

Matthew Humphreys

Sustainability in European Transport Policy

Routledge, Taylor & Francis Group, Londres, 2012 (216 páginas)

Matthew Humphreys, professor na Kingston University de Londres, propõe-se abordar a temática da articulação entre desenvolvimento sustentável e as políticas desenvolvidas ao longo dos últimos anos no continente europeu, na área dos transportes, que embora constitua uma das maiores indústrias do mundo, tem sido frequentemente vista apenas como facilitadora das demais atividades econômicas.

O tema central da obra consiste, portanto, na análise da política de transportes, à luz de princípios do direito ambiental, com o intuito de apresentar um contributo para melhores decisões das administrações, centrais, regionais e locais, dos estados-membros, tomando em consideração o relevante papel que os transportes desempenham na economia europeia.

Deste modo, introduz-se o tema do livro com um *case study*, em que é explicada a importância da matéria em apreço com o relato do colapso, em 20 de junho de 1990, da ponte de Kufstein – que integrava a A12, na Áustria, uma das principais ligações rodoviárias alpinas, entre Itália e Alemanha e que correspondeu a um dos melhores exemplos de interligação entre a vertente econômica, ambiental e social. O autor desenvolve o livro em seis capítulos, sendo que o **primeiro** corresponde ao *contexto legislativo e político da política comum de transportes*.

Neste capítulo é apresentada a política comum de transportes na União Europeia, uma das quatro áreas políticas principais originárias consagradas no Tratado de Roma, na criação das Comunidades Europeias, e evocada a história da política comum de transportes, ao longo dos primeiros 50 anos da Comunidade Europeia (atualmente União), procurando enfatizar o papel central da política de transportes no desenvolvimento da União. Aqui, é ainda sublinhada a evolução do conceito de sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável no decurso dos anos, enquanto Comunidade e União, bem como é indicada a transversalidade destes princípios e as suas interações com cada política em variadas áreas.

No **segundo capítulo**, dedicado às *iniciativas da União Europeia em matéria de transportes*, são analisadas em maior detalhe as políticas e demais iniciativas que têm vindo a ser desenvolvidas no âmbito da política comum de transportes, no sentido de melhorar a sustentabilidade dos transportes e o seu impacto econômico e ambiental. O autor procura também realçar a intermodalidade (ou transporte combinado), enquanto política-chave na liberalização do mercado dos transportes e no desenvolvimento das redes transeuropeias, ao recordar a Diretiva 92/106/CEE – atualizada pela Diretiva 2006/103/CE –, relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados de mercadorias entre Estados-membros, que criou as bases e incentivos para a sua promoção, através de um relatório subordinado ao desenvolvimento da intermodalidade, e o Regulamento 2196/98/CE do Conselho, de 1 de Outubro de 1998, que permitiu garantir assistência financeira a ações de natureza inovadora que promovessem o transporte combinado e que se consubstanciou no programa PACT, tendo sido substituído, em 2001, pelo programa Marco Polo. Ênfase é também dada aos sistemas inteligentes de transporte, bem como aos avanços na navegação por satélite (EGNOS/GALILEO).

Da leitura deste capítulo é ainda possível concluir que as iniciativas para reduzir o congestionamento de tráfego rodoviário através do encorajamento da intermodalidade foram inicialmente adotadas para o transporte de mercadorias. No entanto, tem vindo a verificar-se uma maior preocupação na melhoria do transporte público de passageiros. Todas estas iniciativas têm sido, porém, projetos desenvolvidos do lado da oferta e, como tal, medidas para forçar a redução do número de passageiros por quilómetro ou de mercadorias por quilómetro têm sido raras. A União tem sido prudente em focar o seu trabalho em meios politicamente menos sensíveis para a redução de congestionamento, poluição, emissões e acidentes, encorajando o transporte multimodal e financiando a investigação para um desenvolvimento tecnológico que venha permitir o alívio do atual impacto dos transportes no ambiente. Também os objetivos de equipar os veículos com navegação por satélite, de forma a reduzir o congestionamento e emissões desnecessárias, ao encurtar os itinerários, assumem-se como caminhos recomendáveis, tal como o objetivo de reduzir o número de acidentes por ano, mediante uma aposta nas novas tecnologias.

Contudo, políticas e tecnologias apenas limitadas ao lado da oferta não se apresentam como medidas suficientes, perante a necessidade de grandes mudanças metodológicas para transformar os transportes num sector verdadeiramente sustentável.

O **terceiro capítulo** aborda o *princípio do poluidor pagador: teoria dos mecanismos de mercado*, numa perspetiva de que aquele é um dos principais mecanismos mediante os quais o conceito de sustentabilidade é introduzido no sector dos transportes, permitindo que as externalidades sejam internalizadas, ao responsabilizar os poluidores – pelo menos financeiramente – pela poluição e emissões provocadas. Recuperando a definição de poluição prevista no artigo 1.º da Diretiva de Prevenção e Controlo Integrado da Poluição (96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, codificada pela Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008), como “a introdução direta ou indireta, por ação humana, de substâncias, vibrações, calor ou ruído no ar, na água ou no solo, susceptíveis de prejudicar a saúde humana ou a qualidade do ambiente”, o autor articula-a com a necessidade de intervenção na garantia da eficiência do mercado, o *ótimo de Pareto* e a própria economia do princípio do poluidor pagador.

Na verdade, conclui-se neste capítulo que o princípio do poluidor pagador é o mais proeminente concorrente no caminho de uma solução económica para o que se configura como problemas essencialmente ambientais. Todavia, a implementação daquele princípio, *tout court*, na relação com a economia dos transportes está ainda bastante longe de constituir a solução para os problemas que o princípio, isoladamente, procuraria resolver. Conquistar o *ótimo de Pareto* através de uma gestão prudente em mercados livres não se apresenta, nos dias de hoje, como uma tarefa fácil, podendo, por vezes, acabar por não ser a solução mais arguta de recompensar danos ambientais.

Neste sentido, o **quarto capítulo**, sob o título *cobrança rodoviária na teoria e na prática*, procura encontrar soluções para a questão ambiental dos congestionamentos de trânsito e o respetivo impacto na economia, a par dos acidentes rodoviários. Apresenta-se, como exemplos de internalização das externalidades, dois tipos clássicos de medidas: os limites à circulação e a fixação de preços. Porém, ainda que a internalização dos custos dos transportes seja necessária, ela não é suficiente para garantir a sustentabilidade. O custo económico do congestionamento, pelo tempo despendido ou pela poluição causada, é tanto que o número de veículos tem, obrigatoriamente, de ser reduzido. Mas, ainda assim, existem custos associados à correção das falhas de mercado, e esses mesmos custos deverão ser ponderados aquando da avaliação das potenciais soluções de internalização.

As taxas surgem neste capítulo como uma forma de corrigir uma distorção na economia, reduzindo o excessivo dano causado pelas falhas de mercado. São, assim, apresentados diversos sistemas de cobrança de taxas rodoviárias, como o sistema de portagens, o sistema

de preço por distância, ou o sistema de preços de congestionamento. Enuncia-se diferentes experiências em estados-membros, recordando o Livro Verde *“Para uma formação correta e eficiente dos preços dos transportes - Opções de política para a internalização dos custos externos dos transportes na União Europeia”*, de 1995, que procurou lançar o debate sobre os instrumentos de fixação de preços, de molde a resolver os problemas de congestionamento, acidentes, poluição e danos nas infraestruturas. Também se menciona a Diretiva 1999/62/CE, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas, que embora tenha apenas regulamentado a fixação de preços em autoestradas para transporte de mercadorias, veio dar um contributo na matéria e permitir uma cobrança variável, de acordo com níveis de poluição por veículo e pela altura do dia, tendo sido revista em 2005, para ser aplicável a outras estradas. Mas a regulação por parte da União Europeia na área do impacto dos transportes no ambiente tem vindo a desdobrar-se em diversos projetos, redes e compromissos entre os estados-membros, que procuram uniformizar as políticas de transportes numa Europa em integração.

O autor conclui que há sistemas de cobrança rodoviária mais bem-sucedidos do que outros, e uns que são aceites pela população local com maior facilidade. No entanto, subsistem dúvidas sobre se os sistemas de cobrança rodoviária, mesmo os mais draconianos, serão suficientes para criar um sistema de transportes verdadeiramente sustentável. Se todos os utilizadores pagarem, as receitas aumentam, mas as emissões mantêm-se. É, por isso, necessário que estes sistemas sejam utilizados apenas com a intenção de alterar comportamentos, de forma a corrigir externalidades, e nunca como fim em si mesmos.

Desenvolvimento sustentável e transportes é o tema do **quinto capítulo**, uma vez que nesta parte da obra se procura aprofundar o conceito de desenvolvimento sustentável e das suas vertentes económica, ambiental e social, recorrendo à definição sugerida pelo Relatório Brundtland e folheando as diversas aparições do termo no texto dos tratados comunitários. Surgem como apontamentos interessantes as referências ao papel da Agência Europeia do Ambiente e às suas funções de avaliação, análise e elaboração de relatórios, no âmbito do *Transport and environment reporting mechanism (TERM)*, bem como à Diretiva de Estratégia Ambiental (2001/42/CE, de 27 de junho de 2001), que, em complemento à originária Diretiva AIA (85/337/CE, de 27 de junho de 1985), veio integrar matérias ambientais noutras áreas da política europeia suscetíveis de provocar efeitos significativos no ambiente, devendo estas ficar sujeitas a uma avaliação ambiental. É ainda feita uma análise relativamente ao desenvolvimento sustentável da indústria automóvel e à sua relevância na economia europeia, recordando-se que a própria letra do Tratado de Funcionamento da União Europeia (artigo 114) exige a necessidade da respetiva harmonização técnica. Os transportes públicos aparecem neste capítulo como a solução sustentável, sublinhando-se a fixação pela Comissão, em 1998, de metas para estruturas de transporte de passageiros locais e regionais mais eficientes, enquanto chave para um melhor sistema europeu de transportes. A par da importância dos transportes públicos, deve ainda ser enfatizada a referência aos biocombustíveis e às energias alternativas, na prossecução dos objetivos assumidos no protocolo de Quioto e pela OCDE para um sector de transportes ambientalmente sustentáveis. São ainda enunciados diversos autores que têm contribuído, desde a Conferência do Rio até hoje, para a investigação do que poderão ser os transportes ambientalmente sustentáveis, como Per Kågeson, Lee Schipper, Daniel Sperling ou Peter Nijkamp.

Considera o autor que o advento do desenvolvimento sustentável enquanto princípio da União Europeia não foi ainda confirmado. E mesmo que já o tivesse sido, parece difícil que, pelo menos nos próximos anos, se assumisse como princípio fundamental, a par da proporcionalidade ou da subsidiariedade. E tal deve-se exatamente às dificuldades que subsistem em identificar uma política sustentável de outra que não o seja. Deve ser atribuída maior relevância às consequências ambientais dos planos e ações de hoje, uma vez que só alterando os comportamentos de hoje poderemos confiar na sustentabilidade das políticas do futuro.



O **sexto capítulo** procura densificar o *princípio do poluidor pagador na prática*, recorrendo aos estudos de Graham e Glaister sobre a elasticidade dos preços na procura rodoviária. Numa tentativa de responder ao problema do congestionamento rodoviário através da fixação de preços nas estradas, analisa-se as escolhas dos passageiros pendulares, entre as opções (i) viajar ou não viajar; (ii) usar o automóvel ou o transporte público; (iii) partir mais cedo ou partir a horas; e (iv) escolher o caminho mais curto ou o caminho mais longo. A estas quatro escolhas são aplicadas diferentes variáveis e apresentados esquemas e ponderações que permitem conjecturar sobre quais os comportamentos dos passageiros, ainda que de forma um pouco simplista – uma vez que na realidade as variáveis são inúmeras. O autor procede, assim, a um exercício de ponderação de todos os vetores apresentados, à luz da teoria dos jogos, de John Von Neumann e Oskar Morgenstern, e do equilíbrio de Nash.

Este capítulo acaba por concluir que uma particular combinação – ainda que complexa – da teoria dos jogos com conhecimentos de elasticidade poderá contribuir fortemente para a ponderação da fixação de preços e dos instrumentos para a gestão efetiva das estradas nos dias de hoje.

Alerta-se, por fim, para a necessidade de uma tremenda mudança de comportamentos no campo do transporte pessoal, podendo o financiamento das redes de transportes públicos ser um dos caminhos. Porque a simples fixação de preços nas estradas, *per se*, não é suficiente. Em todo o caso, relembra o autor que a indústria automóvel é demasiado vasta e poderosa para permitir uma rápida mudança comportamental. Permanece o apelo para uma maior investigação no sentido de procurar entender a exata natureza da dependência humana em relação aos transportes rodoviários.

Da leitura da obra, e embora não tenha sido apresentada uma verdadeira definição de sustentabilidade ou uma solução clara para as externalidades da atividade económica dos transportes, o objetivo de demonstrar a relevância, por vezes esquecida, daquele sector na economia, na sociedade e no próprio ambiente, aliado ao intuito de identificar o caráter transversal da sustentabilidade, acabam por ser magnificamente transmitidos para o leitor. Pouco se desenvolve, ao longo do livro, sobre outros meios de transporte, como o aéreo, o ferroviário ou o marítimo. Porém, o transporte rodoviário continua a ser o mais apetecível no mundo. E, infelizmente, é também o que mais polui.

Eis uma obra com grande componente económica e social e, simultaneamente, de extrema pertinência para quem pretende conhecer melhor os meandros do direito ambiental europeu, assim como os impactos dos transportes e das políticas de transportes no ambiente.

Termina como começou. Nos Alpes, com o *case study* da ponte de Kufstein.

Tiago de Melo Cartaxo

Adjunto no Gabinete do Secretário de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território