



ISBN: 1646-8929

IET Working Papers Series
No. **WPS06/2009**

Carlos F. S. Gaivoto
(e-mail: carlos.gaivoto@carris.pt)

O Plano de Deslocações Urbanas e a Resposta Estratégica que Falta aos PROTs e PDMs: A descentralização do planeamento do território e dos transportes

IET
Research Centre on Enterprise and Work Innovation
Centro de Investigação em Inovação Empresarial e do Trabalho
Faculdade de Ciências e Tecnologia
Universidade Nova de Lisboa
Monte de Caparica
Portugal

O Plano de Deslocações Urbanas e a Resposta Estratégica que Falta aos PROTs e PDMs

A descentralização do planeamento do território e dos transportes

Carlos F.S. Gaivoto,

Mestre em Transportes (IST) Engenheiro na CCFL
carlos.gaivoto@carris.pt

Abstract

The sustainable urban mobility plan is the framework of planning and organisation of mobility system. It is a strategic and operational plan with consequences in the planning and organisation of territorial and transport systems. When it's defining the principles and the objectives of sustainable development and when it's working in the scenarios of modal shift more favourable to the alternative modes than the car, the planning and the organisation of territory will be integrated on the political of reduction of road circulation volumes, in the reduction of GEE, waste of space and time, in the improvement of quality of urban environment. The Urbanism Agencies and the Urban Transport Authorities will get their selves in the urban mobility plan, in territory scenarios development, mobility and transports, with the objective to understand the sustainable politics in the accessibilities which are available by the transportation bill. In Portugal, although the authorities are not yet working, the law (1/2009) recently approved in last December and published at the beginning of the year, they have the sustainable urban mobility plans forward in this strategy.

Key words

Mobility, sustainability, environment, urban mobility plan, transportation bill, urban transport authority, accessibility, territory, sustainable development, urbanism agency.

JEL codes

L62; L92; O18; R14; R41; R58

Resumo:

O Plano de Deslocações Urbanas é o instrumento de planeamento e organização do sistema de deslocações, estratégico e operacional, com consequências no planeamento e organização dos sistemas de território e de transporte. Ao definir os princípios e objectivos de desenvolvimento durável e ao elaborar cenários de repartição modal do sistema de deslocações mais favorável aos modos alternativos do que ao automóvel, o planeamento e a organização do território serão integrados na redução dos volumes de circulação rodoviária, nas diminuições de GEE, desperdício de espaço e de tempo, na melhoria da qualidade do ambiente urbano. As Agências de Urbanismo e as Autoridades Organizadoras do Transporte Urbano completar-se-ão no PDU, na cenarização do território, mobilidade e transportes, de forma a compreender-se as políticas de sustentabilidade nas acessibilidades, avaliando-as pela Conta Pública do Sistema de Deslocações. A Autoridade Metropolitana de Transporte já enquadra o PDU nesta estratégia.

Palavras-chave:

Mobilidade, Sustentabilidade, Ambiente, Plano Deslocações Urbanas (PDU), Conta Pública do Sistema de Deslocações, Autoridade Organizadora de Transporte Urbano (AOTU), Acessibilidade, Território, Desenvolvimento Durável, Agência de Urbanismo.

Introdução

Falar-se de instrumentos de planeamento e de gestão territorial numa cidade, dum concelho ou numa região, é exigir reflectir-se sobre o equilíbrio económico e social desse mesmo território, de direitos, de impactes e necessariamente definir-se, entre outros, os aspectos de mobilidade, de acessibilidade e de ambiente. Estes têm sido normalmente associados às características do funcionamento desses espaços geográficos mas, condicionantes como a morfologia, a forma e estrutura urbana também têm uma elevada incidência nesse modo de funcionamento, logo, nas actividades e no modo de vida urbana das populações.

É nesse espaço território em que a diversidade e a densidade de ocupação humana variam, em que as estruturas que equipam esse espaço se concentram ou se dispersam e em que se manifestam as distâncias e os tempos das deslocações de pessoas e de bens, ora moldando a cidade ora moldando a região que se pode avaliar, através do funcionamento das redes e dos serviços de transporte, os efeitos perversos do “urban sprawl”.

Nos países desenvolvidos, à cidade histórica em que as pessoas comunicavam na proximidade e na vizinhança, sucedeu a cidade com várias funções¹, como a cidade industrial, onde a especialização de área/sector segregou actividades e pessoas. O processo contínuo de apropriação do território, de especialização, próprio de tornar a cidade também como unidade de produção e de consumo, obrigou a uma maior concentração de infra-estruturas e equipamentos, nomeadamente os de transporte. A cidade cresceu em espaço e em população mas, a apropriação deste território é feita de modo desigual e combinado e a geografia das deslocações é servida por redes de transporte colectivo que passam também elas a servir como meio de construção desse espaço cidade e região.

Entretanto, no decorrer do último século, foram-se consolidando *duas formas de cidade e com elas, dois modos de vida: a cidade densa, rica em vida, em actividades, e com património cultural e a cidade dispersa, ocupando muito espaço, pouco convívio e uma segregação social*². É neste contexto que se pode analisar o funcionamento das redes e dos serviços, como os de transporte público que estão associados à vida urbana, seja qual for a cidade ou área urbana que escolhermos. Mobilidade em TC e a mobilidade em TI, mobilidade a pé e a mobilidade em duas rodas têm tido, nas últimas décadas, evoluções diferentes acompanhando o contraste de duas formas de cidade e de duas formas de vida.

De que forma poderá o PDU responder a estes contrastes? Servirá o PDU para harmonizar e equilibrar este desenvolvimento desigual e combinado? Que objectivos e funções tem o PDU na recomposição da coesão territorial e social? Como pode ajudar o PDU os PROTs e PDMs? Seguem-se algumas respostas.

Enquadramento

Entre Setembro e Novembro de 2007, em Bruxelas, foram apresentados os relatórios finais do PILOT (SUTP) e EURFORUM (Strategic Research Agenda), dois projectos europeus do 6ºPQ para o sector dos transportes urbanos. Em ambos, a elaboração dos SUTP (Sustainable Urban Transport Plan) ou PDU (Planos de Deslocações Urbanas) são claramente apontados como uma metodologia de trabalho no contexto dos novos desafios da mobilidade e ambiente urbanos. De facto, face ao crescimento urbano verificado e os respectivos efeitos sobre a vida diária das populações, sobre os outros equipamentos públicos e redes de transporte, os especialistas evidenciam outras questões, para além da crítica à especulação imobiliária que distorce o modo como a cidade ou a região devem evoluir³, como o respeito pela ecologia urbana e pelas

¹ “A geografia urbana evidenciou sempre o que se designa por funções urbanas...a função mineira, a função industrial, a função comercial, a função de transportes (portos), a função financeira, a função política e administrativa, a função cultural (universitária e religiosa) e a função residencial” – in “La croissance urbaine” - Pierre Merlin, PUF, 1994.

² “Les Transports Publics et la Ville” – Francis Beaucire, Les Essentiels Milan, 1997

³ “Como orientar a utilização do solo tendo em conta o interesse geral e não somente a recuperação da livre competição em função das capacidades de pagamento, o que tem o risco de transformar o centro das cidades em

recomendações da ONU (ver Relatório Brundland, 1987), as recomendações do Protocolo de Quioto (1992), o combate ao uso excessivo do transporte individual e a melhor utilização do transporte colectivo. Estas temáticas são abordadas por aqueles projectos e respectivas recomendações.

A confirmação destas propostas tem-se acentuado desde a Agenda Local XXI ou de programas europeus de incentivo a uma reorientação para políticas de mobilidade sustentável e desenvolvimento durável. Na Europa, este esforço tem sido ultimamente reforçado por relatórios da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu e do Comité das Regiões⁴ e com a recente publicação do Livro Verde, nomeadamente em relação aos PDU.

Em resposta ao “urban sprawl”, às velocidades e distâncias *versus* a densidade, ao arquipélago urbano, etc., o PDU é antes do mais um instrumento de planeamento e de gestão do sistema de deslocações, em que se procura recriar elevada qualidade de ambiente urbano, com consistência e coerência territorial e social⁵. Trata-se, a este nível, juntamente com futuras agências de urbanismo, de saber planear, ordenar e gerir o espaço território para recuperar a vida urbana, de forma harmoniosa e integradora e coerente mas, também se trata de alterar comportamentos na mobilidade através de saber planear, ordenar e organizar as redes de transporte quer para o modo de transporte individual quer para os modos alternativos em que sobressai o transporte colectivo.

Conhecer o território⁶, o seu modo de funcionamento, as suas características de mobilidade e de acessibilidades associadas aos comportamentos e à forma e estrutura urbana, às infra-estruturas e equipamentos, os seus custos de investimento e de exploração, as suas externalidades, são os temas que o PDU aborda na perspectiva de reorientar estratégica e operacionalmente as deslocações associadas ao modo de vida da cidade e de região com mais equilíbrio e harmonia. O seu maior contributo, deverá ser perspectivado para o desenvolvimento durável, em que o respeito pela integração territorial e social é o seu maior desafio em resposta aos impactes do congestionamento de tráfego e dos demais efeitos nocivos ao ambiente urbano e à saúde pública, pela contabilização pública dos custos sociais.

ghettos de escritórios, segundo o modelo da city de Londres ou dos centros das cidades americanas? Como assegurar o direito de habitação para todos? Como localizar as actividades afim de assegurar uma repartição harmoniosa dentro da aglomeração urbana? Como assegurar a realização e uma implantação harmoniosa dos equipamentos públicos? Como organizar os transportes urbanos para reduzir os tempos de viagem, torná-los mais confortáveis, reduzir os custos para os utentes e para a colectividade pública, reduzindo os prejuízos (ruído, poluição) que ocasionam, orientar a urbanização de acordo com a política de urbanismo debatida e decidida?” “La croissance urbaine” – Pierre Merlin, PUF, 1994

⁴ Ver “Por uma estratégia temática sobre ambiente urbano” Relatório COM (2004)60, de 11.02.2004

⁵ “Tem como tarefa principal definir os princípios de organização dos transportes de pessoas e bens, da circulação e do estacionamento no PTU (...). O PDU tem como objectivo um uso coordenado de todos os modos de deslocação...” LOTI, 30.12.82 (lei francesa) e “O PDU é o plano sectorial para a mobilidade e transportes, que promove a integração das políticas de ordenamento do território e de mobilidade, no âmbito das áreas metropolitanas” – artº 9º do diploma sobre AMTs, aprovado na AR em 2008.11.07.

⁶ “...Um mesmo espaço pode ser o suporte de vários territórios, associando para cada um deles grupos sociais ou actores diferentes. Enfim, a noção de território reenvia necessariamente para o tempo, não somente porque um mesmo espaço pode ser apropriado sucessivamente por grupos diferentes num lógica histórica, mas ainda um mesmo espaço pode ser apropriado por diferentes grupos em momentos diferentes; a uma lógica espacial sobrepõe-se uma lógica temporal, como no espaço urbano ou em certos bairros, certas ruas, evidenciam territórios diferentes segundo as horas do dia, passando, por exemplo, dum uso comercial a um espaço de prostituição ou de banditismo” – “Transporte et Territoire” – François Plassard, PREDIT/Doc.Française, 2003

PDU - Território, Mobilidade e Transportes

De facto, se partirmos da realidade de que “todo o grupo, para se manter no seu território, para se assegurar das suas necessidades, o gera e o transforma; o ordena, entre outros com a ajuda das infra-estruturas de transporte, e produz assim uma organização original do espaço”⁷ ou ainda que “toda a sociedade se define pelas práticas territoriais, consideradas como o conjunto das acções que a ligam ao seu espaço e que lhe dão sentido” então, deverá ser dada relevância de que, neste contexto da dialéctica das relações entre infra-estruturas de transporte e transformação sócio-espaciais, a questão da transformação da organização do espaço pelo urbanismo não pode ser dissociada da sua natureza e da questão temporal das decisões sobre infra-estruturas e equipamentos de transporte a definir no PDU.

Os comportamentos manifestados numa geografia de deslocações entre cidade compacta ou cidade dispersa, entre *a cidade com património cultural, viva em vida e a cidade do muito espaço ocupado mas com segregação social*, poderão ser comparados, por via disso, em que esta organização espacial e as suas transformações com relação nos comportamentos manifestados quer na mobilidade e com consequências nos sistemas de transporte quer na sua dimensão espacial e temporal, levam consequentemente à avaliação também dos impactes das infraestruturas no espaço territorial e social. “A relação entre as infra-estruturas de transporte e o território retomam assim um conteúdo social forte e permite reintroduzir as noções de política de transportes. Os sistemas de transporte, tanto na sua génese como no seu funcionamento, correspondem a escolhas da sociedade, que só se traduzem por transformações reparáveis no tempo e no espaço na medida em que sejam validadas pelos utentes”⁸.

É neste contexto e sentido que o PDU, ao serviço das Agências de Urbanismo e das Autoridades Organizadoras do Transporte Urbano, como instrumento de diagnóstico, de avaliação e de propostas de mobilidade sustentável e desenvolvimento durável, poderá e deverá equacionar e preconizar novas políticas de ordenamento do território e urbanismo, de mobilidade, de transportes e de ambiente urbano, consagrar ou não, determinadas infra-estruturas e equipamentos de transporte em redes e serviços.

PDU e o contexto da institucionalização da descentralização do planeamento do território

Mas, é também neste contexto que o PDU terá de alterar as metodologias de elaboração até hoje consagradas⁹, por exemplo, dos PROTs e PDMs, em que as questões espacial, temporal e social devem ficar enquadradas por políticas de mobilidade sustentável, isto é, os responsáveis eleitos, decisores públicos, devem começar por se preparar para

⁷ “Transporte et Territoire” – François Plassard, PREDIT/Doc.Française, 2003

⁸ “Transporte et Territoire” – François Plassard, PREDIT/Doc.Française, 2003

⁹ “desde os anos 70, o objectivo político era o de construir o mais rapidamente possível ... e as análises de rentabilidade social dos diversos troços, só eram colocadas para precisar diversos troços ou escolher variantes de traçado” – “Transporte et Territoire” – François Plassard, PREDIT/Doc.Française, 2003

escolher e decidir sobre o funcionamento do território e dos equipamentos sob sua governança, cujos critérios científicos a uma escala territorial, temporal e social ficam para além da sua efémera passagem na governação ou na gestão.

Ou seja, a tradução dos “efeitos” não pode ser racionalizada só no cálculo microeconómico, uma vez que a questão espacial deve ser analisada para além da zona e área em que se medem os efeitos dum nova infra-estrutura de transportes e a questão temporal não se limita a colocar só em evidência os riscos financeiros de tal operação mas, compreender os ritmos de transformação dum território e não se reduzirem só aos efeitos monetários ou monetarizáveis de tal infra-estrutura de transporte. É preciso começar por ter a noção dum passagem do estágio do “esquema de infra-estruturas e equipamentos” para o estágio de “esquema de serviços colectivos” e que este deverá, num contexto dum PDU, traduzir-se numa maior aproximação das propostas e das decisões às populações, através de consultas públicas e, por via disso, numa sociedade consolidada democraticamente.

As escolhas estratégicas de política de ordenamento e de desenvolvimento durável adquirem, com os PDUs, novas dinâmicas de respostas aos desafios das políticas de território, de mobilidade e de transporte, de combate à segregação social e territorial. Será, por exemplo, um instrumento robusto para se compreender as decisões sobre previsões e correcções de ocupação e usos do solo, da forma como se deve organizar o espaço e pô-lo a funcionar sem desperdícios de energia, dos tempos perdidos por congestionamento, ou dos volumes de emissões de GEE e doutros efeitos externos, começando, também, por compreender que não é possível prosseguir indefinidamente o desenvolvimento das infra-estruturas rodoviárias e que as durabilidades e rentabilidades sociais de cada infra-estrutura devem também medir-se pelos efeitos (e custos) sociais.

O sistema de transportes pode assim, não se deixar “caçar” pela dominação da rentabilidade financeira como critério de decisão e de racionalidade política, e ter outra autoridade (leia-se, direcção) política, mais democrática e participativa de querer ajudar a construir as cidades do século XXI, como as definidas por Cervero e Bernick:

“The transit village brings together ideas from the disciplines of urban design, transportation, and market economics. It is partly about creating a built form that encourages people to ride transit more often. However, equally important, it embraces goals related to neighborhood cohesion, social diversity, conservation, public safety, and community revitalization...it is important to emphasize that transit villages are not just physical entities. There are important social and economic dimensions behind the transit village movement. Socially, the hope is that transit villages will bring people from many walks of life daily face-to-face contact. Today’s auto-oriented suburbs have isolated people by age, class, and race – the young from the old, the rich from the poor, whites from blacks...Transit villages also offer alternative living and working environments that combine the suburban values and lifestyle preferences for open space, human-scale buildings, and sense of security with the more traditionally urban values of walking to neighborhood shops, meeting people on the street, and being in a culturally diverse setting”¹⁰

¹⁰ “Transit Villages in the 21st Century” – Michael Bernick and Robert Cervero, McGraw-Hill, 1996

PDU e o desenvolvimento durável e a mobilidade sustentável

Neste entendimento, trata-se de mudar a organização e o funcionamento do espaço público, território, devorado pelas redes rodoviárias¹¹ para se passar a utilizar conceitos de densidade, diversidade e desenho (política dos 3D's)¹², ou seja, trata-se de orientar um desenvolvimento económico e social exequível, susceptível de durar e ser possível de transmitir às gerações futuras os patrimónios natural e económicos que tenham por objectivo o bem-estar social e individual de todos – princípio da precaução.

Nesta perspectiva, o transporte público intervém como um factor de qualidade urbana, de animar a cidade e um factor de coesão territorial e social, recuperando-se a noção de proximidade e diversidade. Ao contrário do automóvel que contribuiu para que a cidade se fragmentasse e tivesse consolidado uma segregação social a uma escala superior, na cidade em que as ligações são demasiadas longas para se percorrer a pé ou por meio próprio, primeiros factores de exclusão social; o transporte colectivo assegura essa mobilidade essencial, ou seja, que todo o cidadão não motorizado possa deslocar-se, manifestando por essa via a solidariedade social¹³. A integração dos restantes modos alternativos (a pé e bicicleta) completam as políticas de melhoria do ambiente urbano e de mobilidade sustentável.

Esta partilha de espaço e acessibilidade por todos são dos principais objectivos do PDU, em que todos os dossiers que o constituem (território - urbanismo, mobilidade – acessibilidade, ambiente – energia, conta pública do sistema de deslocações) contribuirão para que factores como a mistura de funções urbanas, densidades ao longo dos eixos TC, recuperação do património histórico, proximidade, diversidade dos espaços consigam travar a segregação social, os desperdícios de espaço e de energia e melhorar a rendibilidade social.

A cidade assim definida, constitui por isso, um projecto político em que o Transporte Público é um actor importante e em que o PDU será fundamental na sua definição, como por exemplo, na definição das condições de “Obrigações de Serviço Público” (OSP). O PDU, sendo um instrumento estratégico e participativo, legitimará as acções públicas no domínio das deslocações urbanas e no sentido de maior coesão social. Neste sentido, o PDU é a resposta que falta aos PROTs e PDMs.

¹¹ Em Paris, a rede viária é ocupada 60% pelos veículos estacionados e 35% em circulação e somente 5% pelos autocarros. Em vez do transporte de 200 pessoas por metro de largura de via em carro, ter-se 1500 em autocarro e 3600 a pé” – “Les Transports Publics et la Ville” – Francis Beaucire, Les Essentiels Milan, 1996

¹² “Transit Villages in the 21st Century” – Michael Bernick and Robert Cervero, McGraw-Hill, 1996

¹³ “Cities with multimodal systems are distinctly more human-oriented and livable than car-based cities” – “Transportation for Livable Cities”, Vukan R. Vuchic, Center Urban Policy Research, New Jersey, 2000

Conclusão

Nos últimos 15 anos, alterando as políticas preconizadas nos anos 60 pelo Relatório Buchanan sobre transportes nas cidades, as intervenções no domínio da mobilidade têm conhecido grandes progressos ao nível das intervenções públicas e das reflexões sobre sustentabilidade e desenvolvimento durável, relacionando urbanismo com transportes: os alemães inventavam a cidade das curtas distâncias (a cidade renhaniana), os holandeses, com o seu dispositivo ABC, faziam depender a localização das empresas das condições de acessibilidade às zonas urbanas; os ingleses com a gestão pela procura; os italianos proibem o acesso de viaturas particulares aos centros e na Califórnia pedia-se às empresas para reduzir as deslocações automóveis dos seus empregados. Em França, neste mesmo período, acentua-se o discurso sobre a fragmentação territorial e social e em que os transportes se tornam uma questão social. A mobilidade urbana é compreendida como um factor de coesão territorial e social e de desenvolvimento: a urbanidade e a acessibilidade passam a ser tratadas como políticas de integração territorial e social.

O Protocolo de Quioto e a preconização da Agenda Local XXI de que é exemplo a Carta de Ålborg, suscitam respostas urgentes na mudança do planeamento urbano e nos comportamentos na mobilidade e nos sistemas de transportes. Em França, o PDU é o instrumento lançado pela LOTI e é relançado com o reforço de leis sobre “a racionalização do ar e energia” (RARE, 1996) e da “solidariedade e renovação urbana” (SRU, 2000), ou seja, através da evolução do enquadramento legislativo e institucional deste instrumento, evidencia-se que “o legislador passa a ser ecologista e solidário. Mas, poderá ser o PDU um instrumento cognitivo, de novos referenciais permitindo articular problemas, soluções e estratégias de mudança?”¹⁴ As conclusões do PILOT e do EURFORUM reivindicam esta mudança de método.

Em Portugal, com a recente proposta de diploma legal das *Autoridades Organizadoras de Transporte Urbano* das Áreas Metropolitanas (as designadas AMTs), o PDU irá assumir uma importante função como catalisador (e “federativo”) de políticas de ordenamento do território, da organização dos transportes e de respostas coerentes e integradoras que possam responder aos desafios da economia da energia, das alterações climáticas mas, também ao nível da acessibilidade para todos. Como dinâmica de programa e de projecto, o PDU poderá conseguir a necessária coordenação das organizações públicas e privadas, as colaborações diárias entre elas e em que o diálogo, técnico e social entre as áreas do urbanismo e dos transportes, se torne legítimo, coerente, integrador e eficaz nos procedimentos de planeamento através dum referencial comum, não só em relação às questões ambientais como também, em relação às sociais - desenvolvimento durável.

No entanto, este quadro optimista do PDU não está fora dum conjunto de condições exógenas e endógenas que podem afectar o seu natural desenvolvimento. Como alerta Offner para o caso francês: “os desafios dos futuros PDU são condicionados por sete grandes questões: o veículo próprio e económico manterá as suas promessas? É a curto ou somente a médio prazo que as tensões geopolíticas encarecerão o custo do petróleo? As lógicas de globalização da economia continuarão elas a favorecer as dinâmicas territoriais de metropolização? Descomprometido financeiramente, o Estado saberá

¹⁴ “Les Plans de déplacements urbains” – Jean-Marc Offner, PREDIT, 2006

inventar instrumentos pertinentes para continuar a intervir num domínio de interesse nacional? Paralelamente, as autarquias, mais responsáveis locais e actores, encontrarão os recursos (cognitivos, organizacionais, financeiros) aptos a suportar a coerências das suas acções? As despesas públicas consagradas ao transporte colectivo (urbano, regional) em que a ordem de grandeza é próxima do orçamento das universidades, poderão continuar a crescer 4% ao ano, como desde há três décadas? Enfim, a opinião pública pesará assim tão forte para fazer com que o dossier da mobilidade seja uma prioridade dos decisores?”¹⁵.

No caso português, a iniciativa legislativa e o posterior desenvolvimento institucional do PDU só agora começam a dar os primeiros passos. Porém, da experiência existente noutros países e que tem introduzido roturas e convergências nos métodos de trabalho, de planeamento e organização do território, mobilidade e ambiente, haverá que retirar desta consagração legislativa do PDU, importantes funções e vantagens: - melhorar a coordenação e a cooperação ao nível institucional, tornar-se um referencial nacional e contribuir para a integração territorial e social, apesar de ter que enfrentar, nos primeiros tempos, as reacções normais de quem tem sido ignorado e/ou de partilhar o poder naquelas responsabilidades. Mas, para além duma nova metodologia de trabalho entre os diversos responsáveis pela gestão do território, mobilidade e ambiente, o PDU será sempre um portador de mudanças institucionais necessárias e importantes, quer ao nível da constituição das *Autoridades Organizadoras do Transporte Urbano* de nível local (concelho), da metrópole (comunidade urbana e área metropolitana) e da região quer ao nível de definição e difusão da cidade orientada em valores humanos e, por conseguinte, ecológicos em que se quer viver. Neste sentido, para além de ser um instrumento de descentralização de competências, será necessariamente sempre de inclusão territorial e social. Será também o instrumento que promoverá a mobilidade sustentável e o desenvolvimento durável com coerência e consistência entre a sua Conta Pública do Sistema de Deslocações e o seu Programa Operacional de Transportes.

¹⁵ “Les Plans de déplacements urbains” – Jean-Marc Offner, PREDIT, 2006

Referências bibliográficas

Livros :

Beaucire, Francis “*Les Transports Publics et la Ville*”, Les Essentiels Milan, 1997

Bernick, Michael and Cervero, Robert “*Transit Villages in the 21st Century*”, McGraw-Hill, 1996

Merlin, Pierre “*La croissance urbaine*”, PUF, 1994.

Offner, Jean-Marc “*Les Plans de déplacements urbains*”, PREDIT, 2006

Plassard, François “*Transporte et Territoire*”, PREDIT/Doc.Française, 2003

Vuchic, Vukan R. “*Transportation for Livable Cities*”, Center Urban Policy Research, New Jersey, 2000

Artigos:

Gaivoto, Carlos “Mobilidade e instrumentos de mobilidade. Um novo dispositivo institucional, leis e instrumentos de planeamento de resposta aos novos desafios da mobilidade nas cidades e regiões”, *TransportesemRevista* nº44, Out.2006

Gaivoto, Carlos “Tempo para legislar e para executar com as Autoridades Organizadoras do Transporte Urbano. O Plano Deslocações Urbanas e o Inquérito Global de Transportes”, *TransportesemRevista* nº50, Abril 2007

Relatórios:

Relatório COM (2004) 60 “Por uma estratégia temática sobre ambiente urbano”, CEE, 11.02.2004

PILOT:

www.rec.org/rec/Programs/environmental_policy/sustainable_transport_policies/meetings/2007_june/10_pilot_project.ppt

EURFORUM

ec.europa.eu/research/transport/news/article_5198_en.html

Carta de Åalborg

www.urbanismo-portugal.net/textos/textosdereferencia/crtaalborg.doc

www.aalborgplus10.dk

Bruntland, 1987

www.ace.mmu.ac.uk/eae/Sustainability/Older/Brundtland_Report.html

www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm

Leis:

Proposta Diploma 7/2008 sobre AMTs, artº 9º. Aprovado na AR em 2008.11.07 para Publicação.

LOTI, “Lei Organização Transportes Interiores”, França, Dez. 1982

RARE, “Lei da racionalização do Ar e Energia”, França, Dez. 1996

SRU, “Solidariedade e Renovação Urbana”, França, Dez. 2000

Resumo mais alargado:

Falar-se de instrumentos de planeamento e de gestão territorial numa cidade, dum concelho ou numa região, é exigir reflectir-se sobre o equilíbrio económico e social desse mesmo território, de direitos, de impactes e necessariamente definir-se, entre outros, os aspectos de mobilidade, de acessibilidade e de ambiente. É nesse espaço território em que a diversidade e a densidade de ocupação humana variam, em que as estruturas que equipam esse espaço se concentram ou se dispersam e em que se manifestam as distâncias e os tempos das deslocações de pessoas e de bens, ora moldando a cidade ora moldando a região que se pode avaliar, através do funcionamento das redes e dos serviços de transporte, os efeitos perversos, por exemplo, do “urban sprawl”.

A cidade cresceu em espaço e em população mas, a apropriação deste território é feita de modo desigual e combinado e a geografia das deslocações é servida por redes de transporte colectivo que passam também elas a servir como meio de construção desse espaço cidade e região. De que forma poderá o PDU responder a estes contrastes? Servirá o PDU para harmonizar e equilibrar este desenvolvimento desigual e combinado? Que objectivos e funções tem o PDU na recomposição da coesão territorial e social? Como pode ajudar o PDU os PROTs e PDMs?

Entre Setembro e Novembro de 2007, em Bruxelas, foram apresentados os relatórios finais do PILOT (SUTP) e EURFORUM (Strategic Research Agenda), dois projectos europeus do 6º PQ para o sector dos transportes urbanos. Em ambos, a elaboração dos SUTP (Sustainable Urban Transport Plan) ou PDU (Planos de Deslocações Urbanas) são claramente apontados como uma metodologia de trabalho no contexto dos novos desafios da mobilidade e ambiente urbanos.

Em resposta ao “urban sprawl”, às velocidades e distâncias *versus* a densidade, ao arquipélago urbano, etc., o PDU é antes do mais um instrumento de planeamento e de gestão do sistema de deslocações, em que se procura recriar elevada qualidade de ambiente urbano, com consistência e coerência territorial e social. Os comportamentos manifestados numa geografia de deslocações entre cidade compacta ou cidade dispersa, entre *a cidade com património cultural, viva em vida e a cidade do muito espaço ocupado mas com segregação social*, poderão ser comparados, por via disso, em que esta organização espacial e as suas transformações com relação nos comportamentos manifestados quer na mobilidade e com consequências nos sistemas de transporte quer na sua dimensão espacial e temporal, levam consequentemente à avaliação também dos impactes das infraestruturas no espaço territorial e social.

É neste contexto e sentido que o PDU, ao serviço das Agências de Urbanismo e das Autoridades Organizadoras do Transporte Urbano, como instrumento de diagnóstico, de avaliação e de propostas de mobilidade sustentável e desenvolvimento durável, poderá e deverá equacionar e preconizar novas políticas de ordenamento do território e urbanismo, de mobilidade, de transportes e de ambiente urbano, consagrar ou não, determinadas infra-estruturas e equipamentos de transporte em redes e serviços.

Em Portugal, com a recente proposta de diploma legal das *Autoridades Organizadoras de Transporte Urbano* das Áreas Metropolitanas (as designadas AMTs), o PDU irá assumir uma importante função como catalisador (e “federativo”) de políticas de ordenamento do território, da organização dos transportes e de respostas coerentes e integradoras que possam responder aos desafios da economia da energia, das alterações climáticas mas, também ao nível da acessibilidade para todos. Como dinâmica de programa e de projecto, o PDU poderá conseguir a

necessária coordenação das organizações públicas e privadas, as colaborações diárias entre elas e em que o diálogo, técnico e social entre as áreas do urbanismo e dos transportes, se torne legítimo, coerente, integrador e eficaz nos procedimentos de planeamento através dum referencial comum, não só em relação às questões ambientais como também, em relação às sociais, isto é, consagrar o desenvolvimento durável.

Resumo da parte conclusiva:

Nos últimos 15 anos, alterando as políticas preconizadas nos anos 60 pelo Relatório Buchanan sobre transportes nas cidades, as intervenções no domínio da mobilidade têm conhecido grandes progressos ao nível das intervenções públicas e das reflexões sobre sustentabilidade e desenvolvimento durável, relacionando urbanismo com transportes: os alemães inventavam a cidade das curtas distâncias (a cidade renhaniana), os holandeses, com o seu dispositivo ABC, faziam depender a localização das empresas das condições de acessibilidade às zonas urbanas. Em França, neste mesmo período, acentua-se o discurso sobre a fragmentação territorial e social e em que os transportes se tornam uma questão social. A mobilidade urbana é compreendida como um factor de coesão territorial e social e de desenvolvimento: a urbanidade e a acessibilidade passam a ser tratadas como políticas de integração territorial e social.

O Protocolo de Quioto e a preconização da Agenda Local XXI de que é exemplo a Carta de Åalborg, suscitam respostas urgentes na mudança do planeamento urbano e nos comportamentos na mobilidade e nos sistemas de transportes. Em França, o PDU é o instrumento lançado pela LOTI e é relançado com o reforço de leis sobre “a racionalização do ar e energia” (RARE, 1996) e da “solidariedade e renovação urbana” (SRU, 2000), ou seja, através da evolução do enquadramento legislativo e institucional deste instrumento, evidencia-se que “o legislador passa a ser ecologista e solidário” com afirma Offner. A questão que se coloca ao PDU, como um instrumento “cognitivo”, é se ele cumpre nas soluções e estratégias de sustentabilidade que é preciso haver para as cidades do século XXI. As conclusões do PILOT e do EURFORUM reivindicam esta mudança de método e o caso francês serve de paradigma.

Em Portugal, com a recente proposta de diploma legal das *Autoridades Organizadoras de Transporte Urbano* das Áreas Metropolitanas (as designadas AMTs), o PDU irá assumir uma importante função como catalisador (e “federativo”) de políticas de ordenamento do território, da organização dos transportes e de respostas coerentes e integradoras que possam responder aos desafios da economia da energia, das alterações climáticas mas, também ao nível da acessibilidade para todos. O PDU poderá conseguir a necessária coordenação das organizações públicas e privadas, as colaborações diárias entre elas e em que o diálogo, técnico e social entre as áreas do urbanismo e dos transportes, através dum referencial comum, não só em relação às questões ambientais como também, em relação às sociais - desenvolvimento durável.

Mas, para além duma nova metodologia de trabalho entre os diversos responsáveis pela gestão do território, mobilidade e ambiente, e de ser um instrumento de descentralização de competências, será necessariamente sempre de inclusão territorial e social. Será também o instrumento que promoverá a mobilidade sustentável e o desenvolvimento durável com coerência entre a sua Conta Pública do Sistema de Deslocações e o seu Programa Operacional de Transportes.