



## POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA EM LISBOA: FALHAS DAS ÚLTIMAS DÉCADAS E CRISE ECONÔMICA DO PAÍS PRECIPITAM NECESSIDADE DE MUDANÇA URGENTE

José Manuel Viegas<sup>1</sup>

### **I – A evolução das últimas décadas**

Tal como a maioria das cidades em todo o mundo, Lisboa foi registrando ao longo das últimas décadas um crescimento forte da sua dimensão geográfica e demográfica, e ainda mais forte da presença do automóvel como instrumento da mobilidade de seus cidadãos.

Porém, esse processo se desenvolveu com erros graves nos domínios, quer da estrutura política, quer das soluções de financiamento. No primeiro, com decisões independentes do Governo central (grandes infraestruturas e sub-financiamento das companhias operadoras de transporte público) e de cada um dos municípios (urbanização, regimes de estacionamento). No segundo, com recurso sistemático a endividamento de municípios e empresas públicas, em paralelo com a adoção pelo Governo de contratos de parceria público-privada.

Ainda que estivesse prevista na lei, desde 1990, a criação de uma estrutura de coordenação de transportes a nível metropolitano, e que uma Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa (AMTL) tivesse sido criada pelo Parlamento em

<sup>1</sup>Pesquisador do Departamento Engenharia Civil, Arquitectura e Geo-recursos; Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa.



2003, o estatuto dessa Autoridade foi revisto em 2004 e ela até hoje continua ferida de graves erros de configuração no plano societário (por exemplo, os municípios têm uma palavra forte na especificação de serviços, mas não pagam nada), no plano da missão funcional (com claras ambiguidades no texto, mas no essencial reduzida à contratação dos serviços de transporte coletivo), e ainda no plano financeiro (com fortes insuficiências de dotação para o que era, à época, a previsão de necessidades de contribuição pública para a cobertura dos custos de operação). A consequência disso tudo é que a AMTL continua a não desempenhar o papel essencial de integrador de políticas de mobilidade e especificador das componentes nucleares das redes de transporte público, como deveria fazer. Tem sido o Governo, e frequentemente as operadoras de transportes cujo capital a ele pertence, que têm tomado as decisões essenciais nesses domínios.

Entretanto, os municípios suburbanos foram expandindo tanto quanto puderam a sua urbanização, já que assim ganhavam, não só as receitas associadas às taxas cobradas nesses processos, como a população e o peso eleitoral que fariam aumentar o seu peso relativo nos jogos de poder na área metropolitana. Mas os investimentos nas redes viárias associadas a essas urbanizações pouco mais foram que os correspondentes às suas serventias internas (cobertos pelos promotores), abdicando de conceber e concretizar redes de

ligação rodoviária eficazes e com a capacidade adequada entre as várias parcelas do próprio município, e menos ainda na ligação aos municípios vizinhos. Daqui resultou um processo de infra-estruturação em que muitas vezes falta o nível secundário (distribuidor) da rede rodoviária, acabando as auto-estradas por desempenhar em tais casos esse papel distribuidor. Não deixa de ser curioso, e revelador da confusão administrativa vigente, que tenha havido uma auto-estrada com pedágio cujo investimento e construção foram lançados por um município (Maфра, a cerca de 30 km a NW de Lisboa) em parceria público-privada, apesar de a lei ser clara quanto à reserva dessas competências para o Governo nacional. O Estado acabou tendo que incorporar essa auto-estrada na rede nacional e comprar a parte de capital do município, mas já com a auto-estrada em funcionamento, que era o que o município pretendia.

No plano financeiro, as empresas de transportes coletivos com capitais públicos foram prestando serviços geralmente de boa qualidade, procedendo a investimentos volumosos, mas com clara degradação da sua eficiência econômica. O relatório da auditoria do Tribunal de Contas sobre o sistema de transportes urbanos de Lisboa e Porto no ano de 2010 é bem esclarecedor (Tribunal de Contas, 2010).

Todavia, o mais grave é que, ainda que previstas na legislação, quer nacional, quer da União Europeia, as indenizações compensatórias às empresas operadoras, associadas às chamadas “Obrigações de Serviço Público” (que correspondem à obrigação de prestar serviços em percursos e horários de menor demanda, e a praticar tarifas politicamente determinadas), nunca foram tratadas seriamente pelos sucessivos Governos. A prática dominante é que o valor dessas indenizações era anunciado

pelo Ministério das Finanças em cada ano apenas no dia 30 de dezembro, e sem qualquer justificação de como se tinha chegado a esse valor. A própria variação das ordens de grandeza desses valores até há pouco tempo atrás é bem indicativa da falta de critério. Disso tudo decorreu um nível absurdo de endividamento dessas empresas públicas, todas já bem dentro do domínio que normalmente se designa como de “falência técnica”.

Mas do lado da construção das infra-estruturas pelo Governo não se esteve muito melhor. Os limites formais ao endividamento público definidos desde o Tratado de Maastricht de 1992 (60% do PIB) levaram a que o desejo de construir (ou inaugurar) muita obra pública em pouco tempo só pudesse ser satisfeito através de parcerias público-privadas.

Como em muitas dessas auto-estradas, sobretudo em partes menos densamente povoadas do território, os tráfegos não eram suficientes para cobrir os custos, era necessário um contributo público a satisfazer através de uma renda anual paga ao concessionário. Assim, para conseguir que essas rendas a pagar aos parceiros privados fossem mais baixas, o Governo sistematicamente absorvia a quase totalidade dos riscos, deixando do lado dos privados apenas o estritamente necessário para que o Eurostat classificasse a operação como sendo uma concessão com risco.

A decisão tomada a nível europeu em 2009 de passar a também contabilizar as “responsabilidades contingentes” associadas a esses contratos no total da dívida pública deixou bem à vista o que antes estava encoberto. Esse fato, bem como o momento de plena crise internacional em que ele ocorreu, teve uma parte importante na percepção internacional da situação financeiramente frágil em que Portugal se encontrava.

## **2 – A situação atual de crise e as saídas possíveis**

A crise econômica em que Portugal se encontra por causa do endividamento excessivo, e que obrigou o país a pedir um programa de apoio da União Europeia e Fundo Monetário Internacional, levou já a reduções significativas do poder de compra da população, a aumentos muito pesados do tarifário dos transportes públicos (3 vezes nos últimos 10 meses), a reduções da oferta desses transportes. Em paralelo, os mercados mundiais do petróleo e a desvalorização do euro face ao dólar levaram os preços dos combustíveis para os níveis mais elevados de sempre. Junte-se a isso a forte subida do desemprego, com a conseqüente quebra de demanda do transporte coletivo.

A necessidade imperiosa de redução dos déficits operacionais das empresas públicas do setor está a conduzir a programas de emagrecimento da respectiva estrutura e a reduções de frequência e mesmo ao encurtamento ou ao corte de algumas linhas. O Governo aprovou, no início de março de 2012, a fusão das duas empresas históricas de transportes públicos em Lisboa: a Carris, com os serviços de ônibus, bonde e elevadores, e o Metropolitano, na intenção de obter ganhos na vertente administrativa, e anunciou a intenção de proceder num futuro próximo à colocação em mercado competitivo da concessão correspondente, não sendo ainda claro se a licitação será feita num pacote único com todos os serviços, ou em pacotes diferenciados por modos e área geográfica. Naturalmente, a expectativa é que por essa via se consiga reduzir os custos operacionais e permitir que os níveis de subvenção pública sejam reduzidos até níveis suportáveis pelo orçamento do Estado. Numa fase seguinte haverá que proceder à transferência da função concedente e financiadora desse déficit para a Autoridade Metropolitana de Transportes, mas a emergência financeira tem se sobreposto a tudo o resto na situação presente.

Atingiu-se assim uma situação muito difícil para os cidadãos e para os responsáveis pelo sistema de transporte coletivo: para os primeiros, forte quebra do poder de compra (ou mesmo o desemprego, já acima de 15%) e aumento muito forte do preço a pagar pelo transporte, individual ou coletivo, agravado com cortes de serviço, e para os últimos com uma situação de necessidade forte de contração de déficits, em que os cortes de custos previstos não vão ser suficientes porque, entretanto, as quebras de demanda vão, em parte, anular os efeitos dos aumentos de tarifário.



No que respeita à preservação do direito à mobilidade, o Governo introduziu há uns meses uma modalidade de passe mensal com preços muito reduzidos, acessível para cidadãos com níveis de renda mais baixos, permitindo que para esse segmento da população o preço real do transporte fosse mesmo mais baixo que antes (ao contrário da evolução geral, no sentido duma subida bem forte).

Mas isso não vai chegar, e será preciso mais criatividade, quer no plano político quer no plano da organização e gestão. Terão que ser obtidos e consolidados fortes ganhos de eficiência operacional no transporte coletivo e, em paralelo, terá que ser definida e assumida uma clara orientação estratégica relativa ao acesso do automóvel às áreas urbanas mais densas, sem o que a recuperação da economia provoque novas perdas de viajantes para o transporte coletivo e agravamento dos seus déficits. Além disso, será necessário um maior envolvimento dos municípios (através da Autoridade Metropolitana) na definição das redes de transporte coletivo e na responsabilidade pelo financiamento dos seus déficits, e ainda a abertura regulamentar para a utilização de modos intermédios (taxis partilhados, miniônibus etc.) na oferta dinâmica de soluções para os vários segmentos de mercado, com custos mais reduzidos que as soluções atuais

e com melhor ajuste entre os atributos dessa oferta e os requisitos da demanda.

Vamos passar por um período difícil, mas devemos atravessá-lo com a determinação e a esperança de no final termos um sistema de transportes mais eficiente, socialmente mais justo e mais compatível com a defesa do meio ambiente.

### Referências

Câmara Municipal de Lisboa (2005), Lisboa, o desafio da mobilidade. Disponível em: <[ulisses.cm-lisboa.pt/data/002/002/pdf/mobilidade.pdf](http://ulisses.cm-lisboa.pt/data/002/002/pdf/mobilidade.pdf)>.

Tribunal de Contas, Portugal (2009), Auditoria aos Transportes Públicos Urbanos nas cidades de Lisboa e Porto – Segmentos Autocarro e Metro, Relatório Global (Relatório n. 16/2010 – 2.ª Secção). Disponível em: <[http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2010/audit-dgtc-rel016-2010-2s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2010/audit-dgtc-rel016-2010-2s.pdf)>.

Assembleia da República, Portugal (2009), Lei n. 1/2009 de 5 de Janeiro, que estabelece o regime jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1s-dip/2009/01/00200/0001900024.pdf>>.