

Transportes

Filipe Moura

Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa e U-Shift, CERIS



Padrões de mobilidade regressaram ao normal depois dos confinamentos, para o bem e para o mal

Com o crescimento da economia portuguesa de 4,9%, em 2021, o sistema de transportes respondeu e retomou os padrões de mobilidade pré-pandemia, para o bem e para o mal. Se, por um lado, as atividades socioeconómicas retomaram a normalidade possível, satisfazendo as necessidades das famílias e das empresas, por outro, os problemas e desafios associados aos transportes regressaram. Contudo, havia uma expectativa de alteração de alguns padrões comportamentais, nomeadamente nas áreas metropolitanas que concentram cerca de 45% da população nacional, que não se chegou a verificar.

O número de veículos que entram e saem de Lisboa e do Porto, diariamente, aumentou consistentemente desde 2015 (entre 1 a 3% ao ano). No segundo trimestre de 2020, a obrigatoriedade de confinamento devido à pandemia de COVID-19 congelou a mobilidade de uma parte importante da população. O tráfego sofreu uma quebra histórica de quase 40% por comparação com o mesmo trimestre de 2019, em ambas as áreas metropolitanas. A terceira e a mais forte vaga da pandemia trouxe outra quebra no tráfego, embora com menor intensidade no Porto (40% em Lisboa e 30% no Porto). Desde abril de 2021, o tráfego voltou a crescer regressando aos níveis pré-pandemia nas duas áreas metropolitanas.

Nos períodos de confinamento, a população que ficou em casa eliminou as viagens de lazer (a menos dos “passaios higiénicos” a pé ou em bicicleta), substituiu os seus movimentos pendulares ‘casa – trabalho’ e ‘casa – escola’ por teletrabalho e telescola ou suspendeu a sua atividade profissional. Com a retoma da atividade normal no país, muitas empresas incorporaram o teletrabalho como nova forma de organização do trabalho, mas as tendências aqui reveladas indicam que não tiveram

impacto significativo no tráfego rodoviário de entrada e saída das áreas metropolitanas.

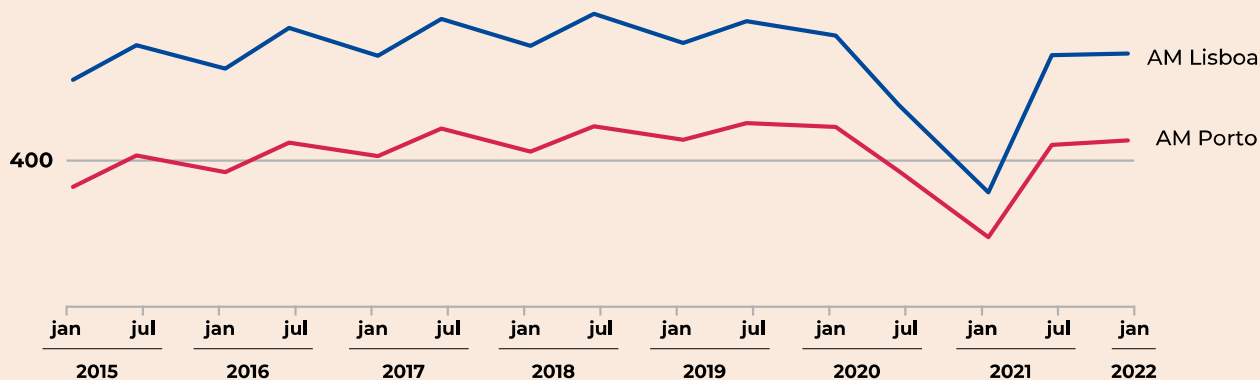
O Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART) iniciou em abril de 2019 com vista à redução dos custos dos passes mensais, chegando a ultrapassar 100€/mês. Em dezembro do mesmo ano, o número de passageiros regulares de transportes públicos tinha aumentado entre 20% e 30%, dependendo do modo de transporte. O tráfego rodoviário pendular nas áreas metropolitanas continuou a aumentar, embora cerca de 1 a 2% abaixo da tendência de aumento dos anos anteriores, refletindo alguma transferência modal para os transportes públicos. Contudo, não se cumpriram as expectativas de redução mais expressiva do tráfego automóvel e respetivos impactes ambientais.

Havia uma expectativa de alteração de alguns padrões comportamentais, que não se verificou

O primeiro período de confinamento devido à COVID-19, teve um impacto brutal no número de passageiros transportados, com reduções até 90% face à atividade normal. No último trimestre de 2021, depois dos confinamentos, o número de passageiros em transportes públicos ficou 20% (no caso da ferrovia) a 50% (no caso do metropolitano) abaixo dos níveis de 2019. Esta redução de procura é explicada, em parte, pelo medo de contágio pelo SARS-Cov-2. Por outro lado, algumas empresas mantiveram o teletrabalho depois do fim de obrigatoriedade

Tráfego médio diário mensal, Área Metropolitana de Lisboa e Porto (1000 veículos/dia)

Fonte: Infraestruturas de Portugal | Relatórios trimestrais de tráfego rodoviário



O número de veículos que entram e saem de Lisboa e do Porto sofreu uma quebra histórica durante a pandemia, mas desde abril de 2021, o tráfego regressou aos níveis anteriores nas duas áreas metropolitanas.

de confinamento. Por último, o hábito do automóvel particular parece ter regressado a muitas famílias.

No último trimestre de 2021, o transporte aéreo de passageiros também se aproximou do período pré-pandémico, embora apresentando menos 17% de movimentos de aeronaves nos aeroportos portugueses e transportando menos 27% de movimentos de passageiros, do que em 2019. O transporte rodoviário e ferroviário de mercadorias não sofreu um impacto significativo com a pandemia, tendo-se mantido o abastecimento da economia portuguesa desde 2019.

Estes números revelam três realidades. A primeira é que a oferta de melhores condições nos transportes públicos conseguiu atrair passageiros de forma significativa com a introdução do PART. A segunda é que o recurso ao automóvel não sofreu a redução esperada com a melhoria da atratividade dos transportes públicos. A terceira é que a pandemia não trouxe alterações comportamentais capazes de reduzir de forma significativa o recurso aos modos mais intensivos em combustíveis fósseis.

Assim, os padrões de mobilidade regressaram ao normal: para o bem, porque o sistema de transporte respondeu

às necessidades da retoma económica; e para o mal, porque os desafios de descarbonização, de melhoria da qualidade do ar nas cidades e outros impactos socioeconómicos (designadamente, a exposição excessiva ao ruído e a sinistralidade rodoviária) estão longe de estar resolvidos. No caso particular da mobilidade urbana, as políticas públicas terão de reforçar a competitividade dos transportes públicos (as “cenouras” do sistema de transportes) complementando com uma penalização mais forte do uso do automóvel privado (o “pau” do sistema). As novas concessões dos transportes públicos rodoviários nas áreas metropolitanas iniciaram os seus serviços a 1 de junho de 2022, com frotas e serviços reforçados, esperando-se que a respetiva cobertura territorial alargada sirva melhor e atraia mais as populações metropolitanas nas suas deslocações regulares. Ficarão a faltar as medidas municipais mais restritivas ao uso do automóvel privado. ▶

¹ Instituto Nacional de Estatística (2022) “Atividade dos transportes – 4.º trimestre 2021” (https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=549706647&att_display=n&att_download=y, consultado a 22 de maio de 2022)

Transportes públicos gratuitos: benefícios podem ficar muito aquém dos esperados

Numa altura em que as cidades têm de dar respostas aos desafios ambientais e sociais que enfrentam, a mobilidade urbana sustentável ocupa frequentemente o debate público e impõe-se no topo das agendas políticas locais. O transporte público urbano desempenha um papel central na acessibilidade e na mobilidade dos cidadãos, nomeadamente como alternativa ao automóvel privado. Em 2017, apenas 1 a 2 viagens em cada 10 foram realizadas em transportes públicos nas Áreas Metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP), contra 6 a 7 em automóvel particular¹. Facilitar e promover o acesso aos transportes públicos para aumentar a sua utilização continua a ser um desafio para as autoridades locais.

Neste contexto, a gratuitidade nos transportes públicos tem vindo a ganhar força no discurso público e nas políticas públicas de mobilidade. Pelo menos 192 cidades de vários continentes implementaram transportes públicos totalmente gratuitos, principalmente na Europa (por exemplo, Polónia, França e Grécia), mas também na América do Sul e do Norte, na Oceânia e na Ásia².

Em janeiro de 2020, Cascais foi pioneira em Portugal ao implementar a gratuitidade total nos transportes públicos para os residentes, trabalhadores e estudantes no concelho. A medida foi orçada em 12 milhões de euros anuais. Em 2022, o município de Lisboa aprovou a proposta de transportes públicos gratuitos aos estudantes residentes dos 18 aos 23 anos e aos residentes com menos de 18 e mais de 65 anos. O custo da medida rondará os 15 milhões de euros anuais. Para além de Cascais e Lisboa, dez Autoridades de Transportes³ optaram pela gratuitidade dos transportes públicos para idosos e estudantes⁴.

Estamos perante dois modelos de gratuitidade nos transportes públicos. O primeiro é total para os residentes, trabalhadores e estudantes no município (embora exclua os visitantes que não trabalham ou estudam nesse município). Os seguintes modelos são de gratuitidade parcial, restringindo-a a grupos sociais específicos⁵.

O conceito de gratuitidade pode dar origem a múltiplas interpretações e implicações. Na realidade, a operação dos serviços de transporte públicos implica sempre custos que devem ser financiados e, por isso, não são gratuitos. Recorrendo à expressão coloquial, “não existem almoços grátis”.

Resta saber quem e como se paga. Quando a autoridade de transportes opta por oferecer transportes públicos gratuitos para o utilizador está a aplicar um preço especial zero, sem custos para os passageiros, garantindo uma cobertura total dos preços

¹ Instituto Nacional de Estatística (2022), “Atividade dos transportes – 4.º trimestre 2021” (https://www.ine.pt/hgt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=549706647&att_display=n&att_download=y, consultado a 22 de maio de 2022)

² UITP (2020), “Full Free Fare Public Transport: objectives and alternatives”, setembro (<https://cms.uitp.org/wp-content/uploads/2020/09/Policy-Brief-FullFreeFarePT-DEF-web.pdf>, consultado a 22 de maio de 2022)

³ As Autoridades de Transportes (AT) são responsáveis pelo planeamento, gestão, monitorização, investimento e financiamento de serviços de transporte para a população de um município ou comunidade intermunicipal, (AMT, 2018, <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>, consultado em junho de 2022)

⁴ Fundo Ambiental (2020), <https://www.fundoambiental.pt/ficheiros/poster-part-pdf.aspx>, consultado em junho de 2022

⁵ Os modelos parciais podem ainda ser limitados temporalmente (por exemplo, algumas horas ou dias da semana) ou geograficamente (por exemplo, zona central da cidade, um rota específica ou um modo de transporte público)

do serviço, na maioria dos casos incluindo subsídios públicos, como foi o caso da aplicação do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), desde abril 2019⁶.

Genericamente, existem três canais principais de financiamento dos transportes públicos: receita tarifária (resultante da venda dos títulos de transporte), outras receitas (por exemplo, publicidade) e subsidiação pelo estado central ou local (a partir do orçamento do Estado ou das cidades). Nas cidades europeias de maior dimensão, com mais de 500 mil habitantes, a receita tarifária pode cobrir até 50% dos custos operacionais. Em cidades de menor dimensão, como por exemplo Dunquerque (França), estas receitas cobrem menos de 10% destes custos².

No caso de Cascais, o município refere que as verbas têm duas origens: o estacionamento tarifado e a receita fiscal em sede de Imposto Único de Circulação, recebido pelo município⁷. No caso de Lisboa, os custos adicionais da medida serão financiados pelo Fundo de Mobilidade do orçamento municipal⁸. Em ambos os casos, os municípios também receberam receitas dos títulos de transporte não abrangidos pelo regime gratuito, assim como o financiamento do PART.

A larga maioria dos sistemas de transportes públicos urbanos são subsidiados, ou seja, assume-se que as receitas são deficitárias face aos custos operacionais. O preço dos títulos de transporte e a qualidade dos serviços prestados são definidos em função de objetivos específicos de ordem económica, social e ambiental, respeitando as obrigações de serviço público contratualizadas^{9,10}. A subsidiação dos transportes públicos inclui a compensação financeira destas obrigações de serviço público (indemnizações compensatórias ou compensações tarifárias).

A subsidiação terá também de incluir verbas para o investimento em novas infraestruturas e frotas de transporte (que pode ser significativo), associado à gratuitidade total dos transportes públicos. Isto porque o serviço tem de ser capaz de acomodar o aumento da procura e satisfazer as obrigações de serviço público, designadamente a continuidade e qualidade do serviço. Caso contrário, os passageiros poderiam deixar de utilizar os transportes públicos e a sua quota modal diminuiria. Uma vantagem da gratuitidade parcial é que oferece maior flexibilidade e discricionariedade, em que a estrutura de receitas e financiamento existentes é mantida, nomeadamente na combinação de subsidiação pública, receita tarifária e outras fontes de financiamento.

A gratuitidade total nos transportes também reduz custos de operação, nomeadamente de fixação e cobrança de títulos de transporte para as viagens isentadas, uma vez que deixa de ser necessário equipamento, recursos humanos nos postos de venda e de fiscalização, assim como o sistema de transações financeiras (custos bancários).

O sucesso de uma medida é alcançado se os objetivos definidos forem cumpridos, total ou parcialmente.

Os defensores da gratuitidade dos transportes públicos referem frequentemente como objetivo principal a transferência de viagens do automóvel particular e a respetiva redução dos seus impactos negativos (ruído, emissão de gases com efeito de estufa e de poluentes atmosféricos, atropelamentos). Contudo, o transporte público já é mais barato do que a utilização de automóveis para a maioria das deslocações urbanas. Apesar desse facto, a proporção de viagens em automóvel é normalmente superior às de transporte público. Assim, a eliminação do custo dos transportes públicos não será provavelmente suficiente para induzir uma transferência entre modos muito significativa. Outros objetivos são igualmente importantes para medir o sucesso da gratuitidade nos transportes públicos, para além desta transferência.

O aumento de viagens dos transportes públicos gratuitos pode provir de quatro origens:

Em 2017, apenas 1 a 2 viagens em cada 10 foram realizadas em transportes públicos nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, contra 6 a 7 em automóvel particular

⁶ AMT (2020), https://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao_part_2019.pdf, consultado em junho de 2022

⁷ Câmara Municipal de Cascais (2020), "Cascais já tem Autocarros Gratuitos" (<https://www.cascais.pt/noticia/cascais-tem-autocarros-gratuitos-partir-de-1-de-janeiro>, consultado em maio de 2022)

⁸ https://www.lisboa.pt/fileadmin/Atualidade/noticias/user_upload/Proposta_164-2022.pdf (consultado em maio 2022)

⁹ Por obrigação de serviço público, entende-se "a exigência definida ou determinada por uma autoridade competente com vista a assegurar serviços de transporte de passageiros de interesses geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria ou não assumia na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas" (Artigo 3.º do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros – RJSPTP).

¹⁰ As obrigações de serviço público incluem, por exemplo, assegurar e gerir o serviço público de transporte de passageiros contratualizado com a autoridade de transportes, satisfazendo condições de pontualidade, regularidade, continuidade, eficiência, atualidade, segurança, conforto, higiene e cortesia, para além de cobertura espacial e temporal do território (*idem*).

A eliminação do custo dos transportes públicos não será provavelmente suficiente para induzir uma transferência entre modos muito significativa

1. Os utilizadores atuais passam a fazer mais viagens.
2. A gratuidade gera viagens novas porque proporciona a acessibilidade a atividades socioeconómicas ou culturais que não se realizariam sem esta forma de mobilidade.
3. Os transportes públicos captam utilizadores novos através da transferência de modos ativos (peões e ciclistas).
4. Captam utilizadores novos através da transferência de outros modos motorizados, nomeadamente do automóvel privado.

Na maioria dos casos de implementação de gratuidade nos transportes públicos¹¹, os objetivos são:

- › aumentar a quota modal¹² dos transportes públicos, a par da quota modal das deslocações a pé e de bicicleta;
- › promover a inclusão social garantindo um acesso mais universal aos transportes públicos;
- › aumentar a mobilidade e o rendimento disponível de determinados grupos socioeconómicos mais desfavorecidos;
- › reduzir custos aos trabalhadores e empregadores e criar oportunidades de trabalho, através de condições mais favoráveis de acesso ao território;
- › aumentar a acessibilidade ao território e desenvolver a economia local;
- › reduzir os impactos ambientais negativos causados pelos transportes urbanos (por exemplo, reduzindo o congestionamento do tráfego e melhorando a qualidade do ar e a saúde a longo prazo dos cidadãos).

Assim, poderá afirmar-se que as viagens transferidas dos modos pedonal e ciclável não contribuem para o cumprimento destes objetivos, uma vez que as viagens ativas são substituídas por viagens motorizadas, consumindo-se mais energia (maioritariamente de origem fóssil) e reduzindo-se a atividade física benéfica para a saúde dos passageiros. As restantes tipologias de viagens geradas são benéficas, uma vez que têm impactos positivos para o cumprimento destes objetivos. No primeiro e segundo casos, o aumento do número de viagens reflete o aumento da atividade socioeconómica. No quarto caso, as viagens em modos motorizados energeticamente menos eficientes e mais poluentes são substituídas por transportes públicos.

Na maior parte das cidades onde foi implementada alguma forma de gratuidade nos transportes públicos, o respetivo número de viagens aumentou. Contudo, essas viagens provieram de forma significativa de andar a pé ou de bicicleta². Com o modelo de gratuidade total de Cascais, a procura cresceu 27% no primeiro mês de operação por comparação com janeiro de 2019¹³. Apesar do impacto negativo da pandemia na perceção de segurança dos cidadãos nos transportes públicos (i.e., receio de contágio pelo SARS-Cov-2), a procura em 2021 superou em 10% a de 2019. Seria importante discernir de que modos vieram estas viagens, quem beneficiou deste incentivo e os motivos que levaram a efetuar novas ou mais viagens em TP (para além da eliminação do custo), para se poder avaliar o sucesso cabal da medida.

Já em Lisboa, teremos de esperar pela avaliação dos impactos da iniciativa. Resta saber se os benefícios gerados compensam os custos. A monitorização dos indicadores de desempenho económico, social e ambiental servirá para fazer o balanço final (isto, se a avaliação *ex-post* desta política pública vier a ser realizada). ▶

¹¹ ELTIS-The Urban Mobility Observatory, "Free passenger transport – exploring the benefits and disadvantages": <https://www.eltis.org/resources/case-studies/free-passenger-transport-exploring-benefits-and-disadvantages>

¹² A quota modal corresponde à percentagem de viagens por modo de transportes (pedonal, bicicleta, automóvel, autocarro, comboio, entre outros modos).

¹³ <https://www.cascais.pt/noticia/utilizacao-de-transportes-publicos-em-cascais-com-aumento-de-27> (consultado em maio 2022)