

Posição do GEOTA sobre a concessão dos serviços públicos metropolitanos de transporte de passageiros

Síntese

A questão chave do equilíbrio financeiro dos transportes públicos na AML e AMP não é o modelo de concessão a privados. As questões chave são: **1) A necessidade de enquadramento de qualquer concessão de serviço público numa política de transportes coerente**, cumprindo objectivos de mobilidade, eficiência energética e implicações ambientais; **2) A absoluta necessidade de criar um tarifário único obrigatório para cada área metropolitana**, onde a variedade total de títulos de transporte se conte por dezenas e não por milhares; **3) A necessidade de definir meios de financiamento equilibrados para o transporte público de passageiros**, assentes não apenas na bilhética, mas também em fundos públicos obtidos a partir da utilização do TI, para reequilibrar as condições de concorrência e tornar o TP competitivo. Qualquer modelo de concessão deve vir a jusante destes pressupostos, e nunca a priori como forma de esconder défices financeiros.

1 - Sobre o processo de consulta pública

O GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento de Território e Ambiente - congratula a iniciativa de consulta pública promovida pelo IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes.

Contudo, a condução deste processo de discussão pública parece ter-se caracterizado por algumas debilidades que obrigaram, inclusivamente, à prorrogação do prazo. Com efeito, para que processos desta natureza sejam bem sucedidos e verdadeiramente participados não basta publicar na página web. É preciso envolver os *stakeholders* de forma activa e divulgar ao público em geral, não só através dos sites das respectivas empresas (Carris, ML, STCP e Metro do Porto), mas também nos suportes de divulgação institucional que estas dispõem nas respectivas infra-estruturas.

De sublinhar ainda o carácter do documento orientado para os potenciais concessionários, omisso nas considerações relativas a um dos principais intervenientes do sistema (o utilizador, i.e. a população em geral) e na articulação com as políticas do governo em áreas intimamente ligadas aos transportes, como o ordenamento do território e a energia, entre outras.

2 – Sobre a pretensão da concessão

A abertura à iniciativa privada dos serviços públicos de transporte de passageiros na AML e AMP configura uma tomada de decisão sobre questões pontuais, sem que haja um enquadramento estratégico que as fundamente. Na verdade, trata-se de uma opção que só irá contribuir para adensar os problemas, uma vez que irá traçar uma direcção que carece de uma base estável para sustentar as opções tomadas. O processo de decisão objectivado estará incompleto – sujeitando-se a ser posto em causa – enquanto faltar uma visão global que tenha em conta todas as variáveis envolvidas e as consequências que acarreta para o sistema.

Este processo trata-se de uma consulta sobre modelos de gestão de empresas de transporte e não sobre políticas de mobilidade e acessibilidade. Isto reflecte a urgência de uma discussão séria sobre estas políticas, no âmbito da qual poderá e deverá ter lugar uma reflexão sobre o futuro das empresas públicas de transporte colectivo.

Organização Não Governamental de Ambiente, de Utilidade Pública, com actividades desde 1981

Sejamos claros, o problema do serviço de transportes que se pretende agora concessionar não reside na gestão operacional do mesmo, mas sim numa série de factores críticos inerentes ao sistema de transportes na sua globalidade.

Num processo em tudo idêntico a privatizações anteriores (ANA, CTT, EDP, et cetera), os custos com trabalhadores foram drasticamente reduzidos na fase pré-privatização. O recurso a despedimentos em massa (cerca de 1000 funcionários desde 2010¹) significa, uma vez mais, manter os custos para o erário público para aumentar a rentabilidade do negócio para a empresa concessionária.

O cenário expectável, no seguimento das experiências referidas, é que a qualidade do serviço será afectada e que os custos serão aumentados para o utilizador-contribuinte.

3 – Que problemas?

I - Falta de um **Plano Estratégico para os Transportes** que inclua **os verdadeiros problemas da mobilidade em Portugal** e que defina uma solução que considere a globalidade dessas variáveis de uma forma financeiramente sustentável;

II - Falta de uma **Política Pública para os Transportes Colectivos em Portugal** que:

- defina a direcção a tomar para: aumentar a utilização dos Transportes Colectivos (TC) em prejuízo do Transporte Individual (TI) e que, conseqüentemente, reduza a emissão de gases de efeito de estufa (GEE) e outros poluentes;
- privilegie e faça aplicar um tarifário unificado e multimodal;
- promova a complementaridade de modos de transporte;
- estabeleça os princípios de qualidade que devem reger o serviço público de transporte de passageiros;
- clarifique o direito social à mobilidade.

III - Considerando a **multiplicidade de operadores** de transportes nas Áreas Metropolitanas, será que **precisamos de mais** operadores privados? Na verdade, existe um problema de coordenação que impossibilita a optimização do sistema de transportes.

IV – A **procura** é fortemente **influenciada pela relação custo-benefício**, que tem vindo a regredir significativamente no caso dos TC.

Nos últimos 10 anos, a oferta de transporte colectivo aumentou ligeiramente, foram concluídas algumas estações de metro e surgiu o Metro Sul do Tejo, entre outros. No entanto o número de passageiros continuou sempre a decrescer, o que já se verificava desde 1992. Isto mostra que melhorar a oferta ao nível das infra-estruturas não é necessariamente determinante na procura, especialmente quando ao mesmo tempo também se criaram e melhoraram infra-estruturas rodoviárias e incentivos à aquisição de TI.

A única medida que fez inverter ligeiramente a tendência do decréscimo de passageiros foram os descontos criados para estudantes, que foram entretanto abolidos por causa das dificuldades financeiras do país e dos

¹ Número total de funcionários despedidos na Carris, ML e STCP. Dados provenientes do documento disponibilizado pelo IMT no âmbito da Consulta Pública em causa. Disponível em: <http://www.imtt.pt/>.

Organização Não Governamental de Ambiente, de Utilidade Pública, com actividades desde 1981

sistema de transportes. Também por este motivo a oferta disponibilizada pelos operadores diminuiu, ao nível da frequência, número de carruagens e - mais importante – subiram os preços dos bilhetes de TC. A título de exemplo, o aumento acumulado entre 2009 e 2012 destes preços foi significativamente superior à inflação. Considerando também o cancelamento dos descontos referidos anteriormente, os aumentos chegaram a atingir os 110% para estudantes e 80% para idosos, em 2012².

V – A quantidade de títulos de transporte e a falta de utilização plena das vantagens associadas à tecnologia são um dos entraves à utilização dos TC, sendo preteridos em vantagem do TI

A tecnologia dos cartões Lisboa Viva (passes) permite que sejam carregados até 4 títulos diferentes, tanto passes como bilhetes, e a maioria dos operadores obriga a venda dos bilhetes sempre para o cartão Viva Viagem (verde), que é bastante limitado e é sempre um custo acrescido à viagem. É especialmente nas viagens ocasionais que o carro se torna competitivo.

Por exemplo uma pessoa que tenha de fazer uma viagem até Lisboa utilizando CP+Metro, compra 1 cartão verde da CP cuja viagem ainda vai estar activa quando chega ao Metro e assim terá de comprar outro. É mais um valor acrescido à viagem. O mesmo acontece a alguém que tenha um Passe e necessite de fazer uma viagem para uma zona diferente. Este utilizador já tem um cartão Lisboa Viva, pagou pelo menos 7€ por este, e ainda é obrigado a comprar mais um cartão verde quando o outro poderia permitir carregar lá a viagem. De salientar ainda a curta validade dos cartões.

Conclusão: não é por um problema ser complexo que se deve desistir da sua resolução e passar a fazer-lhe pequenos remendos, como é o caso actual. Especialmente no caso dos transportes, a tentativa de fazer “remendos em pano velho” arrisca-se a tornar pior a cura que a doença.

4 - Que propostas?

I. Qualquer modelo de financiamento dos operadores de transporte deverá residir substancialmente no serviço efectivamente prestado

- i.e. no número de viagens vendidas a passageiros mediante um modelo que fomente a utilização dos TC, garantindo padrões de qualidade pré-definidos.

II. As receitas do sistema deveriam ser aplicadas para o seu crescimento

- na consulta pública não está devidamente equacionada a responsabilidade de manutenção da infraestrutura nem do investimento no desenvolvimento da mesma. Num sistema financeiro de transporte equilibrado com receitas de bilhética e taxas adicionais, deverá haver um excedente que seja alocado internamente no sistema dos TC para promover o seu crescimento: factor crítico à sua sustentabilidade.

- i.e. quanto mais receitas o sistema gerar mais poderá investir. Se, ao invés das receitas serem distribuídas por demais interlocutores (numa perspectiva de lucro imediato), forem redireccionadas para o sistema, esse investimento permitirá o crescimento do mesmo, gerando mais receita e assim sucessivamente.

- salvaguardando, é claro, a necessidade do investimento ser feito de uma forma concertada e coerente com a globalidade do sistemas de transportes.

² Mota, F., (2013) Influência dos Tarifários de Transportes Colectivos na Repartição Modal dos Transportes na AML. Disponível em: http://run.unl.pt/bitstream/10362/10048/1/Mota_2013.pdf

III. Fontes de receita e a sua aplicação

As receitas da venda de títulos de transporte devem garantir pelo menos as despesas operacionais, designadamente salários, energias, consumíveis, manutenção e outras despesas correntes.

- O aumento destas receitas não deverá ser feito à custa do preço das viagens mas sim através do aumento do número de passageiros e da distância que são transportados.

Os investimentos nas melhorias dos transportes públicos devem ser significativamente apoiados por outras fontes de financiamento, em especial receitas relacionadas com o uso do transporte individual, p.e. o estacionamento, parte do IUC e parte do ISP cobrados na região.

Os passivos financeiros decorrentes de empréstimos passados devem ser separados das contas operacionais e de investimento, e ter uma solução separada; p.e. recorrer a um empréstimo do BEI a baixo juro para resgatar esses passivos.

IV. Incentivos de optimização do sistema na sua globalidade e sua relação com o território

- os transportes poderiam ser mais flexíveis tendo em vista a optimização do sistema mas isso teria de estar subjacente a uma política clara de melhoria do serviço público e não de redução de custos.
- não interessa que as operadoras sejam concorrentes entre si. Interessa sim que sejam complementares e que estejam integradas com os meios de transporte suave num sistema que compita, esse sim, com o TI.

Tem de haver um **tarifário único para cada Área Metropolitana** - imposto a todos os operadores - em que o número total de títulos de transporte se conte por poucas dezenas, e não mais de 3000 (três mil) como acontece hoje em dia no caso da AML. Esta é uma das questões chave.

A única forma de viabilizar o sistema é, por um lado, aumentar a procura do transporte público através da melhoria da intermodalidade, tarifas e nível de serviço, rentabilizando melhor (maiores taxas de ocupação) os meios existentes. Esta questão tem de ser a primeira das prioridades.

Por outro lado, assumir que qualquer sistema de transportes metropolitano é tendencialmente deficitário, pelo que os investimentos na sua melhoria (infra-estrutura, material circulante) devem ser comparticipados pelas instituições públicas, em níveis comparáveis aos encargos com a rodovia e o transporte individual.

V. Introdução de preocupações ambientais e eficiência energética

- estas questões têm sido amplamente anunciadas pela União Europeia e pelo Governo como objectivos prioritários a atingir e é grave que isso não esteja reflectido num sector que é responsável por grande parte das emissões de gases poluentes.
- a produção e uso de energia são os principais responsáveis pela emissão de GEE e outros poluentes atmosféricos, sendo os transportes o maior sector consumidor. Dentro do sector dos transportes, as deslocações casa-emprego são um dos segmentos mais ineficientes, sendo também o que pode ser mais optimizado através da melhoria da procura de transportes públicos. Na lógica da reforma fiscal anunciada pelo Governo, deve haver não só uma lógica de utilizador-pagador e poluidor-pagador, mas também um reequilíbrio dos encargos para os cidadãos de forma a que as actividades mais eficientes em termos energéticos e ambientais sejam beneficiadas, e as actividades mais poluentes penalizadas. Nos transportes metropolitanos, em especial na vertente de deslocações casa-emprego, a ÚNICA forma de cumprir este objectivo é promover (e financiar) de forma séria o transporte público.

VI. Uma autoridade metropolitana de transportes verdadeiramente operativa

- a breve referência - nos documentos disponibilizados para a Consulta Pública – sobre a criação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes e da sua actividade para a procura de uma maior intermodalidade é superficial e simplista, não sendo apontados objectivos ou prazos estimados para a sua concretização.
- o sistema de transportes na cidade deve ser visto enquanto parte integrante de um sistema mais vasto, o da Área Metropolitana. Um sistema que padece desde sempre de uma enorme dificuldade de planeamento que, naturalmente, se reflecte ao nível da forma como é operado.
- nos documentos disponibilizados para a Consulta Pública, a sugestão de ponderar a “separação do contrato da Carris em duas zonas de dimensões semelhantes, sujeitas à concorrência em dois contratos distintos”, é problemática por várias razões, nomeadamente as referidas de seguida.
- considerando a multiplicidade de operadores de transportes nas Área Metropolitanas, parece-nos que a introdução de novos interlocutores poderá ser um entrave à utilização massiva de TC como meio de mobilidade realmente alternativo do TI.
- ultimamente têm surgido várias divergências por parte de alguns operadores privados relativamente à sua continuidade nos passes integrados, exactamente por causa das indemnizações e da distribuição das receitas.

Referências:

- Lei n.º10/90 de 17 de Março – **Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres**
- RCM n.º45/ 2011 - **Plano Estratégico dos Transportes** - Horizonte 2011-2015
- PR Comissão Europeia, Março de 2011 – **Transportes 2050**: Comissão esboça plano ambicioso para reforçar a mobilidade e diminuir as emissões
- Documentos de Consulta Pública, Fevereiro de 2014 - Sobre o **modelo de abertura à iniciativa privada do serviço público de transporte de passageiros em Lisboa e Porto**