

Reflexões sobre Planeamento Urbano e Mobilidade – Monteiro Figueira (Prof. Eng.)

Dentre as actividades urbanas como habitação, trabalho, estudo, lazer, compras, a mobilidade inclui-se como uma actividade intermédia, sem a qual se torna impossível o desempenho das demais. A deslocação de pessoas e mercadorias, influencia fortemente os aspectos sociais e económicos do desenvolvimento urbano. Por outro lado, a maior ou menor necessidade de viagens é definida pela localização das actividades na área urbana.

Assim, a mobilidade urbana é ao mesmo tempo causa e consequência do desenvolvimento económico-social, da expansão urbana e da distribuição espacial das actividades.

Outra dimensão nem sempre considerada quando se fala em planeamento urbano e de transportes é a íntima relação entre infra-estrutura e transporte motorizado e a questão ambiental.

A legislação vigente estabelece claramente as competências dos três níveis de governo, no que diz respeito ao sistema de transportes:

- Ao Estado compete, principalmente, o estabelecimento da legislação e normas de trânsito e directrizes gerais das políticas urbanas;
- Aos Estados compete o licenciamento de veículos e condutores e a criação das Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos;
- Aos Municípios cabe a responsabilidade pela construção e manutenção das vias públicas municipais, pela regulamentação do seu uso, pela gerência do sistema de transporte público e pela fiscalização do cumprimento da legislação e normas de trânsito, no que se refere à circulação de veículos e pedestres nos seus concelhos.

Paralelamente, cabe também ao poder público municipal a elaboração de toda a legislação urbanística, que, conforme afirmado anteriormente, tem grande influência no sistema de transporte e vice-versa.

A grande dificuldade de se incorporar o serviço de transportes e de trânsito, ou melhor, do conceito de mobilidade ao planeamento urbano e regional, contribuiu através dos anos, para a produção de cidades cada vez mais excludentes e insustentáveis do ponto de vista ambiental e económico.

Esta dificuldade deve-se talvez ao facto de que a infra-estrutura viária é um factor determinante do planeamento físico e territorial, sendo grande o investimento público a ela destinado e a pressão exercida pelo crescimento vertiginoso da frota de veículos privados.

Por outro lado, o serviço de transportes, do qual depende a grande maioria da população, ainda não é encarado como serviço público essencial, pois, além de na sua grande maioria, ter a sua operação concedida a terceiros, não implica grandes investimentos por parte do poder público, já que, injustamente, é totalmente pago pelos utilizadores que dele dependem, através da tarifa.

Trazer à luz a questão da mobilidade urbana é um dos grandes desafios a serem encarados pelo Planeamento Urbano. E urbanistas em geral.

Breve Histórico

Desde a década de 60, o modelo de desenvolvimento económico baseado no crescimento da indústria automobilística impôs ao país uma cultura rodoviária, resultando no quase abandono dos demais modos de transporte, principalmente o transporte sobre carris. No

mesmo período, o processo de urbanização acontecia de forma vertiginosa e desorganizada. Ou seja, as cidades formaram-se dentro de uma cultura voltada para o automóvel.

Entretanto a grande maioria da população depende do transporte colectivo e dos modos não motorizados para as suas deslocações nas cidades.

Uma análise das acções dos Governos, relativas ao transporte urbano ao longo das últimas décadas mostra que nunca se chegou a estabelecer uma política consistente para o sector.

Os programas e projectos eram definidos em função da conjuntura, sem visão de continuidade, integração entre os modos e necessidades reais da população, principalmente das periferias.

O Estado passou a considerar o transporte público como serviço público essencial e transferiu aos municípios a responsabilidade de gerir os serviços de transporte e de trânsito. Na prática, o Governo retirou-se do sector, ignorando que os problemas existentes não poderiam ser resolvidos somente ao nível local.

O Código da Estrada, consolidou a competência de gestão do trânsito urbano nos aspectos referentes ao uso das vias públicas para os municípios, possibilitando que todo o ciclo de gestão da mobilidade ficasse sob a responsabilidade das autarquias: planeamento, projecto, implantação e até fiscalização. A falta de incentivos técnicos e financeiros para a estruturação das administrações municipais para assumir essas atribuições resultou no fato de que dos cerca de 320 municípios, menos de 10% terem implantado os seus órgãos de gestão do trânsito.

A ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano integrado, trouxe consequências dramáticas para a mobilidade urbana, que se reflecte nos seguintes problemas:

- Exclusão social: muitas de pessoas não têm acesso ao serviço de transporte público, por não conseguirem arcar com o preço das tarifas, tendo reduzida sua mobilidade e por consequência estão impossibilitados de usufruir dos outros serviços essenciais como saúde e educação, e das possibilidades de trabalho, lazer e participação social.

- Acidentes: centenas e milhares de mortes, feridos e deficientes físicos em cada ano.

Comprometimento de 30% dos recursos do SNS a um custo de milhares de euros por ano, sendo que 22% dos leitos hospitalares são por traumas cuja causa principal são os acidentes de trânsito.

- Congestionamentos: o automóvel ocupa 90% do espaço viário, para transportar apenas 20% das pessoas;

- Poluição ambiental: Os congestionamentos das duas maiores cidades portuguesas, representam milhares de horas gastas por ano pelos utilizadores do transporte colectivo e muitos milhares de litros de combustível por ano, gastos além do que seria necessário e uma poluição atmosférica de 20 mil toneladas de monóxido de carbono e 4 mil toneladas de hidrocarbonetos.

- Perda de competitividade das cidades: aumento dos custos de investimentos, redução de produtividade e perda de eficiência.

A crise económica das duas últimas décadas tornou ainda mais agudos esses problemas e hoje o transporte urbano passa por uma crise sem precedentes, com queda de 10% na procura, elevação dos custos e consequentemente da tarifa paga pelos usuários. A queda de qualidade propiciou o aumento do transporte privado, trazendo prejuízos ainda maiores ao sistema de transporte público e ao trânsito, agravando os problemas de poluição e segurança.

Entretanto, a consolidação de sistemas de transportes de qualidade e sustentáveis do ponto de vista económico e ambiental, passa necessariamente pelo planeamento urbano e regional integrado, pela priorização do transporte colectivo, do pedonal e dos modos não motorizados; pela restrição ao uso do automóvel e pela participação e consciencialização da sociedade.

O Estatuto da Cidade, nos seus diversos artigos, deve reforçar o serviço de transportes urbanos como serviço público e a competência no estabelecimento de directrizes para o seu desenvolvimento e tornar obrigatória a existência de um plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de dois mil habitantes e situadas nas regiões metropolitanas. Os instrumentos urbanísticos nele propugnados propiciam um maior controlo sobre a expansão urbana pautada pelo mercado imobiliário e a regularização dos assentamentos urbanos, indicando um maior aproveitamento da infra-estrutura existente. Somados aos mecanismos de participação da sociedade através dos orçamentos participativos e estudos de impacto de vizinhança, abrem possibilidades para as soluções necessárias de uso mais adequado do espaço urbano, com grande repercussão nos sistemas de transportes.

A posse do novo governo e a criação do Ministério das Cidades também aponta novos rumos para o sector de transportes urbanos, favorecendo a formulação de uma política nacional, integrada às demais políticas urbanas.

Buscar um novo paradigma para o planeamento urbano para a construção do desenvolvimento das cidades, centrado na mobilidade das pessoas e não dos veículos, é a questão que se coloca para nossa reflexão.

Em busca de um novo paradigma

Os Planos Directores são o principal instrumento de ordenamento físico-territorial do espaço urbano e, conforme determinação nacional, é obrigatório para todos os municípios. Esta norma é reafirmada pela necessidade da sua revisão, que indica o seu conteúdo e alguns dos instrumentos para sua efectivação ao longo do tempo.

Os Planos Directores estabelecem normas gerais de zonamento do território, da estruturação urbana e directrizes para o planeamento sectorial (transporte, indústria, etc.).

Essas directrizes e normas traduzem-se, na prática, na legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e no planeamento sectorial.

Especificamente em relação ao sector do transporte, é importante ressaltar que a necessidade de deslocação é consequência da distribuição e da densidade de ocupação das diversas actividades pela malha urbana e que, por outro lado, o sistema viário e de transporte é um forte indutor dessa distribuição, o que deve ser considerado na formulação dessa legislação.

Por outro lado, os Planos Directores, tradicionalmente, estabelecem directrizes para a expansão/adequação do sistema viário e para o sistema de transporte público, considerando apenas a movimentação dos veículos e não das pessoas. A ideia é de se trabalhar a mobilidade das pessoas, em substituição ao enfoque de se planear apenas o transporte e o trânsito.

É necessário um novo olhar sobre a questão do planeamento urbano, com um enfoque mais sistémico e holístico das cidades, que considere o todo e não apenas a soma dos planos sectoriais, assimilando o conceito de desenvolvimento sustentável e respeito às gerações futuras.

Nesse novo enfoque o conceito de mobilidade considera a pluralidade de formas de produção, de distribuição das actividades económicas (incluindo o transporte de mercadorias) e, principalmente, os desejos e necessidades individuais e colectivos como ponto de partida da estruturação dos serviços de transporte e de seu planeamento e operação, com base nos seguintes princípios:

1. Universalização do acesso à cidade;
2. Controle da expansão urbana;
3. Qualidade ambiental;
4. Democratização dos espaços públicos;
5. Gestão Compartilhada.

Esses princípios podem ser traduzidos em uma série de novos desafios.

Principais Desafios

- Promover a inclusão social, através da redução dos custos do transporte, cobrança de tarifa diferenciada para sectores economicamente menos favorecidos, revisão e definição de fontes de recursos para as gratuidades ou reduções já estabelecidas.
- Ampliar a acessibilidade, adequando os espaços públicos e a frota do transporte público às pessoas com mobilidade reduzida sejam idosos, crianças ou portadores de deficiência física.
- Difundir novos valores de civilidade e cidadania, através da informação e formação de agentes multiplicadores como media em geral e todos os níveis da Educação formal e não formal.
- Garantir a descentralização, a multiplicidade e a melhor distribuição das actividades económicas no espaço urbano e desincentivar o zonamento de especialização, reduzindo as necessidades de movimentação.
- Consolidar e regularizar os centros, áreas já ocupadas e as parcelas informais da cidade, promovendo maior aproveitamento da infra-estrutura existente.
- Controlar a implantação de novos empreendimentos públicos e privados, condicionando-os a interligar e minimizar os impactos sobre o ambiente urbano, trânsito e transporte.
- Inserir transporte e trânsito como elementos da questão ambiental, incorporando novas abordagens para orientar as intervenções no ambiente urbano, considerando os conceitos de ambiência e qualidade do espaço, poluição sonora, qualidade do ar, permeabilidade do solo e densidade da cobertura vegetal.
- Estabelecer uma política permanente de incentivo à pesquisa e ao uso de energia eléctrica, gás e outros combustíveis menos poluentes na frota de veículos das áreas urbanas, especialmente naqueles utilizados pelo transporte público e para a distribuição de cargas.
- Priorizar o transporte colectivo sobre o individual, destinando a ele espaço viário compatível com o atendimento da demanda, através de definição de corredores e faixas exclusivas e áreas destinadas à integração dos diversos modos.
- Reduzir os impactos negativos da circulação indiscriminada de veículos, através da restrição ao uso de automóveis, como caravanas automóveis, veículos pesados, agrícolas, etc.
- Definir políticas de estacionamento de modo a favorecer a atractividade do sistema de transporte público.
- Considerar o pedestre efectivamente com um modo de transporte, favorecendo sua circulação segura e confortável.

- Incorporação do espaço da calçada como via pública de facto, com tratamento específico para a finalidade a que se destina.
- Garantir o uso público do espaço público, priorizando o pedestre, solucionando ou minimizando conflitos existentes entre a circulação a pé e o trânsito de veículos e oferecendo qualidade na orientação, sinalização e no tratamento urbanístico de áreas preferenciais para a sua deslocação;
- Implantar obras e adequações viárias para priorização também dos demais modos de transporte não motorizados.
- Definir horários e locais específicos para operações de carga e descarga, de modo a não interferir negativamente na circulação do transporte colectivo e dos peões e evitar a circulação de veículos de carga nas áreas centrais.
- Implementar os instrumentos de gestão democrática previstos, incentivando a organização e participação da sociedade civil, através da maior divulgação e disponibilização das informações e do conhecimento.
- Reafirmar o papel do Estado como regulador da prestação dos serviços de transporte e trânsito, apoiando técnica e financeiramente os municípios na estruturação da gestão para licitação e regularização dos contratos das empresas operadoras de transporte público, combate ao transporte clandestino e operação e fiscalização do trânsito.
- Promover o controle dos grandes empreendimentos públicos e privados, agregando o conceito de impacto sobre o ambiente urbano e o tráfego, exigindo a interligação destes impactos e investimentos, se necessário, no sistema viário público, visando minimizá-los.
- Aperfeiçoar, criar e regulamentar mecanismos de gestão compartilhada entre municípios, possibilitando a ampliação do planeamento urbano para as regiões metropolitanas, aglomerações, áreas urbanas e micro-regiões.
- Regulamentar fontes de financiamento de infra-estrutura e de operação para o transporte colectivo, como contribuição para a melhoria e imposto sobre a propriedade de veículos, propiciando, respectivamente, a apropriação pública da valorização da propriedade privada proporcionada pelo investimento público e o ressarcimento à sociedade das consequências causadas pelos veículos privados, como os congestionamentos.

Conclusões

O transporte público e os modos não motorizados e sua prioridade no espaço urbano, deve ser encarada como elemento fundamental de inclusão social, preservação ambiental, desenvolvimento económico e geração de emprego e renda.

O direito à cidade inclui necessariamente a acessibilidade aos serviços públicos, trabalho, educação e lazer, sem a qual não é possível se falar em cidadania e saúde.

O automóvel privado é o grande poluidor do ar do planeta, sendo o transporte, onde ele é o elemento preponderante, responsável por 70% da poluição do ar em escala mundial.

As deseconomias advindas dos congestionamentos e acidentes de trânsito atingem cifras astronómicas e se tornam impeditivos ao desenvolvimento económico das cidades.

O transporte público é responsável por milhares de empregos, o que demonstra também a sua importância como gerador de emprego e de rendimentos, pelo que lhe é devido o estatuto de sector prioritário e fundamental da economia nacional.

Monteiro Figueira (Prof. Eng.)