pulsares, que nos possam permitir pensar a equidade como um fim. Neste campo é notório o surgimento de novas formas de cooperação e de regulação, mais interativas, mais próximas dos cidadãos, integrando diversas escalas territoriais, inscrevendo-se, em suma, no que se vem denominado por “governança local”.

Todas estas evoluções, que interrogam a própria concepção de transporte – pois já não se trata mais de transportar “as massas”, mas de “servir a mobilidade” das pessoas – implicam em novos desafios políticos à medida que se desenvolve uma sensibilidade mais forte para com as questões da governação. Ou seja, diversos pontos de vista são possíveis entre dois extremos.

Independentemente das novas ordens temporais que se desenham – um novo avatar do capitalismo servido por uma economia regida pela velocidade e pela flexibilidade? ou, a contrario, a emergência de um novo modelo de sociedade fundado sobre a autonomia das pessoas? – Importará reconhecer que elas não podem ficar unicamente ligadas às forças do mercado.

Pelo viés das adaptações dos sujeitos, são necessários mecanismos de regulação, pois que com a ampliação dos campos de oportunidades é passível o surgimento de conflitos e riscos não calculáveis. E aqui não-de enfocar-se, especialmente dois aspetos: como configurar um espaço público que corresponda às aspirações e aos ritmos de cada um? quem poderá aceder, ou não, às novas oportunidades oferecidas por novos padrões da mobilidade? Estas duas questões entroncam numa terceira, que consiste em saber como conciliar entre os tempos das pessoas e os tempos dos territórios (esses loci de encontros e desencontros de

diferentes populações cujos pulsares e mobilidades diferem entre si); ou seja, como articular diferentes escalas para que se possa cumprir com o desiderato da equidade do acesso a uma mobilidade cada vez mais reclamada e mais difusa?

Como se constata, contrariamente aos problemas colocados pela fragmentação dos espaços, que conduzem a desenvolver infraestruturas para fazer frente aos problemas de capacidade no acesso a bens e serviços fundamentais, as transformações dos tempos quotidianos colocam o problema de uma gestão continuada de serviços adaptados à diferenciação das práticas.

De algum modo, é sobre este aspeto que se configura o “direito ao transporte” – como condição de igualdade para todos, evitando assim que uma cultura generalizada da mobilidade reforce ainda mais as disparidades entre “nómadas” e “sedentários”. E aqui é importante distinguir entre a mobilidade como modo de vida e a acessibilidade urbana como vetor da cidadania. Por outro lado, este direito deve entender-se de modo mais amplo, pois se as pessoas estão expostas à possibilidade de múltiplas escolhas os serviços de transporte não lhes podem propor uma resposta única. Em concreto, importa abordar esta problemática não de forma isolada, mas de desenvolver a partir de múltiplas escalas (espaciais e temporais) serviços de transporte rápidos, seguros e eficientes.

Neste campo, os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) assumem especial relevância como instrumentos de política de planeamento integrado, capazes que são de articular mobilidade e acessibilidade, integrando-as no mais vasto campo das políticas setoriais, e, nesse sentido, influírem sobre os diferentes pulsares urbanos através de medidas tarifárias, fiscais, regulamentares, entre outras.

Mas não é somente este um dos problemas que a evolução das mobilidades coloca aos transportes públicos. A esse, some-se o funcionamento do serviço em contínuo, de um lado, e a ampliação das gamas de soluções oferecidas pelo serviço, de outro lado. Ou seja, à medida que o caráter difuso dos fluxos de mobilidade se amplia exige-se adaptar os serviços de informação e de tarifação. Assente em deslocamentos pendulares conformes aos ritmos urbanos clássicos, a oferta de serviços de transporte corresponde cada vez menos às exigências das pessoas³⁵.

Em suma, do que aqui foi sendo dito, importa reter especialmente a necessidade de construir conjuntamente com os atores da sociedade uma política global da mobilidade capaz de conciliar os interesses dos diversos protagonistas, ou seja, pensar uma nova arquitetura das deslocações conforme às boas práticas da governação.

Espera-se, pois, que estas e outras questões possam ser equacionadas em torno de um Livro, quiçá especialmente dedicado aos Transportes Urbanos de Passageiros, que tarda em chegar...

Palavras-chave: Sustentabilidade, Mobilidades, Transportes, Urbes, Políticas Públicas, Mobilidade Urbana Ampliada; Transportes Urbanos de Passageiros.

Lídia Cristina Soares Gomes

Jurista / Câmara Municipal de Coimbra
Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Manuel de Jesus das Neves Malaguerra

Sociólogo / Câmara Municipal de Coimbra
Doutorando no CEIS2o da Universidade de Coimbra

³⁵ Neste contexto é notória a tendência para uma gestão global da mobilidade, designadamente da União Europeia – como é disso testemunho a plataforma europeia para a gestão da mobilidade urbana (EPOMM – European Platform on Mobility Management), a qual foi constituída para estabelecer compromissos entre atores no domínio da mobilidade e definir uma “visão europeia de futuro”, associando-a ao desenvolvimento sustentável. Esta ideia de mobilidade sustentável tem feito o seu percurso, designadamente através da sua inscrição em diferentes Livros Brancos e Livros Verdes, como sendo objeto de um Livro Verde que se lhe dedica em exclusivo.