



**PAULO AGOSTINHO
SILVA RODRIGUES**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO
SETOR DOS TRANSPORTES E OS DESAFIOS DO
NOVO RJSPTP**



**PAULO AGOSTINHO
SILVA RODRIGUES**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO
SETOR DOS TRANSPORTES E OS DESAFIOS DO
NOVO RJSPTP**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, realizada sob a orientação científica do Doutor João José Lourenço Marques, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

o júri

presidente

Doutor Eduardo Anselmo Moreira Fernandes de Castro
Professor Associado, Universidade de Aveiro

Doutora Anabela Salgueiro Narciso Ribeiro
Professora Auxiliar, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra

Doutor João José Lourenço Marques
Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

palavras-chave

mobilidade, transportes públicos, governança, descentralização, delegação de competências, planeamento estratégico.

resumo

A governação territorial enfrenta grandes desafios, muito à custa das transformações territoriais das últimas décadas provocadas pela competitividade inter-regional num contexto de globalização. Estes desafios exigem uma gradual compatibilização de políticas interterritoriais, que potenciem dinâmicas de coordenação intermédia e permitam articular instrumentos de planeamento e gestão do território mais pró-ativos e eficientes. A *descentralização* e a delegação de competências em níveis de governação infranacionais dos transportes públicos são hoje uma realidade com a aprovação um novo Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) que deriva de um regulamento europeu. Deste modo, com um novo enquadramento legal e organizacional, e perante um contexto de reforma da administração local recente, em Portugal, pretende-se refletir sobre os desafios que se colocam aos municípios e, principalmente, às comunidades intermunicipais, quanto à operabilidade das novas competências herdadas pelas autoridades de transportes. Esta *descentralização* de competências nos transportes apresenta alguns riscos de inoperabilidade ou mesmo de discriminação territorial e social. A Autoridade Regional de Transportes da Região de Aveiro (ART) é um exemplo objetivo desta nova realidade, que ainda se encontra confrontada com muitas incertezas. As principais conclusões deste estudo apontam para o fato da vontade (política) de agir e as ideias partilhadas se afigurarem como essenciais para transformar conhecimento em ações concretas que levem a uma otimização do modelo de governança, à aposta no planeamento estratégico e ao investimento estruturado na mobilidade em geral e nos transportes públicos em particular. Só com efetivas estratégias integradas e tendo em conta a complexidade de interações entre os diferentes atores será possível a criação de valor público. No final apresenta-se uma pequena reflexão acerca de um eventual novo modelo de governança intermunicipal (a desenvolver em trabalhos futuros) que potencie maior capacidade de produzir e implementar políticas de desenvolvimento regional e local e algumas pistas de ações concretas possíveis.

keywords

mobility, public transport, governance, decentralization, delegation of competences, strategic planning

abstract

Territorial governance faces major challenges, much at the expense of the territorial transformations of the last decades brought about by interregional competitiveness in a context of globalization. These challenges require a gradual harmonization of inter-territorial policies that foster intermediate coordination dynamics that allow the articulation of more proactive and efficient planning and management tools. Decentralization and the delegation of competences at sub-national levels of governance concerning public transport management are now a reality with the new legal regime (RJSPTP). Thus, with a new legal and organizational framework, and in the context of a recent Reform of the Local Administration in Portugal, it is intended to reflect on the challenges facing municipalities and, especially, the intermunicipal communities, regarding the operability of new competences inherited by the transport authorities. This decentralization of responsibilities in transport issues shows some risks of inoperability or even territorial and social discrimination. The Regional Transport Authority of the Region of Aveiro (ART) is an objective example of this new reality, which is still faced with many uncertainties. The main conclusions of this study point to the fact that the (political) will to act and the shared ideas are essential for transforming knowledge into concrete actions that lead to an optimization of the governance model, to the commitment to strategic planning and structured investment in mobility and public transport. Only with effective integrated strategies and considering the complexity of interactions between existing stakeholders will it be possible to create public value. At the end, we present a small reflection about a new inter-municipal governance model (to be developed in future studies) that will increase the capacity to produce and implement regional and local development policies and some possible actions.

Índice

Capítulo 1

| | |
|------------------------------------|---|
| Introdução | 1 |
| 1.1 – Enquadramento do tema | 1 |
| 1.2 – Problemática | 3 |
| 1.3 – Objetivo | 4 |
| 1.4 – Abordagem metodológica | 5 |
| 1.5 – Estrutura do trabalho | 5 |

Capítulo 2

| | |
|---|----|
| Conceitos e modelos de organização e gestão territorial | 7 |
| 2.1 – Debates sobre Governança | 7 |
| 2.2 – O planeamento estratégico | 16 |
| 2.3 - A descentralização | 21 |
| 2.4 - A reforma administrativa do poder local em Portugal | 23 |
| 2.5 - A organização intermunicipal | 27 |
| 2.6 - Síntese | 30 |

Capítulo 3

| | |
|--|----|
| A evolução do quadro legal para os transportes públicos em Portugal | 31 |
| 3.1 – Antes do novo RJSPTP | 32 |
| 3.2 – Depois do novo RJSPTP | 38 |
| 3.2.1 - O financiamento | 40 |
| 3.2.2 - Níveis mínimos de serviço público e novo regime do Transporte Flexível | 42 |
| 3.2.3 - Um novo modelo institucional | 44 |
| 3.2.4 - O novo papel do IMT e da AMT | 46 |

Capítulo 4

| | |
|--|----|
| Os desafios do novo RJSPTP para as AT no contexto de uma CIM | 49 |
| 4.1 – A CIRA e a Autoridade Regional de Transportes (ART) | 49 |

| | |
|--|----|
| 4.2 - Desafios do novo quadro legal (RJSPTP) nas Autoridades de Transportes (AT) | 52 |
| 4.3 - A otimização de recursos, a solidariedade institucional e a coesão social e territorial..... | 57 |
| 4.4 - A articulação <i>multinível</i> através da governança supramunicipal | 58 |
| 4.5 – A implementação do novo RJSPTP em “contra-relógio” | 60 |

Capítulo 5

| | |
|--|----|
| Contributos para o desenho de um modelo de governança para as CIM | 65 |
| 5.1 - Perceção crítica dos agentes municipais e nacionais perante o RJSPTP | 65 |
| 5.2 – Propostas de ação concretas | 68 |
| 5.3 – Proposta de modelo de governança para as CIM | 74 |

Capítulo 6

| | |
|---------------------------------|----|
| Conclusão..... | 85 |
| Referências bibliográficas..... | 89 |

ANEXO 1

| | |
|-----------------------------|----|
| Guião das entrevistas | 97 |
|-----------------------------|----|

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1: Evolução do quadro legal para AT e TP em Portugal..... | 31 |
| Quadro 2: Principais diferenças do antes e do depois RJSPTP..... | 47 |
| Quadro 3: Sistematização da concretização dos mecanismos de apoio às AT previstos | 56 |
| Quadro 4: Caracterização da Oferta existente na Região de Aveiro | 59 |
| Quadro 5: Oportunidades e ameaças dos principais desafios da ART..... | 62 |
| Quadro 6: Síntese da análise do contexto das AT..... | 63 |
| Quadro 7: Sistematização da perceção dos Agentes relativamente ao novo RJSPTP | 66 |
| Quadro 8: Operacionalização das prioridades de ação identificadas | 79 |
| Quadro 9: Definição das competências de cada nível de decisão no setor dos transportes | 83 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1: A Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA)..... | 50 |
| Figura 2: A CIRA como <i>player</i> político entre níveis de poder/governo..... | 76 |
| Figura 3: A CIRA como <i>player</i> técnico entre entidades..... | 77 |
| Figura 4: proposta da estrutura técnica para as AT intermunicipais | 82 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMP – Área Metropolitana do Porto

AMT – Autoridade da Mobilidade e Transportes

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

ART – Autoridade Regional de Transportes

CE – Comunidade Europeia

CIM – Comunidade Intermunicipal

CIM – RC – Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra

CIM VDL – Comunidade Intermunicipal Viseu Dão-Lafões

CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro

CM – Câmaras Municipais

DL – Decreto-lei

IM – Carreiras Intermunicipais

IMT – Instituto da Mobilidade e Transportes

IR – Carreiras Inter-regionais

JF – Juntas de Freguesia

M – Carreiras Municipais

OE – Orçamento de Estado

OSP – Obrigações de Serviço Público

PIMTRA – Plano Intermunicipal de Mobilidade e Transportes da Região de Aveiro

RJSPTP – Regime Jurídico do Serviço de Transporte de Passageiros

SEI – Secretário Executivo Intermunicipal

SPTP – Serviço Público de Transporte de Passageiros

TE – Transporte Escolar

TI – Transporte Individual

TP – Transporte Público

Capítulo 1

Introdução

1.1 – Enquadramento do tema

As cidades concentram, hoje, cerca de dois terços da população e reconhecem-se, simultaneamente, como um importante motor de desenvolvimento territorial e económico, mas também fator de degradação ambiental, congestionamento e marginalização económica e social. Os desafios globais da globalização, a escassez de energia, as novas tecnologias e a mobilidade social exigem pensar e aplicar soluções locais que promovam o desenvolvimento sustentável das cidades. As mudanças sociais e territoriais nas cidades coincidiram com a democratização do transporte individual. Paralelamente, os transportes públicos não tiveram capacidade para assegurar uma cobertura otimizada e atrativa para um território de urbanização cada vez mais dispersa e com elevadas necessidades de mobilidade (Cartaxo, 2016).

Inserida na *Estratégia Europeia 2020* de desenvolvimento urbano sustentável, tendo em conta a *Carta de Leipzig* de 2007 e a *Declaração de Toledo* de 2010, a Resolução do Conselho de Ministros nº 61/2015, de 11 de agosto, tem como visão/ambição *construir* melhores cidades, mais prósperas, mais inclusivas, mais conectadas, mais resilientes, mais justas e mais saudáveis; em suma, mais sustentáveis.

Segundo o Livro Branco (2011), o setor público é responsável pelo estabelecimento de políticas públicas integradas e robustas que promovam o uso sustentável dos recursos, o enraizamento cultural da prevenção e mitigação dos efeitos das alterações climáticas, numa visão holística da sustentabilidade urbana e social. Ainda segundo a mesma fonte, as autarquias têm a responsabilidade de garantir que as cidades oferecem condições de mobilidade a todos, incorporando a mobilidade no seu planeamento, criando mecanismos de facilitação da mobilidade, promovendo o transporte público e a mobilidade suave em geral num quadro de cooperação intermunicipal para o planeamento estratégico do território e gestão integrada da mobilidade (infraestruturas e transportes), promovendo a complementaridade dos diversos modos de transporte, assente na otimização da intermodalidade.

As externalidades positivas criadas pelo uso transporte público e a constituição de mecanismos que desincentivem, ou mesmo, penalizem o transporte individual e poluente, devem potenciar ganhos para a mobilidade dos mais desfavorecidos ou excluídos (Cartaxo, 2016).

Sob o ponto de vista legal, o D.L. nº 52/2015, de 9 de junho, que aprova o novo regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros (RJSPTP), veio impor a coordenação do transporte ao nível municipal, dando a faculdade aos municípios de delegação e partilha de competências (entre

si ou delegando nas CIM), através dos contratos interadministrativos entretanto previstos na nova lei.

Nos termos do RJSPTP, foram extintas as autoridades metropolitanas de transportes e revogados os acordos e contratos interadministrativos, tendo sido estabelecido junho de 2016, como data limite, para a celebração dos acordos ou contratos com *“as Comunidades Intermunicipais, Áreas Metropolitanas ou, quando se trate de serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal, com os Municípios, com vista à delegação, total ou parcial, das competências que lhe cabem enquanto autoridade dos transportes”* (artº 10º, RJSPTP).

Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transporte competentes quanto ao serviço público de passageiros municipais, podendo/devendo associar-se e/ou contratualizar a delegação de competências. Assim, constituem atribuições das autoridades de transportes a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade: o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados.

Para além do exposto, será necessário/imperativo determinar as obrigações de serviço público (OSP), contratualizar serviços de transporte, celebrar acordos/contratos interadministrativos, no respeito, não só da legislação em vigor, mas também tendo em conta as transformações decorrentes da legislação europeia, nomeadamente decorrente do *winter package* ou do *Acordo de Paris*, que obrigam a uma abordagem interdisciplinar, sistemática e integrada da mobilidade capaz de abranger a sua racionalidade económico-financeira, a sua função social e os seus impactos ambientais e urbanísticos (RJSPTP, 2015).

O novo RJSPTP veio alterar o mapa da regulação dos transportes públicos, em Portugal, especialmente com a criação da figura da autoridade da mobilidade e dos transportes (AMT) que passa a ser a entidade reguladora dos mercados dos transportes (AMT, 2015).

Esta iniciativa legislativa (RJSPTP) apresenta-se como positiva no sentido em que anula a legislação anterior, muito antiga (Regulamento de Transportes em Automóvel -RTA, de 1948) e congrega num único documento muita legislação dispersa sobre este tema. Apesar disso, é consensual entre os principais agentes envolvidos que peca por tardia, visto o regulamento comunitário nº 1370/2007 já estar aprovado pelo Parlamento e Conselho europeus, desde 3 de Dezembro de 2009.

Acresce ainda o facto deste regulamento (CE) nº 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23/10/2007, que impõe a celebração de contratos de serviço público entre as autoridades competentes e os operadores de transportes sempre que haja lugar à atribuição de direitos exclusivos ou à atribuição de compensação, designadamente financeira pela prossecução da obrigação de serviço público, ser imperativo e taxativo no limite do período transitório que termina a 3 de Dezembro de 2019 - dez anos.

O mesmo diploma procede ainda à identificação das entidades competentes em matéria de transportes de passageiros bem como à atribuição de competências. São claras as competências transferidas/dadas aos municípios e CIM com a criação das autoridades de transportes que ficam com competências desde o planeamento, organização e gestão da mobilidade e das acessibilidades,

monitorização e financiamento das redes municipais (que lhe sejam subdelegadas) e das redes intermunicipais.

1.2 – Problemática

Este diploma – RJSPTP - constitui uma importante reforma estrutural do regime do transporte público de passageiros. Ainda assim considera-se que até Dezembro de 2019 seja tempo demasiado escasso para que as entidades públicas já se encontrem devidamente preparadas para a aplicação das regras de contratualização impostas pelo regulamento (CE) nº 1370/2007, tenham elaborado todas as peças processuais, tenham lançado e concluído os respetivos concursos públicos, tenham escolhido o prestador do serviço de transporte e que este já reúna todas as condições operacionais para assegurar o serviço a partir do dia 03 de Dezembro de 2019. De salientar que este diploma apenas foi aprovado em Junho de 2015.

Em matéria de financiamento, as Câmaras e as CIM passam a ser autoridades sobre todos os transportes municipais, intermunicipais e inter-Regionais no planeamento e contratualização de serviços, na gestão das autorizações e contratos, na monitorização, fiscalização, pelo que precisam de se capacitar com recursos, nomeadamente:

- Humanos
- Financeiros
- Técnicos e instrumentais

Por outro lado, o setor de transportes não é economicamente autossustentável. Nesse âmbito será sempre deficitário e, portanto, exigindo financiamento direto do Orçamento de Estado (AMT, 2015), ainda que apenas numa fase inicial. Num primeiro vislumbre, transparece uma intenção do Estado se descomprometer das obrigações do seu financiamento. Mas este mesmo Estado introduz exigências de serviço (serviços mínimos ou obrigações de serviço público), que implicam custos. Tudo isto sem dotar as autoridades de meios/instrumentos objetivos para o seu autofinanciamento.

As Autoridades de Transporte (AT) ficam responsáveis por garantir os mecanismos necessários ao seu financiamento. O diploma elenca um conjunto vasto de receitas, mas na realidade as mesmas são parcas. A única novidade será a criação de taxas previstas na alínea c) do nº 1, cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização, prestação de serviços, e destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transporte. Não se percebe qual poderá ser o tipo de taxa aplicável aos operadores do serviço público de transportes; apenas que deverão ser calculadas com base numa percentagem aplicada sobre a totalidade das receitas tarifárias, compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados e receitas provenientes da venda de títulos e cartões. Em última instância, essa taxa será refletida nos custos de transporte junto dos clientes do sistema, ou seja, no preço do serviço – tarifas. (artº 11º, RJSPTP)

Este novo enquadramento deveria contemplar uma previsão de financiamento com estudos económicos sóbrios que demonstrassem inequivocamente a sustentabilidade e viabilidade económico-financeira desta nova realidade que se pretende de sucesso para os transportes públicos (incluindo os apoios sociais) e não meras previsões de receitas potenciais que irão sempre prejudicar o utente/cidadão.

Os agentes políticos e técnicos municipais entrevistados são unânimes no entendimento de que as AT não possuem recursos suficientes e não foram acautelados mecanismos de apoio efetivo à gestão dos transportes públicos. Alguns municípios simplesmente não possuem recursos para operacionalizar todo este processo de pré-contratualização dos transportes públicos e não foi dado tempo suficiente às Instituições para se munirem de recursos técnicos e/ou instrumentais para o efeito.

Estes e outros desafios colocam-se-me quase diariamente e será necessária uma grande capacidade de aprendizagem coletiva e de cooperação interinstitucional; muitas vezes perturbada por quezílias ideológicas ou partidárias entre os diferentes Municípios que interrompem canais de informação e dinâmicas de cooperação fundamentais ao sucesso coletivo e prossecução do interesse público.

1.3 – Objetivo

Perante esta realidade, esta dissertação apresenta uma reflexão relativamente a uma nova realidade na gestão dos transportes públicos em Portugal por forma a dar contributos para ajudar a desenhar o modelo de governança necessário à nova realidade dos transportes, tendo em consideração a experiência Autoridade Regional de Transportes (ART) na Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA).

Este trabalho pretende enquadrar a recente descentralização de competências relativas aos transportes públicos para as comunidades intermunicipais e municípios num contexto de uma política de descentralização em crescendo e perante os recentes avanços na reforma administrativa do Estado, com um enfoque especial no novo enquadramento legal e organizacional daí resultante e os novos desafios que se colocam às instituições, agora com novas competências.

A motivação para este tema deve-se, sobretudo, a um percurso académico (e profissional) onde o desenvolvimento regional, a mobilidade e a gestão dos transportes foram conceitos (e práticas) muito aplicados e que suscitaram a vontade de conhecer esta realidade de forma mais aprofundada, com um estudo de caso real e atual.

Para além disso, em Abril do corrente ano, assumi funções de Técnico Superior de Planeamento na área da Mobilidade e Transportes na Autoridade Regional de Transportes da Região de Aveiro (ART-CIRA) e apercebi-me, desde logo, que se me deparavam inúmeros desafios pela frente. Deste modo, tornou-se óbvia a motivação para procurar mais conhecimento e refletir sobre esta nova realidade e os seus desafios, no âmbito desta Dissertação.

1.4 – Abordagem metodológica

Este trabalho pretende confrontar o conhecimento teórico relativo à questão da descentralização e o conhecimento empírico dos diferentes agentes no território que têm que lidar com estas novas competências no setor dos transportes. É feita uma reflexão sobre os principais desafios enfrentados pelas autoridades de transportes no referido contexto a partir do conhecimento visitado, apresentando-se as principais conclusões deste trabalho e uma pequena reflexão acerca de um eventual novo modelo de governança intermunicipal que potencie maior capacidade de produzir e implementar políticas de desenvolvimento regional e local.

Para a realização do trabalho, procedeu-se a um levantamento bibliográfico relevante para o enquadramento teórico sobre governança, descentralização, o planeamento estratégico, a organização intermunicipal, a reforma da administração local e a evolução do quadro legal relativo aos transportes públicos em Portugal, realizaram-se entrevistas a diferentes representantes institucionais do instituto da mobilidade e dos transportes (IMT), da autoridade de mobilidade e transportes (AMT), a vários presidentes de câmara e respetivos técnicos da área da mobilidade e transportes; por forma a perceber o entendimento dos agentes políticos e técnicos sobre a nova realidade relativa aos transportes públicos.

O conhecimento retirado destas entrevistas será considerado no quinto e último capítulo, numa reflexão final sobre os desafios objetivos inerentes ao desenho do modelo de governança mais favorável e à operacionalização das novas competências assumidas pelas Autoridades de transportes, especialmente nas CIM e tendo em conta a experiência na CIRA.

1.5 – Estrutura do trabalho

Este documento contém sete capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma introdução ao estudo onde se pretende contextualizar a realidade atual e os consequentes desafios que se colocam às autoridades de transportes perante a assunção das competências descentralizadas no setor dos transportes, o enquadramento do tema, a apresentação dos objetivos, a motivação e a estrutura do trabalho. O segundo capítulo apresenta alguns dos mais importantes argumentos teóricos sobre governança, planeamento estratégico, descentralização e reforma administrativa donde se pretende enquadrar a problemática abordada e retirar alguns dos ensinamentos que permitam dar sentido à possível resposta de como melhor enfrentar os desafios já referidos. Pretende-se retirar contributos para a reflexão pretendida no sentido de desenhar um modelo de governança mais eficaz para a nova realidade no setor dos transportes por forma a permitir melhor perceber como estes processos se desenvolveram, trazendo a nu algumas questões práticas que explicam o rumo atual da governança no setor dos transportes e o possível rumo futuro a descobrir.

O terceiro capítulo apresenta a evolução do quadro legal e organizativo relativo aos transportes públicos em Portugal, onde se pode perceber a realidade anterior ao novo RJSPTP e as mudanças aquando da aprovação deste novo enquadramento legal, especialmente no que toca aos princípios gerais de operacionalização no setor. A análise desta evolução pretende introduzir alguns aspetos

relativos à administração e gestão dos transportes sobre os quais importa refletir, de acordo com a literatura técnica objetiva existente e os condicionalismos inerentes à sua transposição para a realidade, no terreno.

A este estudo estará sempre subjacente o caso concreto da Autoridade Regional de Transportes da Região de Aveiro onde desempenho funções como técnico superior de planeamento em mobilidade e transportes; no entanto toda a análise e reflexão culmina numa proposta de trabalho futura em que se aborda a realidade intermunicipal de forma genérica. Deste modo, o quarto capítulo apresenta de forma breve a CIM da Região de Aveiro (CIRA) e a respetiva Autoridade Regional de Transportes e aborda os principais desafios de do novo quadro legal perante a nova realidade portuguesa de políticas de descentralização e o conseqüente processo de delegação de competências em níveis de governação infranacionais, relativamente à gestão do SPTP. O conhecimento retirado dos capítulos anteriores permitirá uma abordagem/reflexão mais sustentada sobre as principais questões as suas implicações na prática e na realidade atual que culminará na apresentação de algumas propostas de ações concretas.

No quinto capítulo será apresentada uma breve análise da perceção crítica dos agentes nacionais e municipais intervenientes nesta novo enquadramento que resulta das entrevistas aplicadas a diferentes representantes institucionais e grupos definidos para o estudo, sendo eles representantes do Instituto da Mobilidade e Transportes (IMT), da Autoridade para a Mobilidade e Transportes (AMP), alguns Presidentes de Câmara da Região de Aveiro e técnicos municipais com vista à sistematização do entendimento de cada grupo sobre esta nova realidade no setor dos transportes e procurando retirar contributos para perceber como se poderá melhorar o atual modelo de governança no setor. Também se apresentam alguns argumentos (simplificados) sustentados no conhecimento apresentado ao longo dos vários capítulos da dissertação, por forma clarificar algumas questões relacionadas com o modelo de governança atual e que permitam contribuir para uma reflexão mais alargada e conseqüente com vista à possibilidade de desenho de um modelo mais eficiente e/ou mais favorável à realidade do setor dos transportes que vise a criação de efetivo valor para as pessoas, e por elas reconhecido.

Capítulo 2

Conceitos e modelos de organização e gestão territorial

Este capítulo permite abordar de forma teórica um conjunto de conceitos que no âmbito do tema da tese se afiguram pertinentes. Importa perceber bem como cada um destes conceitos toca o tema dos transportes e pode contribuir para explicar muitos dos aspetos, mais ou menos positivos, inerentes à realidade do referido tema, em diferentes perspetivas (territoriais, temporais, organizativas ou mesmo sociais).

Não se pretende discutir, neste trabalho, se será melhor uma abordagem *Top-down* ou *Bottom-up*, pois cada lugar ou sociedade tem as suas especificidades que importam conhecer e compreender a fundo, considerando-se imprescindível a capacidade de transformar conhecimento em ação através de parcerias estratégicas e sustentadas no tempo com uma articulação estreita das agendas com as estruturas de poder desde o nível municipal, até ao regional, nacional ou internacional. (Healey et al, 2003).

2.1 – Debates sobre Governança

Este subcapítulo apresenta diferentes perspetivas e concetualizações de governança. O debate sobre este tema afigura-se muito importante pois permite perceber como ocorrem (quem; onde; o quê) as interações entre os diversos agentes em diferentes contextos políticos, sociais ou territoriais, permitindo promover capital social, atitude crítica e postura positiva e propositiva para a reflexão sobre qual o modelo mais eficiente em cada ambiente, para cada comunidade, sobre cada fator que impacta a vida das pessoas.

A estrutura institucional de administração e gestão dos territórios apresenta múltiplos agentes de diferentes níveis, a diferentes escalas em diferentes contextos. Estes agentes relacionam-se de variadas formas, com interações mais verticais ou mais horizontais, mais focadas na sociedade ou mais nos mercados e na economia, de carácter mais público ou mais privado, mais imediatas ou mais estratégicas. Esta multiplicidade de fatores oferece espaço ao debate sobre os princípios e processos adjacentes a cada *modelo* e os seus impactos na governação dos territórios e na vida das pessoas.

O conceito de governança, no seu sentido geral, refere-se à interação de redes auto-organizadas envolvendo conjuntos complexos de organizações, instituições e atores provenientes dos setores público e privado (Rosenau e Czempiel, 1992), como representantes do setor empresarial, dos sindicatos de trabalhadores, da sociedade civil, dos movimentos populares e agentes estatais

(Kazancigil, 2002), agindo num processo interativo (Stoker, 1998), cujas interações estão enraizadas e reguladas por regras negociadas e acordadas pelos seus participantes (Rhodes, 1996). Trata-se de processos de decisão ou de prestação de contas relativamente horizontais, como um novo modelo de regulação coletiva e de fazer política, ou seja, uma forma de governar mais cooperativa, diferente do modelo hierárquico em que as autoridades estatais exercem um poder soberano sobre os grupos e cidadãos que constituem a sociedade civil (Weale, 2011). Tais processos podem ser um instrumento para perceber os problemas e as oportunidades em contextos que se posicionam na fronteira entre o social e o político (Kooiman, 2004). Apesar de se tratar de uma relação relativamente horizontal de atores interdependentes, ela é funcionalmente autónoma (Sorensen e Torfing, 2005). Em geral, tais processos estão focados em áreas setoriais ou funcionais específicas, contribuindo para a formulação de políticas públicas (Héritier e Lehmkuhl, 2011).

Relativamente à governança territorial, os autores referem-se a processos de articulação de atores sociais, económicos e institucionais em redes de poder socioterritoriais (Dallabrida e Becker, 2003), com vista ao planeamento, decisão e gestão dos assuntos públicos (Farinós, 2008; Dallabrida, 2011), como um modo de organização da ação coletiva e estruturação de parcerias orientadas para um objetivo comum (Espon, 2012) e capaz de integrar os diferentes interesses dos grupos instalados. É fundamental que tais processos assentem numa lógica inovadora, partilhada e colaborativa, democrática e com maior participação da sociedade civil, respeitando, no entanto, o papel insubstituível do Estado (Ferrão, 2010).

Quanto á governança no seu sentido geral, os autores referem que tais processos assumem um papel mais amplo do que o desempenhado pelo governo (Rosenau e Czempiel, 1992), buscando integrar objetivos comuns a diversos atores que interagem num determinado meio que, desse modo, definem formas de regulação (Rhodes, 1996). Existe, assim, o envolvimento de múltiplos atores em processos de regulação, que estimulam a interação social, com vista a objetivos públicos coletivos (Sorensen e Torfing, 2005).

Relativamente aos objetivos da governança territorial, os autores destacam a gestão das questões públicas com impacto nos territórios, com vista a uma visão de futuro partilhada pelos atores envolvidos, de modo a garantir a representação de diferentes grupos e interesses territoriais face a atores externos, e o desenvolvimento de estratégias comuns em relação ao Mercado e ao Estado (Dallabrida, 2015).

Trata-se da promoção de relações horizontais de cooperação e parceria voluntárias (Ferrão, 2013), com vista à coesão e o desenvolvimento territorial de forma sustentável e equilibrada (Espon, 2006). Ou seja, o propósito final dos processos de governança territorial é o desenvolvimento de um determinado território (Ferrão, 2013; Dallabrida, 2015).

Mas, muitos são os desafios a enfrentar relativamente à sua aplicação, pelo que importa fazer um longo caminho ao nível da legitimação e do aprofundamento democrático, numa perspetiva partilhada e participativa (Romero e Farinós, 2011), criando relações de cooperação e coordenação vertical e horizontal entre os vários níveis de governo, as políticas setoriais com impacto territorial, as organizações governamentais e não-governamentais e os cidadãos (Espon, 2012). Trata-se de

encontrar um equilíbrio entre esfera pública, mercado e sociedade civil, dar poder à sociedade e reinterpretar a sua ação (Romero e Farinós, 2011), e assumir o desafio de integrar políticas de ordenamento do território e modos de governança (Ferrão, 2013).

A governança territorial corresponde às relações de cooperação e parceria entre atores públicos, semipúblicos, sociais e empresariais, através de diferentes arranjos cooperativos, podendo ser denominados como “*arranjos cooperativos institucionais (políticas públicas), ou arranjos cooperativos organizacionais - iniciativas semipúblicas, sociais ou empresariais, com a participação e/ou apoio estatal*” (Dallabrida, 2015).

Deste modo, podemos definir governança territorial como as ações e relações de poder que ocorrem no território, “*diferenciando-se das ações exclusivamente estatais ou empresariais*” (Dallabrida, 2015).

- **A Governança local**

Os governos locais estão mais próximos das populações que o governo central e conhecem melhor as suas realidades e necessidades, pelo que terão melhores condições para identificar quais os *deliveries* que acrescentam valor. No entanto, a transferência de competências (descentralização) pode revelar o lado perverso da realidade político-administrativa de um país.

Para que os governos locais sejam objetivamente capazes de operar este tipo de reformas administrativas e garantir ganhos de eficiência e eficácia, torna-se evidente a necessidade de uma autonomia fiscal e consequentemente, económico-financeira. Deste modo, o sucesso da autonomia local fica dependente de um sistema de financiamento próprio que permita gerir os orçamentos de acordo com as especificidades e preferências locais de forma autónoma e eficiente; pois se continuam dependentes do financiamento do governo central, este último tenderá, sempre, a condicionar as políticas públicas e os *deliveries* locais. Exige-se, portanto, uma autonomia fiscal e orçamental, até porque os cidadãos tenderão a aceitar mais facilmente o pagamento de impostos se souberem que estes serão usados para a provisão das necessidades e preferências locais (Rodden, 2002; Von Hagen, 2003).

A bibliografia surge cada vez mais consensual quanto aos benefícios da descentralização rumo à *boa governança*, apesar de ser, frequentemente, realçada a importância de atender, em cada caso, aos circunstancialismos e especificidades de cada território. Rodden (2004) defende que a descentralização de competências para os governos locais exige uma clarificação objetiva de que nível de governo fica responsável por que políticas públicas, pois diferentes políticas públicas, muitas vezes, exigem diferentes níveis e escalas de decisão/governo. Rodden (2006), Smoke (2006) e Hankla (2009) defendem que a eficiência destes processos de descentralização depende, necessariamente, de eleições locais democráticas, um sistema fiscal eficiente, liberdade orçamental local e acesso equitativo aos recursos nacionais. Outro possível efeito perverso do *localismo* governativo pode ser a ascensão de partidos extremistas suportados por interesses ideológica ou geograficamente limitados. No entanto parecem inegáveis os seus benefícios ao nível da *accountability* e materialização da legitimidade governativa.

- **A Governança multinível VS multi-escalar**

Nas cidades de hoje é persistente a tentativa de impor dinâmicas de governança de escala local e assentes em relações horizontais partilhadas – de vizinhança, com participação local, coesão social e a relação entre o governo local e os residentes. (Kokx e Kempen, 2010)

Segundo os mesmos autores, em contrapartida, a realidade revela-nos processos de governança vertical das políticas locais integradas devido à forte orientação de mercado e à regulação do Estado Central. Deste modo a efetividade e legitimidade da política local é posta em causa já que o poder local tem muito pouca influência sobre os seus conteúdos, mas é julgado pelos seus resultados.

A partilha coordenada de objetivos políticos entre várias camadas governamentais (supranacional, nacional, regional, local) não é evidente, mas deveria sê-lo. Os governos nacionais desenham políticas de acordo com prioridades nacionais, negligenciando, frequentemente, a posição das autoridades locais e as suas próprias preocupações.

A integração política na União Europeia (EU) foi um desenvolvimento importante nas relações intergovernamentais. As políticas são negociadas a nível da UE, onde os quadros são definidos para políticas e regulamentos nacionais e sub-nacionais. Consequentemente, a formulação de políticas tornou-se europeizada e complexa através da gama de atores envolvidos (Jessop, 2006; Painter, 2008).

Alguns autores referem-se a essas novas relações intergovernamentais como governança multinível. O termo refere-se a trocas negociadas e não hierárquicas entre instituições a nível transnacional, nacional e local e uma relação vertical de processos de governança entre esses níveis, com base na interdependência (Pierre e Stoker, 2000; Peters e Pierre, 2001).

Jessop (2006) defende que as relações são pouco consensuais e hierárquicas e são reguladas de forma complexa pelo poder supranacional e nacional, de acordo com políticas e instrumentos neoliberais, em diferentes níveis, escalas e áreas num modelo de governança que transparece evidentes problemas de falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo e revela uma frequente cativação das prioridades de política pública (Jessop, 2006).

A abordagem de governança multinível surge intimamente ligada a uma governança em redes interdependentes e auto-organizadas em ambientes políticos policêntricos (Davies, 2005; Rodes, 1996). Esses autores enfatizam a interdependência dos atores na teoria das redes, como entre as camadas governamentais de forma interdependente.

Os princípios de abertura, participação, prestação de contas, eficácia e coerência são considerados condições essenciais para a integração política entre vários níveis governamentais (global, europeu, nacional, regional e local) e setores políticos e para o envolvimento e capacitação dos cidadãos (Novy e Hammer, 2007). Esses princípios de *boa governança* referem-se, por um lado, ao modo de

governança em rede - abertura, participação e coerência - e, por outro, ao modo de governança neoliberal - *accountability* e eficácia (Rhodes, 2000).

Em contraste com as noções consensuais e auto-orientadoras da abordagem de governança multinível, a abordagem multi-escalar enfatiza a coordenação ativa e a regulação das políticas económicas e sociais: a meta-governança refere-se à organização da governança, de forma explícita para estruturar arranjos de governança entre o estado e o mercado e alocar e coordenar recursos (Jessop, 2000; Rhodes, 2007).

O termo multi-escalar refere-se ao redimensionamento do governo e da governança para cima, para baixo e para os lados (Jessop, 2006). Geddes (2005) enfatiza o desenvolvimento social e a coesão social já não são da exclusiva responsabilidade dos governos, mas também das empresas privadas e da comunidade.

Assim, embora os governos centrais tenham abandonado algumas formas de controle direto, eles continuam a ser atores poderosos no controle indireto do governo local e das redes locais através do "*governo por contrato*" (Lascoumes e Le Galès, 2007).

Rhodes (2007) salienta que um poder local controlado pelo central apenas reforça a dependência vertical dos níveis superiores, em vez de potenciar uma coordenação horizontal entre os agentes locais, perdendo, estes últimos, a sua autonomia, identidade e eficácia na implementação de políticas públicas.

Em suma, ao nível da governança, importam princípios de abertura, participação, prestação de contas, eficácia e coerência que permitam a integração política entre vários níveis governamentais e setores políticos e a mobilização e capacitação dos agentes (cidadãos e outros). Para o sucesso de um modelo de governança torna-se essencial incluir princípios de autonomia, abertura, participação e coerência, mas também *accountability* e eficácia na implementação de política pública.

Segundo a minha posição, considera-se que o grande problema reside no fato da política pública para as cidades esbarrar na frequente falta de coordenação intergovernamental que dificulta a prossecução de políticas públicas consistentes, consequentes, efetivas e integradas a nível local. É necessário combater a descoordenação e desintegração vertical pois estas diminuem a capacidade de resolução de problemas das cidades (e das pessoas). Uma solução viável pode passar pelo fortalecimento de um *poder* intermédio que possa fazer a ligação entre os diferentes níveis de poder e os variados agentes no território para garantir dinâmicas horizontais alargadas, com a exigida autonomia, estruturas fortes e legitimidade para decisões que incluam os cidadãos.

- **Governança descentralizada**

A *descentralização* e a delegação de competências em níveis de governação infranacionais, relativamente à gestão dos Transportes Públicos são hoje uma realidade. Com um novo enquadramento legal e organizacional, e perante um contexto de Reforma da Administração local recente, em Portugal, importa refletir sobre os desafios que se colocam aos Municípios e, principalmente, às Comunidades Intermunicipais, quanto à operabilidade das novas competências herdadas pelas Autoridades de Transportes. Esta *descentralização* de poderes, especialmente para as CIM, que visa o desenvolvimento territorial e social, afigura-se, segundo esta análise, com alguns riscos de inoperância, muito devido a:

- Falta de autonomia (financeira e relativamente ao poder local e central);
- Fraca coordenação vertical e horizontal;
- Falta de estruturas supramunicipais (escassos recursos técnicos);
- Falta de legitimidade (eleição/nomeação indireta pelas Autarquias);
- Falta de visão e de espírito de missão (limitada por interesses municipais).

Esta realidade pode conduzir à inércia e ao conformismo. O futuro pode ficar hipotecado, correndo-se sérios riscos de incapacidade institucional que levariam a uma *consentida* discriminação territorial e social.

Na Europa, a maioria dos governos centrais abandonaram, já, algumas das formas de controle direto sobre os locais, mas continuam a revelar-se atores poderosos no controle indireto do governo e das redes locais através do “*governo por contrato*” (Lascoumes e Le Galès, 2007).

Rhodes (2007) afirma que os governos locais orientados centralmente estão limitados a relações intergovernamentais verticais, em vez de uma coordenação horizontal entre redes de *stakeholders* locais como seria desejável. Deste modo, os governos locais perdem autonomia, identidade e eficácia, necessárias para o fortalecimento da democracia local e para uma resposta eficaz aos problemas das suas populações.

O controlo dos governos centrais em relação às prioridades e ao desempenho do governo local é, apesar de tudo, ainda uma realidade. Esta restringe fortemente o estabelecimento de redes horizontais de cooperação e governança (Geddes, 2008). Persiste um sentimento de desconfiança da capacidade de governar bem, relativamente aos níveis inferiores de governo, legislando e governando a partir do topo sem ter em conta as especificidades e necessidades locais (Stoker, 2005).

O controlo dos níveis de sucesso das políticas centrais, resulta na imposição à administração local, frequentemente, de objetivos de curto prazo que são avaliados através de indicadores demasiado subjetivos que impedem uma boa governança local, de acordo com cada realidade. Para além disso o cumprimento destes objetivos exige o apoio financeiro do Estado aos governos locais, que dele dependem em larga medida.

O princípio de subsidiariedade da UE é visto como um importante fator de sucesso para políticas públicas locais. O afastamento da administração local quanto ao desenho das políticas públicas

pode prejudicar a *accountability* e reduz a capacidade de resposta local, até porque estas, muitas vezes, apenas servem os interesses e tendências políticas dos governos centrais (Stoker, 2005; Skelcher, 2006; Davies, 2009).

É certo que o governo local é responsável perante os cidadãos e o governo central ao mesmo tempo, e a participação dos cidadãos no desenvolvimento de políticas não é significativa, mas não se pode privar o poder local de participar nas decisões que definem como o dinheiro é gasto, sob pena de se entrar em conflito com o princípio de subsidiariedade e demais objetivos comunitários de *boa governança* (Jessop, 2006).

Acontece, frequentemente, ser o governo central quem define os objetivos da política de desenvolvimento local e depois avalia os seus resultados. A questão coloca-se no fato de muitas das políticas impostas serem desajustadas ou entrarem mesmo em conflito com a natureza própria de cada local ou, com a incapacidade de resiliência das suas populações, pelo que os governos locais passam a ser penalizados por não apresentarem os resultados esperados pelo governo central (Ferrão, 2010).

Muitas vezes, resolver o problema não é uma solução líquida, pois importa, em muitos casos, transformar mentalidades e fazer as pessoas reconhecerem a existência desse mesmo problema, a montante, antes de o querer resolver. Esta falta de coordenação vertical pode explicar-se pela natureza autoritária do poder central e pelas prioridades estabelecidas para os governos locais, ignorando, frequentemente, a exigência de coerência e exequibilidade das políticas públicas relativamente ao seu destinatário. Uma das consequências óbvias será o constrangimento das dinâmicas horizontais alargadas (desejadas) e “*o sequestro das dinâmicas de boa governança*” (Ferrão, 2010).

Reconhece-se a importância de desenhar políticas públicas à medida de cada local (cidade, município ou CIM) e estabelecer indicadores de resultados adaptados a cada realidade, com um envolvimento efetivo do poder local por forma a atingir objetivos, através de processos agregadores de interesses, concertados, apoiados numa forte cooperação interinstitucional e com o envolvimento dos cidadãos propiciado por relações de confiança, por forma a tornar a ação política local consequente, geradora de valor público e *accountable* (Hillier, 2007).

A política local possui, simultaneamente, uma (necessidade de) orientação para mercado e uma forte regulamentação por parte do Estado. A legitimação do envolvimento do governo central na administração pública local passa, por um lado, pelos imperativos de igualdade e equidade social e espacial e, por outro, a objetivos da competitividade internacional com um papel central para as cidades, mas o domínio do governo central no desenvolvimento das políticas locais não vai ao encontro da retórica de parceria e de igualdade entre o governo central e local, conflituando com os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade da UE (Ferrão, 2010). Segundo o mesmo autor, a suborçamentação das transferências do governo central para o local provocou uma viragem deste último para o setor privado como parceiro estratégico de implementação de política pública, ficando assim, dependentes das vontades das instituições públicas e privadas. A avaliação da ação

governativa do poder local cinge-se aos resultados que derivam de indicadores qualitativos subjetivos impostos pelo governo central, pervertendo a missão de atender à provisão das necessidades e preferências dos cidadãos.

Em Portugal, é já antiga a tentativa de criação deste nível de poder intermédio, até pelo estabelecimento de regiões administrativas que tem estado, nas últimas décadas, na nossa agenda política. Em 1976, a nova Constituição estabeleceu a abolição de unidades administrativas intermédias - o distrito - e os representantes do governo central nas áreas territoriais - os Governadores.

A cooperação interinstitucional e a criação de parcerias não são processos espontâneos e, a menos que outras instituições tomem a iniciativa (Varone, Jacob e Targe, 2002 e Zuffada, Caperchione e Vandelli, 2002).

A literatura sobre as reformas administrativas mostra um crescente interesse na governança local em rede, enfatizando a crescente complexidade das interações entre atores que estão envolvidos na implementação de políticas. As reformas entretanto conhecidas mostram a importância da cooperação - em arenas em que o número de intervenientes aumentou nas últimas décadas - como consequência da aproximação entre setores público e privado (Goss, 2001; Bogason, 2000).

Uma nova abordagem da governança emergiu nos últimos anos através da externalização dos serviços públicos e da cooperação entre múltiplos atores. Estas novas formas de organização e prestação de serviços públicos dão origem a uma variedade de modelos organizacionais. Além disso, a governança multinível tem provocado mudanças nas relações entre os vários níveis de governo. A coordenação entre vários níveis de governo através de redes aumentou e permitiu melhorar a formulação e implementação de políticas. Trata-se de criar um consenso estratégico para a ação conjunta no âmbito de estratégias para melhorar a cooperação entre os atores, a fim de alcançar consensos alargados (Kickert, Klijn e Koppenjan, 1997).

O relatório da União Europeia sobre *governança multinível* salienta o interesse de interligar diferentes níveis de decisão para a formulação de políticas públicas mais eficazes, coerentes, transparentes e participadas. O relatório sugere a necessidade aumentar o diálogo entre os níveis de governo, envolver atores locais e estabelecer parcerias na implementação de políticas e enfatiza a necessidade de cooperação como método de trabalho para promover os laços entre os vários atores (subnacionais, Nacional e Europeu) e "*Reuni-los, em pé de igualdade, antes da tomada de decisões*" (CEC, 2001).

Um problema crítico na governança local, segundo Bovaird, Löffler e Diez (2001), é haver, como refere Rhodes (1996), outros mecanismos de governança que também são determinantes: as hierarquias e os mercados.

Considera-se que, em Portugal, existirá um *gap* entre o governo central e o governo local pelo que seria positivo a afirmação do nível intermédio das CIM. Para isso seria exigida uma mudança séria

na conceção daquilo que deverá ser uma CIM, com a necessária autonomia e legitimidade reconhecida pelos cidadãos que permita a criação de estruturas sólidas e eficazes e eficientes.

As relações de cooperação entre a Administração Pública e os atores locais é tradicionalmente baixa. A fragmentação e a falta de serviços adequadamente coordenados são problemas frequentes que impedem a provisão eficaz e eficiente de serviços públicos. A natureza formal e hierárquica da administração portuguesa reforça essas características e dificulta a comunicação lateral e o estabelecimento de parcerias e sentimento de confiança em relações organizacionais inovadoras.

Os princípios de *boa governação* da União Europeia no Livro Branco são, assim, percebidos pelo governo local como uma contradição com as promessas de *boa governança* e contrastando com as noções consensuais e não hierárquicas da governança multinível, que deve resultar em confiança mútua, consenso e coerência. Esta realidade não permite potenciar a desejada capacidade institucional de longo prazo do poder local para atender a necessidades e resolver problemas locais específicos. Isto leva ao descrédito e desmobilização da democracia local perante o interesse público (Stoker, 2005; Davies, 2009).

Perante estes argumentos pode considerar-se que a relação intergovernamental vertical existente não será eficiente e não responderá convenientemente ao interesse público. Os objetivos e políticas formulados no nível central são interpretados de diferentes maneiras a nível local, frequentemente não respondem as necessidades nem permitem soluções para os problemas locais, para além da sua avaliação ser muito subjetiva. As CIM poderão representar a solução para a necessária articulação entre os diferentes níveis e escalas de governança e os diversos atores no território, mas, para isso, terão de ser criadas estruturas capazes de cumprir a sua missão com o esperado sucesso.

Considera-se, deste modo, que um nível intermédio pode dar resposta positiva à *causa pública* relativamente às competências transferidas do Estado (central) e dos próprios Municípios, nomeadamente no setor da mobilidade e transportes.

Em suma, a harmonia que se pretendia com esta produção em série de política pública para as cidades esbarra na frequente falta de coordenação intergovernamental que dificulta a prossecução de políticas públicas consistentes, consequentes, efetivas e integradas a nível local. Esta falta de coordenação e integração vertical diminui a capacidade de resolução de problemas das cidades (e/ou das regiões) e conflitua com os princípios da União Europeia de uma política local integradora eficaz e coerente para alcançar o desenvolvimento sustentável (Leipzig Charter, 2007).

Neste contexto surge, naturalmente, a perceção da necessidade de um efetivo *poder intermédio* que possa fazer a ligação/articulação entre os diferentes níveis de poder (europeu; nacional e local) e garantir dinâmicas horizontais alargadas às várias escalas territoriais.

Impõe-se-á, portanto, uma alteração da natureza destas entidades supramunicipais, com a afirmação do nível intermédio (CIM) de governança (em setores específicos como a mobilidade e

os transportes) que permita agregar interesses locais sem perverter a identidade de cada um, mas articulando perspectivas e interesses comuns com os objetivos gerais do governo central e da União Europeia; com a exigida capacidade, autonomia e legitimidade.

2.2 – O planeamento estratégico

Este capítulo pretende enquadrar o planeamento como um instrumento fundamental para desenhar e implementar política pública no território envolvendo as pessoas e resolvendo os seus problemas com visão positiva e atitude pró-ativa e prospetiva.

O planeamento estratégico apresenta um novo paradigma em que não se olha só para o presente, mas também para o futuro, antecipando o que são necessidades futuras e aprofundar isso numa forma pró-ativa e prospetiva. É uma filosofia em que não se olha para os problemas no contexto do presente, mas no contexto de necessidades que podem não ser bem conhecidas. Permite perceber como é que os problemas podem ser abordados com uma atitude prospetiva e tendo em conta a dimensão imaterial. É um instrumento que permite flexibilidade nas opções e não é determinista (não diz faz-se isto, mas dá pistas para fazer), abordando cada contexto/referencial consciente de que há respostas de natureza material/resposta rápida e há outras de orientação e pensamento estratégico.

Esta postura de abertura, prospetiva e atenção às variadas questões que afetam as pessoas e a sua qualidade de vida apresenta espaço para a afirmação do planeamento estratégico como o principal instrumento para desenhar e implementar política pública de mobilidade e transportes de forma integrada e com sucesso, criando efetivo valor público e respondendo às necessidades da população.

O planeamento estratégico é um instrumento que permite desenhar políticas de desenvolvimento de forma integrada, criativa e inovadora, alinhadas com os desafios globais e sem esquecer as reais necessidades da sociedade afetada apresentando um universo de oportunidades disponíveis. É um instrumento que permite aproveitamento do capital natural e social existentes e aposta na capacitação e participação para a resolução dos problemas das pessoas de uma forma proactiva, prospetiva e positiva, sustentando os seus processos em três pilares fundamentais:

- conhecimento endógeno - o território e as pessoas, o seu conhecimento e recursos
- envolvimento das estruturas de poder e principais agentes de mudança, nos processos
- conhecimento exógeno – desafios e tendências globais e experiências exógenas de sucesso.

O planeamento é um conjunto de conceitos, procedimentos e ferramentas que devem ser cuidadosamente adaptadas à situação para que os resultados desejáveis sejam alcançados, o que

implica processos, estado de espírito e abordagens flexíveis, perante as mudanças da realidade que nos nossos tempos são constantes (Albrechts, 1999). Segundo o mesmo autor, o planeamento não é apenas realizar um plano regulatório; é necessária uma preocupação de ampliação do universo de possibilidades (processo e conteúdo) e criar uma dinâmica sustentada na sociedade civil para que se possa construir um processo bem-sucedido.

Para Albrechts (2016), o planeamento é o caminho para um futuro melhor para um território criativo e resiliente capaz de criar valor com as pessoas e para as pessoas. É necessário construir soluções e resolver problemas, enfrentando desafios e potenciando qualidade de vida para as comunidades através de decisões estratégicas, alargadas, integradas e apoiadas em conhecimento novo e nos valores das pessoas desafiando a realidade em busca de um futuro mais justo e sustentável para todos (Hillier, 2007).

O planeamento e foi evoluindo ao longo do tempo, tanto ao nível dos seus processos como do seu conteúdo, à medida que a sociedade foi avançando da era industrial para a era da informação e, desta, para a era do conhecimento. (Friedmann, 2011)

No seu início, o planeamento ocupava-se essencialmente com a resolução de problemas sociais provocados pela explosão industrial e o brusco crescimento das cidades. Nesta altura apresentava uma abordagem individual (um mestre que detinha todo o conhecimento e, fechado entre quatro paredes) para definir a forma de atuar sobre a realidade/problema.

Mais tarde, com a expansão das cidades, o planeamento tinha o foco no determinismo físico, e a regulação do uso da terra e das funções do solo, olhando para o território como um objeto de transformação. A principal abordagem do planeamento era o controlo do crescimento urbano, pelo que a principal preocupação era a elaboração de planos regulatórios feitos *à distância* nos gabinetes técnicos e sem visitar o terreno.

Perante a globalização, o aumento do custo da energia, o desenvolvimento desequilibrado persistente (questões como qualidade do espaço, sustentabilidade, equidade, justiça social), os problemas ambientais, e outros, o planeamento teve de ser repensado e sair para o terreno, visitando o território e as pessoas que o compõem por forma a melhor perceber como resolver os seus problemas.

O planeamento estratégico assume-se, hoje, com uma maior flexibilidade, objetividade, no sentido da intervenção rápida e consequente perante cada realidade. Tornou-se um planeamento mais humanizado ao incluir as pessoas nos processos. As pessoas são o mais importante de um território, e têm de ser ouvidas para se conhecer a realidade que as afeta (pelas suas palavras, pelos seus olhos) sem descurar os seus valores (sentimentos, anseios e normas de conduta), sendo exigida a sua efetiva participação (de todos). (Friedmann, 2011).

Um dos maiores desafios do planeamento é passar da teoria à ação, pelo que importa defender um planeamento mais humanizado que inclua as pessoas nos processos e que as faça sentir como parte da solução para os seus problemas. Isso permitirá alcançar consensos e fortalecer relações de

confiança entre os diferentes atores, fundamental para o sucesso da implementação de política pública (Albrechts,2006).

Cada vez mais as cidades ou regiões estão no centro dos debates da atualidade, pelo que importa pensar o território e o seu desenvolvimento sustentável envolvendo os cidadãos na construção de uma sociedade à qual sintam pertencer. (Albrechts,2015)

As estratégias de desenvolvimento devem assentar no reconhecimento do capital natural e social das regiões (capital cívico, intelectual e físico), pois os recursos económicos são escassos e os apoios existentes revelam-se cada vez mais exigentes.

Segundo Albrechts (2015), o planeamento do território exige, hoje, visões estratégicas e uma governação ligada à sociedade civil. A legitimidade da governação depende, essencialmente, de resultados positivos reconhecidos pelos cidadãos e uma aceitação formal pelas Estruturas de Poder, o que impõe o envolvimento de todos nas decisões.

O planeamento enfrenta outros desafios importantes que passam pela legitimação da ação e assunção duma maior responsabilidade na resolução dos problemas de forma eficaz, coerente com os objetivos e incluindo os afetados (Albrechts, 2015).

Mas, segundo Albrechts (2004), não é necessário inventar, constantemente, novos conceitos ou novas ações, por vezes basta melhorar e adaptar as ações existentes (estratégias) às mudanças e às novas realidades por forma a atuar em tempo útil sobre determinadas questões fundamentais. Ainda segundo o mesmo autor, estas ações devem ser capazes de resolver problemas na comunidade, apresentando soluções credíveis e exequíveis (validadas pelos afetados e possíveis no território em causa) e, fundamentadamente coerentes com os objetivos, apoiadas em processos de inclusão e inserção regional (soluções conjuntas/partilhadas), na abordagem da diversidade mas apostando em prioridades estruturais, na mobilização de conhecimentos (locais, internacionais e latentes), em processos de avaliação contínua (resultados e apoios, sustentação) e na criação de compromissos coletivos alargados, empatias e relações de confiança.

Albrechts (2015) oferece-nos uma perspetiva muito própria do Planeamento Estratégico que vai muito para além dos processos, considerando a *“necessidade de promover ações com capacidade transformadora e criativas assentes em novos conceitos e novas premissas que permitam a mudança na utilização e redistribuição dos recursos e na forma de exercer o poder”* (Albrechts, 2015).

Deste modo, é necessário adotar uma postura pró-ativa, atenta, prospetiva, flexível no caminho a percorrer, objetiva em cada ação e perseverante perante as dificuldades para alcançar os resultados desejados de acordo com os objetivos traçados. Assim será possível transformar o futuro dos territórios, de uma forma comunitária e holística, atuando sobre as desigualdades existentes mobilizando os recursos necessários e promovendo práticas inovadoras suportadas por parcerias e relações de confiança entre sociedade civil, estruturas de poder, agentes privados e públicos.

A verdadeira mudança envolve as normas sociais, os valores partilhados e, acima de tudo, a (governança) cultura de uma localidade e a vontade de fazer melhor. A transformação real leva tempo e dedicação e, portanto, corre o risco de perder o impulso se não houver objetivos de curto prazo ou ações para celebrar sucessos. Para tudo isto é necessário pensar criativamente sobre possíveis futuros e como lá chegar (Healey, 2005).

É necessário pensar de forma criativa e inovadora sobre os conceitos e técnicas, criando novas práticas tendo em conta o contexto, os valores sociais e culturais a que um lugar/região está historicamente ligado. É preciso potenciar a criatividade natural dos atores envolvidos para melhorar as nossas cidades ou regiões construindo, em conjunto, um futuro melhor, tomando as medidas adequadas e lidando com os desafios e suas concretizações de forma criativa e estratégica. A criatividade como um processo que estimula a capacidade de identificar os problemas e desafios de uma forma original (Habermas, 1996).

Um terceiro grande desafio do planeamento passa por ter em conta premissas como equidade, justiça e sustentabilidade em todas as fases do processo, a cada passo, em todas as estratégias, para todas as ações, e deve comportar uma abordagem orientada para as questões mais importantes, adaptável e evolutiva perante novas informações, novos conhecimentos (científicos e local) e novos contextos (Albrechts, 2016).

Ainda segundo o mesmo autor, o planeamento estratégico oferece um espaço de oportunidades deliberativas (arena), um diálogo aberto, no qual uma pluralidade de interesses, necessidades, opiniões, conflitos, valores diferentes e relações de poder são abordados. Nessas arenas, os agentes devem pensar sobre quem são e o que eles querem (por exemplo, daqui a vinte anos) sem abandonar as suas tradições e os seus valores.

- **O Planeamento Estratégico e os Transportes Públicos**

O sector dos transportes caminha ao lado dos principais setores da economia (energia, educação e saúde). Por outro lado, é assumida comumente, hoje, a exigência de se planear (desde as tarefas do dia-a-dia até às ambições de carreira ou de vida) por forma a atingir os objetivos traçados.

Nas políticas públicas e especialmente no setor dos transportes públicos, é fundamental apostar no planeamento estratégico. Este pode considerar-se como um instrumento para desenhar políticas de desenvolvimento de forma diferente, criativa e inovadora, alinhadas com os desafios dos novos quadros comunitários, com novos propósitos e competências para promover a mudança no sentido do desenvolvimento local/regional alinhado com perspetivas de futuro assentes num forte espírito de mobilização e capacitação da sociedade civil e através do aproveitamento do capital natural e social das regiões (capital cívico, intelectual e físico), pois os apoios económicos são escassos e exigentes. Cumulativamente, devemos garantir sustentação económica e política, que se apresentam como indispensáveis nestes processos.

O planeamento estratégico deve ser entendido, não apenas como um processo para alcançar objetivos, mas como um *estado de espírito* (aberto e atento) assente em reflexão, cooperação e aprendizagem contínua por forma a encontrar o equilíbrio entre o conhecimento e a ação. É necessário conhecer e compreender bem as forças, mas também as ameaças existentes para conseguir estabelecer consensos e parcerias alargadas em torno de um projeto. Para otimizar redes de mobilidade, é fundamental uma aposta no transporte público através da definição de prioridades de intervenção, com objetivos de curto prazo (para atender a necessidades imediatas) e de médio/longo prazo (de caráter mais estruturante e transformador). Entendem-se necessária uma abordagem integrada, tocando diferentes setores que permita alavancar e complementar as ações/decisões mais estruturantes, essenciais para alterar os hábitos e as opções individuais que condicionam a mobilidade urbana atual.

Será importante também estabelecer um espírito alerta que pode ser operacionalizado com a construção de cenários ou mecanismos de monitorização que permitam a avaliação contínua dos processos e permitam atuar prontamente a cada alteração/mudança de realidade (do curso esperado).

A vontade (política, principalmente) é a principal força para colocar em prática o conhecimento existente (ou procurar novo), pelo que importa estabelecer mecanismos de auto-organização que permitam transformar esse conhecimento em tomadas de decisão e ações concretas consequentes e que deem corpo à promoção da mobilidade suave (onde o transporte público desempenha um papel estruturante) de acordo com as necessidades de mobilidade das pessoas.

Importa, por isso, desenvolver e consolidar mecanismos de incentivo à mobilidade suave no sentido de disseminar os benefícios da opção pelo transporte público (e outros) e demonstrar que esta será a melhor opção de mobilidade, mais sustentável económica, social e ambientalmente. Importam, igualmente, criar instrumentos de apoio à decisão que permitam avaliar cada ação mediante cada caso e potenciem a proatividade dos agentes, o que exige estimulação da produção e desenvolvimento de novo conhecimento, apostando no investimento em I&D e *benchmarking* de práticas internacionais inovadoras e bem-sucedidas.

Embora a procura por serviços de transportes de passageiros se revele o principal fator de sustentabilidade do setor, a oportunidade de planear de forma mais abrangente e inclusiva para gerar desenvolvimento socioeconómico local/regional através da oferta de novos serviços e produtos e redes de mobilidade surge como uma aposta válida. Esse planeamento da mobilidade deve contemplar as necessidades locais e/ou regionais por políticas de sustentabilidade social e ambiental, atividades comerciais e industriais, além do fomento do setor de Serviços.

Cada necessidade identificada requer um tratamento integrado das ações de governo e iniciativa privada de modo a evitar efeitos perversos na dinâmica da sociedade local. Para que tudo isso aconteça, o planeamento de transportes, em qualquer modo e mesmo para sistemas com pequenas matrizes de tráfego, deve considerar a intermodalidade e as interfaces com as outras necessidades dos cidadãos que exigem conforto, rapidez e informação. O estabelecimento e consolidação destas dinâmicas de mobilidade pode viabilizar a abertura de novos Serviços, novos

acessos, a criação de novas rotas e a inclusão de novos operadores (redes, produtos e serviços de mobilidade) no sistema. Assim, obtém-se como resultado imediato a ampliação das opções de mobilidade para a população, melhorando a sua qualidade de vida e potenciando a atividade empresarial local. A abordagem necessária terá de contemplar soluções multidisciplinares de forma integrada para a satisfação das necessidades de mobilidade das pessoas e, ao mesmo tempo, de potenciação de novas dinâmicas (empresariais, culturais, outras) que, em conjunto permitirão consolidar as redes de mobilidade.

Considera-se que só desta forma será possível, para além de suprir necessidades de mobilidade também satisfazer os desejos de acessibilidade quotidianos. Mas para tal é igualmente imperativo alterar mentalidades, potenciando os modos suaves e desincentivando o transporte individual, demonstrando os reais/totais custos do transporte individual (externalidades negativas) e o valor acrescentado (externalidades positivas) possível com a mudança de mentalidades e hábitos para melhor ambiente, sociedade e qualidade de vida; desde que se criem alternativas eficientes ao transporte individual.

Em suma, arrisca-se entender, hoje, o planeamento estratégico com um *estado de espírito* alinhado com uma forte natureza ética, já que se refere a valores (igualdade, justiça social) e práticas específicas transformadas em resolução de questões reais e processuais dependentes dos contextos particulares e dos objetivos que devem tender para a inovação social e olhar para o planeamento e o ordenamento do território como um espaço com pessoas. Exige-se estratégia de médio e longo prazo, mas sem negligenciar medidas que respondam às necessidades imediatas. O planeamento, nomeadamente no setor dos transportes tem que ser capaz de transformar conhecimento (teoria) em ação (prática) com as pessoas e para as pessoas, acrescentando efetivo valor à sua qualidade de vida através da disponibilização de alternativas viáveis. Importará, por isso, adotar o planeamento estratégico como um instrumento central para poder produzir e implementar política pública de forma integrada, eficaz e participada, atendendo às reais necessidades dos cidadãos (tanto de curto como de longo prazo) e resolvendo os seus problemas e potenciando a qualidade de vida, sem negligenciar as premissas de equidade, justiça e sustentabilidade em todas as ações, numa procura contínua de conhecimento novo.

2.3 - A descentralização

Este subcapítulo pretende apresentar alguns argumentos que explicam o processo de descentralização preconizada como a transferência efetiva de poderes da administração central para entidades independentes e autónomas. Através da análise da literatura visitada apresentam-se as diferentes perspetivas do estado central e da administração local apontando alguns dos efeitos perversos que os processos de descentralização podem promover, contrariamente aos objetivos positivistas preconizados e num contexto de reforma administrativa.

- **A descentralização e o localismo**

Segundo Michel Foucault (2013), “*o Estado já não concentra em si todo o poder, apesar de continuar a garantir controlo das diferentes formas de exercício do poder do Estado e uma diferente mecânica de poder*” que se tem vindo a desenvolver especialmente ao nível regional e local. Estes poderes exercem-se em diferentes níveis e escalas (ainda que descontínuos espacialmente, numa lógica interescalar, e de natureza algo difusa) o que transparece a continuidade da dependência em relação ao Estado central (Jessop, 2006; Raco, 2013; Peck e Theodore, 2015; Brown, 2015; Bailey et. al., 2015; Springer, 2016).

A descentralização é, algumas vezes, vista como um instrumento usado para preservar um poder altamente centralizado, pois dissimula a sua verdadeira natureza de supostos ganhos de autonomia, empreendedorismo e liberdades individuais; revelando-se, quase sempre, como um rebuscado instrumento de gestão e controlo do poder local e dos territórios. Esta realidade perversa “*reduz o ético, o moral e o social, a meras discussões técnicas, econométricas e contabilísticas que facilmente permitem atribuir autoridade e legitimidade científica à política neoliberal*” (Geddes, 2005; Peck e Theodore, 2015; Springer, 2016).

Ruivo e Daniel (2007) fazem referência a uma permanente contradição dos dois níveis (o central e o local), visto todos os processos de descentralização serem normalmente acompanhados de mecanismos de centralização, vindo a delegação de competências *para baixo* a revelar constantemente sinais objetivos de controlo hierárquico por parte do topo.

Segundo Atkinson *et. al.* (2007), trata-se de um processo que apresenta duas faces: por um lado, o governo central afirma desejar que sejam atribuídos mais poderes e competências aos governos locais, bem como aos respetivos cidadãos, procedendo neste sentido; por outro, procura que as atividades daí decorrentes se encontrem em conformidade com os seus próprios objetivos políticos e com as políticas centrais.

No entanto, o sistema político local e as comunidades não são *sujeitos passivos*, pelo que estes processos de descentralização, enfrentam alguma resistência, como é evidente na reforma da administração territorial portuguesa (Ruivo e Daniel, 2007).

- **Desconcentração VS Descentralização**

Os princípios da autonomia e eficiência acompanham o conceito de desconcentração de competências.

Segundo Corte-Real (2003), a desconcentração pode ser designada como um processo através do qual se transferem poderes de decisão de um órgão da administração central do Estado para outros órgãos dele hierarquicamente dependentes, quer a nível nacional, quer a nível local. A descentralização, pelo contrário, refere-se à transferência efetiva de poderes para realização de funções da administração central a entidades independentes da esfera estatal ou autarquias locais,

mas acompanhados de autonomia relativamente à tomada de decisão e à gestão de dinheiros/financiamento e outros recursos públicos relativamente à sua implementação e aplicação. Tal transferência implica a constituição de órgãos próprios independentes, com poderes de decisão autónomos.

O combate às assimetrias regionais tem forçado o governo central a abdicar de responsabilidades que lhe são próprias, sendo que parece existir uma desresponsabilização política do Estado (central) apoiada na lógica da participação das bases locais e regionais.

Os municípios sempre constituíram, em Portugal, unidades administrativas com forte tradição, bem ancorada na cultura política e na cultura em geral, ainda que ao longo da História tivessem sido constantemente submetidos a uma autoridade centralizada. Considera-se que, para estimular a descentralização de competências para os municípios deve-se, conjuntamente, favorecer a constituição de associações de municípios que se responsabilizem pelo desempenho de funções que, sendo de natureza municipal, encontram na Associação a escala espacial ou a dimensão territorial que as viabiliza ou torna mais económicas (Costa Lobo e Duarte, 2005).

O lado perverso desta realidade surge quando constatamos a reduzida autonomia, ou a pouca capacidade reivindicativa, resignando-se (o poder local) a um papel passivo face ao poder central, já que são entidades sem independência institucional relativamente à figura do Estado (central), sem dotação de capacidade de financiamento próprio, desprovidas de órgãos políticos com atribuições e competências reconhecidas que consigam levar a cabo verdadeiras tomadas de decisão. Talvez por isso se tenha colocado, todos estes anos, na gaveta, a *Regionalização*.

Em suma, discurso de descentralização tende a valorizar o reforço do poder local para uma aproximação aos cidadãos e com vista à sustentabilidade, desenvolvimento e coesão nacionais. No entanto, a realidade não coincide com os objetivos preconizados, pelo que para ir ao encontro da retórica apresentada se considera ser necessária uma transferência efetiva de poderes para entidades independentes da esfera estatal ou autarquias locais para a realização de funções (da administração central), com a devida autonomia relativamente à tomada de decisão e à gestão e alocação dos recursos públicos locais. O sucesso deste processo implica a existência de autonomia política e económica e níveis de participação elevados por forma a poder combater as assimetrias regionais e mitigar os problemas específicos de cada local e, conseqüentemente, reforçar a coesão social e territorial, o que nem sempre se reconhece na realidade.

2.4 - A reforma administrativa do poder local em Portugal

Este subcapítulo apresenta o contexto e da reforma administrativa do poder local em Portugal que se apresenta e com o objetivo de melhorar a eficiência da gestão do território e a prestação de serviço público mais próximo dos cidadãos. Esta reforma surge do Programa do XIX Governo

Constitucional, imposta por decreto-lei, com um novo modelo autárquico que preconiza uma reforma da gestão, da política e do território. No entanto, a realidade apresenta algumas dificuldades na operacionalização desta reforma que se torna visível, especialmente ao nível municipal e intermunicipal que enfrentam inúmeras limitações e que, aqui, importam salientar.

Em Portugal, grande parte das políticas e iniciativas gerais são acompanhadas por diversos regulamentos, restrições, orientações e definição de objetivos pelo governo central revelam a pretensão de estruturar as atividades ao nível local e de as controlar (Ferrão e Horta, 2015).

Segundo Atkinson *et. al.* (2007), no contexto das reformas administrativas, o governo central exige ao poder local a assunção de mais poderes e responsabilidades, procurando garantir a conformidade com as suas estratégias centrais e as suas metas e objetivos políticos. Perante uma aparente deslocação de poder, há sim, um reforço do apertado controlo central sobre as atividades locais através de diversas restrições que comprometem uma verdadeira autonomia e desenvolvimento territorial que permita a sua afirmação nos contextos regional ou nacional. Perante um aparente estímulo de autonomia percebem-se inúmeras condicionantes à liberdade de ação do poder local, que se encontra subjugado à vontade do governo central e nacional (Ferrão e Horta, 2015).

A escala comunitária e local está a ser um novo território de experimentação para a administração da ação individual e coletiva, com um governo exercido pela comunidade, conduzindo a uma *autogovernança* (Foucault, 2011; Springer, 2016). Já não se trata do governo de um território nacional, mas de municípios ou regiões, em que os indivíduos e as comunidades passam a ser entendidos e governados em função dos seus níveis de empreendedorismo, autonomia, competência, criatividade e flexibilidade (Brown, 2015; Springer, 2016).

Segundo Atkinson *et. al.* (2007), as comunidades atuais apresentam altos índices de individualismo e segregação social em que as pessoas partilham o mesmo espaço, mas não partilham experiências, procurando corresponder, apenas, a estereótipos de estilos de vida ou estatuto social e profissional. Esta realidade levará, certamente, à segregação territorial, pelo que urge mudar de rumo. Os mesmos autores alertam, igualmente, para o perigo de fragmentação das relações entre as cidades, as autarquias locais e as comunidades, substituindo laços de solidariedade e colaboração, por relações de competição e concorrência, suportadas por exigências de eficácia e eficiência por parte do governo central.

De acordo com o *Documento Verde da Reforma da Administração Local* (2011), a reforma da administração local, em Portugal apresenta quatro eixos de atuação:

- O setor empresarial local,
- A organização do território,
- A gestão municipal e intermunicipal
- O financiamento e a democracia local

Estes eixos de atuação têm um tronco comum que tem como objetivo a sustentabilidade financeira, a regulação da atuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão autárquica. Deste modo, o texto da reforma da administração local apresenta-se orientada para a melhoria da prestação do serviço público, aumentando a eficiência e reduzindo custos, tendo sempre em consideração as especificidades locais, considerando nesse sentido a existência de diferentes tipologias de territórios (Documento Verde da Reforma da Administração Local, 2011).

De acordo com o mesmo documento, os quatro eixos, enquadrados com as respetivas orientações estratégicas e metodológicas, tiveram cinco objetivos específicos adjacentes; a saber:

- Promover maior proximidade entre níveis de decisão e entre estes e os cidadãos, cimentando uma descentralização efetiva e reforçando o papel do poder local como vetor estratégico de desenvolvimento;
- Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala;
- Melhorar a prestação do serviço público;
- Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais);
- Reforçar a coesão e a competitividade territorial.

O governo pretendia promover o desenvolvimento de um plano de reorganização e reestruturação do mapa autárquico, reforçando a prestação do serviço público e aumentando a eficiência. Assim sendo, no âmbito da organização do território, a redução do número de freguesias foi assumida como uma prioridade, tendo sido encarada como um verdadeiro instrumento de política autárquica, capaz de melhorar o funcionamento interno da administração local, dando escala e valor adicional às novas freguesias (aglomeração de outras freguesias) e reforçando a sua atuação e as suas competências. Por outro lado, estabelecia-se uma redefinição das competências dos municípios e das freguesias (Documento Verde da Reforma da Administração Local, 2011).

Ao nível da gestão municipal, intermunicipal e respetivo financiamento, pretendeu-se reformatar as competências dos diferentes níveis administrativos, impondo novos quadros de atuação no âmbito dos municípios, das comunidades intermunicipais (CIM), procurando reforçar atribuições e competências e promovendo a eficiência da gestão pública com o intuito de gerar economias de escala no seu funcionamento, evitando assim duplicações de custos e desperdício.

A reforma da administração local apresenta-se com a pretensão de potenciar a longo prazo uma revisão do enquadramento legal ao nível das atribuições e competências a transferir, assim como dos respetivos mecanismos de financiamento de modo a promover uma verdadeira descentralização, a qual se pretende mais eficiente e, sobretudo, capaz de uma melhor articulação entre a administração central e a administração local, embora deixando de lado a outrora anunciada *Regionalização*, no sentido de criar um nível intermédio de gestão e administração entre

o local e o central: o regional. Na prática, os municípios viram-se com mais responsabilidades e sem os mecanismos de sustentação necessários à sua prossecução dadas as restrições orçamentais e gestonárias impostas pelo contexto económico negativo e que levou à imposição de fortes restrições para o poder local. Deste modo, esta reforma revela-se um emagrecimento das responsabilidades do Estado central e a uma sobrecarga das autarquias que se vêm sem garantias de mecanismos de financiamento próprios eficazes.

- **A Reforma Administrativa do Poder Local e a Descentralização**

O discurso de descentralização tem-se apoiado na valorização do poder local como prioridade para reformar a administração local, de modo a reforçar a proximidade com os cidadãos, segundo princípios de sustentabilidade e de coesão nacional, com vista ao desenvolvimento do país. No entanto, não se verifica, na prática, uma transferência de competências políticas do poder central para o poder local, mas sobretudo de deveres e encargos, sem se verificar a preocupação de reforço dos recursos locais existentes (instrumentais e/ou técnicos).

Os problemas surgem, principalmente, em relação à exigida autonomia financeira, pois considera-se que uma efetiva *descentralização* deve prever meios de financiamento próprios e/ou diretos; e não ficar dependente da boa vontade ou de cabimentações da Administração Central. Uma hipótese seria a redefinição do destino de parte de algumas das contribuições/impostos diretamente para os municípios e/ou CIM com vista a uma efetiva a capacitação financeira.

Outro problema será o fato da presente descentralização responder, em larga medida, aos interesses do capital e do poder central, visto que, apesar do discurso de um desenvolvimento social e territorial harmonioso, esta poderá tender a beneficiar os territórios mais ricos ou com maior capacidade de inovação e resiliência instalada.

Segundo o *Memorando de Entendimento sobre as Condicionantes de Política Económica*, um dos objetivos de forma a controlar a despesa do Estado é o de melhorar o funcionamento da administração central, eliminando duplicações, aumentando a eficiência, reduzindo e extinguindo serviços que não representem uma utilização eficaz de fundos públicos.

Assim, o Governo português comprometeu-se a:

- Reduzir os serviços mantendo a qualidade na prestação de serviço público;
- Criar um serviço único tributário e promover serviços partilhados entre as diferentes áreas da AP;
- Reorganizar as AP local e regional e a prestação de serviços da administração central a nível local;
- Avaliar periódica e regularmente a eficiência e eficácia dos serviços públicos que integram as AP;
- Promover a mobilidade dos trabalhadores nas AP central, regional e local.

Em suma, estão a ser dados passos rumo aos principais objetivos da reforma administrativa e da política de descentralização, no entanto, não se encontram evidências da garantia de independência, autonomia financeira e liberdade política para que os agentes locais possam implementar políticas públicas de base local que permitam a efetiva resolução dos problemas locais e ao mesmo tempo potenciem os ganhos sociais e territoriais desejados. Segundo a literatura visitada, afigura-se importante potenciar a cooperação interinstitucional, por forma a partilhar conhecimento, experiências que pode ser concretizada, em muitos casos pela figura *integradora* das CIM.

2.5 - A organização intermunicipal

Este subcapítulo apresenta alguns dos principais argumentos que identificam a dimensão intermunicipal como uma oportunidade para maior eficácia no desenho e implementação de política pública que crie efetivo valor acrescentado para as comunidades, perante uma realidade territorial individualizada e em permanente competição, com vista ao desenvolvimento social e territorial mais equilibrado e sustentável. Para além disso importará identificar algumas das principais vantagens no âmbito da política de transportes.

Segundo Peck e Theodore (2015), ao princípio de eficácia de mercado está subjacente à dimensão estratégica do território que sustenta uma organização intermunicipal do território (sub-regional) com vista à potenciação de economias de escala.

As transformações territoriais das últimas décadas, derivadas do aumento da competitividade inter-regional, apresentam-se como consequência da *competição* entre diferentes territórios num contexto de globalização económica que colocam grandes desafios à governação territorial, nomeadamente no setor dos transportes. Estes desafios exigem uma gradual compatibilização de políticas interterritoriais, que potenciem sinergias positivas para a criação parcerias e estratégias (integradas e de cooperação) que permitam articular instrumentos de planeamento e gestão do território mais pró-ativos e eficientes, com vista a efeitos de escala interterritoriais. O setor dos transportes encontra aqui uma oportunidade para ver desenhadas políticas integradas (e partilhadas) para redes de transportes mais eficientes e sustentáveis, em que se criem parcerias e dinâmicas de cooperação que provoquem sinergias positivas resultantes de efeitos de escala e de rede possíveis com esta nova realidade.

No entanto, segundo Alves (2003), a organização política, administrativa, social e institucional do território é relativamente confusa e dependente de diferentes organizações administrativas nos diferentes setores de administração pública e da sociedade civil, que não coincidem entre si. Por vezes é difícil juntar todos os agentes em torno de um propósito e ideia comum, mas há, agora, espaço à potenciação destas dinâmicas cooperativas, que devem assentar em relações de confiança e objetivos comuns. De acordo com o mesmo autor, é necessário organizar o emaranhado

desordenado de prioridades de cada território, que produz disfunções várias e dificulta a articulação e coordenação entre políticas setoriais, com vista à organização e desenvolvimento de uma política alargada e abrangente que promova efetivo desenvolvimento territorial.

Em suma, a organização intermunicipal torna-se, cada vez mais, uma realidade pertinente perante os inúmeros fatores de dispersão que condicionam os investimentos municipais (ex: planos municipais de ordenamento do território ou nos planos plurianuais de investimentos das autarquias locais), permitindo a agregação de interesses e potenciando ganhos de rede e escala significativos. Esta realidade exige, no entanto, estruturas sólidas e uma postura aberta e atenta, com priorização de investimentos mais abrangentes e inclusivos. Estes, por sua vez, exigem dinâmicas de coordenação e cooperação fortes que potenciem os efeitos desejados de coesão económica, social e territorial.

- **As vantagens da gestão intermunicipal**

Esta nova realidade não apresenta apenas dificuldades, mas também algumas forças positivas e oportunidades que devem ser consideradas, nomeadamente no setor dos transportes e perante um novo enquadramento legal introduzido pela lei nº 52/2015.

A publicação da Lei 52/2015, de 9 de junho, que aprova o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), enquadra -se numa perspetiva de mudança de paradigma, no que aos transportes públicos diz respeito. De referir também a sua intenção de melhorar a mobilidade dos cidadãos através de alterações significativas aos modelos de gestão existentes. Na verdade, em Portugal, os modelos aplicados nas últimas décadas têm vindo a revelar -se deficitários face às exigências de uma sociedade contemporânea (Correia, 2004).

O novo RJSPTP pretende introduzir ganhos de eficácia no exercício das competências das Autoridades de Transporte. Uma dessas alterações, que poderemos designar de inovadora (no contexto nacional e internacional) é a possibilidade de criação de um modelo partilhado, construído em conjunto pelos municípios e pelas entidades intermunicipais, através de um instrumento legal - o contrato interadministrativo de delegação de competências.

Por outro lado, importa referir que a legislação europeia prevê a obrigatoriedade de que a celebração de contratos de serviços públicos deva ocorrer até dezembro de 2019. Esta matéria revela uma enorme exigência requerida às entidades competentes pela regulação dos transportes públicos. E é muito exigente também no que se refere à eficácia de implementação no curto prazo das competências de planeamento e contratação.

A delegação de competências por parte dos municípios nas CIM possibilita ganhos de eficácia ao nível do desenho das redes e promoção da intermodalidade, ao mesmo tempo que otimiza o cálculo do custo, tendo em consideração as necessidades de mobilidade, os recursos disponíveis e os objetivos de sustentabilidade do sistema de transportes.

No regulamento (CE) nº 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é apresentado como essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por parte dos operadores.

A gestão supramunicipal deverá introduzir ganhos objetivos de equidade e coesão social e territorial. A capacitação das autoridades de transportes à escala supramunicipal permitirá evitar sobreposições e a referida sobrecompensação ou as compensações insuficientes, que têm vindo a comprometer a sustentabilidade do serviço público de transporte de passageiros. Promove a intermodalidade e permite uma monitorização independente ao serviço do interesse público, pois é realizada por entidades públicas e, portanto, independentes dos interesses económicos puramente centrados no lucro que por vezes surgem pela mão dos operadores.

A grande vantagem da gestão intermunicipal é a agregação dos interesses de vários municípios numa única entidade (as autoridades de transportes intermunicipais) perante a possibilidade de delegação de competências nas CIM, evitando a criação replicada de autoridades de transportes municipais, uma por cada município, e ainda acrescida da autoridade intermunicipal que a lei prevê para regular as carreiras intermunicipais e inter-regionais. Deste modo será possível concentrar as várias autoridades numa única o que resultará num significativo ganho de eficiência, numa otimização de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, facilitando a uniformização dos procedimentos e a articulação com os operadores de transportes. Sem este modelo, os intervenientes, nomeadamente os operadores, teriam que se dividir entre autoridades, repetindo /duplicando procedimentos, o que será gerador de incongruências ou desconformidades.

Esta realidade introduz ainda uma segunda inovação que se traduz na possibilidade também prevista na lei de que o Estado delegue nas entidades intermunicipais as competências que lhe estão cometidas. Esta descentralização materializada na referida delegação de competências permitirá, por um lado sistematizar a otimização dos recursos numa perspetiva de *bottom-up*, dos municípios para as CIM, mas também numa dimensão *top-down* já concretizada, do Estado nas CIM. Esta inovação permitirá uma maior flexibilidade para atingir os objetivos pretendidos, de assegurar a coordenação, gestão e acompanhamento técnico dos assuntos comuns à autoridade de transportes e aos vários municípios.

Resumindo, é da maior relevância concretizar a delegação de competências dos municípios na entidade intermunicipal, através dos contratos interadministrativos, para que se possa cumprir, através do disposto nos termos do artigo 10º e do ponto 3 do artigo 5º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), de forma coordenada e concertada, o legal e regular funcionamento da rede de transportes públicos na área geográfica da CIM perante uma perspetiva de efetivos ganhos de eficiência, eficácia e criação de valor acrescentado para o utente em geral e para os mais excluídos em particular.

2.6 - Síntese

Em suma, neste segundo capítulo foram abordados alguns dos principais conceitos e princípios da organização e gestão territorial, considerados pertinentes relativamente ao tema deste trabalho.

Perante a literatura visitada, foi possível apresentar alguns dos principais aspetos inerentes aos temas visitados:

Governança que se afigura, hoje, como um *quarto pilar* de sustentabilidade territorial e que incorpora princípios de autonomia, abertura, participação, visão estratégica, integração de políticas, coerência social e territorial e capacitação institucional;

Planeamento estratégico como um conjunto de conceitos e processos e ao mesmo tempo como um instrumento muito válido para desenhar e implementar política pública de forma flexível, criativa e integrada com vista à criação de valor (reconhecido) para os territórios e as pessoas.

Descentralização como o reforço do poder local para uma aproximação aos cidadãos e com vista à sustentabilidade, desenvolvimento e coesão nacionais, mas que nem sempre é acompanhada pela devida autonomia; o que condiciona os objetivos do legislador.

Reforma administrativa que se apresenta e com o objetivo de melhorar a eficiência da gestão do território e a prestação de serviço público mais próximo dos cidadãos; mas que, na prática, apenas se revelou um aumento de responsabilidades para a administração local sem que os mecanismos de sustentação necessários à sua prossecução fossem garantidos de forma efetiva.

Organização intermunicipal como uma oportunidade para maior eficácia no desenho e implementação de política pública que crie efetivo valor acrescentado para as comunidades através da agregação de interesses, ganhos de rede e escala significativos; mas que exige estruturas sólidas e uma postura aberta e atenta, com priorização de investimentos mais abrangentes e inclusivos e dinâmicas de coordenação e cooperação fortes que potenciem os efeitos desejados de coesão económica, social e territorial.

Capítulo 3

A evolução do quadro legal para os transportes públicos em Portugal

Este capítulo pretende apresentar de uma forma relativamente resumida como evoluiu o enquadramento legal e organizativo relativo ao setor dos transportes públicos, em Portugal, procurando apontar alguns dos aspetos essenciais da mudança de paradigma no setor dos transportes. Subsequentemente serão expostos alguns argumentos legais plasmados no referido RJSPTP e que lhe dão corpo e substância, nos vários aspetos mais significativos.

Esta análise considera que a referida evolução se pode apresentar, de forma muito sintética, a partir de um importante marco (o novo RJSPTP) que separa dois períodos distintos: um primeiro período, antes do novo RJSPTP e um segundo, após a sua entrada em vigor.

Desde a aprovação do Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), em 1948, foram havendo algumas atualizações à lei e desenvolvimentos legislativos que merecem aqui uma modesta sistematização, a saber:

Quadro 1: Evolução do quadro legal para AT e TP em Portugal

| DATA | DIPLOMAS LEGAIS |
|---------|--|
| 1948 | Regulamento dos Transportes em Automóvel (RTA) - Aprovado pelo Decreto nº 37272, de 31 de Dezembro de 1948. |
| 1990 | Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBTT) – Lei nº 10/90 - Consagra o conceito de Região Metropolitana de Transportes. |
| 1999 | Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais - Lei nº 159/99 de 14 de Setembro. |
| 2007/9 | Regulamento (CE) nº 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho. |
| 2009/10 | São constituídas e entram em exercício de funções as Autoridades Metropolitanas de Transportes – Lei nº 1/2009 de 5 de Janeiro |
| 2013 | Novo regime jurídico das Autarquias locais que consagra a atribuição de competências às autarquias e CIM's - Lei nº 75/2013 de 12 de Setembro. |
| 2015 | Novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei nº 52/2015, de 9 de Junho. |
| 2016 | Regulamento (EU) 2016/2338 de PE e do CE de 14 de Dezembro de 2016 |
| 2017 | Despacho do C. M. - criação do Grupo de Trabalho Capacitação das AT (GTAT) |

Fonte: Elaboração própria

3.1 – Antes do novo RJSPTP

Aqui procura-se sistematizar o enquadramento institucional e legislativo do setor dos transportes públicos, desde a aprovação do RTA, em 1948, e os principais desenvolvimentos até 2015, altura em que a lei 52/2015 de 9 de junho aprova o novo RJSPTP.

A exploração do transporte público de passageiros, no modo rodoviário, era regulada, entre outros diplomas, pelo Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), aprovado pelo Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948, e pela Lei n.º 10/90, de 17 de março, alterada pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, e pelos Decretos-Leis n.ºs 380/2007, de 13 de novembro, e 43/2008, de 10 de março, Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBSTT). Existiam, assim, diplomas elaborados em contextos económicos, políticos e sociais muito diferentes, com lógicas de intervenção e de atuação diferentes e, em alguns casos, de difícil articulação e aplicação prática.

- **O quadro legislativo da atividade dos transportes urbanos em Portugal**

O serviço de transporte em áreas urbanas, em Portugal, tem sido assegurado por um conjunto diverso de operadores de transporte, desde sociedades anónimas de capital público, empresas de capital privado, serviços municipais e empresas municipais (Correia, 2004).

O enquadramento institucional e legislativo da organização dos sistemas de transportes em Portugal deveria de ter sido concretizado pela Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBSTT), a Lei nº10/90, de 17 de Março, o documento legal que, por falta da promulgação de regulamentação subsequente, nunca foi ativado, verificando-se a situação paradoxal de uma lei fundamental para o ordenamento do sector dos transportes que se encontrava em vigor mas não tinha qualquer execução efetiva (Nunes da Silva, 2002).

Assim, na falta de regulamentação posterior à promulgação da LBSTT, a organização dos sistemas de transportes encontrava-se enquadrada pela Lei nº 2008, de 7 de Setembro de 1945, e pelo Regulamento dos Transportes em Automóveis (RTA), aprovado pelo Decreto nº 37272, de 31 de Dezembro de 1948, regulamento que ao longo de seis décadas conheceu escassas alterações aos princípios técnicos e legais relativos ao transporte coletivo de passageiros (Costa, 2002).

A Lei nº 2008, conhecida por *Lei da coordenação dos transportes terrestres*, teve como princípio básico a concentração empresarial da produção de serviços de transportes terrestres, em que era promovida a concentração empresarial dos prestadores de serviços de transporte coletivo de passageiros, limitando-se a concorrência entre as diferentes empresas e o acesso ao mercado de novas empresas, sendo exemplo a limitação da entrada no mercado de uma região a empresas diferentes das que já aí detinham carreiras concessionadas. Segundo esta Lei, todos os *transportes*

coletivos em automóveis eram considerados como serviço público operados em regime de concessão. (Correia, 2004)

O Regulamento dos Transportes em Automóveis (RTA) veio estabelecer o quadro regulamentar relativo à Lei nº 2008, estabelecendo as classificações dos transportes rodoviários e dos tipos de carreiras, as regras de acesso ao mercado, de licenciamento e de concessão, do quadro fiscal, bem como do sistema tarifário e da sua fiscalização.

O RTA, no seu artigo 74º, define as *carreiras*, como as ligações estabelecidas por meio de transportes coletivos, obedecendo a itinerários, horários ou frequências mínimas e tarifas pré-fixadas, são classificadas segundo dois critérios: nas relações que estabelecem com o caminho-de-ferro e em relação às localidades que servem.

Em relação ao primeiro critério distinguem-se:

- Carreiras *independentes*, as que não interferem economicamente com o caminho-de-ferro;
- Carreiras *concorrentes*, as que servem tráfegos já assegurados por serviços de caminho-de-ferro;
- Carreiras *afluentes*, as que permitem o acesso ao transporte ferroviário da população de povoações não servidas pelo caminho-de-ferro; e
- Carreiras *complementares*, as que são estabelecidas pela empresa ferroviária para assegurar o transporte em troços ferroviários onde tenha ocorrido a redução ou a supressão do serviço ferroviário (RTA, artigos 75º e 76º).

Em relação às localidades que servem, as carreiras distinguem-se em:

- Carreiras *urbanas*
- Carreiras *Interurbanas*

As consideradas como carreiras urbanas eram as efetuadas dentro dos limites das povoações ou entre grandes centros populacionais e povoações vizinhas, desde que o percurso se não saísse de vias urbanas, e como interurbanas, todas as restantes (RTA, artigo 77º). No entanto a divisão em apenas dois tipos de carreiras revelou-se claramente insuficiente tendo a prática permitido subdividir, em termos funcionais, os dois grupos propostos no regulamento. (Correia, 2004)

Em acordo com a Lei n.º 2008, o artigo 72º do RTA define que todos os transportes coletivos em automóveis são considerados como serviço público e explorados em regime de concessão, autorizada pelos organismos competentes da administração central ou pelas câmaras municipais.

A concessão é da responsabilidade da autarquia apenas no caso de se tratarem de carreiras dentro das sedes de concelho, dentro dos limites de outras povoações concelhias que, pelas suas dimensões e características demográficas, justifiquem a existência de uma rede de transportes coletivos urbanos ou nas ligações da sede de concelho a povoações limítrofes, desde que o movimento de passageiros aponte para a gestão concertada com os serviços de transporte na sede

de concelho (artigo 98º). Segundo o mesmo artigo, a concessão de transportes dentro de uma mesma localidade deverá ser feita a um único concessionário, devendo, preferencialmente, ser igualmente concedida a este operador a concessão das ligações da sede de concelho às povoações limítrofes. Quando a operação de transporte urbano é assumida pelo município não se verifica naturalmente o regime de concessão, carecendo apenas, para a sua efetivação, de informação positiva do ministério da tutela dos transportes.

A concessão é conferida ao estabelecimento de uma carreira segundo as condições definidas pelos artigos 99º e 100º do RTA. Desta forma, o conceito de carreira é central uma vez que constitui o elemento base para o estabelecimento da concessão do serviço de transporte público.

O regime de concessão proposto no RTA, baseia-se na concessão da exploração de uma carreira e não da concessão da exploração de um sistema integrado de transporte, ou seja, o estabelecimento de linhas, horários, regimes tarifários coordenados e concertados entre si.

Muito embora o RTA preveja que a concessão do transporte público dentro de uma mesma localidade, ou mesmo numa região, deva ser atribuída preferencialmente a um único operador, a realidade encarregou-se de nos mostrar que a lógica que imperou, e que continua a imperar, no serviço de transporte urbano, mesmo operado por uma única entidade, se aproxima muito mais do conceito de carreira individualizada e não de sistema integrado e coordenado, reduzindo-se o conceito de rede apenas ao somatório de carreiras desenvolvidas por um mesmo operador de transporte. (Correia, 2004)

Segundo o mesmo autor, a competição entre os vários operadores de transporte expressa-se pela obtenção de carreiras, concessionadas pela administração central, e não pela concessão de uma rede. Pelas características inerentes ao sistema de concessão, os operadores detentores de direitos num determinado eixo podem condicionar a entrada de novos operadores e o estabelecimento de novas carreiras nesse eixo, ao exercerem o seu direito de preferência (artigos 111º, 112º, 113º e 114º do RTA), gerando-se situações de bloqueio, condicionando o planeamento dos transportes e o estabelecimento de desejáveis efeitos de rede.

O estabelecimento de serviços de transporte público urbano constituía-se, assim, numa competência das autarquias municipais, ainda que muito limitada (Correia, 2004).

O Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março, delimita as atribuições municipais conferindo, no artigo 8º alínea *d*), aos municípios a competência para a realização de investimentos públicos nos domínios dos transportes e comunicações, rede viária urbana e rural, rede de transportes coletivos urbanos e de transportes coletivos não urbanos que se desenvolvam exclusivamente na área do município. No entanto, não obstante a delimitação de atribuições constante dos preceitos legais definidos, o próprio decreto-lei previu que a respetiva transferência de responsabilidades se processasse de forma progressiva à medida que as circunstâncias, em especial financeiras, o permitissem. Talvez por essa razão, ainda hoje são inúmeros os exemplos de municípios que não têm a responsabilidade direta pela prestação de alguns dos serviços públicos que legalmente são atribuição sua.

Como já referido, a Lei n.º10/90, de 17 de Março, estabelece a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBSTT), revogando a Lei n.º 2008, de 7 de Setembro de 1945 (n.º 1 do artigo 34.º) mas mantendo em vigor os diplomas legais e regulamentares publicados no âmbito daquela lei até à sua substituição por outros resultantes da nova Lei de Bases (n.º 2 do artigo 34.º), pelo que o RTA se manteve em vigor, regulando, assim, os transportes rodoviários.

Na alínea c) do n.º2 do artigo 2.º da Lei n.º 10/90 é definido, como princípio geral, que as atividades das empresas produtoras de serviços de transporte se desenvolverão em regime de livre concorrência e liberdade de estabelecimento, assumindo uma conceção bem diferente em relação às condições de acesso ao mercado da expressa na Lei de 1945, onde era proposta a concentração da atividade de exploração e se limitavam as condições de concorrência empresarial. É igualmente considerada a possibilidade de definir, por exigência de interesse público, obrigações de serviço relativas à quantidade, qualidade e preço, que sejam alheias aos interesses comerciais das empresas (alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º), competindo às entidades públicas habilitadas para o ordenamento dos transportes a imposição e a compensação dos encargos suportados pelas empresas a quem tenham imposto aquelas obrigações de serviço público (alínea f) do n.º 2 do artigo 2.º).

As obrigações de serviço público compreendem a obrigação de explorar, de transportar e a obrigação tarifária, sendo apenas justificável a sua aplicação a fim de garantir o eficaz funcionamento do sistema de transportes (n.º4 do artigo 2.º). As obrigações de serviço público constituem uma intervenção nos sistemas de transportes que, numa perspetiva mais liberal, constituem uma distorção do mercado, tendo os seus custos de ser assumidos pela generalidade dos contribuintes, uma vez que compete às entidades de âmbito local, regional ou nacional a compensação financeira pela prestação da obrigação do serviço não comercial.

A LBSTT, no artigo 17.º estabelece as condições de exploração dos transportes públicos, indicando que estes podem ser explorados em regime de transporte regular ou ocasional, assumindo uma designação diferente da definida pelo RTA que os classificava em regulares e de aluguer.

A Lei de Bases estabelece igualmente a distinção dos tipos de transportes assumida segundo o âmbito espacial da deslocação no seu artigo 3.º. A LBSTT estabelece a distinção entre transportes internacionais e transportes internos, apresentando quatro subcategorias relativas aos transportes internos:

- *Interurbanos*, os que permitem a deslocação entre municípios não integrados numa mesma região metropolitana de transportes;
- *Regionais*, os interurbanos que se realizem no interior de uma dada região;
- *Locais*, os que permitem satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município ou de uma região metropolitana de transportes;
- *Urbanos*, os que se realizam em meio urbano, ou seja, dentro dos limites de uma área de transportes urbanos ou de uma área urbana de uma região metropolitana de transportes (n.º 4 do artigo 3.º), considerando-se como área de transportes urbanos aquela que tenha sido delimitada no PDM ou, na sua falta, por deliberação de assembleia municipal, como

área de um centro urbano ou de um conjunto de aglomerados populacionais contíguos (n.º 5 do artigo 3.º).

Relativamente ao sistema de financiamento dos sistemas de transportes públicos em áreas urbanas e metropolitanas, a LBSTT considera a possibilidade de aplicação de impostos e de taxas como forma de financiamento dos sistemas de transporte público, tendo em vista a sua manutenção e desenvolvimento, revertendo o valor cobrado para as entidades responsáveis pelo financiamento do sistema (artigo n.º 6).

Este princípio permite a aplicação de diferentes instrumentos fiscais como a taxa municipal de transportes (DL n.º 439/83, de 22 de Dezembro), ou de outras taxas ou impostos que permitam a repartição dos custos do sistema de transportes pelos utilizadores diretos e por outros que, de forma indireta, retirem benefícios dos sistemas de transportes.

A exploração dos transportes urbanos e locais encontra o enquadramento legal no artigo 20.º, onde é definido que os transportes regulares urbanos são considerados como um serviço público explorado pelos municípios respetivos, de forma direta, através de empresas municipais, ou através do estabelecimento de contratos de concessão ou de prestação de serviços (n.º1, do artigo 20.º). Relativamente aos transportes locais, são igualmente considerados como serviço público, mas apenas podem ser explorados ao abrigo de um contrato de concessão ou de prestação de serviços (n.º2, do artigo 20.º).

O contexto europeu também foi sofrendo alterações e o papel do Parlamento Europeu foi evoluindo de uma participação exclusivamente consultiva (até à entrada em vigor do Tratado de Maastricht) até uma posição de codecisão (desde o Tratado de Amesterdão), o que coloca o Parlamento em pé de igualdade com o Conselho. O Tratado de Lisboa inovou formalmente ao introduzir a política comum dos transportes na sua Agenda, a qual entra então na esfera das competências partilhadas da União Europeia (n.º 2, alínea g do artigo 4.º do TFUE). Os artigos 91.º e o n.º 2 do artigo 100.º do TFUE passam também a prever o processo legislativo ordinário em todos os setores dos transportes (Parlamento Europeu). Para além de um apoio fundamental à liberalização dos mercados dos transportes, o Parlamento Europeu sublinhou continuamente a necessidade de a implementar uma harmonização global do quadro social, fiscal e técnico, bem como das normas de segurança (PE, 2011).

Perante os esforços europeus de renovar a abordagem à regulação dos transportes na EU, garantir a estabilidade e a gestão eficiente dos sistemas de transporte, bem como a promover a melhoria do funcionamento do setor e em conformidade com o previsto no Plano Estratégico dos Transportes (PET), surge o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo ao serviço público de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, que entrou em vigor em dezembro de 2009, veio estabelecer um novo enquadramento, ao nível da EU, no que respeita às obrigações de serviço público no transporte público de passageiros, impondo a celebração de contratos de serviço público entre as autoridades competentes e os operadores de serviço público (PE, 2011). Este Regulamento aponta para um regime de concorrência regulada, dispondo no sentido da abertura progressiva à concorrência dos

mercados do transporte público de passageiros a nível europeu, em impor que os serviços públicos de transporte de passageiros sejam operados por empresas públicas ou privadas. Os Estados-membros dispõem de um período transitório de dez anos, que se iniciou em 2009 e que decorre até 2019, para tomar as medidas necessárias ao cumprimento do mesmo no que respeita à contratação do serviço público de transporte de passageiros.

Exigia-se uma reforma estrutural e integrada do regime do transporte público de passageiros anterior, adaptando-o à nova realidade fáctica e jurídica e a garantir a estabilidade e a gestão eficiente dos sistemas de transporte, bem como a promover a melhoria do funcionamento do setor, em conformidade com o previsto no Plano Estratégico dos Transportes (PET), aprovado pela Resolução do Conselho Ministros n.º 45/2011, de 10 de novembro, e no Plano Estratégico de Transportes e Infraestruturas (PETI3+), que lhe sucedeu (PE, 2011).

Com este novo regime, pretende-se melhorar as condições de exploração do serviço público de transporte de passageiros, bem como a satisfação das necessidades dos cidadãos, sem descurar os princípios que devem nortear a prestação deste serviço de interesse económico geral, designadamente a gestão e o uso eficiente dos recursos públicos, a promoção da universalidade do acesso e da qualidade dos serviços, a coesão económica, social e territorial, o desenvolvimento equilibrado do setor dos transportes e a articulação intermodal; e a abertura progressiva dos mercados a todos os interessados (lei nº 52/2015).

Um aspeto essencial deste novo Regime passa pela identificação das autoridades competentes em matéria de transportes de passageiros, bem como a clarificação das suas atribuições e competências.

A entrada em vigor do novo regime das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, contribuiu para a descentralização de competências nas entidades locais, designadamente municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, em busca de uma melhor e mais eficiente organização dos serviços públicos, numa lógica de proximidade com as populações (lei nº 52/2015).

Neste contexto, passa a existir um enquadramento legal que permite aos municípios, às comunidades intermunicipais e às áreas metropolitanas exercerem efetivamente as suas competências na organização dos sistemas públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal e intermunicipal, com ganhos de escala e eficiência, em benefício das populações. Deste modo, preveem-se três grandes níveis de competências:

- do Estado, no que respeita à organização dos transportes de âmbito nacional, designadamente quanto ao transporte ferroviário pesado;
- das entidades intermunicipais - comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, no que respeita à organização dos transportes de âmbito intermunicipal; e

- dos municípios, no que respeita à organização dos transportes de âmbito municipal.

No que tem que ver com as autoridades metropolitanas de transportes de Lisboa e do Porto, cujo regime foi estabelecido pela Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro, estas entidades nunca tiveram efetivos poderes de autoridade de transportes, os quais continuam, na sua essência, a ser exercidos pelo Estado, realizando aquelas entidades, apenas, funções de suporte ao Estado.

Esta realidade, associada à evolução do quadro legal e regulamentar e seguindo os objetivos de descentralização administrativa, exigiu o reforço dos poderes dos municípios e entidades intermunicipais, bem como à criação da nova autoridade reguladora de âmbito nacional – a Autoridade de Mobilidade e Transportes – o que determina a revogação da referida Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro. Com a extinção destas entidades, as competências de autoridade de transportes de nível intermunicipal, respeitantes às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, passam a ser exercidas pelas respetivas áreas metropolitanas, que podem decidir, nos termos da lei, a forma mais adequada para o exercício das mesmas.

Neste contexto, surge a necessidade de regular o regime jurídico aplicável à contratualização do serviço público de transporte rodoviário, ferroviário e fluvial de passageiros, em conformidade com o disposto no referido regulamento europeu e proceder à revisão do regime subjacente às autorizações para a exploração de carreiras de transporte rodoviário regular de passageiros atribuídas ao abrigo do RTA (lei nº 52/2015).

3.2 – Depois do novo RJSPTP

Aqui pretende-se apresentar os principais aspetos da mudança de paradigma nos transportes, com a aprovação do novo RJSPTP na lei nº 52/2015 que transpõe para a legislação nacional a essência do regulamento europeu nº 1370/2007 do parlamento e do conselho europeus. Subsequentemente serão expostos alguns argumentos dos legais plasmados na referida lei nº 52/2015 e que dão corpo e substância ao novo regime por ela aprovado e aqui em análise, nos vários aspetos (legais, organizativos e gestionários) mais significativos.

O novo RJSPTP trouxe mudanças ao setor, embora grande parte das medidas já estivessem previstas de modo a fazer cumprir o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do parlamento europeu e do conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo ao serviço público de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

O RJSPTP veio estabelecer um novo enquadramento, ao nível da União Europeia, no que respeita às obrigações de serviço público no domínio do transporte público de passageiros, impondo a celebração de contratos de serviço público entre as autoridades competentes e os operadores sempre que haja lugar à atribuição de direitos exclusivos e/ou à atribuição de compensação,

designadamente financeira, em razão da prossecução, por estes, de obrigações de serviço público. Por outro lado, aponta para um regime de concorrência regulada, dispondo no sentido da abertura progressiva à concorrência dos mercados do transporte público de passageiros a nível europeu e estabelecendo, para esse efeito, o concurso público como principal mecanismo para atribuição de contratos de serviço público nesses mercados.

Esta diploma veio, finalmente, substituir o Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), de 1948, assim como vários regulamentos que fazem parte da Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, embora a Lei de Bases já estabelecesse que os transportes regulares locais pudessem ser explorados pelo próprio município, (SMTUC, Transportes Coletivos do Barreiro, Transportes Urbanos de Braga, entre outros) ou mediante um contrato de concessão ou de prestação de serviços com operadores de transporte privados, como acontece em cada vez mais municípios do país e de que são exemplo o TOMA das Caldas da Rainha, o GIRO de Albufeira, os TUCAB de Castelo Branco, CorgoBus de Vila Real e, recentemente (1 de janeiro de 2017) a Aveirobus de Aveiro, entre outros.

Apesar desta abertura na lei, a falta de regulamentação impedia que os municípios pudessem exercer as competências que lhes estavam atribuídas relativamente aos serviços de transporte desenvolvidos integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica. Essas competências estavam dependentes do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) e não do gestor do território, que é quem melhor conhece as necessidades de mobilidade das suas populações.

Mas, com a entrada em vigor do novo regime das autarquias locais, deu-se um passo significativo no cumprimento da descentralização de competências nas entidades locais, designadamente municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.

A aprovação do RJSPTP vem enquadrar, em termos legais, o exercício efetivo das competências dos municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas na organização dos sistemas públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal e intermunicipal, configurando num contexto que permita ganhos evidentes em termos de escala e eficiência, em benefício das comunidades (Regulamento (CE) nº 1370/2007).

Este diploma (RJSPTP), previsto no *Plano Estratégico de Transportes de 2011* (que visava democratizar o acesso do transporte público a todos os portugueses), veio reforçar os poderes dos Municípios ao nível da gestão e organização dos transportes, podendo agora contratualizar serviços não só nas áreas urbanas, como também nas zonas intermunicipais. As autarquias e as comunidades intermunicipais poderão, também, associar-se entre si e criar, por exemplo, redes de transportes de âmbito regional. Outra das novidades é a extinção das autoridades metropolitanas de transportes de Lisboa e Porto, cujas competências passariam para o domínio das respetivas áreas metropolitanas, existindo um período de transferência de seis meses. O documento aprova, pela primeira vez, níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros e estabelece que qualquer aglomerado com mais de 40 habitantes tem de ser servido por quatro circulações por dia em, pelo menos, três dias por semana (Lei nº 52/2015).

O transporte flexível é também objeto de regulação neste documento, podendo este ocorrer em regime de exploração regular, flexível ou mista, em função das necessidades de transportes a satisfazer na área geográfica a servir.

No plano da utilização dos sistemas públicos do transporte de passageiros, o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros estabelece o princípio da equidade de oportunidades dos cidadãos no acesso a esses sistemas, quando deles necessitem, a preços acessíveis, promovendo a coesão económica, social e territorial do país, através do estabelecimento de níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros a ser assegurado em todo o território nacional. Fica também prevista a implementação de mecanismos de integração de sistemas e modos de transporte, que promovam sistemas de transporte inteligentes e de sistemas tarifários intermodais, integrados e coerentes (RJSPTP, 2015).

De modo a conferir coerência ao sistema de transportes na sua globalidade, aumentando a eficiência, otimizando recursos públicos e evitando redundâncias, reforça-se ainda o princípio da necessária coordenação e integração alargada do serviço de transporte escolar. Por forma a assegurar a sustentabilidade financeira da implementação deste princípio, é também criado o enquadramento legal para a exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível, já existente em diversos países europeus, através do qual é possível dar uma resposta ajustada às necessidades de mobilidade das populações, sobretudo em zonas do território com baixa densidade populacional (RJSPTP, 2015).

De modo a dotar as autoridades de transporte competentes com os recursos necessários à prossecução das suas funções está previsto que estas possam estabelecer mecanismos de financiamento das obrigações de serviço público de transporte de passageiros da sua competência. Em conformidade com o previsto na LBSTT e restante legislação aplicável, fica prevista a criação, pelos municípios, de taxas destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes públicos de passageiros, as quais se pretende constituírem receitas próprias dos municípios, das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (RJSPTP, 2015).

3.2.1 - O financiamento

O RJSPTP apresenta algumas novidades, também, ao nível do financiamento da Operação. As autoridades de transportes Metropolitanas ou Intermunicipais podem subdelegar nos Municípios (que deleguem as respetivas competências na Entidade supramunicipal) a criação de taxas para suportar o funcionamento da estrutura de gestão do sistema. Em paralelo, o novo regime traz a possibilidade de os Operadores de transportes terem que financiar o sistema. O documento revela que as *“Autoridades de Transportes competentes podem estabelecer mecanismos de financiamento das obrigações de serviço público de transporte de passageiros da sua competência”* (artigo 11º

RJSPTP) que impliquem, designadamente, a afetação do produto de várias receitas. E, caso as autoridades competentes assim o definam, poderão obter *“receitas decorrentes de taxas cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização, e prestação de serviços relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional, bem como destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes públicos de passageiros”* (artigo 11º RJSPTP).

Segundo o mesmo artigo do RJSPTP, o valor desta taxa irá incidir sobre as receitas dos operadores rodoviários de transportes, até ao limite de dois por cento do total das receitas geradas pelas respetivas empresas.

As autoridades de transportes poderão também obter receitas através de vários mecanismos que estão previstos no diploma, tais como:

- Receitas tarifárias geradas pelo serviço público de transporte de passageiros, quando constituam receitas próprias das autoridades de transportes;
- Receitas tarifárias geradas pelo serviço público de transporte de passageiros, quando constituam receitas próprias das autoridades de transportes;
- Receitas próprias provenientes da venda de cartões de suporte, nos termos definidos pela respetiva autoridade de transportes;
- Receitas de outras atividades, designadamente de estacionamento;
- Receitas provenientes de comparticipação nas mais-valias e externalidades positivas atribuíveis ao sistema de transportes e que beneficiem outros setores;
- Receitas de exploração comercial e publicidade nos serviços públicos de transporte de passageiros;
- Receitas de contrapartidas financeiras pelo direito de exploração de serviços públicos de transporte de passageiros;
- Afetação de parte das receitas de contribuições já existentes, nos termos da legislação aplicável; e
- Outras receitas decorrentes da eventual operação de serviços intermediários, designadamente de canais de venda ou serviços conexos.

Inicialmente, algumas entidades como a ANTROP e a ANMP reagiram negativamente ao modelo de financiamento apontado, que caracterizaram como um afastamento e desresponsabilização do poder central e de uma não cautelosa e apoiada transferência de atribuições e competências para os municípios e para as AM, sobre quem recaíram novas obrigações orçamentais, o que faria incidir, em última análise, nos cidadãos utentes dos sistemas de transportes envolvidos novas taxas com repercussão nas economias familiares. Para além disso foi mostrada preocupação pelo facto de existir apenas um período de seis meses para a transferência de competências (que mais tarde foi prolongado até ao último dia do ano de 2016), revelando que um assunto tão complexo uma análise, discussão e articulação mais desenvolvidas (AMT, 2015).

As mesmas entidades salientaram que este novo regime que vai substituir o RTA avançou rápido demais, sem auscultar os principais atores, e com sérias consequências para o setor, que se podem vir a traduzir num aumento de custos do serviço de transporte para os utentes, numa desarticulação da atual oferta com quebra de cobertura espacial e diminuição do nível e da qualidade do serviço, com novos e acrescidos encargos para o erário público (AMT, 2015).

3.2.2 - Níveis mínimos de serviço público e novo regime do Transporte Flexível

Com o novo RJSPTP, são definidos, pela primeira vez, serviços mínimos de serviço público de transporte de passageiros a nível nacional. Cada uma das autoridades de transportes deve adotar os modos de transporte e modelos de organização e exploração do SPTP que, em cada caso, se revelem mais adequados à procura e sejam economicamente sustentáveis e racionais, designadamente os modelos de exploração intermodal e flexível, refere o RJSPTP. Estes terão como critérios a cobertura territorial; cobertura temporal; comodidade; dimensionamento do serviço; e informação ao público.

Os critérios de cobertura territorial estão relacionados com a amplitude geográfica e com a conectividade interna oferecida pelos serviços públicos de transporte de passageiros, definindo que todos os lugares com população residente superior a 40 habitantes devem ter acesso a serviço público de transporte de passageiros flexível ou, quando a procura o justifique, a serviço público de transporte de passageiros regular, que assegure a sua conexão, direta ou através de transbordos, à sede do respetivo município e aos principais equipamentos e serviços públicos de referência de nível municipal.

O diploma define ainda que todas as sedes de concelho devem dispor de um SPTP flexível ou, quando a procura o justifique, serviço público de transporte de passageiros regular, que assegure a sua conexão com as restantes sedes de concelho da comunidade intermunicipal ou área metropolitana em que se insiram.

Os critérios de cobertura temporal estão relacionados com a amplitude horária e ritmo de funcionamento dos serviços, estabelecendo que existam quatro circulações por dia em, pelo menos, três dias por semana, entre qualquer aglomerado com mais de 40 habitantes e a respetiva sede de concelho. O RJSPTP define ainda o número máximo de transbordos que deve ser feito nestes serviços e o tempo médio de espera, assim como a própria tipologia dos serviços, que pode ser feito através de transporte regular ou flexível.

O Transporte Flexível é também alvo de regulamentação pela primeira vez, podendo este ocorrer em regime de exploração regular, flexível ou mista, em função das necessidades de transportes a satisfazer na área geográfica a servir. Com a criação do programa *Portugal Porta a Porta* e a extensão do *Passe Social +* a todo o país, já tinham sido lançados os alicerces para aquilo que o novo regime jurídico vem estabelecer. A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível pode ser efetuada numa ou várias das seguintes modalidades: flexibilidade, total ou parcial,

na determinação de paragens, dos itinerários, das frequências e dos horários dos serviços; flexibilidade na capacidade e características dos veículos a afetar a cada serviço; existência de sistemas de solicitação ou reserva de serviço pelo passageiro; regime tarifário especial; e (outra novidade) através da exploração do serviço com recurso à utilização de meios afetos ao transporte escolar. E, caso a autoridade de transportes assim o entenda, o serviço de transporte flexível pode ser articulado com o serviço público de transporte de passageiros regular (RJSPTP, 2015).

O Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro foi o diploma que veio estabelecer as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível e regulamenta o artigo 34º e seguintes do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

De acordo com o texto da lei nº 52/2015, o sistema de transportes públicos não tem conseguido dar resposta satisfatória a uma parte significativa das necessidades de mobilidade da população, sobretudo no interior do País e em meio rural, face ao desenvolvimento das periferias urbanas e à consequente dispersão populacional. O denso e difuso povoamento na faixa litoral do País, e simultaneamente a rarefação populacional em todo o seu interior, acabaram por inviabilizar, técnica e financeiramente, em muitas situações, a sustentabilidade da oferta de serviços de transportes públicos coletivos, tendo como resultado o abandono da operação de muitos serviços ou a redução significativa dos níveis de oferta e da respetiva cobertura espacial e temporal (Lei nº 52/2015).

Ainda segundo a mesma lei, a falta de uma resposta satisfatória em situações de baixa procura tem, por isso, propiciado o crescimento da utilização do transporte individual em detrimento do transporte coletivo e, em muitos casos, tem contribuído para limitar a mobilidade de pessoas, que por razões económicas, de idade, ou outras situações pessoais, não têm acesso ao automóvel para realizar as suas deslocações. É assim reconhecido que o transporte público coletivo regular ou o transporte público individual, em táxi, não têm conseguido dar resposta universal às necessidades das populações dos territórios de baixa densidade, pelo que se torna essencial encontrar soluções específicas e flexíveis de transporte que constituam uma alternativa eficiente ao veículo privado e que se adaptem verdadeiramente às necessidades de mobilidade das pessoas.

Tendo em consideração esses condicionalismos, o *Programa do XXI Governo Constitucional* preconiza a implementação de soluções de mobilidade que promovam serviços de transporte flexível e a pedido sempre que tal seja adequado, nomeadamente em regiões e períodos de baixa procura (Lei nº 52/2015).

A implementação e operação destes serviços de transporte flexível pode estar a cargo de diversas entidades, individualmente ou em parcerias, com operadores de transportes públicos, empresas de táxis, empresas de transporte rodoviário de passageiros, ou de entidades da administração local. Subsidiariamente, pode recorrer -se a *Instituições Particulares de Solidariedade Social*, quando os respetivos estatutos o contemplem e sob determinadas condições (Regulamento (CE) nº 1370/2007; Lei nº 52/2015).

Os mesmos diplomas defendem que o transporte de passageiros flexível permite colmatar algumas das limitações do transporte público convencional, podendo desempenhar funções de grande importância, designadamente oferecer acessibilidade nas zonas isoladas e dispersas, garantir um serviço de transporte nos espaços periurbanos onde a densidade populacional não justifica a rede existente e, complementado a rede de transporte público regular nas zonas urbanas, responder às necessidades específicas da população mais envelhecida e em idade escolar, bem como assegurar as necessidades de mobilidade das pessoas com mobilidade condicionada que necessitam de um serviço específico e de proximidade.

A, já referida, Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, consagrou o conceito de *serviço público de transporte de passageiros flexível*, estabelecendo-o como parte integrante do sistema de transportes e da cadeia de deslocações, em articulação com todas as suas componentes — transportes públicos regulares, táxis, transportes escolares, transportes partilhados —, visando garantir o acesso a centros geradores de procura de abrangência municipal ou regional, e ainda fazer face às expectativas de procura por parte dos utilizadores de serviços de mobilidade e transportes em áreas coerentes de mobilidade, independentemente de fronteiras administrativas.

Contudo, importa estabelecer as regras específicas que permitam a implementação efetiva da prestação destes serviços de mobilidade, integrados numa oferta sistémica de *mobilidade combinada* e entendidos como formas complementares, e não concorrentes, dos sistemas de transportes públicos coletivos regulares ou do transporte público individual, em táxi, cujas lacunas e insuficiências visam colmatar.

3.2.3 - Um novo modelo institucional

O novo RJSPTP pressupõe um novo modelo institucional, prevendo três grandes níveis de competências no âmbito dos Transportes Públicos:

- O Estado, no que respeita à organização dos transportes de âmbito nacional
- As entidades intermunicipais - comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas -, no que concerne à organização dos transportes de âmbito intermunicipal;
- Os municípios, no que respeita à organização dos transportes de âmbito municipal.

O Estado passa a ser a autoridade competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros de âmbito nacional, transporte expresso e internacional. No caso das concessões atribuídas por concurso, antes da entrada em vigor do novo RJSPTP, e até ao termo dos contratos, o Estado também continua a ser a respetiva autoridade de transportes.

Os designados de *operadores internos*, isto é, as empresas do setor empresarial do Estado: Carris, STCP, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Transtejo/Soflusa e Metro do Mondego continuam sob o domínio da Tutela. No entanto, e apesar de estas empresas estarem sob processo de

subcontratação a outros operadores, o regulamento refere que existe o objetivo de dar gradual cumprimento ao princípio da descentralização administrativa através da celebração, com as áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais ou municípios onde atuem os referidos operadores internos, dos acordos ou contratos Interadministrativos com vista à delegação, total ou parcial, das competências de autoridade de transportes detidas pelo Estado nas referidas entidades.

As Comunidades Intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros regionais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica, podendo associar-se com vista à prossecução conjunta das respetivas competências em matéria de serviços públicos de transportes.

As Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e Porto são extintas e são passadas as respetivas competências para as duas Áreas Metropolitanas. Estas passam a ser as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros regionais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica. Poderão, também, adotar, nos termos da lei, o modelo de organização que considerarem mais adequado, seja por meio dos respetivos órgãos ou por meio de serviços intermunicipais. Esta alteração irá fazer com que, por exemplo, as Áreas Metropolitanas sejam as responsáveis pela organização dos serviços de transporte (e lançamento de concursos) em localidades como Sintra ou Cascais (Lisboa) e Vila Nova de Gaia ou Gondomar (Porto).

Os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica, podendo, também, e à semelhança das Comunidades Intermunicipais, associar-se entre si para gerir sistemas de transportes. Atualmente, as autarquias têm só competências de autorização (concessão) dos serviços de transporte regular em autocarro dentro do perímetro urbano do território concelhio, embora haja municípios que já exerçam funções de autoridade de transportes, contratualizando serviços (não apenas urbanos). Com a aprovação do novo regulamento, estas passarão a poder gerir o sistema em todo o concelho, quer sejam carreiras intermunicipais ou regionais, sendo obrigadas a lançar concursos públicos e a definir quais as obrigações de serviço público. Aos municípios e comunidades intermunicipais é-lhes também dada a capacidade de organizar o mercado de novos serviços de mobilidade (sistemas de *bikesharing*, *carsharing*, táxis coletivos, transporte a pedido, etc) quer sejam de iniciativa pública ou privada. (RJSPTP, 2015)

Este novo RJSPTP admite-se como *um passo positivo* para a descentralização de competências do Estado Central. No entanto, reconhecem-se algumas reservas em relação ao seu financiamento e operacionalização, sendo necessário garantir a sustentabilidade financeira e técnica do modelo, tendo em conta que os municípios têm vindo a perder capacidade financeira e recursos humanos, técnicos e instrumentais.

3.2.4 - O novo papel do IMT e da AMT

Segundo o novo RJSPTP, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, IP) funciona como que um *consultor técnico* das autoridades de transportes e, caso os municípios não queiram assumir a gestão dos serviços de transportes, terá de assegurar as competências dos mesmos. Cabe-lhes ainda a responsabilidade de apoiar as autoridades de transportes na elaboração guiões de apoio às autoridades de transportes para a preparação e condução de procedimentos de contratação e para a fase de execução dos contratos. Terá ainda de ajudar na elaboração de um guião orientador da definição dos serviços mínimos de transporte referidos na presente lei. No entanto, as autoridades de transportes não terão recursos humanos suficientes para responder ao potencial de procura que se deverá gerar por parte dos municípios e comunidades intermunicipais, uma vez que são poucas as autarquias com pessoal técnico qualificado para assumir esta responsabilidade.

O mesmo diploma define a Autoridade da Mobilidade e Transportes (AMT) como uma autoridade reguladora do mercado dos transportes e mobilidade, ficando com competências de regulação e de supervisão do setor. No entanto, será importante esclarecer eventuais situações de sobreposição de competências entre as diversas AT previstas, designadamente com a AMT e o IMT, IP.

Em suma, neste capítulo, procurou-se identificar os principais aspetos da evolução do enquadramento legal e organizativo relativo ao setor dos transportes públicos, em Portugal, procurando apontar alguns das principais mudanças ocorridas, em que o novo RJSPTP se apresenta como um importante marco que separa dois períodos distintos: um primeiro período, antes do novo RJSPTP e um segundo, após a sua entrada em vigor.

De seguida, e de forma a facilitar o entendimento das principais mudanças que ocorreram com o novo RJSPTP, apresenta-se num quadro síntese, as principais diferenças entre a realidade antes e a realidade após o novo enquadramento legal da Lei nº 52/2015 que deriva da transposição do regulamento europeu (CE) nº 1370/2007.

Quadro 2: Quadro síntese com as principais diferenças do antes e do depois RJSPTP

| Assunto | Antes do novo RJSPTP | Depois do novo RJSPTP |
|------------------------------------|--|--|
| Objeto da regulamentação | Transportes coletivos em automóveis | Redes de Serviço Público de transporte de passageiros |
| Classificação das carreiras | Locais e regionais; urbanas e interurbanas | Municipais; intermunicipais e inter-regionais |
| Competências da AP Local | Concessão de carreiras, quando Município tem dimensão | Organização, gestão e fiscalização de redes SPTP |
| Instrumentos legais | RTA; LBSTT; lei 2008 (LCTT) | Lei nº 75/2013 (RJSPTP) |
| Regime de exploração | Alvará para exploração de uma carreira emitido pela AP central ou Municípios | Constituição de Operador Interno ou Concessão de redes por Municípios ou CIM |
| Autoridade | IMT, IP | Municípios, CIM e Áreas Metropolitanas |

Fonte: Elaboração própria

Este quadro síntese permite perceber facilmente as principais diferenças que ocorreram com a entrada em vigor do novo regime jurídico para os transportes públicos, em Portugal. Da informação deste quadro sobressai, especialmente, o facto de serem agora os municípios e as CIM a planear e gerir redes de transportes públicos que passam a entrar no mercado regulado e uma congregação da legislação num principal diploma – o RJSPTP.

No entanto esta realidade é tanto positiva como inquietante, dado os inúmeros desafios identificados para as entidades locais que passam a assumir novas competências descentralizadas pelo Estado central no setor dos transportes.

Deste modo, no capítulo seguinte, passa-se a apresentar os que se consideram os mais imediatos desafios desta nova realidade, de acordo com o entendimento do novo enquadramento legal e a experiência vivida ao serviço da Autoridade Regional de Transportes (ART) na Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA).

Capítulo 4

Os desafios do novo RJSPTP para as AT no contexto de uma CIM

A governação territorial enfrenta grandes desafios, muito à custa das transformações territoriais das últimas décadas provocadas pela competitividade inter-regional num contexto de globalização. Estes desafios exigem uma gradual compatibilização de políticas interterritoriais, que potenciem dinâmicas de coordenação intermédia que permitam articular instrumentos de planeamento e gestão do território mais pró-ativos e eficientes, especialmente no caso aqui estudado dos transportes públicos.

Neste capítulo vou elencar um conjunto de desafios que vão desde aquilo que é o enquadramento organizacional das autoridades de transportes, no contexto da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA), alguns dos principais desafios do novo RJSPTP identificados, para chegar à apresentação de algumas medidas/ações concretas passíveis de concretização prática e que se justificam pelo contexto e desafios aqui apresentados.

Apesar de se tratar de um exercício teórico, numa abordagem transversal ao nível das novas competências do setor dos transportes nas CIM, é possível ver vertidas algumas reflexões do caso concreto da Autoridade Regional de Transportes (ART) da CIRA.

4.1 – A Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA) e a Autoridade Regional de Transportes (ART)

A Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA) foi formalmente criada em 2008, mas os Municípios que a compõem já detêm um passado de trabalho em associação em prol do desenvolvimento do território.

Em 1989, com o propósito de promover a qualidade ambiental da Ria de Aveiro, onze Municípios da Região associaram-se para constituir a AMRia – Associação de Municípios da Ria. Esta organização agregava os Municípios envolventes à zona lagunar: Águeda, Albergaria-a-Velha, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Mira, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos.

Entre as várias ações implementadas pela AMRia destacam-se o Plano Ria – Plano Integrado para a Resolução dos Problemas de Poluição da Ria de Aveiro, o Plano Intermunicipal de Ordenamento da Ria de Aveiro, a Agência Regional de Energia e Ambiente da Ria, a formação profissional e o Programa Aveiro Digital.

Na sequência da Lei nº 10/2003, que estabeleceu as áreas metropolitanas, é constituída, em 2004, a GAMA – Grande Área Metropolitana de Aveiro, com os Municípios de Águeda, Albergaria-a-Velha,

Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga, Vagos e Vale de Cambra. A GAMA tinha como objetivo a concretização de interesses compreendidos nas atribuições dos Municípios, salvo os que, pela sua natureza ou disposição legal, devam ser diretamente prosseguidos por estes.

Com o histórico de cooperação e trabalho em prol da Região, cimentados com a AMRia e a GAMA, estavam lançadas as bases para a constituição da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA), que veio a acontecer após a publicação da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, relativa ao regime jurídico do associativismo municipal.

Quando iniciada a reforma da Administração Local com o lançamento do *Documento Verde*, em 2011, a CIRA foi uma das duas Comunidades Intermunicipais escolhidas para a elaboração do Estudo-Piloto das Comunidades Intermunicipais, que visou a definição de novas competências destas entidades do Poder Local.

Mais recentemente, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, estabeleceu o regime jurídico de transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico.

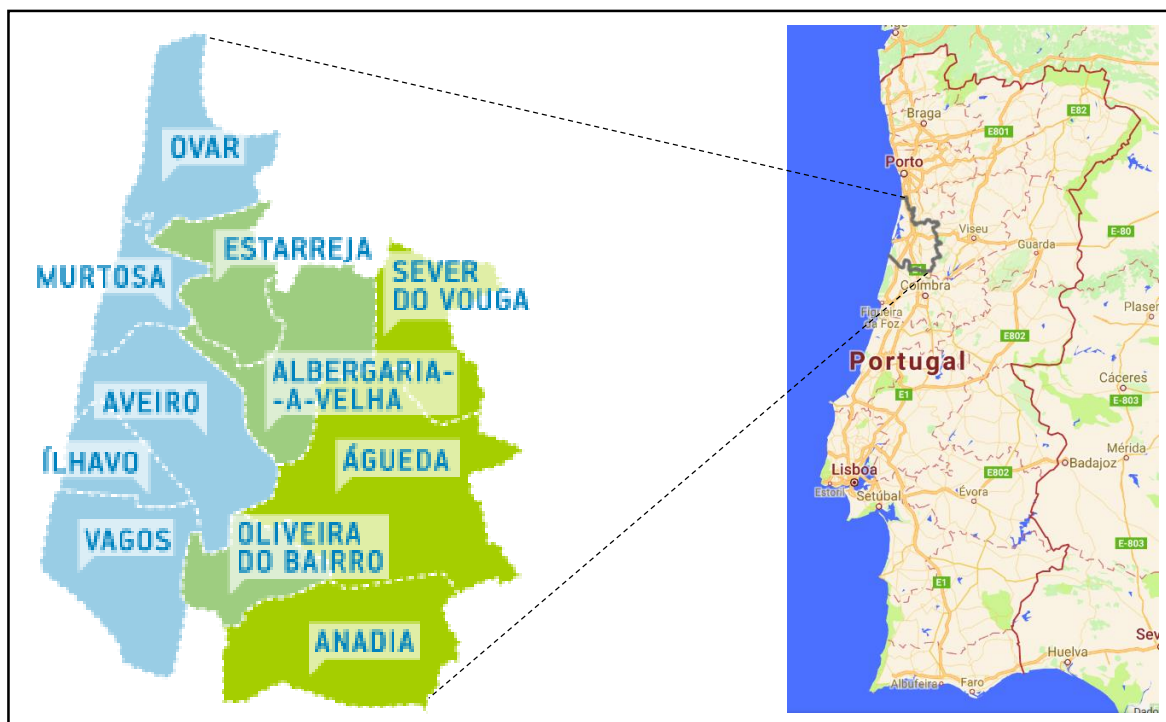


Figura 1: Localização da Região de Aveiro

Fonte: CIRA; In: http://www.regiaodeaveiro.pt/PageGen.aspx?WMCM_PageId=27511

A Região de Aveiro é composta pelos concelhos de Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos e corresponde à

Unidade Territorial Estatística de Nível III (NUT III) do Baixo Vouga, com cerca de 370 000 habitantes. A Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro nasceu formalmente a 16 de Outubro de 2008 e é uma instituição pública de natureza associativa e âmbito territorial e visa a realização de interesses comuns aos municípios que a integram.

O Conselho Intermunicipal da CIRA deliberou, em 22 de Fevereiro de 2016, a constituição da Autoridade Regional de Transportes (ART) com o propósito da assunção das competências descentralizadas no âmbito dos transportes públicos concretizada pela aprovação do novo RJSPTP, em 2015.

- **A Autoridade Regional de Transportes (ART)**

O envolvimento da comunidade intermunicipal da região de Aveiro nas matérias relativas à política de transportes e à sua regulamentação é, agora, uma realidade. Recentemente, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, ditou a assunção de competências da CIRA como Autoridade Regional de Transportes (ART).

No entanto, para uma adequada gestão da rede do sistema de transportes municipais, intermunicipais, e inter-regionais, a ART da CIRA está consciente das necessidades emergentes e dos desafios que se avizinham.

Em Abril de 2017 foi incorporado na CIRA, em regime de mobilidade, um quadro superior originário da Câmara Municipal de Aveiro. Apesar de este facto não garantir na plenitude os recursos necessários às funções exigíveis na lei, permitiu dar à CIRA um recurso humano com formação académica em Administração Pública e Planeamento Regional e Urbano, para além duma experiência operacional em Transportes Coletivos de Passageiros de cerca de 17 anos, essenciais para o funcionamento e realização das funções previstas.

Perante esta realidade, são necessárias tarefas de mobilização para a organização efetiva da rede de mobilidade sob uma sólida Autoridade Regional de Transportes. É esse o desafio que a CIRA, decidiu enfrentar. O Conselho Intermunicipal da CIRA deliberou, em 22 de Fevereiro de 2016, a constituição da Autoridade Regional de Transportes (ART). Neste contexto, foi desenhado um Plano Operacional para o triénio 2017-2019, que integra uma vertente estratégica, por um lado; e uma outra mais operacional (de ação concreta), por outro.

De salientar que as entidades envolvidas na implementação da Lei 52/2015, de 9 de Junho, e do seu anexo que determina o Regulamento Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) têm vindo a manifestar, recorrentemente, que a melhor solução técnica e administrativa para a gestão da rede de transportes na Região de Aveiro será através da gestão intermunicipal. Segundo o próprio IMT, I.P., no texto de enquadramento ao novo diploma que enviou em Setembro de 2015, às Áreas Metropolitanas e às CIM, *“A gestão supramunicipal reveste -se de maior*

relevância, sobretudo em territórios de redes complexas e densas, de vários operadores e de movimentos pendulares ou intermodais, como nas áreas metropolitanas ou eventualmente em cidades de média dimensão, como Coimbra, Braga ou Aveiro" (IMT-IP, 2015).

Analisado o diploma legal e programando a sua implementação, tornou -se possível prever a concretização de uma Autoridade Regional de Transportes (ART) com a necessária consistência técnica para realizar o processo de planeamento, gestão e controlo que a ART e os municípios necessitam de implementar.

No entanto, a constituição dessa autoridade representa uma alteração significativa nos modelos de governança existentes e implica uma nova área de intervenção que exige uma forte cooperação interinstitucional entre a ART, os Municípios que a compõem e as demais CIM limítrofes.

Numa primeira abordagem, será indispensável para a criação dessa área de intervenção, no atual quadro legislativo, a contratualização da delegação das competências para o serviço público de transportes de passageiros na entidade supramunicipal (ART). Apresenta-se como fundamental, para a concretização desse objetivo, o desenho de alguns instrumentos de base para a operacionalização desta nova competência. Será necessário efetuar uma análise e demonstração dos requisitos necessários para uma gestão em rede (regional) dos transportes públicos. Este documento permitirá realizar o enquadramento jurídico- financeiro que sustente os objetivos previstos na Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, nomeadamente no seu artigo 11º a 29º, bem como, na previsão e justificação de recursos humanos, patrimoniais e financeiros, necessários e suficientes ao exercício das competências transferidas, previstos nos artigos 115º por aplicação do artigo 122º da referida Lei (Lei nº 75/2013). Foi necessário, também, elaborar uma minuta de *contrato interadministrativo* de delegação de competências e, ainda uma minuta de *autorização provisória* para que se materializasse na exigida assunção de competências relativamente ao SPTP pela CIRA, perante o IMT.

4.2 - Desafios do novo quadro legal (RJSPTP) nas Autoridades de Transportes (AT)

O IMT, no texto de enquadramento ao novo diploma que enviou em Setembro de 2015, às áreas metropolitanas e às CIM, e como já antes referido, valoriza a gestão supramunicipal.

Após a análise do novo RJSPTP e a programação da sua implementação, tornou -se possível a concretização de uma autoridade regional e a assunção de competências preconizada na Lei nº 52/2015 por forma a concretizar o processo de planeamento, contratualização, gestão e controlo que a ART terá de levar a cabo.

No entanto, a construção dessa autoridade regional de transportes representa uma alteração significativa nos modelos de governança existentes e implica uma nova área de intervenção que exige uma forte ligação entre as Autoridades de Transportes (AT), os municípios e as CIM.

Foram anunciados alguns mecanismos de apoio às AT para a prossecução das novas competências, mas a maioria deles ainda não se encontram concretizados e não se percebe um espírito de forte cooperação por parte dos operadores e dos Municípios, essencial ao sucesso desta realidade. Neste contexto, as AT enfrentam inúmeros desafios (operacionais, organizativos, outros), pelo que se torna indispensável refletir sobre alguns requisitos fundamentais, preconizados no novo RJSPTP e no próprio regulamento (CE) nº 1370/2007, para a concretização dos objetivos necessários para uma gestão em rede intermunicipal dos transportes públicos; e que se passam a apresentar.

- **O não aumento da despesa pública global**

O regulamento (CE) nº 1370/2007 impõe alguns requisitos necessários a uma gestão em rede do SPTP no quadro da abertura dos mercados à futura contratualização; entre elas salta à vista o princípio da responsabilidade financeira e salvaguarda do não aumento da despesa global. No entanto, o anunciado *Manual para a contratualização* para apoio técnico nestas e outras matérias no sentido da contratualização referida ainda não se concretizou e a realidade atual não permite, ainda, realizar uma análise de impacto económico - financeiro consistente dada a inexistência de informação completa sobre a receita dos operadores de transporte de passageiros e o desconhecimento da estrutura de custos dos operadores que só será possível de obter de forma consolidada no seguimento da implementação do dever de informação previsto no artigo 22º do RJSPTP que determina que os operadores realizem o registo obrigatório num sistema de informação de âmbito nacional dos custos diretos e indiretos da operação de acordo com as normas contabilísticas em vigor. Estas determinações, segundo o RJSPTP, deverão ser realizadas anualmente, até ao final do primeiro semestre, por deliberação a aprovar, num primeiro momento, pelo Conselho Diretivo do IMT, I.P., e após assunção das competências de forma plena por parte da AT. Mas não há mecanismos disponíveis para a sua concretização.

Deste modo, e perante estes condicionalismos administrativos para realizar uma análise aprofundada do impacto económico-financeiro que comprove uma eficiente gestão dos recursos públicos, considera-se premente a introdução uma cláusula no contrato interadministrativo que assegure o cumprimento do requisito de não aumento da despesa pública global previsto na alínea a) do número 3 do artigo 115º da Lei nº 75/2013 de 12 de setembro, por aplicação do artigo 122º, nº 2 do mesmo diploma. A referida cláusula deverá assegurar o princípio do não aumento da despesa global, remetendo para contratação específica, no quadro legal em vigor, qualquer ação posterior que represente ou possa representar aumento da despesa pública global; como é o caso das Obrigações de Serviço Público (OSP).

- **Obrigações de Serviço Público (OSP)**

Sem prejuízo das salvaguardas referidas anteriormente é importante referir que qualquer contrato interadministrativo deverá incluir cláusulas que abordem temas diretamente ligados a matérias de financiamento. Um desses temas é seguramente o das Obrigações de Serviço Público (OSP) que está previsto no RJSPTP através do artigo 23º com as respectivas compensações descritas no artigo 24º do mesmo diploma.

O texto do referido artigo refere que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público ao operador de serviço público"* (artigo 23º do RJSPTP), desde que o façam detalhadamente e *"por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"* (artigo 23º do RJSPTP). Este princípio permitirá a afetação dos recursos financeiros previstos no contrato interadministrativo para proceder ao financiamento do SPTP, bem como financiamento das OSP e das compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados determinados pela autoridade de transportes. O não aumento da despesa pública global deverá ficar garantida pela celebração de acordo escrito entre a AT e o(s) município(s), *"o qual incidirá sobre a modalidade da imposição, em concreto, de obrigações de serviço público aos operadores e sobre a adoção do modelo de financiamento devido (pelos Municípios) pelas compensações a que se refere o artigo 24º do RJSPTP"* (artigo 23º do RJSPTP). No entanto, o financiamento das OSP está dependente da concretização das taxas previstas na alínea d) do número 1 do artigo 11º do RJSPTP, ou seja, da aprovação da ART-CIRA de um *Regulamento de Taxas* relativamente às taxas a cobrar sobre a totalidade das receitas tarifárias dos operadores de transportes a operar na área geográfica respetiva e as demais enquadradas nas taxas municipais.

A elaboração da proposta do referido *Regulamento* deverá ser precedida de um estudo de impacto financeiro sobre esta matéria. Mas esse estudo poderá estar comprometido se os operadores de transporte não disponibilizarem os seus dados financeiros e contabilísticos oficiais na plataforma nacional a disponibilizar pelo IMT e que ficarão acessíveis às respetivas AT, para além das dúvidas jurídicas invocadas por exemplo pela AMT acerca da legitimidade para as Autoridades de transportes ou as CIM cobrarem taxas. Deste modo verifica-se que ainda há um longo caminho a traçar, em parceria com os municípios que deleguem competências nas CIM, para encontrar um acordo sobre os mecanismos tributários a implementar pelas entidades (os municípios) que podem, segundo a legislação atual, cobrar taxas.

Relativamente aos investimentos complementares às OSP (redes, equipamentos e infraestruturas de transportes) não será determinante a sua particularização no referido contrato interadministrativo visto que *"as Partes Outorgantes poderão, sempre que se mostre conveniente, acordar a realização de investimentos conjuntos nas redes, equipamentos e infraestruturas dedicados ao serviço público de transporte de passageiros"* (artigo 11º RJSPTP). Deste modo fica acautelado que a qualquer ação da AT, relativa a um destes investimentos, deverá ser aplicado o mesmo princípio de responsabilidade financeira e salvaguarda do não aumento da despesa global.

- **A eficiência da gestão dos recursos através da coordenação intermunicipal**

A importância da coordenação integrada das necessidades e objetivos dos municípios que compõem uma Comunidade Intermunicipal, no caso concreto das questões da mobilidade e transportes, obriga a uma visão global que possibilite a articulação das redes e dos serviços de transportes públicos. Isto apenas será possível através de uma abordagem partilhada de aprendizagem coletiva e uma forte cooperação interinstitucional que envolva os principais *players* (Autarquias, CIM, IMT, AMT, Operadores, outros).

O próprio IMT, I. P., na sua interpretação do Regulamento (CE) nº 1370/2007, salienta as vantagens da gestão Intermunicipal e a sua contribuição para o aumento da eficiência, sobretudo em territórios de redes complexas e densas de vários operadores e de movimentos pendulares ou intermodais (Roxo, 2014). O mesmo autor salienta que a segurança, a boa relação custo - eficácia e a alta qualidade dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços está também potenciada pela abrangência geográfica dos contratos de serviço público, que deverão permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte, incluindo, os efeitos de rede (percursos, bilhética, interfaces) aos níveis local, regional e inter-regional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades supramunicipais competentes ficam em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede. Os contratos de rede implicam maior esforço de monitorização, mas permitem melhor otimização de recursos e ganhos de eficiência e melhor integração que os contratos (alvarás anteriores para exploração de uma carreira) *linha -a- linha* (Roxo, 2014).

Acrescente -se ainda que, com a dotação do Orçamento de Estado de 2015 e 2016 considerar-se-iam assegurados, ainda que temporariamente, os recursos materiais, tecnológicos, a sua manutenção e melhoramento, tal como o reforço do quadro de pessoal necessário para o regular funcionamento das funções previstas, até 2017. A questão é que essas verbas foram canalizadas para os municípios que, na maioria dos casos, não transferiram qualquer quantia para as CIM, apesar da delegação de competências já concretizada (em muitos municípios) relativamente aos transportes públicos. Deste modo importaria avançar com a regulamentação do *Fundo para os transportes*, previsto em 2015 mas ainda *no papel*.

A partir da data da sua publicação, o RJSPTP prevê que sejam incorporadas as "*receitas decorrentes de taxas cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal e intermunicipal* " (artigo 11º, nº1, alínea d) mas para isso ter-se-á, segundo a legislação atual (e como já referido anteriormente) de concertar com os Municípios (pois só eles podem cobrar essas taxas).

Em suma, este novo quadro legal impõe inúmeras responsabilidades às AT, mas não terá acautelado os respectivos mecanismos, previstos no RJSPTP e compromissos assumidos pelo IMT, IP e pela AMT, como se pretende demonstrar no quadro seguinte.

Quadro 3: Sistematização da concretização dos mecanismos de apoio às AT previstos

| RJSPTP | ATRIBUIÇÕES DAS AT | MECANISMOS PREVISTOS | CONCRETIZAÇÃO |
|------------------------------------|--|---|-----------------------------------|
| Objeto e objetivo | Contratualização de redes SPTP | Manual de contratualização | NÃO |
| Otimização do serviço | I&D, Imagem, informação, planeamento e gestão do SPTP | Transferência de recursos humanos das autarquias para CIM | NÃO |
| Competências da AP Local | Planeamento e otimização das redes SPTP municipais | Fundo para os transportes | SÓ EM 2018 |
| Instrumentos legais | Conhecer procura e oferta, e dados de receitas e despesas (operador) | Apoio técnico do IMT, IP e AMT; e instrumentos legais imperativos | NÃO |
| Gestão da Exploração | Tecnologia e instrumentos de gestão e otimização de redes SPTP | Apoio técnico IMT, IP; GTAT | SIM, PONTUAL E À DISTÂNCIA |
| Competências das AT nas CIM | Planeamento, gestão, fiscalização, informação, definição de OSP e serviços mínimos | Regulamento taxas e fundo para os transportes | NÃO |

Fonte: Elaboração própria

Através da análise deste quadro, pode perceber-se que a maioria dos mecanismos previstos para a poio para cada dimensão das competências atribuídas às AT não foram colocados à disposição. A saber:

- o manual de contratualização ainda não está disponível para as AT, mas estas já tiveram de iniciar o processo elaboração do programa do Concurso e respetivo Caderno de Encargos, pois os prazos impostos a isso obrigam.
- A transferência de recursos humanos/técnicos para as AT não se concretizou (em larga medida) dadas as restrições impostas às Autarquias em termos de contratação de pessoal que levou a uma administração *de serviços mínimos e exigência máxima*.
- O apoio técnico do IMT, IP existe, mas é muito pontual e à distância, obrigando a dinâmicas relativamente constrangedoras em que este é questionado sobre matérias da sua total responsabilidade gestonária (experiência pessoal), e não sabe responder justificando com o fato de não ter sido incluído no processo de redação do diploma em causa (publicado, uma semana antes, no DR) e, por isso, não poder esclarecer as dúvidas apresentadas.
- O grupo de trabalho para apoio às AT (GTAT), na altura em que foi anunciado, trouxe uma nova esperança para as AT; no entanto, após quatro meses de existência, os seus técnicos

especializados incumbidos de esclarecer dúvidas, apoiar e desenvolver um Manual para a contratualização, limitaram-se a promover uma conferência, em Lisboa.

- O fundo para os transportes (que visa, essencialmente o financiamento do funcionamento e capacitação das AT) previsto no artigo 12º do RJSPTP desde 2015, viu a Portaria 359-A/2017, de 20 de Novembro apresentar a sua regulamentação em 2017, mas apenas fica prevista a sua aplicação prática a partir de 2018.

4.3 - A otimização de recursos, a solidariedade institucional e a coesão social e territorial

A organização política, administrativa, social e institucional do território é confusa e depende de diferentes organizações administrativas nos diferentes setores, níveis e escalas. Isto prejudica as relações de confiança e propósitos/objetivos estratégicos comuns e alinhados entre si, pelo que é necessário organizar estratégias que promovam efetivo desenvolvimento territorial (Alves, 2003).

Segundo o artigo 112º da lei 75/2013, de 12 de setembro, são objetivos específicos deste instrumento administrativo contribuir para uma aproximação das decisões aos cidadãos, para a promoção da coesão territorial, para o reforço da solidariedade inter-regional, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e pela racionalização dos recursos disponíveis.

A visão holística da mobilidade à escala intermunicipal permite, no que se refere ao transporte público de passageiros, atingir objetivos que decorrem dos ganhos de eficiência no planeamento da rede global, já que permitem atender de forma mais consistente às necessidades especiais dos grupos minoritários, normalmente associados a serviços menos rentáveis ou mesmo deficitários. O território apresenta uma complexidade e diversidade tal que esta gestão supramunicipal se torna essencial em várias perspetivas, designadamente, para apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, contribuindo para a promoção da coesão territorial, para o reforço da solidariedade inter-regional e, obviamente, para racionalização dos recursos disponíveis.

Um caso concreto de sucesso destes aspetos é o modelo mais utilizado em França (ex: Região *d'île-de-France*) onde os municípios são legalmente responsáveis pela organização e aprovação de tarifas no transporte urbano, mas em mais de 80% dos casos, essas competências têm sido exercidas por agrupamentos de municípios através da constituição de *operadores internos integrados* em parceria com operadores privados, associações industriais e do comércio da região e a tutela das infraestruturas.

Por outro lado, segundo a UE, os mercados de contratos públicos da União Europeia têm vindo a registar uma forte tendência para a agregação da procura pelos operadores públicos, a fim de obter economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e de melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos. Nesse sentido, os contratos de serviço público

devem permitir às autoridades competentes otimizarem os aspetos económicos dos serviços de transporte, incluindo, os efeitos de rede (percursos, bilhética, interfaces) aos níveis local, regional e infranacional, mas também garantirem a melhoria da abrangência e da qualidade dos serviços prestados às populações.

O RJSPTP, prevê a supervisão, fiscalização e regime sancionatório, garantido que "*as autoridades de transportes competentes fiscalizam a atividade do operador em tudo o que respeite à exploração dos serviços e sua conformidade com o disposto no Regulamento Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e restante regulamentação aplicável*" (artigo 42º, nº2 RJSPTP). Isto representa um enorme contributo para a melhoria do serviço ao cidadão e para a aproximação dos responsáveis políticos aos problemas reais. Por um lado, permite que os municípios possuam instrumentos e cobertura legal para atuar de modo concreto na defesa dos utentes.

No entanto, a existência de uma segregação de autoridades de transportes de um único serviço de transporte, ao nível municipal, transforma o objetivo do legislador numa tarefa difícil de operacionalizar. Assim, a uniformização de procedimentos de uma gestão supramunicipal agregadora, sustentada por uma forte cooperação interinstitucional (políticos, instituições e técnicos) poderá permitir alcançar os objetivos pretendidos de otimização administrativa, aproximação das decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade intermunicipal, melhoria dos serviços prestados às populações e racionalização dos recursos existentes.

4.4 - A articulação *multinível* através da governança supramunicipal

Os, já referidos, contratos interadministrativos de delegação de competências de cada um dos municípios a uma Autoridade de Transportes intermunicipal tem como principal objetivo uma estratégia de eficiência e gestão sustentável do serviço público de transporte de passageiros (intermunicipal e municipal), já que uma autoridade agregadora e representativa permitirá articular melhor as necessidades de cada município de forma integrada, para além de uma visão estratégica que permite articular os diferentes níveis e escalas de decisão.

De acordo com a informação atual existente e o Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras (SIGGESC), que é a plataforma nacional de registo das carreiras de transporte de passageiros, constata-se que, por exemplo, no território geográfico da CIRA, e se excluirmos os serviços escolares, cerca 95% das carreiras são intermunicipais ou, ou seja, atravessam mais do que um município, e apenas cerca de 5% não extravasam os limites do respetivo concelho (Quadro 4).

Quadro 4: Caracterização da oferta existente (carreiras de SPTP) na Região de Aveiro

| Nº carreiras de Serviço Público da competência da CIRA e Municípios | | | |
|--|-------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| Carreiras SP Intermunicipais | Carreiras SP Inter-regionais | Carreiras Municipais Escolares | Carreiras SP Municipais |
| 19 | 17 | 73 | 2 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados recolhidos nos trabalhos de campo

Segundo a informação disponível na CIRA (dados de Abril de 2017), existem 135 carreiras validadas a cruzar o território da Região de Aveiro:

- 36 carreiras inter-regionais,
- 19 carreiras intermunicipais e,
- 75 carreiras municipais (sendo que destas, 73 são escolares).

Este dado demonstra a importância da dimensão intermunicipal e indicia que a articulação entre os níveis municipal e supramunicipal permite, por um lado, uma melhor visão (integradora das diferentes realidades da mobilidade e necessidades de transporte público) enquanto, por outro lado, mantém as competências e a capacidade de intervenção dos municípios, quer no espaço territorial do concelho, quer nas soluções globais que o afetam.

Esta articulação possibilita conciliar decisões macro visando a eficiência económico-financeira, a sustentabilidade do sistema e níveis elevados de qualidade do sistema de transportes, através de soluções eficientes, de serviços complementares de gestão, informação e apoio ao cliente, mas também desenvolvendo propostas inovadoras de transportes e serviços, só possíveis com uma abordagem conjunta e coordenada que identifique os projetos elegíveis e rentabilize os recursos disponíveis.

As vantagens desta articulação multinível e inter-escalar através da governança intermunicipal traduzem-se em ganhos resultantes duma economia de escala e dinâmicas de forte cooperação interinstitucional e predisposição generalizada para processos de aprendizagem coletiva. Estes ganhos podem ser canalizados para soluções complementares de âmbito local que se traduzam em ganhos globais para o sistema de transportes públicos e da mobilidade na Região. É o global (supramunicipal) a potenciar ganhos que se podem investir ao nível local, potenciando maior eficiência local e, conseqüentemente, também eficiência global.

4.5 – A implementação do novo RJSPTP em “contra-relógio”

A entrada em vigor da lei nº 52/2015 de 9 de Junho num período transitório (2009 a 2019) chegou tardiamente. Foram necessários cinco anos e meio para que o governo português transpusesse para a legislação nacional o Regulamento comunitário 1370/2007, que foi aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 3 de dezembro de 2009, na forma do RJSPTP.

Este novo RJSPTP veio dar visibilidade ao estado do sistema de transportes públicos existente no país (excetuando as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto). A oferta de rede e de serviços efetivamente produzida pelos operadores, que deveria ter sido carregada na plataforma SIGGESC do IMT e validada pelas autoridades de transportes, corresponde apenas a uma parte da totalidade dos serviços licenciados e com alvarás emitidos nas últimas décadas.

Torna-se, perante isto, evidente o estado de degradação do sistema de transportes públicos, cujos operadores têm adotado uma postura de otimização de recursos, cingindo a maior parte do SPTP à procura escolar e sua abrangência territorial. Se a isto juntarmos as condições físicas e a idade do material circulante a operar no terreno, percebe-se facilmente uma realidade operacional débil com o lucro como único propósito e sem incentivos para investir numa oferta de qualidade.

Esta nova realidade de atribuição de competências nas CIM vem permitir vislumbrar novas oportunidades de intervenção positiva na rede. Isto, principalmente quanto aos Municípios de menor dimensão que entenderam (segundo as entrevistas realizadas) facilmente que a delegação de competências nas CIM traria ganhos de escala e conseqüente redução de custos e melhorias na oferta.

Perante isto, muitos dos Municípios têm vindo a levar a cabo processos de delegação de competências nas CIM, ainda que lentamente, dadas as posições políticas discordantes em muitas das Assembleias Municipais (segundo informação constante das deliberações do Conselho Intermunicipal da CIRA). É neste contexto de consensos difíceis, dificuldades de financiamento e perante uma postura puramente economicista dos operadores no terreno que as autoridades de transportes terão de planear as redes futuras, otimizar os níveis de oferta e de procura, preparar a sua contratualização, concessionar, fiscalizar e gerir os futuros sistemas de transportes públicos a contratualizar.

A contratualização e a sua correspondente operacionalização é uma exigência legal e terá de acontecer até 3 de Dezembro de 2019, o que deixa uma janela temporal muito reduzida às Autoridades de Transportes para conhecer a realidade da oferta e procura existentes, assim como para o planeamento das redes futuras, estabelecimento de serviços mínimos e Obrigações de Serviço Público, e definição do modelo de Negócio e critérios de adjudicação a contemplar no procedimento concursal.

A oferta existente é hoje difícil de perceber: existem aglutinação de carreiras entre si; variantes e parcelares operadas mediante a procura escolar e dependente da disponibilidade de recursos do operador; serviços que não se realizam, recorrentemente; e adaptações/desvios nos itinerários para compensar falta de recursos ou falhas de serviço que tornam a rede num labirinto quase impossível de perceber na sua globalidade.

O planeamento das redes futuras depende, por si, em larga medida dos níveis de oferta e procura pretendidos que, por sua vez, fica refém do *modelo de negócio* a definir para o procedimento concursal. Por esta razão já deveria ter sido feito um estudo para apurar os impactos objetivos expectáveis de cada modelo possível; mas não havia e não há, ainda, recursos (financeiros ou humanos) passíveis de alocar a esta atividade. Assim terá de se adotar uma postura operacional *positiva*, dia a dia, *matando* tarefas que permitam tirar conclusões, perceber realidades e necessidades, inculcando objetividade técnica mínima para as inevitáveis decisões a tomar que vão surgindo frequentemente e para as quais nem sempre se terá a melhor resposta possível.

De salientar, ainda, o fato de ser obrigatória a publicitação da abertura do procedimento concursal no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) pelo menos um ano antes da sua abertura para que os operadores se possam preparar e informar atempadamente, para além dos expectáveis muitos meses para dar esclarecimentos ao Tribunal de Contas, analisar propostas dos operadores e dar resposta a pedidos de esclarecimento relativamente ao caderno de encargos e negociar questões específicas do contrato a celebrar.

O contributo dos municípios tem sido e continuará a ser fundamental para se perceber melhor a realidade da rede de SPTP, até porque para estabelecer serviços mínimos e obrigações de serviço será indispensável o conhecimento e visão locais; mas nem sempre os municípios se assumem com um espírito de cooperação e parceria na troca de informação e experiências com as CIM, o que prejudicará muito todo este processo de inevitável e exigível aprendizagem coletiva e cooperação interinstitucional. O cumprimento dos prazos da lei nº 52/2015 poderá estar, assim, em risco!

As AT não possuem recursos humanos, financeiros ou mesmo instrumentais suficientes e a janela temporal está a encolher, para além da complexidade e morosidade típica dos procedimentos concursais internacionais (como será, na AT da CIRA, o caso).

As AT enfrentam, assim, alguns desafios relativos à assunção de competências nos transportes, a vários níveis e que se pretendem, aqui, sistematizar:

- Planeamento (planeamento, contratualização e fiscalização das redes de SPTP)
- Governança (estrutura e articulação multinível, e eficiência na gestão de recursos)
- Financiamento (capacitação técnica e financeira para competências assumidas)

Os três desafios gerais apresentados podem desdobrar-se em seis desafios específicos (Quadro 5).

Quadro 5: Sistematização das oportunidades e ameaças perante os principais desafios das AT

| DESAFIOS | OPORTUNIDADES | AMEAÇAS |
|---|--|---|
| Modelo de Governança Intermunicipal | Confluência de interesses, articulação multinível e inter-escalar a partir da CIM e aumento da confiança | Redução da liberdade e da capacidade de resposta local, e diluição da accountability |
| Planeamento estratégico | Soluções de longo prazo, aproximar decisão às pessoas e potenciar qualidade de vida geral | Cativação das soluções pelo ciclo político e atraso de medidas urgentes e objetivas |
| Otimizar oferta sem aumentar a despesa global | Efeitos de rede: intermodalidade e interfaces que permitem ligar diferentes modos e redes | Desinteresse dos Operadores, e/ou desinvestimento na qualidade de serviço |
| Gestão eficiente dos recursos | Efeitos de escala da gestão da rede global e ganhos objetivos para as pessoas | Desatenção às especificidades e cativação de investimentos pelos Municípios com mais <i>poder</i> |
| Cooperação interinstitucional | Criação de dinâmicas de cooperação, partilha de informação e aprendizagem e capacitação coletiva | Ideologias e políticas divergentes podem paralisar a evolução e condicionar os efeitos de rede |
| Prazos e requisitos a cumprir | Objetividade determinação na conclusão dos projetos e nivelamento a nível nacional | Precipitação e erro: ausência de estudos aprofundados e não auscultação das pessoas afetadas |

Fonte: Elaboração própria

Por sua vez, as oportunidades e ameaças identificadas no quadro anterior podem sistematizar-se de forma mais específica, tendo em conta aqui, a experiência pessoal na AT na CIRA (Quadro 6)

Quadro 6: Quadro síntese da análise do contexto da ART na CIRA

| OPORTUNIDADES | AMEAÇAS |
|--|--|
| Equipa técnica com visão positiva | Escassez de recursos humanos |
| Aposta no planeamento objetivo | Burocracia e ideologias políticas |
| Otimização de procedimentos | Falta de cultura de cooperação |
| Aproximação da decisão aos cidadãos | Fraca informação dos operadores |
| Envolvimento de todos os Municípios | Fraco apoio técnico do IMT |
| Agregação de interesses dos Municípios | Limitações de financiamento |
| Ganhos de eficácia e eficiência | Fechamento institucional |
| Intermodalidade e integração tarifária | Falta de estrutura |
| Resposta ao interesse público | Falta de investimento em I&D |
| Efeitos de rede e economia de escala | Falta de autonomia das CIM/AT |
| Solidariedade intermunicipal | Municípios com visão "individual" |
| Exemplos internacionais de sucesso | Cativação pelos interesses dos mais fortes |
| Gestão e monitorização de redes | Prazos legais rígidos e apertados |

Fonte: Elaboração própria

Este quadro ilustra bem quais as principais ameaças e oportunidades operacionais no contexto da Autoridade Regional de Transportes, identificadas ao longo deste capítulo e que resultam da minha recente experiência como técnico de planeamento na CIRA. Deste modo considera-se, de seguida, algumas propostas de ações concretas que possam, de alguma forma, dar resposta aos desafios adjacentes à gestão e operacionalização das competências recentemente assumidas no âmbito dos transportes públicos, por forma a dar corpo aos objetivos de otimização da mobilidade do serviço público de transporte de passageiros (SPTP) numa CIM (CIRA) constituída por territórios distintos e com especificidades próprias.

Capítulo 5

Contributos para o desenho de um modelo de governança para as CIM

Ao longo deste trabalho foi apresentada uma reflexão relativamente a alguns conceitos e questões técnicas e organizacionais adjacentes a uma nova realidade na gestão dos Transportes Públicos, ao nível intermunicipal em Portugal por forma a dar contributos para ajudar a desenhar o modelo de governança necessário à nova realidade dos transportes ao nível das novas competências assumidas pelas CIM, pelo que se passa a apresentar o resultado das entrevistas semiestruturadas realizadas com os agentes políticos e técnicos municipais e entidades nacionais intervenientes neste contexto. Depois disso, será apresentada, ainda, uma reflexão final sobre esta realidade de descentralização de competências no setor dos transportes ao nível das CIM e serão elencadas algumas pistas que se constituem como uma proposta que contribua para o desenho (futuro) de um modelo de governança intermunicipal mais eficiente que possa dar resposta positiva às exigências desta nova realidade. Por último, sistematizam-se as principais conclusões deste trabalho na forma de notas finais.

5.1 - Perceção crítica dos agentes municipais e nacionais perante o RJSPTP

Este capítulo apresenta o resumo da informação obtida pelas entrevistas com os vários agentes intervenientes nesta nova realidade dos transportes. Foram ouvidos agentes do IMT e da AMT, e agentes políticos e técnicos de três municípios da região de Aveiro no sentido de avaliar a sensibilidade e as perspetivas técnica e política relativamente à nova realidade legal e organizativa no setor dos transportes.

Os agentes municipais são quem, no terreno, tem a responsabilidade de acatar e levar a cabo o processo de descentralização e delegação de competências. Deste modo, selecionaram-se três municípios segundo contextos territoriais diferenciados, mas representativos da Região, passando a identificar os agentes políticos como (P), e os agentes técnicos como (T). Assim foi selecionado um município de características predominantemente rurais (agentes P1 e T1), outro de características de interioridade (agentes P2 e T2), e um outro de características predominantemente urbanas (agentes P3 e T3).

A abordagem aos agentes foi concretizada por entrevistas semi-estruturadas que procuraram focar os seguintes pontos:

- Concordância com processo de descentralização nos transportes;
- Concordância com o enquadramento legal e o modelo organizativo atual;
- Aspectos positivos desta descentralização;
- Aspectos negativos desta descentralização.

Deste modo, passa a apresentar-se, no quadro seguinte, a sistematização da informação resultante do contributo dos diferentes agentes interpelados.

Quadro 7: Sistematização da percepção dos Agentes relativamente ao novo RJSPTP

| AGENTES | AVALIAÇÃO GLOBAL | AVALIAÇÃO ESPECÍFICA | | FATORES DE OTIMIZAÇÃO |
|---------------|------------------|--|--|---|
| | | ASPETOS POSITIVOS | ASPETOS NEGATIVOS | |
| P1 | POUCO POSITIVO | » Aproximação à realidade | » Desresponsabilização Estado » Falta de informação » Falta de mecanismos de financiamento e recursos | » Implementação de mecanismos objetivos de capacitação e financiamento às AT |
| P2 | POSITIVO | » Aproximação da decisão às pessoas à realidade » Simplificação legal | » Falta de mecanismos de financiamento e recursos | » Revisão da Lei tributária local » Capacitação das AT |
| P3 | POSITIVO | » Empoderamento local | » Falta de informação » Falta de recursos | » Renovação do modelo de governança local » Capacitação das AT |
| T1 | POSITIVO | » Aproximação da decisão às pessoas à realidade » Simplificação legal | » Falta de mecanismos de financiamento e recursos | » Revisão da Lei tributária local » Capacitação das AT |
| T2 | POSITIVO | » Aproximação da decisão às pessoas à realidade » Simplificação legal | » Falta de mecanismos de financiamento e recursos | » Revisão da Lei tributária local e capacitação das AT |
| T3 | POSITIVO | » Aproximação da decisão às pessoas à realidade » Simplificação legal | » Falta de mecanismos de financiamento e recursos » Falta de informação | » Revisão da Lei tributária e modelo de governança locais |
| IMT, IP e AMT | MUITO POSITIVO | » Aproximação da decisão às pessoas e à realidade » Simplificação legal » Oportunidade de mudança » Maior autonomia local | » Fraca cultura estratégica e proatividade dos municípios » Falta de preparação de algumas CIM e municípios | » Mentalidade positiva » Forte cooperação interinstitucional » Cultura proativa e planeamento estratégico |

Fonte: Elaboração própria

A informação obtida pelas entrevistas efetuadas permite afirmar que, no geral, esta descentralização de competências e o novo quadro legal, se revelam como positivos. Os principais argumentos aludidos para esta avaliação (positiva) passam pela evidência da aproximação da decisão/solução ao território e às pessoas afetadas, para além da simplificação legal promovida pela integração no RJSPTP de vários diplomas anteriores e que estavam dispersos e sem uma necessária adaptação à nova realidade das necessidades de mobilidade. Por outro lado, os Agentes políticos referem a importância desta realidade com a percepção do reconhecimento da capacidade e competência dos Municípios portugueses nesta e noutras matérias.

Avaliando-se a concordância com o processo de descentralização em causa pela totalidade dos agentes entrevistados consegue-se perceber que este foi bem-vindo por corresponder a *“uma aproximação do poder de decisão à realidade local dos transportes públicos”*, mas, segundo os

agente (T1) *“o modelo utilizado para o pôr em prática deixa espaço a muitas incertezas e reclamações”* já que, como referiu o agente (P1) *“não foram corretamente acautelados os mecanismos necessários ao financiamento, informação e à capacitação dos municípios”*, *“até pela escassez de recursos técnicos e instrumentais na maioria das Autarquias e CIM”*, como venceu o agente (T3); sendo que os restantes agentes corroboram grande parte desta avaliação. Por seu lado, a AP central refere o fato de a maioria dos Municípios já possuir (2015) capacidade (recursos e instrumentos) para receber esta herança e teve, ainda assim, nos casos em que essa capacidade não existia, tempo (desde 2009) para se preparar e adaptar convenientemente revelando uma *“falta de cultura de planeamento estratégico, de proatividade e perante a mudança”*.

Os agentes municipais focam fundamentalmente a falta de recursos e a inércia do IMT, IP que, segundo o agente (P1), *“durante as últimas décadas o IMT não fez o seu trabalho de fiscalização e monitorização da realidade dos TP”* e segundo o agente (P2) *“deixaram as instituições locais a braços com um emaranhado de (des)informação para descortinar e organizar”*; por seu lado, o IMT e a AMT focam o fato de a maioria dos Municípios não possuírem uma forte cultura de planeamento estratégico, cooperação interinstitucional, resiliência ou proatividade, limitando-se a esperar e votando-se a uma inércia persistente perante as constantes mudanças na realidade.

Os aspetos percecionados como positivos desta nova realidade são mais vinculados e desenvolvidos por parte dos agentes nacionais (IMT, IP e AMT) que salientam, acima de tudo, *“o passo positivo que foi dado rumo a uma maior autonomia local”* para planear e gerir o SPTP, *“a simplificação legal e a oportunidade para a mudança de paradigma”* através de um processo que *“transfere a decisão para as mãos de quem conhece melhor a realidade”* dos transportes e *“melhor pode definir e implementar sistemas mais eficientes e que correspondam às necessidades das populações no sentido do desenvolvimento regional”* (IMT, IP e AMT).

Neste contexto, foram também discutidas nas entrevistas as possíveis soluções para algumas das dificuldades identificadas. Regista-se uma unanimidade entre agentes políticos e técnicos municipais quanto à *“necessidade de atuar no âmbito do regime tributário local e a consolidação de estruturas de recursos humanos”* nas AT das CIM e mesmo em alguns municípios que não possuem técnicos especializados na área da mobilidade e transportes. Este reforço e consolidação de estruturas *“permitiria à CIRA, como AT supramunicipal ter capacidade para promover uma efetiva gestão positiva do setor”*, ao mesmo tempo que possuiria capacidade técnica e organizativa para apoiar os Municípios nas questões mais específicas de cada Concelho e na definição de estratégias *place-based* que acompanhassem e apoiassem as estratégias *intermunicipais* de desenvolvimento do território. Os agentes (P3) e (T3) realçam ainda a necessidade de *“renovação do modelo de governança intermunicipal para alcançar os objetivos deste processo de descentralização”* no setor dos transportes, pois não está alicerçada uma cultura de cooperação interinstitucional *“com visão estratégica integrada e partilhada por todos os municípios”* que constituem a CIM.

Quanto à administração pública central (IMT e AMT), é colocada em evidência a *“necessidade de pensar e planear a mobilidade como um serviço numa perspetiva de sustentabilidade, a prazo”*. A

necessidade de reforçar as estruturas nas entidades menos preparadas é aceite por estes agentes, mas a ênfase é colocada na ideia da necessidade de mentalidade positiva e proactiva das AT e dos Municípios, através da potenciação de uma cultura de planeamento e pensamento estratégico que alimente políticas integradas de mobilidade para as regiões. O IMT, IP venceu, também, que com esta descentralização nos transportes *“estão a ser dados passos importantes rumo a um futuro melhor”* pois a gestão da mobilidade estará mais próxima da realidade, e o caminho necessário está a ser feito no sentido de dar instrumentos às AT para alterarem o curso da realidade (*shift modal*), mas será necessário que as AT (na CIRA, por exemplo) possuam uma estrutura efetiva de pelo menos 3 técnicos especializados em planeamento, mobilidade e transportes, em estreita colaboração com cada município, e cujos mecanismos de financiamento para tal já estão a ser preparados e serão apresentados em breve (Fundo para o serviço público de transportes). Apesar disso, é reconhecida a morosidade do processo político que *“tem esbarrado em mudanças de Governo e consequentes prioridades, para além da recente reestruturação do próprio IMT”* que passou a IMT, IP com as consequentes *“alterações organizativas e processuais”* que hipotecaram a celeridade desejada para este processo (IMT, IP).

5.2 – Propostas de ação concretas

Os problemas de mobilidade atuais passam muito pelos congestionamentos de tráfego nos centros urbanos derivados da crescente especialização do espaço, com a terciarização dos centros urbanos que inflaciona estas zonas e provoca a deslocação da residência para as periferias e a concentração da indústria em zonas afastadas dos aglomerados residenciais. Esta situação provoca um crescimento urbano fragmentado nas periferias e afasta as pessoas das zonas historicamente melhor servidas pelas redes de transportes públicos.

Apesar dos desafios elencados anteriormente i) os desafios operacionais do novo quadro legal; ii) a otimização de recursos e da solidariedade e coesão social e territorial; iii) a articulação *multinível* através da governança supramunicipal; iv) a implementação do novo RJSPTP em *contrarrelógio*, há outros desafios, mais operacionais, que emergem nos tempos atuais, relativamente aos quais aqui se vão apresentar algumas propostas específicas. Estes desafios apresentam uma natureza mais específica de atuação e relacionam-se com contextos muito específicos (por exemplo: mais, ou menos urbanos) que merecem aqui, também alguma atenção, pelo que uma Autoridade Regional de Transportes deverá assumir-se com desafios atuais que resultam de problemas, muitas vezes, antigos e persistentes.

Considera-se, assim, pertinente equacionar pelo menos dois tipos de intervenção/solução possíveis e que geralmente só funcionarão bem se conjugados entre si. Por um lado, importará ampliar e otimizar os sistemas de transportes existentes, apostando na atratividade dos modos suaves e em especial do transporte público por forma a torna-los numa real alternativa de mobilidade. Por outro lado, esta otimização pode ser concretizada através da otimização da gestão das redes existentes com especial atenção ao desincentivo e limitação ao uso do automóvel particular. Apesar de, nos diferentes territórios se considerar diferentes prioridades de atuação mediante a identificação dos

seus principais problemas, será sempre importante encontrar o equilíbrio entre os dois tipos de solução (UN-HABITAT, 2013).

Hoje em dia exigem-se políticas de mobilidade integradas - que deverão ser incorporadas no Plano Diretor Municipal (PDM) - (urbanismo e colmatção, impostos, infraestrutura; mobilidade suave; apoio social e ordenamento do território), mostrando aos cidadãos (por a + b) qual o melhor caminho a seguir (com menores custos ambientais, sociais e económicos) a médio-longo prazo (idealmente com participação ativa da sociedade civil e a criação de parcerias com as organizações presentes no território) no encontro de soluções que criem efetivo valor para as pessoas e se constituam como reais alternativas.

Todos os modos de transporte têm o seu papel na mobilidade urbana, do automóvel ao peão, do público ao privado, do coletivo ao individual. Para reduzir a dependência do automóvel e a sua pressão no contexto urbano, teremos de agir simultaneamente através duma política de restrição de estacionamento e de circulação automóvel e promover alternativas atrativas e inovadoras ao uso do automóvel. O desenvolvimento de complementaridades entre modos de transporte e a oferta de novos serviços de mobilidade é estratégico para garantir uma mobilidade mais amiga do ambiente pelo que os modos suaves de transporte e os novos serviços disponíveis deverão ser desenvolvidos como sistemas em rede, integrados no sistema de transportes urbanos e acessíveis a todos (UN-HABITAT, 2013).

A realidade atual obriga-nos a ter consciência de que existem diferentes opções de transporte para o dia-a-dia das pessoas. No entanto, a cultura dominante favorece a opção pelo transporte motorizado individual. Em paralelo, as estratégias em curso não se revelam suficientemente eficazes para a solução dos problemas, o que levará as cidades a um cenário insustentável.

Segundo o INE, as deslocações diárias para o trabalho e para a escola representam a maioria dos movimentos pendulares das pessoas em idade ativa (INE, 2016). Esta realidade evidencia uma grande responsabilidade das organizações na procura por mobilidade e nos seus impactos, provocados pela opção do automóvel e os consequentes congestionamentos de trânsito nas nossas cidades.

A solução pode passar por (em conjunto com políticas de urbanismo e ordenamento do território coerentes com os desafios globais) estimular diferentes formas de deslocação e a mudança na cultura organizacional que pode ser iniciada com a implementação de planos de incentivo ao transporte coletivo; numa perspetiva cooperativa. Para além disso dever-se-á apostar numa política de alargamento e reforço das redes locais de transporte público com a implementação de serviços regulares e flexíveis afluentes que alimentem a rede estruturante e forneçam mais e melhores alternativas de mobilidade às populações, mesmo às mais isoladas.

Para incentivar a mudança de paradigma e facilitar a implementação de hábitos mais sustentáveis de mobilidade, as instituições podem adotar estratégias de desincentivo ao automóvel particular e incentivo ao transporte público e outros modos suaves.

A *obrigação social* de incentivar o uso do transporte público é válida para todas as organizações desde empresas privadas a instituições públicas. Além disso, estão a ser desvalorizados os custos sociais, ambientais e de oportunidade do automóvel, pelo que devem ser evidenciados os ganhos

possíveis dos modos suaves. Estes, por sua vez terão que garantir alguns requisitos como confiança do serviço, conforto na viagem, rapidez de deslocação, custo acessível e segurança.

Pequenos incentivos oferecidos pelas organizações podem fazer uma diferença significativa para que alguns funcionários passem a utilizar o transporte público coletivo e que podem *melhorar* a realidade atual:

- Disponibilização de informações sobre as opções de transporte disponíveis na zona; acrescida da possibilidade da criação de planos de mobilidade para chegar às empresas e serviços, elaborados, afixados e publicitados em todas as empresas e instituições públicas (horários; tarifários; interfaces; transbordos; apoios sociais; incentivos e ofertas);
- Flexibilização e gestão positiva dos horários de entrada e saída dos trabalhadores e serviços (planeamento do desfasamento dos horários dos diferentes polos atratores ou setores - habitação, indústria, comércio, serviços e/ou emprego, lazer, saúde, religião, ensino);
- Implementação de serviços de transporte público regulares que liguem todas as áreas industriais, de serviços e de comércio aos principais terminais e estações de transporte coletivo e zonas residenciais da zona (serviços de transporte público regulares entre as diferentes zonas residenciais ou polos universitários e aglomerados empresariais/industriais/de serviços e interfaces com outros sistemas de transporte);
- Promoção de serviços de *carsharing* e *bikesharing* desde o local de trabalho até às interfaces de transporte público coletivo (casos de locais de trabalho afastados das paragens ou terminais de transportes públicos);
- Oferta de tarifas gratuitas de forma a incentivar a opção pelo transporte público (promoção do *shift modal* do transporte individual para o transporte público com a angariação de novos públicos através de ações de sensibilização e informação sobre os seus benefícios e vantagens, em detrimento do primeiro; com ofertas estratégicas de valor reconhecido pelas pessoas);
- Atribuição de subsídios para passes mensais ou *vouchers* para serviços de saúde e lazer na folha de vencimento dos funcionários aderentes ao TP ou outros modos suaves.

Tudo isto, envolvendo o máximo de organizações locais (empresas, associações, grupos de interesse, instituições públicas e sociedade civil em geral) na causa, através da mobilização e participação social; e celebrando *vitórias* (objetivos alcançados) para cimentar confiança na estratégia seguida e sentido de dever cumprido nos envolvidos, capacitando-os para prosseguir de forma resiliente com os propósitos iniciais.

No entanto, existem barreiras organizacionais, institucionais e comportamentais que dificultam o *shift modal* e o maior uso do transporte coletivo para deslocações diárias. As administrações municipais devem, por isso, definir estratégias cooperativas de mobilidade fomentando parcerias com os principais agentes no território e potenciar a participação pública nas decisões e ações a

desenvolver por forma a capacitar a sociedade e ver legitimadas essas ações pelas relações de confiança, entretanto criadas e os resultados positivos (Hillier, 2007; Albrechts, 2015).

As estratégias devem integrar várias dimensões do planeamento do território, mas no setor dos transportes importa sobretudo parar com política de investimento em infraestrutura para a acomodação duma frota crescente de automóveis e promover sua circulação, e passar investir em serviços de mobilidade inovadores e infraestrutura dedicada ao transporte coletivo e aos modos suaves e, ao mesmo tempo, implementar políticas restritivas ao uso do automóvel (restrições ao estacionamento ou ao acesso com automóvel particular nos centros urbanos).

Os desafios da mobilidade urbana são complexos, e os problemas, a resolver nesse domínio, exigem modos de atuar e meios que nem sempre são fáceis de instituir e mobilizar. Mas se outros (Manchester; Paris; São Paulo; Copenhaga; etc.) conseguiram alcançar resultados positivos, temos o dever de inverter a tendência e pôr em prática soluções inovadoras e socialmente aceites, que apontem para um futuro sustentável (While, Jonas & Gibbs, 2010).

Perante este contexto, arrisca-se a apresentar um ensaio para um conjunto de instrumentos que podem suportar ou dar corpo a políticas de promoção da mobilidade suave e de desincentivo ao uso do automóvel individual. Um fator importante a ter em conta na definição de estratégias de incentivo aos modos suaves e desincentivo ao TI é criar instrumentos e/ou mecanismos que permitam atuar sobre as escolhas das pessoas ao nível do meio de transporte utilizado nas suas deslocações diárias (Azevedo, F. 2011; EPA, 2010).

Assim, importa criar alternativas à realidade atual, desenhando novos instrumentos/mecanismos como é o caso das taxas, normas e direitos transacionáveis, que promovam a mobilidade suave como uma efetiva alternativa ao automóvel particular no dia-a-dia das pessoas (Azevedo, M., 2010; Azevedo, F. 2011; EPOMM, 2013). De seguida passa-se a explicar como pode funcionar cada um deles.

- **Normas**

As normas são regras ou leis que condicionam (obrigam ou proíbem) os direitos ou deveres dos afetados (Azevedo, M., 2010; Azevedo, F. 2011; EPA, 2010; EPOMM, 2013). Existem normas em quase tudo que nos rodeia no dia-a-dia, e na mobilidade não é exceção. Todos conhecemos as regras de trânsito. Poder-se-ia condicionar, por exemplo, o acesso ao centro urbano de cada cidade por parte dos veículos automóveis particulares em determinadas horas e/ou em determinados dias da semana ou mês. Deste modo (e desde que bem desenhada) esta solução poderia diminuir o tráfego no centro das cidades que pode ser concretizada pela criação de uma *norma municipal* que limite o acesso dos carros particulares ao centro urbano, por exemplo a 10 entradas na Cidade por mês; e a partir da 10ª entrada existiria uma multa, por exemplo, de 100€ por cada entrada adicional.

Este sistema poderia ser controlado através de um sistema GPS ligado a uma plataforma digital que imitaria alertas automáticos de infração que se consubstanciariam em multas com um valor unitário de 100 euros. Este sistema seria bastante dissuasor das entradas na Cidade e permitiria um maior desafogo no seu tráfego. Importaria, no entanto, salvaguardar sempre um regime de exceção para

moradores, empresas e transportes profissionais até porque a sua atividade já será limitada pela atribuição de licenças de atividade municipais.

Outras ideias alternativas poderiam ser implementadas, p.e. proibição de carros de matrícula par entrarem na cidade em dias pares (e vice-versa), cuja infração da norma implicaria uma multa (ex. 100€). Relativamente a veículos de cargas e descargas, poder-se-ia restringir as entradas na Cidade a horários que não os das horas de ponta (ex. estes veículos não podem entrar/circular na Cidade entre as 8h00 e as 10h00; e entre as 17h00 e as 20h00), estando sujeitos, também eles a uma multa (ex. 150€). As receitas obtidas pelas multas financiariam por exemplo as infraestruturas dedicadas aos modos suaves e a manutenção dos Espaços públicos contíguos. Esta realidade já foi aplicada há vários anos em Estocolmo, Londres, Roma e Singapura.

- **Taxas**

As taxas são um valor monetário que acresce a um determinado preço de um determinado produto, bem ou serviço (Azevedo, F., 2011; EPA, 2010). São uma compensação pelo consumo de algo do erário público ou do Ambiente, sendo que quanto mais se consome, mais se paga, diferindo, por exemplo dos impostos por estes serem uma entrega de dinheiro ao Estado, quer se queira quer não, quer se consuma quer não, tendo sempre que se ir pagando (Azevedo, M., 2010; Azevedo, F. 2011; EPOMM, 2013). Assim sendo, pode pensar-se, por exemplo, na criação de uma taxa a aplicar a todos os automóveis que entram nos centros urbanos que poderia ser facilmente cobrada através da cobrança de um valor (ex. 1€/dia) pelo estacionamento na Cidade; aliás como já existe em alguns pontos da cidade de Aveiro e muitas outras.

De salientar que em zonas mais centrais da Cidade, este valor aumentaria para o triplo (ex. 3€) pois a ideia é desincentivar ao máximo o trânsito no centro da Cidade, sendo que importaria garantir a adequação da oferta de transportes públicos à procura (que tenderia a aumentar).

Uma alternativa a este sistema seria a taxação através de um sistema de GPS que identificaria todos os veículos que entram na Cidade e, através de uma plataforma digital seriam emitidas *notas de pagamento* mensais (à imagem dos pórticos das SCUT) correspondentes ao número de entradas na Cidade multiplicadas por um valor monetário (ex. 1€/entrada). Este sistema poderia servir igualmente para suporte a sistemas integrados de monitorização da intensidade de tráfego, qualidade do ar e informação *em tempo real* aos condutores através do GPS sobre as variadas informações sobre o trânsito nas entradas de cada Cidade. Estas taxas teriam de ser diferenciadas no caso de transportes públicos e profissionais.

- **Direitos Transacionáveis**

Os direitos transacionáveis são uma combinação de normas e taxas relativos a um sistema de direitos que têm um limite máximo e são distribuídos de forma equilibrada aos cidadãos (EPA, 2010; Azevedo, F. 2011). Esses *direitos* referem-se à entrada numa cidade como a de Aveiro, por ser um importante polo de atração de pessoas, dada a alta concentração de comércio e serviços. Esses *direitos*, depois de distribuídos podem ser transacionados entre as partes livremente, sendo que quem precisa de mais direitos de entrar na cidade que os que lhe foram atribuídos terá de os comprar a quem opta por abdicar deles em troca de um pagamento.

Este sistema pode funcionar através de um cartão eletrónico com banda magnética que se adquire em balcões do operador ou outros, e que vai descontando *direitos* à medida que o portador vai entrando na cidade, vez após vez. As entradas podem ser controladas por vaia nas várias entradas da cidade ou nos parques de estacionamento, onde se valida o cartão, descontando assim *direitos*. Esta seria a única forma de estacionar na cidade para quem não fosse morador ou exercesse atividade profissional na área dos transportes; para esses teria de ser pensada forma de os diferenciar de acordo com fundamentos específicos.

Esses cartões teriam uma validade de um mês após a primeira validação pois é necessário garantir que o sistema funciona de forma descontraída para que não hajam dias sem ninguém na Cidade e outros com toda a gente. Apesar de mais difícil de implementar, será uma boa técnica, suave, para que não haja atropelos nem desajustes ao objetivo de controlar o tráfego no centro da cidade. Este sistema seria o ideal se quisermos garantir um valor máximo de carros a entrar na Cidade ou no centro urbano, pois quem quer entrar mais vezes tem de comprar esse direito a quem quiser abdicar dele.

Os visitantes ou turistas teriam de ir comprar os seus cartões (*direitos*) que podiam ser adquiridos em balcões próprios para o efeito. Por exemplo para quem tem o cartão (pagou 5€ no balcão por 10 *direitos*) o direito de entrar na cidade custa 0,50€, mas para quem não tem cartão terá de comprar um outro cartão (de visitante; que pode ter validade proporcional aos direitos) cujo preço seria de 2€ cada *direito*, servindo como penalização para quem não possui direitos a priori.

De referir ainda que quem entrar na Cidade (ou estacionar; conforme o sistema adotado) sem o devido direito validado estaria sujeito a uma multa pesada que desincentivasse os prevaricadores (ex. 100€ a cobrar pela Autarquia).

Tudo isto estará tão facilitado quanto maior o desenvolvimento tecnológico que ofereça equipamentos a preços acessíveis e mecanismos operativos de fácil uso para os utentes.

As verbas resultantes serviriam para suportar a manutenção de espaços públicos e infraestruturas destinadas aos transportes públicos e modos suaves em geral da cidade (Jardins, parques, vias-bus, passeios, ciclovias e ecovias).

Afigura-se evidente a necessidade de transformar mentalidades e atuar sobre as escolhas das pessoas ao nível do meio de transporte utilizado nas suas deslocações diárias (principalmente para os centros das cidades).

As Normas servem, principalmente para controlar as entradas de pessoas nas Cidades e podem incidir sobre a própria entrada ou sobre o estacionamento que se tornam limitados e cuja infração corresponderá a uma multa pesada. Apesar disso, o financiamento destes sistemas é reduzido, pois o retorno financeiro destas medidas é inconstante e incerto, pelo que devem ser adotadas em situações de maior urgência de intervenção ou em ambientes de maior resistência, visto condicionarem, logo à partida a continuidade da externalidade associada e contemplarem pesadas multas para quem insistir prevaricar (EPA, 2010; Azevedo, F. 2011).

As Taxas são uma alternativa às Normas, servindo (neste caso) principalmente para penalizar as entradas de pessoas nas Cidades e podem, igualmente, incidir sobre a própria entrada ou sobre o

estacionamento que passam a ser mais caros e menos apetecíveis para o público geral. No entanto, as Taxas não são tão imperativas quanto as Normas, pelo que se poderão adotar em situações em que não é possível restringir o direito das pessoas, mas pretende-se penalizar esse direito de tal forma que o cidadão considere outras alternativas de deslocação que não o carro. O financiamento destes sistemas de Taxas garante retorno financeiro estável e elevado, pelo que são uma boa solução se se pretende mudar mentalidades, desincentivando o uso do carro e apostando em programas de reforço dos transportes públicos e rede de ecovias criando infraestrutura e oferta de serviços que incentivem a opção pelos modos suaves.

Os Direitos Transacionáveis são como que uma combinação das duas anteriores. São uma boa ideia para implementar, por exemplo, em ambientes/territórios mais *reduzidos* ou menos centrais, mas com elevada procura; procura essa que, geralmente, provoca fortes externalidades. São a melhor opção em situações de necessidade imperativa de limitar os efeitos das externalidades associadas, pois impõem limites rígidos de acesso/uso; mas são também as mais difíceis de implementar dada a sua complexidade em termos de avaliação de parâmetros máximos ou mínimos de restrição relativamente à realidade sobre que incide; ou mesmo pelas dificuldades de avaliar os impactos a médio ou longo prazo.

Apesar da coerência destas iniciativas, devem ser realizados estudos alargados sobre a viabilidade de cada situação em cada território, com uma perspetiva abrangente e integrada sobre custos, benefícios inerentes e possíveis impactos cruzados noutros setores.

Neste capítulo evidenciou-se alguns dos principais desafios do novo RJSPTP identificados, culminando na apresentação de algumas medidas/ações concretas que podem ser concretizadas na Região de Aveiro e que se justificam pelo contexto e desafios aqui apresentados. Este exercício apresentou numa abordagem transversal ao nível desses desafios ao nível novas competências do setor dos transportes nas CIM, ainda que reflita, em certa medida, a experiência da Autoridade Regional de Transportes da CIRA.

5.3 – Proposta de modelo de governança para as CIM

Aqui apresenta-se um contributo final para o principal objetivo deste trabalho resultante do conhecimento apresentado e refletido nos capítulos anteriores, com vista à sistematização de algumas pistas sobre como seria possível otimizar o atual modelo de governança existente nas CIM, e algumas notas finais.

Os transportes públicos são o instrumento que melhor pode garantir a efetividade do direito dos cidadãos à mobilidade e acessibilidade a pessoas, serviços e bens.

Hoje em dia, já não faz sentido pensar o desenvolvimento territorial/regional, apostando na competição com outros territórios, mas numa relação de partilha e cooperação em estratégias convergentes de potenciação de ganhos comuns resultantes da aprendizagem coletiva entre territórios e uma forte cooperação interinstitucional. Os transportes públicos são disso um bom

exemplo concreto visto os territórios/regiões terem muito mais a ganhar se se entreatudarem e partilharem informação e experiências de sucesso por forma a consolidar uma rede de TP inclusiva e que garanta efetivos ganhos de coesão territorial e social para todos os territórios.

A competitividade territorial deve assentar nos valores, necessidades e recursos endógenos, intrínsecos que caracterizam cada território apostando na valorização territorial através da colmatação dessas necessidades e resolução dos problemas (locais/globais) das pessoas como mecanismo de potenciação do desenvolvimento local/regional.

Deste modo, considera-se imperativo que se estabeleçam redes de partilha de conhecimento nesta área dos transportes públicos, especialmente nesta fase em que nos encontramos perante uma nova realidade, novas competências descentralizadas e, principalmente, perante uma oportunidade única para garantir da melhor forma o direito dos cidadãos à mobilidade eficiente e sustentável a prazo.

Apesar dos aspetos positivos expectáveis correm-se sérios riscos de enfraquecimento da democracia e autonomia locais dada a complexidade política que reveste a integração Intermunicipal. No limite, e perante uma janela temporal demasiado pequena, os cidadãos correm o risco de não verem transpostas para a política intermunicipal de TP as suas necessidades ou a resolução dos seus problemas/constrangimentos de deslocação e/ou mobilidade. Dado o inevitável sequestro temporal não será possível contemplar os contributos da auscultação pública e a apresentação de ideias partilhadas e consensuais para melhorar a vida dos cidadãos.

Relativamente ao novo quadro jurídico, pode considerar-se que a evolução foi positiva pois agora está agregada legislação antiga e dispersa. Passam a estar previstos serviços mínimos e OSP, e é transferido o poder discricionário de planeamento e gestão das redes para as AT (CIM e Municípios). Positivo foi também a nova ideia de contratualização das redes do SPTP, visto que já não se atribui do direito de explorar uma linha num dado Município ou região, mas concessionaria-se o direito e obrigação de alimentar uma rede organizada e alargada de TP de acordo com uma perspetiva de direito universal de mobilidade de pessoas segundo as suas necessidades, de forma integrada.

A par com a escassez de recursos (técnicos, financeiros e instrumentais) na generalidade das AT, um dos aspetos menos positivos de todo este processo de descentralização de competências no setor dos transportes públicos foi a demora na transposição de legislação comunitária para o quadro legal nacional, pois demorou cerca de 6 anos a transpor o regulamento nº 1370/2007 e aprovar o RJSPTP; e resta pouco tempo para as AT se prepararem e contratualizar de forma eficiente, até porque o *deadline* para o planeamento e contratualização das novas redes de SPTP é já em 3 de Dezembro de 2019. Considera-se, também, não terem sido acautelados mecanismos de financiamento objetivos para as AT de acordo com o contexto atual.

As oportunidades para garantir o direito universal à mobilidade e acessibilidade através da construção de uma rede de mobilidade eficiente, abrangente e sustentável não devem ser

desperdiçadas. Estamos perante uma oportunidade única para a aprendizagem coletiva e cooperação interinstitucional. Mas isto é muitas vezes perturbado por quezílias ideológicas ou partidárias entre os diferentes municípios que interrompem canais de informação e dinâmicas de cooperação fundamentais ao sucesso coletivo e prossecução do interesse público. Deste modo, importa fortalecer dinâmicas (intermunicipais), mecanismos e instrumentos de cooperação e encontro de interesses comuns entre os diferentes municípios e entre estes e as comunidades intermunicipais. Para isso, será de grande valência o papel da Comunidade Intermunicipal, que terá por natural missão a congregação de interesses vários em torno de ideias consensuais e positivas para a região, assim como estabelecer pontes para uma efetiva governança multinível eficiente como garante de dinâmicas de *boa governança* que provoquem efeitos positivos e permitam a criação de valor público.

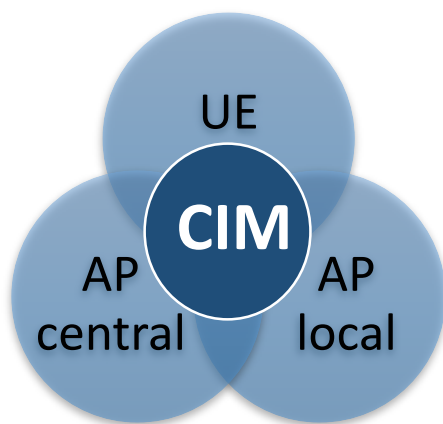


Figura 2: A CIRA como *player* político entre níveis de poder/governo

Fonte: Elaboração própria

As atividades desenvolvidas na Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, no âmbito da Autoridade Regional de Transportes, permitiram-me o contacto com todos os Municípios da Região e conseqüente a discussão dos problemas e necessidade locais de cada um. Foi possível, acima de tudo, evidenciar o nível de importância atribuído por cada Município às questões dos Transportes Públicos e qual o entendimento de cada um deles sobre o futuro dos Transportes Públicos. Concluiu-se fácil e rapidamente que, perante um período pré-eleitoral (eleições autárquicas a 1 de Outubro 2017), este se tornaria um tema secundário, a tratar após o rescaldo das referidas eleições.

A nova realidade das Autoridades Regionais de Transportes exige dinâmicas alargadas de cooperação tanto em parceria com todos os Municípios envolvidos como com as demais Autoridades Regionais de Transportes numa perspetiva de aprendizagem coletiva, até mesmo com a Autoridade da Mobilidade e transportes, entidade nacional especialmente criada para a regulação do mercado dos transportes em Portugal e o já conhecido Instituto para a Mobilidade e transportes (IMT).

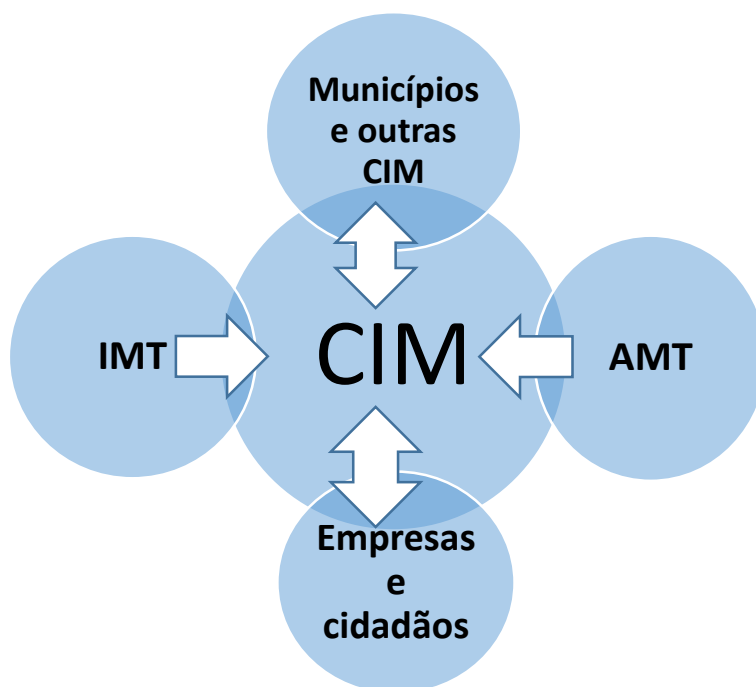


Figura 3: A CIRA como *player* técnico entre entidades

Fonte: Elaboração própria

Neste quadro em que as CIM se apresentam como o pivô central no desenho de um modelo de governança mais eficaz, deve estar presente a exigência de garantir recursos (técnicos e instrumentais) e investimento no setor da mobilidade. As CIM podem (e devem) assumir um papel institucional mais preponderante. Partindo da impossibilidade de uma autonomia governativa do

estado central, as CIM poderiam ser o filtro da política pública no seu território, adaptando ou adequando (em parceria com cada um dos seus Municípios) as estratégias de implementação dessas mesmas políticas.

No caso concreto das competências assumidas pelas CIM no âmbito dos transportes, podemos resgatar à reflexão (ainda que muito sucintamente) outras questões mais específicas, por exemplo da fase de pré-contratualização das redes futuras de SPTP como é o caso do exigido equilíbrio económico-financeiro e modelo de distribuição do risco da Operação. No futuro Caderno de Encargos (CE), não importará, apenas, prever penalizações ou sanções pecuniárias ou outras ao operador por incumprimento, mas também e principalmente prever incentivos ao incremento contínuo na qualidade do serviço prestado.

Se existe um consenso generalizado no setor dos transportes públicos, este reside na necessidade de melhorar a qualidade do serviço para resgatar os clientes perdidos para o transporte particular individual. Será necessário um maior compromisso entre os atores para alcançar este objetivo, mas sem incentivos claros a quem cumpre todas as exigências não haverá facilmente estímulo para melhorar a produtividade, a pontualidade e a regularidade do SPTP.

Hoje, mais que nunca, com o objetivo claro de potenciar os modos suaves em geral e o transporte coletivo em particular e desincentivar o transporte particular individual é óbvia a necessidade de contemplar nos contratos de concessão de redes de transporte público incentivos claros ao desempenho operacional positivo. Isso já acontece com os concessionários de Londres que, por exemplo, ganham até 15% sobre o valor inicialmente previsto caso superem o padrão mínimo de confiabilidade de suas linhas recebam até 10% menos quando esse padrão mínimo não seja atingido. Para além disto, quem apresente melhor desempenho é favorecido em uma futura renovação.

Tudo isto será possível com base em avaliações periódicas e monitorização do desempenho dos sistemas de transportes existentes, ainda que há lugar a alguma falta de consenso sobre quais os corretos indicadores de qualidade a usar. No entanto, um contrato de serviço público avaliado simplesmente pelo número de reclamações registadas, número de passageiros transportados ou à quilometragem produzida é demasiado redutor e não traduz o desejo dos utentes.

Assim, após este exercício de reflexão sobre os principais desafios do novo RJSPTP para as AT e o contributo das entrevistas realizadas, as principais conclusões deste estudo prendem-se com três aspetos (prioridades de ação) essenciais sobre os quais urge mudança:

- Modelo institucional e de governança das CIM dependente das Autarquias
- Falta de cultura de planeamento estratégico para as pessoas e com as pessoas
- Falta de recursos (técnicos e instrumentais) no setor da mobilidade

É fundamental criar a capacidade (nas CIM) para transformar conhecimento em ação, sendo que as conclusões anteriores e o conhecimento existente conduzem, naturalmente, a três prioridades de ação (Quadro 8).

Quadro 8: Operacionalização das prioridades de ação identificadas

| PRIORIDADE | CONHECIMENTO/REALIDADE | MUDANÇA/AÇÃO |
|--|--|--|
| 1 - Modelo institucional e governança | <ul style="list-style-type: none"> » Capacitação reduzida » Autonomia reduzida » Legitimidade reduzida » Relações de confiança reduzidas | <ul style="list-style-type: none"> » Otimização/reforço de estrutura CIM » Independência na decisão e financiamento » Votação de um programa e accountability » Ideias partilhadas e consensos alargados |
| 2 - Planeamento estratégico e política pública | <ul style="list-style-type: none"> » Políticas avulsas e descontextualizadas » Falta de consciência ambiental » Indiferenciação territorial » Visão simplista afastada das pessoas » Avaliação por objetivos subjetivos | <ul style="list-style-type: none"> » Políticas integradas, robustas e sustentáveis » Políticas de incentivo transporte público e desincentivo ao transporte individual motorizado específicas para cada território » Integrar infraestrutura, mobilidade e pessoas » Monitorização a cada passo, a cada ação |
| 3 - Recursos e investimento | <ul style="list-style-type: none"> » Mobilidade vista como despesa » Ausência investimento em I&D » Resistência a novas tecnologias | <ul style="list-style-type: none"> » Mobilidade suave e serviços inovadores » Apoio a I&D (transportes e mobilidade) » Bilhética; combustível; planeador viagem |

Fonte: Elaboração própria

A primeira prioridade passa pela otimização do modelo Institucional e de Governança, através da otimização de alguns aspetos essenciais:

- **Capacitação.** Esta capacitação exigiria contacto com casos de sucesso internacionais e um reforço e otimização da estrutura técnica, instrumental e organizacional das CIM, com a criação de grupos especializados de trabalho alargados (equipa AT, técnicos e representantes políticos de cada Município) para um trabalho contínuo partilhado, em cada tema.
- **Autonomia.** Esta autonomia exigiria independência decisora do poder local e central e capacidade de autofinanciamento por forma a garantir isenção e igualdade no tratamento de cada tema sobre cada Município; sem capturas de interesses.
- **Legitimidade.** Esta questão pode levantar controvérsias, mas uma entidade que pretende tomar decisões sobre a vida das pessoas precisa de legitimidade para o fazer, e essa legitimidade pode ser alcançada com alterações ao modelo institucional por forma a permitir aos cidadãos escolher o executivo intermunicipal e/ou o seu programa, independentemente dos executivos e programas municipais.
- **Relações de confiança.** O desenvolvimento regional/local depende muito da capacidade de criar parcerias, conjugar esforços e partilhar forças em prol de um bem comum. Isto apenas será possível se se criarem dinâmicas horizontais alargadas que produzam efetivo valor para a sociedade. O sucesso destas dinâmicas exige uma constante busca de conhecimento

novo que complemente o já existente no território e permita apoiar ações e ideias inovadoras e positivas assentes em consensos alargados.

A segunda prioridade invoca o planeamento estratégico como principal instrumento de produção e implementação de política pública e que exige atender a algumas questões:

- **Políticas públicas integradas, robustas e sustentáveis** que agreguem, por exemplo, o ordenamento do território (indústria; comércio, serviços e habitação), o ambiente, a mobilidade e a acessibilidade, sem deixar de incluir a sociedade civil nas decisões a tomar.
- **Políticas de incentivo à mobilidade suave** e desincentivo ao transporte individual, que implica a disseminação alargada dos reais/totais custos (económicos, ambientais e sociais) do transporte particular individual e, ao mesmo tempo, a promoção criativa dos modos suaves alternativos e os respetivos ganhos.
- **Diferenciação positiva dos territórios.** Cada território tem as suas especificidades (as suas gentes, a sua cultura, os seus recursos, limitações e problemas), pelo que importa ter esta realidade em mente aquando da decisão e da implementação da política pública (em cada território/local).
- **Visão holística e de longo prazo da mobilidade.** O território e a sociedade só têm a ganhar com uma visão abrangente do espaço e do tempo, o que implicaria perceber quais as políticas/medidas que devem ser mais imediatas e quais as que exigem uma estratégia sustentável, de longo prazo. Muitos dos problemas atuais apenas exigem soluções incrementais ou ajustamentos, mas importaria ir mais além, com iniciativas de experimentação e de criatividade, pois muitas vezes uma solução encontra-se inesperadamente em iniciativas informais ou espontâneas da sociedade civil.
- **Processos de avaliação contínua e monitorização.** Estes processos exigem flexibilidade e capacidade de reajuste, a cada passo, a cada ação. Isto com processos de avaliação contínua e a necessária flexibilidade e objetividade estratégica, por forma a alcançar uma competitividade “sustentada” e para que se possa agir mais rápido e melhor mediante cada cenário novo que venha a surgir; isto sem descuidar os valores das pessoas afetadas.

A terceira prioridade refere-se aos recursos e investimento necessários para o sucesso deste modelo:

- **Promoção da mobilidade como um serviço e não como uma despesa.** Cada vez mais a sociedade depende de serviços acessíveis. Também na mobilidade e transportes importa oferecer novos serviços, inovadores e que respondam a novas necessidades de novos segmentos de público que se pode mobilizar para práticas de mobilidade mais sustentáveis.
- **Aposta em I&D.** O conhecimento existente é muito importante, mas é necessário conhecer casos de sucesso internacionais e conhecimento novo que vai sendo produzido e que pode dar resposta a muitos dos problemas atuais na área dos transportes e mobilidade.
- **Novas tecnologias.** É fundamental acompanhar o progresso tecnológico e aproveitar as mais-valias dos novos produtos e serviços disponíveis, como é o caso de sistemas de integração tarifária e bilhética digital, motorizações não poluentes (elétricos e outros), sistemas planeadores de viagens e acesso a informação em tempo real.

- **Receitas próprias.** É necessário garantir a autossustentabilidade do modelo e, para isso, exige-se um novo modelo fiscal em que os cidadãos percebam que estão a financiar projetos que lhes trazem valor, tendo deste modo parte na legitimação de cada política/ação implementada. A percepção dos cidadãos do destino dos seus impostos vai diminuir a propensão para a evasão fiscal e aumentar a corresponsabilização entre as pessoas, e entre estas e o poder decisor.

O maior problema identificado será a falta de estrutura (técnica e institucional) com recursos (técnicos, financeiros e instrumentais) escassos e com autonomia limitada. Para além disso, a formação da esmagadora maioria dos técnicos que intervêm na área da mobilidade urbana é deficitária na compreensão pluridisciplinar dos problemas que se colocam e das suas implicações sociais e económicas.

As CIM acompanham a realidade generalizada de uma organização fortemente hierarquizada e segmentada dos serviços da AP constituem um forte obstáculo à celeridade dos processos de decisão e concretização dos projetos, favorecendo o sectarismo e prejudicando soluções transversais para os problemas atuais da mobilidade urbana, por natureza complexos e multifacetados.

As alterações nos hábitos quotidianos de deslocação das pessoas e nas suas opções modais, são sempre objeto de desconfiança, pelo que se revelam processos lentos, que exigem uma grande clareza, tempo, resiliência e perseverança.

Os ciclos políticos marcados pelas urgências e pelos calendários eleitorais interferem significativamente na definição das prioridades e, normalmente, relegam para segundo plano as intervenções com carácter mais estruturante, essenciais para alterar os hábitos e as opções individuais que condicionam a mobilidade urbana atual. Por isto importa, por um lado repensar o desenho institucional intermunicipal e sobretudo mudar mentalidades (hábitos e ciclos) e promover vontades (de ação), não só dos cidadãos, mas também dos agentes políticos. Temos que ser capazes de mostrar que só com uma aposta na *boa governança* e no planeamento estratégico como *estado de espírito* serão possíveis ganhos reais de qualidade de vida para as pessoas.

Segundo as conclusões das entrevistas realizadas com os agentes políticos e técnicos municipais, a generalidade dos Municípios reclama a escassez de recursos financeiros e técnicos. Com uma estrutura forte e capacitada, as CIM poderiam tornar-se uma entidade gestora, consultora e de apoio técnico aos seus Municípios, ao mesmo tempo que poderiam assumir a gestão de setores tão importantes como a mobilidade e transportes de forma eficiente. Esta gestão poderia e deveria ser (pelo menos em alguns casos) uma gestão partilhada, em parceria e assente em relações de confiança e de contínua cooperação interinstitucional.

Para tal importaria garantir legitimidade política e institucional com a necessária autoridade e autonomia política e financeira para a necessária capacitação estruturante.

No entanto relembra-se a falta de estruturas consolidadas para trabalhar todas as dinâmicas adjacentes a esta nova realidade. Não seria necessárias secretarias de estado regionais, mas tão somente uma verdadeira estrutura técnica alargada e, ao mesmo tempo, pluridisciplinar que

garantisse capacidade de resposta às necessidades e problemas da Região e de cada Município, sobretudo em setores que são essenciais para o desenvolvimento local e das regiões (como é o caso concreto da mobilidade e os transportes).

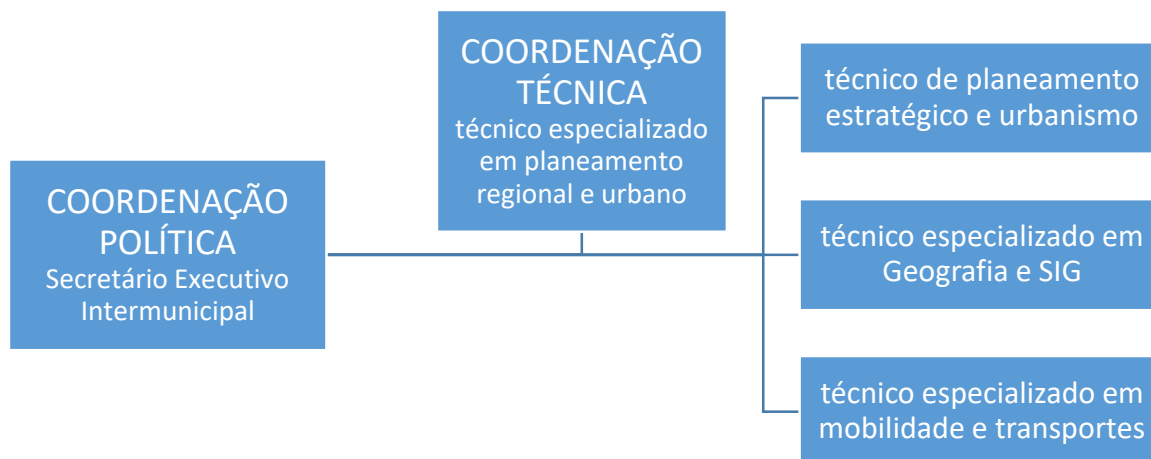


Figura 4: Esquema de proposta da estrutura técnica para as AT intermunicipais

Fonte: Elaboração própria

Esta estrutura, que deveria estar dedicada permanentemente às atividades da AT, seria complementada por um representante de cada Município responsável pela mobilidade e transportes e que, em estreita articulação, constituiriam uma efetiva estrutura capaz de dar resposta aos desafios que o setor da mobilidade enfrenta.

Um modelo (hipotético) de governança, passível de desenvolvimento em trabalhos futuros, poderia contemplar três níveis de decisão e atuação mediante os temas em causa e perante as suas implicações políticas, sociais e territoriais. Alguns temas podem ser geridos de forma global e integrada, mas outros terão a ver com especificidades territoriais e sociais de cada Município e mereceriam maior segmentação. Alguns temas seriam geridos e implementados pela CIM e apenas apoiados, no terreno, pelos Municípios; e outros seriam concertados entre a CIM e os Municípios para, em parceria serem, implementados e geridos de forma a criar efetivo valor às pessoas e resolver os seus problemas e do território; outros ainda ficariam, naturalmente, a cargo dos Municípios.

No caso concreto dos transportes, pode pensar-se uma distribuição de competências por grau de proximidade às pessoas e por *estruturalidade*. Assim pode sugerir-se a possibilidade de um desenho institucional partilhado, mas bem definido sobre quais os agentes (níveis de poder) fazem o quê (competências):

Quadro 9: Definição das competências específicas de cada nível de decisão no setor dos transportes:

| | AP CENTRAL | CIM | AP LOCAL |
|--------------|--|--|---|
| COMPETÊNCIAS | <ul style="list-style-type: none"> » Definição políticas integradas de incentivo mobilidade suave e transportes públicos e desincentivo ao automóvel; » Novos serviços de mobilidade; » Investimento em I&D; » Ordenamento do território | <ul style="list-style-type: none"> » Articulação das políticas nacionais, europeias e locais; » Planeamento, gestão e monitorização dos sistemas de mobilidade e de transportes; » Colaborar na definição de políticas nacionais e definir políticas locais/regionais | <ul style="list-style-type: none"> » Planeamento e gestão dos sistemas de mobilidade e transportes locais/regionais; » Apresentação de propostas de otimização intermunicipal; » Colaborar na implementação de ações locais nos municípios |

Fonte: Elaboração própria

Assim, considera-se um *nível superior* de decisão (AP central) em que seriam determinadas políticas públicas macro que observem os *desafios sociais* e as políticas territoriais de desenvolvimento, procurando criar mecanismos que deem resposta, ao mesmo tempo, aos desafios locais. Um segundo nível, *intermédio*, onde estariam as CIM como elemento de articulação entre o desenho de política pública ao nível europeu e nacional e a sua implementação no território (local); fazendo a ponte entre diferentes níveis, escalas e agentes de governança. Um terceiro nível, *o local* que teria a responsabilidade de, em estreita cooperação com o nível intermédio, implementar política pública decidida ao nível central, mas também aplicá-las segundo as prioridades e eixos estruturantes definidos em concertação com as CIM.

Apesar desta representação simplista de modelos de decisão e atuação, importa referir que, mesmo nos casos em que se considera coerente o modelo não partilhado, existirão naturalmente questões mais macro que tenderão a ficar concentradas numa entidade e outras que, pela sua natureza específica, terão de ser assumidas pela entidade que melhor estiver capacitada para o efeito. Este argumento apresenta-se como impulso para um possível estudo futuro que possa desenvolver um modelo de governança supramunicipal mais eficiente que dê resposta às necessidades e problemas dos cidadãos.

Capítulo 6

Conclusão

A governação territorial enfrenta grandes desafios, dada a competitividade inter-regional num contexto de globalização. Assim assistimos a mudanças sociais e territoriais e a uma realidade em que os transportes públicos são pouco atrativos e não dão resposta às necessidades objetivas das populações num território predominantemente disperso. Estes desafios exigem uma gradual compatibilização de políticas interterritoriais, que potenciem dinâmicas de coordenação intermédia e permitam articular instrumentos de planeamento e gestão do território mais pró-ativos e eficientes, rumo à *boa governança*.

A *descentralização* de competências em níveis de governação infranacionais dos Transportes Públicos são hoje uma realidade com a aprovação de um novo Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) - que deriva de um regulamento europeu, com um novo enquadramento legal e organizacional, e perante um contexto de reforma da administração local recente, em Portugal.

Neste estudo, procurou-se refletir sobre os principais desafios que se colocam às entidades que têm agora que lidar com esta nova realidade, principalmente, às Comunidades Intermunicipais, que se encontram confrontadas com muitas incertezas e dificuldades para a prossecução das responsabilidades herdadas.

As principais conclusões deste estudo derivam das três dimensões abordadas:

- O conhecimento teórico visitado sobre alguns dos principais conceitos e princípios da organização e gestão territorial, considerados pertinentes para este estudo;
- A experiência pessoal na Autoridade Regional de Transportes, na CIRA;
- A perceção dos agentes políticos e técnicos municipais com responsabilidades nos transportes.

O conhecimento visitado demonstra que não foram acautelados, até ao momento, grande parte dos mecanismos previstos para o apoio à operacionalização das novas competências herdadas, o que conduz a três aspetos (prioridades de ação) essenciais sobre os quais urge mudança:

- Modelo institucional e de governança das CIM dependente das Autarquias;
- Falta de cultura de planeamento estratégico para as pessoas e com as pessoas;
- Falta de recursos (técnicos e instrumentais) no setor da mobilidade.

É fundamental criar a capacidade (nas CIM) para transformar conhecimento em ação, sendo que as conclusões anteriores e o conhecimento existente conduzem, naturalmente, às três prioridades de ação identificadas. O maior problema identificado pelos agentes já referidos, será a falta de

estrutura (técnica e institucional) com recursos (técnicos, financeiros e instrumentais) escassos e com autonomia limitada. Para além disso, a formação da esmagadora maioria dos técnicos que intervêm na área da mobilidade urbana é deficitária na compreensão pluridisciplinar dos problemas que se colocam e das suas implicações sociais e económicas.

As CIM acompanham a realidade generalizada de uma organização fortemente hierarquizada e segmentada dos serviços da AP constituem um forte obstáculo à celeridade dos processos de decisão e concretização dos projetos, favorecendo o sectarismo e prejudicando soluções transversais para os problemas atuais da mobilidade urbana, por natureza complexos e multifacetados.

As alterações nos hábitos quotidianos de deslocação das pessoas e nas suas opções modais, são sempre objeto de desconfiança, pelo que se revelam processos lentos, que exigem uma grande clareza, tempo, resiliência e perseverança.

Os ciclos políticos marcados pelas urgências e pelos calendários eleitorais interferem significativamente na definição das prioridades e, normalmente, relegam para segundo plano as intervenções com carácter mais estruturante, essenciais para alterar os hábitos e as opções individuais que condicionam a mobilidade urbana atual. Por isto importa, por um lado repensar o desenho institucional intermunicipal e sobretudo mudar mentalidades (hábitos e ciclos) e promover vontades (de ação), não só dos cidadãos, mas também dos agentes políticos. Temos que ser capazes de mostrar que só com uma aposta na *boa governança* e no planeamento estratégico como *estado de espírito* serão possíveis ganhos reais de qualidade de vida para as pessoas.

Partindo do principal objetivo deste trabalho, este concretizou-se pela apresentação de um referencial de boas práticas (medias e instrumentos) que possam contribuir, por um lado, para ajudar as instituições a resolver problemas identificados ao nível da mobilidade e dos transportes públicos e, por outro, dar contributos para um modelo de governança intermunicipal que se pretende mais eficiente. Assim, no final apresenta-se uma pequena reflexão e algumas pistas acerca de um eventual novo modelo de governança intermunicipal que potencie maior capacidade de produzir e implementar políticas de desenvolvimento regional e local, que poderá ser desenvolvido em trabalhos futuros.

Este estudo aponta, igualmente, para o fato da vontade (política) de agir e as ideias partilhadas se afigurarem como essenciais para transformar conhecimento em ações concretas que levem a uma otimização do modelo de governança, à aposta no planeamento estratégico como *nuclear* na definição de política pública e ao investimento estruturado na mobilidade em geral e nos transportes públicos e outros modos suaves em particular. Só com efetivas estratégias integradas e tendo em conta a complexidade de interações entre os diferentes atores, será possível a criação de valor público para os territórios e as suas gentes.

Deste modo e tendo em conta as três dimensões (prioridades) de ação necessárias, foram apresentadas propostas de medidas/instrumentos/ações que se materializam nestas três principais conclusões, e que aqui se sistematizam:

- 1) A descentralização de competências no setor dos transportes é percecionada como positiva (pelos agentes intervenientes), mas é urgente capacitar as entidades com recursos técnicos

e instrumentais a par com uma forte aposta no planeamento estratégico, na cooperação interinstitucional e na procura (e construção) de conhecimento novo que complemente e suporte o existente no sentido da criação de efetivo valor reconhecido pelas pessoas afetadas.

- 2) A reflexão sobre os diferentes modelos de governança visitados permitiu perceber como se pode desenhar e organizar um modelo mais eficiente, perante a realidade das AT num contexto de descentralização. Perceber como é que se materializa, num serviço, um conjunto de competências articulando com um modelo de governança eficaz. As CIM podem assumir um papel preponderante no panorama político-organizativo nacional, constituindo-se como um efetivo agente de poder intermédio que permita a articulação estratégica e positiva dos interesses nacionais, locais e europeus, capaz de agregar e gerir os múltiplos interesses existentes.
- 3) A política de mobilidade e transportes tem à disposição uma série de instrumentos/mecanismos de potenciação da sustentabilidade da mobilidade, com especial atenção para os transportes públicos e modos suaves que exigem políticas e ações concretas e integradas de otimização do uso do solo em geral e dos espaços públicos em particular a par de um desincentivo claro ao uso do automóvel:
 - Plano de mobilidade e transportes cooperativo de incentivo ao *shift* modal (com medidas concretas de atratividade para os transportes públicos e outros modos suaves), em estreita parceria com as organizações *locais*.
 - Otimização do uso/funções do espaço público (de circulação e de estadia) favorecendo a infraestrutura dedicada aos modos suaves em geral e aos transportes públicos em particular, em harmonia com os demais elementos e atividades de cada território.
 - Instrumentos de dissuasão ao uso do automóvel (normas, taxas, direitos transacionáveis, outros) que permitam libertar financiamento, espaço e público para os transportes públicos e demais modos suaves numa perspetiva de planeamento da mobilidade ambiental, social e economicamente sustentável; a longo prazo.

Referências bibliográficas

Albrechts, L. (1999). Planners as Catalysts and Initiators of Change: The New Structure Plan for Flanders. *European Planning Studies*, 7(5).

Albrechts, L. (2015). Ingredients for a more Radical Strategic Spatial Planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, Advance online publication.

Albrechts, L. (2016). Strategic planning as a catalyst for transformative practices . In Haselsberger, B. (Ed) *Encounters in Planning Thought*.. New York: Routledge

Alves, R. (2003), Algumas orientações estratégicas para a organização intermunicipal. *Urbanismo*, nº. 15, pp. 6-14.

Andersen, H.T. (2008) 'The Emerging Danish Government Reform – Centralised Decentralisation', *Urban Research & Practice* 1 (1), pp. 3–17.

Atkinson, R. (2002) 'The White Paper on European Governance: Implications for Urban Policy', *European Planning Studies* 10 (6), pp. 781–792.

Atkinson, R.; Smith, I.; Sweeting, D. (2007), A governação urbana inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº.77, pp. 59-79.

Bailey, N.; Bramley, G.; Hastings, A. (2015), Local responses to austerity. *Local Government Studies*, vol.41, nº4, pp. 571-581.

Bogason, P. (2000), *Public Policy and Local Governance*, Edward Elgar, Cheltenham.

Bovaird, Tony; Löffler, Elke and Diez, Salvador Parrado, 2001, "Issues in Local Governance in Europe", Paper presented to the Annual Conference of the European Group of Public Administration, Vaasa, 5-8 September, 2001, Finland.

Brown, W. (2015,) *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Nova Iorque: Zone Books.

Cartaxo, T. (2016) *Direito e Cidades Sustentáveis: Uma Experiência de Desenvolvimento*; In: *Revista do Direito de Língua Portuguesa*, Ano V, nº 9 – Janeiro/Junho de 2017, pp. 301-321

Encontro Iberoamericano de Direito e Desenvolvimento, Universidade Nova de Lisboa, 13 e 14 de outubro de 2016.

CEC [Commission of the European Communities] (2001) European Governance: a White Paper, Communication from the Commission, COM 920010 428, Brussels.

Correia, M. (2004) - Introdução ao Enquadramento Regulatório dos Transportes. III

Corte-Real, I. (2003), Descentralização e Reforma Administrativa. Oeiras: Celta Editora.

Costa Lobo, M.; Duarte, P. (2005), Desempenho das Competências e Funções Atribuídas às Entidades Supramunicipais. Leis 10 e 11 de 2003. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

Costa, A. (2002) - Regulamento dos Transportes em Automóveis. Porto, Vida Económica. Curso de Pós-Graduação em Regulação Pública, CEDIPRE/FDUC. Lisboa.

Dallabrida, V. R. (2011), Governança territorial e desenvolvimento: uma introdução ao tema. In V. R. Dallabrida (org.), Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais, Rio de Janeiro, Garamond, pp. 15-38.

Dallabrida, V. R. (2015), Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 215, L (2º), pp. 304-328.

Dallabrida, V. R., becker, D. F. (2003), Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, 1 (2), pp. 73-98.

Davies, J. (2005) 'Local Governance and the Dialectics of Hierarchy, Market and Network', *Policy Studies* 26 (3/4), pp. 311–335.

Davies, J. (2009) 'The Limits of Joined-up Government: Towards a Political Analysis', *Public Administration* 87 (1), pp. 80–96.

Davoudi, S. et al. (2008), Territorial governance in the making: approaches, methodologies, practices. *Boletín de la A. G. E.*, 46, pp. 33-52.

EPOMM (2013) European Platform On Mobility Management: Managing mobility for a better future. *Mobility management: The smart way to sustainable mobility in European countries, regions and cities*, pp 85; 90-91.

Espon (2012), Territorial Approaches for New Governance, Luxemburgo.

Espon (2016), Governance of Territorial and Urban Policies from eu to Local Level, Final Report, Luxemburgo.

Farinós, J. (2008), Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A. G. E.*, 46, pp. 11-32.

Ferrão, J. (2010), Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospetiva e Planeamento*, 17, pp. 129-139.

Ferrão, J. (2013), Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: A. Ferreira et al. (eds.), *Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano Rurais*, Rio de Janeiro, Consequência, pp. 255-282.

Ferrão, J.; Horta, A. (coord.). (2015), *Ambiente, Território e Sociedade: Novas Agendas de Investigação*. Lisboa: Instituto de Ciência Sociais.

Ferreira, A. F. (2007). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian

Foucault, M. (2011), *O Governo de Si e dos Outros*. São Paulo: Martins Fontes.

Foucault, M. (2013), *Repensar a Política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Friedmann, J. (2011). *Insurgencies: Essays in Planning Theory*. London and New York: Routledge.

Fuller, C. and Geddes, M. (2008), Urban Governance under Neoliberalism: New Labour and the Restructuring of State-Space, *Antipode* 40 (2), pp. 252–282.

Geddes, M. (2005), Neoliberalism and local governance: cross-national perspectives and speculations. *Policy Studies*, 6 (3/4), pp. 359-377.

Geddes, M. (2006) Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism, *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (1), pp. 76–79.

Goss, S. (2001), *Making Local Governance Work*, Palgrave, Hampshire.

Habermas, J. (1996). Normative Content of Modernity. In W. Outhwaite (Ed.), *The Habermas Reader*, pp. 341-365. Cambridge.

Hankla, C. R. (2009) When is fiscal decentralization good for governance?, *Publius, The Journal of Federalism* 39 (4), pp. 632–650.

HEALEY, P. (2003), Collaborative planning in perspective, *Planning Theory*, 2 (2), pp. 101-123.

Healey, P. (2005). Network Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning. In L. Albrechts & Mandelbaum, S. (Eds.), *The Network Society: a new context for Planning?*, pp. 146–160. New York: Routledge.

Héritier, A., lehmkuhl, D. (2011), New modes of governance and democratic accountability. *Government and Opposition*, 46 (1), pp. 126-44.

Hillier, J. (2007). *Stretching Beyond the Horizon: A multiplanar theory of spatial planning*. Aldershot, Hampshire: Ashgate.

Jessop, B. (2016), *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.

Jessop, B. (2000) The Dynamics of Partnership and Governance Failure, in G. Stoker (ed.) *The New Politics of Local Governance in Britain*, pp. 1–32. Basingstoke: Macmillan.

Jessop, B. (2002) Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: a State-theoretical Perspective, *Antipode* 34 (3), pp. 452–472.

Jessop, B. (2006) State- and Regulation-theoretical Perspectives on the European Union and the Failure of the Lisbon Agenda, *Competition and Change* 10 (2), pp. 141–161.

Jessop, B. (2006), From micro-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, vol.26, nº1, pp. 34-40.

John, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications, London.

kazancigil, A. (2002), A regulação social e a governança democrática da mundialização. In A. Milani, et al. (orgs.), *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o Século XXI*, Porto Alegre, Editora Universidade/ufrgs/unesco, pp. 47-62.

Kickert, W.; Klijn, E.-H. and Koppenjan, J. (1997), *Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections*, in: Kickert, W. J. M.; Klijn, E. - H. and Koppenjan, J. F. M. (ed.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London, pp. 1-13 e 166-191.

Kokx, A. e van Kempen, R. (2010) Dutch urban governance: Multi-level or multi-scalar?, *European Urban and Regional Studies*, 17 (4), pp. 355-367.

kooiman, J. (2004), *Gobernar en gobernanza*. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, pp. 171-194.

Lascoumes, P. and Le Galès, P. (2007) Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1), pp. 1–21.

Lazzarato, M. (2015), *Governing by Debt*. Londres: Semiotext(e).

Mendes, I. (2003) Instituto Superior de Economia e Gestão(ISEG)/Centro de Estudos Regionais e Urbanos(CIRIUS)Universidade Técnica de Lisboa

Mendes, L. (2016), Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...*Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, V. 05, N. 02, pp. 251-283.

Novy, A. and Hammer, E. (2007) Radical Innovation in the Era of Liberal Governance – The Case of Vienna, *European Urban and Regional Studies* 14 (3), pp. 210–222.

Nunes da Silva, F. (2002) - Transportes: acessibilidades e desenvolvimento, in: Tavares,

Painter, J. (2008) European Citizenship and the Regions, *European Urban and Regional Studies* 15 (1), pp. 5–19.

Peck, J.; Theodore, N. (2015), *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Peters, G. and Pierre, J. (2001) Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance, *Policy & Politics* 29 (2), pp. 131–135.

Peters, G., and Pierre, J. (2004) Multi-level Governance: a Faustian Bargain?, in: I. Bache and M. Flinders (eds.) *Multi-level Governance*, pp. 75–92. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J. and Stoker, G. (2000) Towards Multi-level Governance, in P. Dunleavy, A. Gamble, I. Holliday and G. Peele (eds) *Developments in British Politics*, pp. 29–46. London: Macmillan.

Raco, M. (2013), The new contractualism, the privatization of the Welfare State, and the barriers to open source planning. *Planning Practice & Research*, 28 (1), pp.45-64.

Rhodes, R. (1996) The New Governance: Governing without Government, *Political Studies* 44 (4), pp. 652–667.

Rhodes, R. (2000) Governance and Public Administration, in J. Pierre (ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, pp. 54–90. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. (2007) Understanding Governance: Ten Years On, *Organizational Studies* 28 (8), pp. 1243–1264.

Roxo, M. (2014), A nova governação do serviço público de transportes de passageiros principais mudanças, Seminário “Os novos desafios dos Transportes e Mobilidade e a Mobilidade Suave”, Águeda a 17 e Setembro de 2014.

Rodden, J. (2002), The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world, *American Journal of Political Science*, 46(3), pp. 670–687.

Rodden, J. (2004), Soft budget constraints and German Federalism, in: J. Rodden, G. S. Eskeland & J. Litvack (Eds) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, pp. 161–86 (Cambridge, MA: MIT Press).

Rodden, J. (2006), *Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism* (New York: Cambridge University Press).

Romero, J., farinós, J. (2011), Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la A. G. E.*, 56, pp. 295-319.

Rosenau, J., Czempiel, E-O. (eds.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politic*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ruivo, F.; Francisco, D. (2007), Poderes locais em perspetiva comparada. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº.77, pp. 3-9.

Ruivo, F.; Francisco, D; Gomes, C. (2011), *O Poder Local Português e a Construção Europeia: O Estado Labiríntico Revisitado*. Coimbra: Almedina.

SOARES, C. (2001) O Imposto Ecológico - contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente. *BFDC, Studia Iuridica* n.º 58, Coimbra Editora, Coimbra.

Skelcher, C. (2006) Does Democracy Matter? A Transatlantic Research Design on Democratic Performance and Special Purpose Governments, *Journal of Public Administration Research and Theory* 17 (1), pp. 61–76.

Smoke, P. (2006). Fiscal decentralization in developing countries. In *Public Sector Reform in Developing countries*, ed. Yusuf Bangura, and George A. Larbi. New York: Palgrave MacMillan.

Sorensen, E., torfing, J. (2005), The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies, Nordic Political Science Association*, 28 (3), pp. 195-218.

Springer, S. (2016), *The Discourse of Neoliberalism. An Anatomy of a Powerful Idea*. London: Rowman & Littlefield.

Stoker, G. (1998), *Governance as a theory. Five propositions*. *International Social Science Journal*, 50, 155, pp. 17-28.

Stoker, G. (2004), *Transforming Local Governance*, Houndmills/Basingstoke, Palgrave-Macmillan.

Stoker, G. (2005) *Joined-up Government for Local and Regional Institutions*, in V. Bogdanor (ed.) *Joined up Government*, pp. 156–174. Oxford: Oxford University Press.

UN-HABITAT (2013) *Planning and design for sustainable urban mobility. Global report on human Settlements*.

Varone, F.; Jacob, S. e Targe, C. (2002), *Policy Evaluation and Multi-Level Governance: The case of Community Safety 'Covenants' in the Belgian City of Tournay*, Paper presented to the European Group of Public Administration Annual Conference, Potsdam, 4-7 September, Germany.

Von Hagen, J. (2003), *Fiscal federalism and political decision structures*, in: R. Blindenbacker & A. Koller (Eds) *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, pp. 373–394 (Ithaca: McGill-Queens University Press).

Weale, A. (2011), *New modes of governance, political accountability and public reason*. *Government and opposition*, 46 (1), pp. 58-80.

While, A.; Jonas, A.; Gibbs, D. (2010), *From sustainable development to carbon control: eco-sate restructuring and the politics of urban and regional development*

World bank (2002), *Governance and Development*, Washington dc, The World Bank.

Zuffada, E.; Caperchione, E. e Vandelli, L. (2002), *The interrelated roles of the regional and local government in the developing local partnerships in Italy*, Paper presented to the European Group of Public Administration Annual Conference, Potsdam, 4-7 September, Germany.

WEBGRAFIA

Autoridade de Mobilidade e dos Transportes (AMT); In: <http://www.amt-autoridade.pt/amt>; visitado em 10 de Maio 2017

Azevedo, M. (2010) A Fiscalidade Ambiental, Lusíada, Política Internacional e Segurança, n.º 4, 2010, pp.99-126; In: http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/1003/1/LPIS_n4_4.pdf, visitado em 25 de Julho 2017

Azevedo, F. (2011) Política e Legislação da Gestão da Qualidade do Ar Instrumentos, Ferramentas e Quadro Legal. Engineering and Technology Journal, [S.l.], v. 2,2011. In: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/revistae-lp/article/view/1986>, visitado a 25 de Julho 2017.

Documento verde da reforma da administração local (2011); In: https://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf, visitado em 25 de Julho 2017

INE (2016); In: <https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine>; visitado em 12 de junho 2017

Instituto da Mobilidade e Transportes; IP (IMT); In: <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Legislacao/Nacional/TransporteRodoviario/TranspPassageiros>; visitado em 5 de Janeiro de 2017

Lei n.º 52/2015 aprovada pela Assembleia da República e publicada no Diário da República, 1.ª série; N.º 111 em 9 de junho de 2015; In: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=18635>; visitado em 20 de Janeiro 2017

Leipzig Charter (2007) Leipzig Charter on Sustainable European Cities. In: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf; visitado em 18 de Fevereiro 2017

Livro Branco, 2011; In: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-197_pt.htm; visitado em 10 de Abril 2017

Parlamento Europeu (PE) (2011); In: [http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM\(2011\)0144](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM(2011)0144). Visitado em 15 Maio 2017

Parlamento Europeu (PE); In: http://www.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.6.1.html; visitado em 21 de Maio 2017

União Europeia (UE); In: https://europa.eu/european-union/index_pt; visitado em 10 de Abril 2017

ANEXO 1

Guião das entrevistas

Questão 1 - Considera este modelo/processo de descentralização de competências na área dos TP eficaz?

Questão 2 - Considera que foram criados os mecanismos e instrumentos necessários ao seu sucesso?

Questão 3 - Os Municípios e as CIM estavam preparadas para acolher esta nova realidade?

- capacitação: recursos técnicos, instrumentais e financeiros

- mentalidade: debate de ideias e boas práticas; aceitação da mudança; parcerias

Questão 4 - O Regulamento comunitário 1370/2007 foi aprovado em 2009 e a sua transposição para o quadro legal português (lei 52/2015 de 9 Junho que aprova o novo RJSPTP) só saiu em 2015, **porquê tanto tempo**, sabendo do *deadline* (3/12/2019)?

a) Como avalia o papel/a atuação do Estado, do IMT e da AMT, em todo este processo, até agora? - coragem – rapidez – responsabilidade – outro?

Questão 5 - Considerando que os Municípios e CIM não teriam os recursos ou abertura suficientes para receber esta herança, como se poderá garantir recursos e uma mentalidade positiva?

a) que instrumentos?

Questão 6 - Três conceitos-chave (indicadores) para entender o sucesso das reformas dos governos locais são: autonomia, desempenho e participação.

A realidade intermunicipal parece ser *contra-natura*, visto cativar/condicionar fortemente a liberdade municipal, para além de diluir a *accountability*.

a) Concorda?

b) Como conseguir consensos sem limitar liberdade aos Municípios?

c) Que mecanismos de governança se podem estabelecer para evitar esta situação sem descuidar os níveis de desempenho?

Questão 7 - Foi criado um Grupo de trabalho de capacitação e apoio às AT em Junho 2017.

a) Muitos consideram que poderia e deveria ter sido constituído este GTAT antes e com um papel mais próximo das AT e mais pró-ativo. Concorda?

b) Como acha que pode ser otimizado o trabalho do GTAT; ou a sua missão?

Questão 8 - Nas inúmeras reuniões (entre a AT e os Municípios) em que estive presente, poucos foram os Municípios que inequivocamente se mobilizaram para perceber a realidade e como melhorar. Também, os interesses locais chocam, muitas vezes, com os intermunicipais.

a) Que mecanismos/instrumentos podem ser usados para garantir o envolvimento das Autarquias no planeamento e gestão de redes SPTP eficientes e eficazes (cooperação; integração VS negociação; valor público local VS interesse global)?

Questão 9 - Os Operadores de SPTP e a ANTROP têm trazido a público que não se pode continuar a colocar o risco de operação do lado do operador e que tem que se criar um modelo de negócio que permita a compensação financeira do serviço público de TP, sob pena dos concursos ficarem vazios.

a) Como podemos impor (enquanto AT) **i.** Qualidade de serviço, **ii.** Qualidade do material circulante, **iii.** OSP, **iiii.** Serviços mínimos (...) sem aumentar a despesa global e ao mesmo tempo compensando os operadores pelo serviço Público?

Questão 10 - O governo local é responsável perante os cidadãos e o governo central ao mesmo tempo, mas não se pode privar o poder local de participar nas decisões que definem como o dinheiro é gasto, sob pena de se entrar em conflito com o princípio de subsidiariedade e demais objetivos comunitários de boa governança.

MAS...

- Frequentemente, é o governo central quem define os objetivos da política de desenvolvimento local e depois avalia os seus resultados.

- Muitas vezes, resolver o problema não é uma solução líquida, pois importa, em muitos casos, transformar mentalidades e fazer reconhecer a existência do problema.

LOGO... Esta falta de coordenação vertical levará ao constrangimento das dinâmicas horizontais alargadas (desejadas) e o sequestro das dinâmicas de “boa governança”.

Como poderemos ultrapassar esta situação?

Questão 11 - Em Portugal, existe um enorme fosso entre o governo central e o governo local.

- As relações de cooperação entre a AP central e os atores locais é tradicionalmente baixa.
- A fragmentação e a descoordenação política são problemas frequentes.
- A natureza formal e hierárquica da AP dificulta a comunicação, as parcerias e a confiança.
- Os objetivos e políticas centrais são desajustados a nível local e a sua avaliação é subjetiva.
- Os princípios de boa governação da UE contrastam com a realidade.
- A incapacidade organizacional de longo prazo do poder local para atender a necessidades e resolver problemas locais específicos leva ao descrédito e desmobilização da democracia local.

Será que a afirmação do nível intermédio (CIM) de governança é a solução?

Será possível, em setores específicos como a mobilidade e os transportes, agregar interesses locais sem perverter a identidade de cada um, mas articulando perspectivas e interesses comuns com os objetivos gerais do governo central e da EU? Como?