

Contributo e recomendações da MUBi para a Estratégia Nacional para a Mobilidade Activa Pedonal 2030, na fase de consulta pública

1. Introdução

Congratulamo-nos por o Governo, apesar de com mais de dois anos de atraso, lançar a Estratégia Nacional para a Mobilidade Activa Pedonal (ENMAP) 2030¹ e pelas metas ambiciosas que estabelece. Em conjunto com a Estratégia Nacional para a Mobilidade Activa Ciclável (ENMAC) 2020-2030², as duas Estratégias determinam que os modos activos sejam a principal opção de deslocação quotidiana para perto de metade dos portugueses, até ao final da década. Alcançar estas metas requer um **grande esforço e investimento colectivo do Estado para uma profunda alteração da mobilidade urbana em Portugal**.

O andar a pé e a utilização da bicicleta devem ser pilares das políticas de mobilidade e, por conseguinte, também nos principais instrumentos orçamentais. É, no entanto, preocupante que, ao contrário de muitos outros países europeus, o Governo tenha excluído a mobilidade activa do Plano de Recuperação e Resiliência e, também, do Programa para a Acção Climática e Sustentabilidade, do Portugal 2030, e que na proposta de Orçamento do Estado para 2023 tenha destinado somente 1 milhão de euros (0.10 euros per capita) para as duas Estratégias Nacionais para os modos activos.

Preocupa-nos, também, como temos chamado a atenção, a falta de recursos humanos, técnicos e financeiros na ENMAC 2020-2030, o ritmo extremamente lento a que esta progride e o risco iminente de vir a falhar largamente as metas intercalares para 2025. Preocupa-nos, por isso, que a ENMAP 2030 possa vir a seguir o mesmo caminho!

Para mudarmos radicalmente o paradigma da mobilidade urbana, será necessário a efectiva e activa participação de todas as áreas governativas envolvidas nas duas Estratégias, a capacitação em meios humanos, técnicos e financeiros das entidades responsáveis e participantes na execução das medidas, a formação de técnicos destas entidades, de outros organismos do Estado e das autarquias locais. E, acima de tudo, de vontade, empenho e coragem do Governo e dos municípios para **reduzir significativamente os recursos públicos destinados ao automóvel** e investir seriamente nos modos activos de transporte, pelo menos ao mesmo nível dos outros países europeus.

¹ Estratégia Nacional para a Mobilidade Activa Pedonal 2030 - versão preliminar para efeitos de discussão pública.

https://www.consultalex.gov.pt/ConsultaPublica_Detail.aspx?Consulta_Id=270

² Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2019, de 2 de agosto.

<https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/131-2019-123666113>

2. Comentários e recomendações

2.1 Financiamento

Sem um plano de acção calendarizado e sem indicar **fontes claras de financiamento**, uma estratégia não passa de uma “resma de papel”. Estes são dois problemas que persistem na ENMAC, apesar de já cumprido perto de um terço do seu período de implementação.

A versão definitiva da ENMAP deverá ter as **medidas orçamentadas**; e o Governo deverá proceder, o quanto antes, também à **orçamentação das medidas da ENMAC**, o que deveria ter acontecido até ao final de 2019. Deverá ser alocado, também, um **orçamento anual à estrutura de coordenação da Estratégia**, para que possa desenvolver estudos, contratar serviços de consultoria, etc.

Na Alemanha, por exemplo, o plano nacional para a utilização da bicicleta prevê um **investimento anual de 30 euros per capita** neste modo de transporte³. Na República da Irlanda, com metade da população portuguesa, o Governo decidiu investir **1 milhão de euros por dia** nos modos activos (360 milhões, ou 72 euros per capita, por ano).

Discordamos da revogação proposta do ponto 8 da RCM n.º 131/2019, sem que seja apresentado um novo prazo para a definição da programação e orçamentação das medidas da ENMAC. Consideramos que o novo prazo deverá ser até ao final do primeiro trimestre de 2023.

2.2 Duas Estratégias: ENMAC e ENMAP

As duas Estratégias, ENMAC e ENMAP, resultam de duas diferentes Resoluções do Conselho de Ministros. E, apesar de haver princípios e objectivos coincidentes, existe também muito que as separa. Por isso, **rejeitamos a fusão das duas Estratégias**, como é proposto no documento em consulta pública, e defendemos que sejam mantidas separadas.

2.3 Governança

Comissão Interministerial para a Mobilidade Activa

Recomendamos que a Comissão Interministerial, para além das áreas governativas indicadas, seja composta também pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da **presidência do conselho de ministros** e das **autarquias locais**. Note-se que a área das autarquias locais já está presente na Comissão Interministerial para a Mobilidade Activa Ciclável (ponto 4 da RCM n.º 131/2019).

³ Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (2021), Germany 2030 - a cycling nation: National Cycling Plan 3.0.
https://bmdv.bund.de/SharedDocs/EN/Documents/StV/flyer-nrvp-3-0.pdf?__blob=publicationFile

Consideramos, ainda, que a Comissão Interministerial deverá **reunir ordinariamente três vezes por ano**, tal como determina a RCM n.º 131/2019.

Estrutura de Coordenação e Gestão

Consideramos que a coordenação e gestão da ENMAP e da ENMAC deverão ser asseguradas por uma **Estrutura de Missão**, em vez do Grupo de Projecto proposto. Só uma Estrutura de Missão terá a capacidade e legitimidade política para envolver activamente todas as entidades responsáveis e participantes nas medidas, tuteladas por diversos ministérios, na prossecução dos objectivos de ambas as Estratégias.

O número de técnicos (três) proposto para constituir esta estrutura de coordenação e gestão das duas estratégias é manifestamente insuficiente. A título de exemplo, a agência governamental Active Travel England, que coordena a execução das políticas nacionais para a mobilidade activa em Inglaterra, prevê a contratação de um **staff constituído por cerca de 100 pessoas**⁴. Tal equivaleria, em termos de relação da população dos dois países, à contratação em Portugal de 20 pessoas para a coordenação da implementação das duas estratégias.

É difícil de perceber porque é proposta a constituição desta estrutura só durante três anos, até ao final de 2025, e não até ao final do período de implementação da ENMAC e da ENMAP, 2030.

Conselho Consultivo

A constituição proposta do Conselho Consultivo é desequilibrada, com significativo menor peso relativo de organizações vocacionadas para a área da mobilidade pedonal. Recomendamos, por isso, que também a Associação de Cidadãos Auto-Mobilizados (ACA-M), que até é o membro português da Federação Internacional de Peões, integre o Conselho Consultivo.

Consideramos que o Conselho Consultivo deverá **reunir ordinariamente duas vezes por ano**, como tem acontecido com o Conselho Consultivo da ENMAC.

Rede de Pontos Focais

Consideramos que a Rede de Pontos Focais deverá **reunir ordinariamente pelo menos três vezes por ano**, tal como determina a RCM n.º 131/2019.

⁴ Chris Boardman Appointed As England's First Cycling And Walking Commissioner, *Forbes*, 21 de Janeiro de 2022.

<https://www.forbes.com/sites/carltonreid/2022/01/21/chris-boardman-appointed-as-englands-first-cycling-and-walking-commissioner/?sh=5e9ff3ed5488>

2.3 Metas

Metas intercalares

O argumento do ano de vigência do quadro de fundos comunitários, 2027, para determinar o ano das metas intercalares da ENMAP não faz qualquer sentido, por várias razões. O uso dos fundos comunitários pode prolongar-se durante dois ou três anos para além do ano de vigência, e muitos dos investimentos são, até, normalmente feitos nos últimos anos. Acresce que, depois de a mobilidade activa ter sido excluída do Plano de Recuperação e Resiliência e do Programa para a Acção Climática e Sustentabilidade do PT2030, a quase totalidade das medidas da ENMAP terá de executada recorrendo a outras fontes de financiamento, nomeadamente o Orçamento do Estado e os orçamentos próprios de cada ministério.

Recomendamos que o **ano de referência para as metas intercalares da ENMAP seja a meio do período de implementação, ou seja, 2026**. Coincidindo assim, como se esperaria, com o ano proposto para a revisão da ENMAP a meio do seu desenvolvimento.

Redução da sinistralidade envolvendo peões

Consideramos que, tal como a ENMAC, a ENMAP deverá ter **metas para a redução da sinistralidade rodoviária** envolvendo peões: pelo menos 25% até 2026 e 50% até 2030.

2.4 Medidas

Financiamento

Como referimos atrás, a ENMAP e a ENMAC devem identificar fontes claras de financiamento para a execução das suas medidas e, também, para a estrutura de coordenação e gestão das Estratégias. Na versão definitiva da ENMAP, todas **medidas deverão estar orçamentadas**, indicando-se para cada medida o montante de investimento e as fontes de financiamento previstas.

Indicadores e metas

A versão definitiva da ENMAP deverá, também, apresentar **indicadores e metas de realização e de resultado** para cada uma das medidas. É desejável que, para cada medida, sejam apresentadas metas intermédias e finais.

Cronograma

Numa estratégia a oito anos (2023-2030), consideramos que **dois anos para a concepção de muitas das medidas é excessivo**, deixando apenas seis anos para a sua execução. E que só reflecte os largamente insuficientes recursos que o Governo propõe destinar à estrutura de coordenação e gestão das Estratégias.

2.5 Condução da Estratégia e de políticas nacionais até à administração local

Como é dito no documento, «*A promoção do modo pedonal tem nas autarquias locais o principal agente impulsor por se constituírem como o gestor da infraestrutura*».

Contudo, isto está longe de ser adequadamente abordado na presente versão preliminar da ENMAP, e carece ser mais bem estudado e desenvolvido.

Como chamamos a atenção aquando da consulta pública da ENMAC, em Abril de 2019, cada Estratégia «*deverá desenvolver e estabelecer mecanismos adequados para uma bem sucedida, efectiva e conseqüente condução da Estratégia e das políticas nacionais verticalmente para a administração local, que acaba por ser quem tem poder de decisão sobre a mobilidade urbana. Estes mecanismos deverão, entre vários aspectos, garantir uma eficaz utilização de recursos, o que não acontece actualmente, um verdadeiro compromisso dos municípios com a mobilidade activa e o aumento efectivo da quota modal da bicicleta e dos modos activos em resultado directo da redução da utilização do transporte automóvel individual a nível local.*»⁵

Por exemplo, a Active Travel England irá inquirir anualmente todos os municípios (councils) sobre a sua capacidade, ambição e desempenho na promoção da mobilidade activa, e irá apoiar mais aqueles com melhores níveis de liderança, ambição e capacidade de desempenho⁶.

2.6 Contratação e formação de técnicos na área da mobilidade activa

A capacitação de entidades e a formação e actualização de técnicos de autarquias, institutos públicos e outros organismos do Estado nas áreas da mobilidade activa, inclusiva e sustentável e cidadania rodoviária, são fundamentais para promover-se a alteração dos actuais padrões de mobilidade.

⁵ MUBi (2019), Contributo da MUBi para a Estratégia Nacional para a Mobilidade Activa 2020-2030.

<https://mubi.pt/wp-content/uploads/2019/04/Contributo-MUBi-ENMA.pdf>

⁶ «*last week Active Travel England asked all of England's councils to assess their ability to deliver on all things #activetravel against a new set of criteria.*

The assessment asks councils to rate themselves against a set of criteria including local leadership, supportive transport policy and their track record on delivery. In short, their capability and ambition to deliver successfully. This information will be blended with other evidence of recent track record and performance data held by DfT to inform funding allocations and relevant support for those authorities seeking to increase levels of active travel.

(...)

Assessments will be undertaken annually so that we can track progress. Each assessment will then be assured against delivery performance information held centrally by Active Travel England as well as performance at inspections and via bid quality information.

(...)

Like anyone with a big target to hit, we need to work with the willing and that means sharing our faith and the majority of our funding with councils that have the highest levels of leadership, ambition and ability to deliver.»

Active Travel England, Agosto de 2022.

https://www.linkedin.com/posts/active-travel-england_local-authority-capability-and-ambition-self-assessment-activity-6961244425234624512-V3hM

Por isso, deverá ser criado um **programa, abrangente e contínuo, de contratação e formação de técnicos das autarquias, CCDR, todas as entidades responsáveis e participantes nas medidas da ENMAC e da ENMAP e outros organismos do Estado na área da mobilidade activa**. Este programa deverá ter a colaboração directa e indirecta de especialistas de países com boas práticas.

A título de exemplo, a República da Irlanda irá contratar 248 técnicos para trabalhar na área da mobilidade activa nas administrações locais e regionais e ajudar na boa aplicação dos investimentos: «*As novas contratações dedicar-se-ão à activação e promoção de viagens activas na Irlanda e trabalharão em funções de concepção, comunicação / relações com a comunidade e supervisão de obras.*»⁷

2.7 Combater eficazmente a insegurança rodoviária

Portugal é dos países europeus com piores índices de sinistralidade rodoviária dentro das localidades. E, só conseguiremos promover massivamente a mobilidade pedonal e alcançar as metas da ENMAP, se **reduzirmos substancialmente o risco rodoviário** nas áreas urbanas em Portugal, o que requer forte liderança política e um leque alargado de medidas assertivas e consequentes.

Isto está muito longe de ser estar plasmado na versão preliminar da ENMAP, e precisa de ser bastante melhorado.

Recordamos que, em Fevereiro de 2019, a Assembleia da República aprovou por unanimidade recomendar ao Governo a implementação de um conjunto de medidas visando a redução do risco rodoviário sobre os utilizadores vulneráveis⁸. No entanto, passados perto de quatro anos, está tudo ainda por fazer!

2.8 Reduzir desigualdades de acessibilidades e de mobilidade

As transformações do espaço público e melhoria das condições para andar a pé e de bicicleta, financiadas com recursos públicos, acontecem normalmente nos centros das cidades e/ou em zonas privilegiadas, onde os moradores têm, por um lado, maior poder económico e, por outro, mais e melhores opções de mobilidade. Muitas áreas periféricas aos centros das cidades portuguesas são autênticas “selvas” para andar a pé, incluindo nos acessos aos transportes públicos, e milhões de portugueses não têm uma efectiva alternativa ao uso do carro particular, com uma fatura elevada para as famílias e enormes custos económicos, ambientais e sociais para o país.

⁷ Government of Ireland (2021), Ministers to fund up to 248 new posts to expand walking and cycling facilities nationwide.

<https://www.gov.ie/en/press-release/4fc46-ministers-to-fund-up-to-248-new-posts-to-expand-walking-and-cycling-facilities-nationwide/>

⁸ Resolução da Assembleia da República n.º 29/2019, de 19 de fevereiro.

<https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-assembleia-republica/29-2019-119847705>

ENMAP, e as várias medidas que nela constam, deverão ter isto em consideração e por objectivo **reduzir o fosso existente de desigualdades de acessibilidades, de mobilidade e sociais**, e não aumentá-las.

2.9 Planos de Mobilidade Urbana Sustentável

A elaboração e implementação de Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS), seguindo os princípios de priorização dos modos activos e colectivos de deslocação para a redução da dependência do automóvel, é a primeira medida do nosso manifesto “Cidades Vivas: 10 medidas para devolver a cidade às pessoas”⁹. A MUBi tem proposto a criação de um programa nacional para apoiar os municípios na elaboração e implementação de PMUS^{10,11}, e esta é também uma recomendação da Comissão Europeia, inscrita no Novo Quadro da UE para a Mobilidade Urbana¹². A Comissão indicou que, até ao final de 2022, irá publicar uma recomendação formal aos Estados Membros neste sentido, que *«incluirá um conceito de PMUS melhorado, estabelecendo prioridades claras para favorecer soluções sustentáveis, incluindo transportes públicos, coletivos e ativos, e mobilidade partilhada (...)»*

Congratulamo-nos, por isso, que o Governo manifeste vontade política e intenção de avançar com esta forma de apoio e incentivo aos municípios no planeamento da mobilidade urbana sustentável. Porém, não faz sentido que um programa de apoio e incentivo a PMUS esteja inscrito e seja financiado no âmbito de uma Estratégia monomodal, como a ENMAP. **O Governo deverá criar um programa nacional próprio para este fim**, com um gestor do programa a nível nacional.

2.10 Observatório da Mobilidade Activa

Propomos a implementação de um Observatório da Mobilidade Activa. Para além das quotas modais (percentagens de viagens em determinado modo de transporte), será fundamental a extrapolação dos quilómetros percorridos a pé e em bicicleta ao nível do concelho. Só desta forma será possível avaliar o grau de exposição e o risco por quilómetro percorrido. É de notar que é possível haver um aumento do número de mortos, ou uma diminuição menos acentuada, em modos ativos e mesmo assim o risco ser drasticamente menor - basta que haja um aumento considerável das distâncias percorridas.

Deverá ser também incentivada a recolha por parte dos municípios de dados relativos ao receio de usar modos activos, conforto e a ocorrência de quase-colisões. As estatísticas registradas e publicadas são meramente o topo de um “iceberg” de um problema muito mais vasto. Só alterando e ampliando a recolha estatística tradicional, incluindo o **perigo**

⁹ MUBi (2021), Cidades Vivas: 10 medidas para devolver a cidade às pessoas.
<https://cidadesvivas.mubi.pt/>

¹⁰ MUBi (2021), Mudar a mobilidade urbana: do discurso à acção política.
<https://mubi.pt/2021/12/13/manifesto-da-mubi-para-as-eleicoes-legislativas-de-2022/>

¹¹ MUBi (2022), Porque é urgente mudar a mobilidade urbana: 6 medidas prioritárias para o OE 2023.
<https://mubi.pt/2022/10/06/seis-medidas-prioritarias-oe2023/>

¹² Comissão Europeia, O novo quadro da UE para a mobilidade urbana, COM(2021) 811 final, 14-12-2021.
<https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/ad816b47-8451-11ec-8c40-01aa75ed71a1>

percepcionado, se poderá monitorizar a relutância de certos grupos demográficos em usar os modos ativos nas suas deslocações.

Propomos que o projecto **Mãos ao Ar Lisboa!**, desenvolvido pela Estrada Viva para a Câmara Municipal de Lisboa, seja expandido para todo o território nacional, de forma a termos uma forma económica e expedita de monitorização das escolhas modais dos alunos a frequentar o 1º, 2º, 3º ciclo e Ensino Secundário. O projecto permitirá também que a agenda da mobilidade sustentável seja introduzida nos tópicos a abordar na sala de aula.

2.11 Outros assuntos

Consideramos que deverão ser produzidos **dois relatórios anuais de progresso** das Estratégias, e que estes deverão estar disponíveis publicamente para consulta.

2.12 Instrumentos de política nacional, comunitária ou internacional

No Anexo 3, nos instrumentos de política nacional, deverá ser referido o Programa Portugal Ciclável 2030. Nos instrumentos de política comunitária, deverá ser referido o Plano da UE «Poupar Energia»¹³, no âmbito do Plano RePowerEU, que recomenda um conjunto de medidas capazes de gerar poupanças de energia significativas a curto prazo no sector dos transportes, sendo que várias delas são de incentivo às deslocações a pé e em bicicleta, redução de velocidades nas zonas urbanas e restrições ao tráfego de veículos motorizados.

MUBi - Associação pela Mobilidade Urbana em Bicicleta

<https://mubi.pt/> geral@mubi.pt

11 de Novembro de 2022

¹³ Comissão Europeia, Plano da UE «Poupar Energia», COM(2022) 240 final, 18 de Maio de 2022.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2022:240:FIN>