



Contributo da MUBi para o programa Portugal Ciclável 2030

1. Introdução

Antes de mais, felicitamos o Governo por assumir um compromisso a longo prazo com a mobilidade em bicicleta e por avançar, pela primeira vez em Portugal, com um programa com um financiamento significativo a nível nacional.

Contudo, não poderíamos deixar de lamentar que a actual versão do programa tenha sido elaborada à margem da sociedade civil. É fundamental que esta seja envolvida em todas as fases do seu desenvolvimento e implementação.

Consideramos que o programa deve explicitamente estabelecer objectivos, finais e parciais, para a taxa modal da utilização da bicicleta em Portugal. Pretendendo-se a convergência com a média europeia até 2030, e existindo numerosas cidades e países europeus a proporem-se aumentar nos próximos anos de forma significativa a utilização da bicicleta, a MUBi considera que a repartição modal em bicicleta de 7-8% (actual média europeia) que o programa cita para 2030 deve ser antecipada e estabelecida como objectivo para 2025. A França, por exemplo, no seu recentemente lançado Plano Nacional para a Bicicleta (Plan Vélo), comprometeu-se em aumentar a utilização da bicicleta nos mesmos 6% (no caso francês, de 3% para 9%) até 2024.¹

Contudo, o objectivo de 7-8% para a repartição modal em bicicleta dificilmente será alcançado apenas com a construção da rede de ciclovias apresentada. A MUBi defende que, em termos de investimento em infraestruturas, o plano de construção de ciclovias e o financiamento apresentados sejam alargados à construção de estacionamentos adequados e seguros² para bicicleta nos aglomerados urbanos e nos interfaces de transportes públicos, tais como estações de caminhos-de-ferro (sob tutela da administração central), em quantidade apropriada. A intermodalidade da bicicleta com o transporte público - sendo a bicicleta o modo de transporte para os primeiros e/ou últimos quilómetros da viagem - tem um enorme potencial de reduzir deslocações em automóvel, contribuindo assim para a descarbonização do sector dos transportes e para mais qualidade nas deslocações e ambiente das nossas cidades.

¹ Gouvernement - République Française (2018), Plan Vélo et Mobilité Actives.
https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/dossier_de_presse_-_plan_velo_-_vendredi_14_septembre_2018.pdf

² Danish Cyclists' Federation (2008), Bicycle Parking Manual.
http://www.cycling-embassy.dk/wp-content/uploads/2010/08/Bicycle_Parking_Manual.pdf

Mas, e acima de tudo, o programa Portugal Ciclável 2030 (PC2030) deverá no breve prazo desenvolver-se como uma estratégia nacional abrangente para a mobilidade em bicicleta, integrando as referidas infraestruturas para circulação e de apoio à utilização da bicicleta com outras medidas complementares, como programas de incentivo à aquisição de bicicletas (convencionais e eléctricas), programas de incentivo às deslocações pendulares em bicicleta, programas nacionais de promoção da bicicleta, e abordando ainda questões como a redução da sinistralidade rodoviária, a qualidade do espaço urbano, a educação para a mobilidade sustentável, mudança de comportamentos, formação de técnicos, entre outras.

Uma estratégia nacional permitirá também ao Governo estabelecer um quadro claro para o desenvolvimento da utilização da bicicleta em Portugal, incluindo a coordenação de políticas para a bicicleta - vertical e horizontalmente através das entidades governamentais -, intercâmbio de boas práticas, capacitação das autoridades locais e regionais, financiamento de projectos piloto, campanhas de investigação e de sensibilização. Permitindo, desta forma, ao Governo enviar um sinal às autoridades regionais e locais de que a mobilidade em bicicleta é um assunto importante e de que deve ser tida em conta nas políticas públicas locais.

Uma estratégia nacional permite, ainda, preparar o campo para novas regulamentações nacionais, por exemplo relativamente à revisão do Código da Estrada, alteração da taxa de IVA, ou a introdução de programas de incentivos fiscais. Uma estratégia nacional constituirá, ainda, um meio de poder dinamizar a nível nacional várias áreas relacionadas com a bicicleta, tais como o cicloturismo, a intermodalidade, redução do risco rodoviário, melhoria do espaço público ou a promoção da actividade física.

2. Estratégia Nacional para a Mobilidade em Bicicleta

Neste capítulo defendemos o que, no entender da MUBi, deverá caracterizar uma estratégia nacional para a mobilidade em bicicleta.

Papel da Administração Central

A MUBi considera que, no domínio das políticas para a utilização da bicicleta, o papel da administração central se insere nos seguintes domínios:

- Alavanca para transformações societais;
- Definição de tendências junto das instituições e municípios;
- Dar o exemplo e contribuir para a geração de uma cultura de utilização da bicicleta;
- Provisão de boas práticas aos actores locais;
- Facilitação de sinergias entre actores nacionais e locais;
- Incentivos a cidadãos, municípios, instituições do Estado e organizações privadas.

Enfoque

Tendo em conta o papel da administração central, as linhas de acção participantes numa estratégia podem colocar enfoque nas principais barreiras a uma maior utilização da bicicleta, do ponto de vista do utilizador:

- Segurança - a percepção de insegurança, que infelizmente em muitos casos é real, é uma barreira importante. A criação de infraestrutura ciclável é apenas um dos elementos necessários para a melhoria da segurança, sendo outros igualmente importantes como medidas físicas de acalmia de tráfego, fiscalização rigorosa e regular, a formação dos condutores para o respeito dos mais vulneráveis e para a cidadania rodoviária;
- Cultura - a assunção da bicicleta como um meio de transporte ainda não se encontra assimilada pelo agregado da população portuguesa, sendo essa falta de aceitabilidade social uma barreira fundamental para o aumento do uso da bicicleta;
- Capacidade - a utilização da bicicleta requer capacidades de manobra e, nalguns casos, de condição física, que, do ponto de vista do utilizador, exigem na maioria dos casos uma curva de capacitação que constitui uma barreira inicial.

Considerando estas barreiras, verifica-se que a infraestrutura é apenas um dos elementos necessários, mas não suficiente, para explorar de forma eficiente o potencial da utilização da bicicleta. Uma estratégia e plano nacional para a utilização da bicicleta deve incluir medidas de:

1. Infraestrutura
2. Comunicação
3. Formação
4. Revisão legal
5. Fiscalização rodoviária
6. Incentivos

| Barreiras | Tipos de medidas | | | | | |
|------------------------|------------------|-----------------|--------------------------|---------------------|-------------|---------------------|
| | Infraestrutura | Comunicação | Formação | Legal | Enforcement | Incentivos |
| 1. Segurança | x | x | x | x | x | |
| 2. Cultura | x | x | | x | x | x |
| 3. Físicas / corporais | x | x | x | | | x |
| Guia | IMT | IMT | IMT, Min. Educ. UE | | Governo | IMT |
| Implementação | Municípios | IMT, Municípios | Escolas, Municípios, ... | Governo, Parlamento | ANSR, PSP | Governo, Municípios |

Sustentabilidade política

Uma estratégia e plano nacional para a mobilidade em bicicleta só pode ter sustentabilidade política se atingir um conjunto de características:

- Ter um ciclo de concretização consistente com o tempo necessário ao desenvolvimento de medidas e obtenção de resultados;
- Ser consensualizado de forma transversal, a:
 - diferentes forças políticas;
 - à sociedade civil;
 - a instituições públicas relevantes para as medidas a concretizar;
 - aos vários níveis de administração local, em particular os municípios e CCDR;
 - aos sectores políticos que partilham objectivos e resultados relativos à mobilidade em bicicleta (Mobilidade, Saúde, Educação, Ambiente);
- Possuir metas concretas e ambiciosas;
- Possuir uma calendarização;
- Possuir uma fonte de financiamento clara.

O caso do Plano CiclAndo 2013-2017, apesar de no entender da MUBi ser tecnicamente adequado e consistir num bom exemplo do que deveria ser um plano nacional, e cujo processo de definição teve resultados positivos ao nível do envolvimento interministerial, foi um exemplo de insucesso, em virtude quer da falta de consensualização junto dos actores relevantes, quer da não dotação de um orçamento adequado.

3. Análise do actual relatório Portugal Ciclável 2030

Da análise pormenorizada do PC2030, identificamos as seguintes fragilidades/debilidades:

- a) Todo o documento **pressupõe que já existe uma rede municipal ciclável**, a qual deve ser complementada e/ou completada através de uma rede intermunicipal, o qual não corresponde minimamente à situação actual. A afirmação “*Uma boa parte das aglomerações urbanas que definem os extremos das interconexões seleccionadas dispõe já de ciclovias isoladas ou de redes mais ou menos fundamentadas (existentes/ programadas ou projetadas)*” (p.13), não corresponde infelizmente à situação actual, pelo que se considera que o PC2030 não deve ficar refém da implementação das redes municipais, mas deve ter em conta a real situação actual destas redes e **beneficiar (ou discriminar positivamente)** os casos nos quais a mesma já está mais desenvolvida.

Consideramos que o Governo deverá, paralelamente ao plano de construção de infraestruturas de conectividade intermunicipal, desenvolver mecanismos para fomentar a criação de redes cicláveis urbanas e intramunicipais, redução e acalmia de tráfego motorizado em meio urbano, e outras medidas de promoção da mobilidade activa, por parte dos municípios.

- b) A escolha das **aglomerações a incluir no subprograma 1 (Interconexões)** tem por base exclusivamente a questão populacional e a distância entre aglomerados. Parece-nos que tais critérios, se bem que importantes, são insuficientes para a sua identificação, nomeadamente:
- i) O plano parece ignorar os **padrões de mobilidade actuais** (em bicicleta e/ou noutros modos) que demonstrem relações evidentes entre os aglomerados em causa. De facto, nada é referido, ao longo de todo o documento, sobre os padrões de mobilidade actuais, nem nenhuma matriz origem-destino que deveria constituir um critério importante na escolha dos aglomerados (no contexto metropolitano - subprograma 2 - pode-se dar como adquirido esta interdependência, mas tal não é evidente para o subprograma 1).
 - ii) Toda a lógica de **grandes geradores de deslocações** está ausente da escolha dos locais, bem como qualquer dado pertinente relativamente à distribuição do emprego ou outro qualquer indicador que pudesse dar uma ideia dos principais destinos das deslocações.
 - iii) Não há uma **clara valorização das potencialidades das infra-estruturas propostas para alargar as áreas de influência da rede ferroviária** existente, designadamente valorizando aglomerados já servidos por estação/ões de caminhos-de-ferro. De igual forma, as questões da

intermodalidade estão praticamente ausentes do documento, ficando apenas para segundo plano uma avaliação da “*articulação (passagem à porta) com estações e apeadeiros da rede ferroviária nacional*” (p. 24).

- iv) **Não são valorizados os aglomerados e municípios que demonstrem já ter efectuado ou estejam efectivamente a promover investimentos em mobilidade em bicicleta**, os quais podem ser aferidos designadamente através da extensão da rede de ciclovias municipal, quantidade de estacionamento para bicicletas, existência de serviço de *bike-sharing*, entre outras acções de iniciativa municipal que demonstrem um efectivo compromisso do município para com a promoção da mobilidade em bicicleta.
- c) **Não vemos nenhuma razão**, para além de eventuais critérios financeiros, **para se dar relevância ao “aproveitamento de canal/via existente, por exemplo antigas linhas ferroviárias existentes”** (p.24) como critério de priorização das ligações a financiar, uma vez que se o objectivo é a promoção da utilização da bicicleta para deslocações quotidianas (o qual é explicitamente apontado no documento), deverão ser as matrizes origem/destino o grande critério de decisão, uma vez que através destas é possível determinar linhas de desejo, as quais podem e devem ser satisfeitas através da rede de ciclovias a implementar.
- d) O documento **não revela objectivamente os pesos** atribuídos às pontuações parcelares dos critérios de base (pp. 11-12), nem das condições de pontuação dos critérios de priorização (pp. 24-25), **tornando a avaliação dos mesmos impossível** de ser realizada neste processo de participação pública.
- e) Quanto à **execução** do PC2030, consideramos que os subprogramas 1, 2 e 3 devem começar desde logo a ser realizados e não apenas no ano 2 (subprograma 2) e ano 5 (subprograma 3), uma vez que conforme é reconhecido no próprio documento, “*a criação de ligações cicláveis atrativas e seguras a uma escala urbana e interurbana de curtas distâncias será um processo moroso*” (p. 28), e a própria diferenciação em termos de taxa de comparticipação já será por si só um factor que discrimina positivamente o subprograma 1.
- f) Não vemos nenhuma justificação para a diferenciação da taxa de comparticipação dos três subprogramas, **sugerindo que os três tenham a taxa de comparticipação do subprograma 1 (75%)**, tendo por base o objectivo definido no PC2030 de que sejam “*sempre financiados, em avanço, os casos com maior probabilidade de poderem satisfazer mais utilizadores*” (p.27). Os principais argumentos para este posicionamento são:
- i) Tendo em conta os **padrões de mobilidade suburbanos**, e as mudanças que se têm vindo a registar mais recentemente nos padrões de mobilidade das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (nos quais a percentagem de deslocações em bicicleta tem crescido significativamente), consideramos que o subprograma 2 deverá ter a mesma taxa de comparticipação do que o subprograma 1.

- ii) De igual forma, **os aglomerados urbanos incluídos no subprograma 3** (cidades de média dimensão) apresentam todos eles redes de transporte público muito incipientes e padrões de mobilidade cuja dependência automóvel é superior aos aglomerados identificados no subprograma 1 e 2. Desta forma, e exactamente devido à menor dimensão destes aglomerados, a bicicleta pode de facto constituir uma alternativa real ao automóvel particular para a grande maioria das deslocações da população. Desta forma, também nos parece injusto que a taxa de participação deste subprograma seja inferior ao do subprograma 1.
- g) Para a **monitorização do PC2030**, são apresentados um conjunto de **indicadores cuja recolha não existe em Portugal de forma sistemática**, designadamente:
- i) Nº de passagens de bicicleta por dia útil (não existem contadores de tráfego).
 - ii) Kms percorridos (como obter estes dados?).
 - iii) Repartição modal (não se realizam em Portugal inquéritos à mobilidade de forma sistemática, nem tão pouco se realiza um Inquérito à Mobilidade em conjunto com o Censo da População - o que seria uma forma muito acessível de obter estes dados - que já poderia dar um retrato a cada 10 anos dos padrões de mobilidade da população).

Para além disto, são apresentados outros **indicadores que não nos parecem adequados** para medir o tema apresentado, designadamente:

- i. Nº de ocorrências (coimas) por paragem e estacionamento indevido: os casos sujeitos a coima devem corresponder a uma ínfima parte do total de casos observados³.
- ii. Taxa de motorização: a posse de automóvel não significa necessariamente o seu uso e, pelo menos numa primeira fase, não é expectável que um novo utilizador de bicicleta vá necessariamente vender o seu automóvel em consequência do seu novo padrão de deslocação diário.

Desta forma, sugere-se que seja incluído no PC2030 (ou noutra programa complementar) **verba específica** para a recolha dos indicadores sugeridos no primeiro grupo e que os dois indicadores sugeridos no segundo grupo sejam **substituídos por outros indicadores** que de facto sejam capazes de medir os temas apresentados.

- h) Consideramos que o **financiamento da manutenção da RNC** deve ser assegurado, total ou parcialmente, através do Imposto Único de Circulação (IUC) e não apenas por "*outro programa nacional de segurança rodoviária para o modo de transporte em bicicleta*" (p.33) - o qual não existe e poderá não vir a existir - uma vez que a construção da RNC irá em si mesmo contribuir indirectamente para reduzir o número de veículos em circulação na rede viária e assim melhorar as condições de circulação, justificando-se assim a utilização do IUC.

³ Veja-se, por exemplo, o caso da ciclovía da Rua da Pêga em Aveiro, que há mais de uma década é diariamente ocupada impunemente por carros estacionados.

- i) Dados os **frequentes erros de planeamento e habitual fraco nível de engenharia no projecto e construção de ciclovias** em Portugal, tendo o LNEC inclusivamente defendido a realização de auditorias ainda na fase de projecto⁴, é importante que o documento técnico de apoio ao PC2030 (p.14) aborde apropriadamente estas questões. Este documento deverá ser baseado na documentação de referência internacional existente sobre estas matérias, e ditar os critérios, não só de construção, mas desde o planeamento de redes e de percursos até à manutenção das ciclovias, seguindo os **padrões de qualidade e segurança internacionais**. Os municípios abrangidos pelo programa PC2030 deverão demonstrar que os critérios estipulados por este documento são cumpridos, não só nas ciclovias financiadas pelo programa, mas também em outras da sua responsabilidade que se encontrem em construção ou projecto.
- A MUBi está interessada e disponível em participar no desenvolvimento deste documento técnico.
- Consideramos, ainda, que será vantajosa a disseminação deste documento por outros municípios não abrangidos pelo programa.
- j) Consideramos a avaliação do programa apenas pela redução de emissões de CO₂, apresentada nas páginas 38 e 39 do relatório, bastante limitativa. Os benefícios da utilização da bicicleta e redução do uso de veículos motorizados particulares são diversos e vão muito para além da questão de emissões de gases poluentes. Dos mais de 500 mil milhões de Euros em benefícios socioeconómicos anuais da utilização da bicicleta na União Europeia, acima de um terço resultam de benefícios de saúde⁵. Destes, metade provêm do aumento de longevidade de vida - redução de mortalidade derivada da utilização quotidiana da bicicleta, e calculados com base na ferramenta **'Health Economic Assessment Tool (HEAT) for walking and cycling' da Organização Mundial de Saúde**⁶.
- A MUBi recomenda veementemente a utilização da ferramenta HEAT na estimativa destes benefícios resultantes do programa PC2030, assim como em todos os projectos candidatos a financiamento, e que acompanhe os processos de monitorização da utilização da infraestrutura construída e do próprio programa.
- k) Defendemos que as candidaturas, desde o seu início, fomentem a **participação das comunidades e envolvam as entidades locais** relevantes na área da mobilidade em bicicleta e que as várias fases dos projectos, desde o Estudo Prévio, sejam postas em **discussão pública**. Devendo relatórios destas actividades e de análises dos contributos ser submetidos juntamente com os restantes documentos.

⁴ SIC Notícias (2017), Ciclovias em Portugal têm problemas com consequências para a segurança rodoviária.
<https://sicnoticias.sapo.pt/pais/2017-03-14-Ciclovias-em-Portugal-tem-problemas-com-consequencias-para-a-seguranca-rodoviaria>

⁵ European Cyclists' Federation (2016), The EU cycling economy: Arguments for an integrated EU cycling policy.
https://ecf.com/sites/ecf.com/files/FINAL%20THE%20EU%20CYCLING%20ECONOMY_low%20res.pdf

⁶ World Health Organization, Health Economic Assessment Tool (HEAT) for walking and cycling.
<http://www.heatwalkingcycling.org>

- l) Finalmente, consideramos que deve ser constituída uma **Comissão de Acompanhamento** da implementação do PC2030, na qual a MUBi, enquanto associação de âmbito nacional que representa os utilizadores de bicicleta, se disponibiliza, desde já, como membro.

MUBi - Associação pela Mobilidade Urbana em Bicicleta

email: geral@mubi.pt

<http://mubi.pt>

Outubro de 2018