



CONTRIBUTOS E POSIÇÃO PÚBLICA POR UM PORTUGAL VERDADEIRAMENTE CICLÁVEL



Lisboa, 14 de outubro de 2018



CONTRIBUTOS E POSIÇÃO PÚBLICA

POR UM PORTUGAL VERDADEIRAMENTE CICLÁVEL

Esta tomada de posição reafirma o seguinte: a bicicleta é um modo ativo e alternativo na geografia das deslocações urbanas e a segurança dos modos de deslocação serve para respeitar as suas condições de conforto e qualidade, mas também, objetivos de sustentabilidade, devendo-se reforçar, por isso, a prioridade aos peões, às bicicletas, ao transporte coletivo e bem menos ao transporte individual motorizado.

Considerando que a tendência prioritária, no panorama da mobilidade nas cidades, deveria privilegiar a maior utilização de Transporte Coletivo, assim como, a promoção de modos ativos/suaves como o andar a pé ou de bicicleta, a Federação Portuguesa de Ciclismo e Utilizadores de Bicicleta (FPCUB) considera que este Programa enquadra uma pretensão de financiamento público avulso, sem um método de planeamento estratégico participado associado o que prejudica claramente uma perspetiva de sustentabilidade para as cidades e para Portugal.

Existe um considerável investimento em curso, por parte dos municípios, comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas e diversas entidades da administração central portuguesa, que importa ter em consideração, para além de diversas soluções que já se encontram em pleno funcionamento, de entre as quais destacamos, diversos Sistemas de Bicicletas de Uso Partilhado.

Enquadramento

A FPCUB vem apresentar os seus contributos no âmbito do processo de discussão pública do Programa Portugal Ciclável 2030 (PC2030) promovido pelo Ministério do Ambiente que, no âmbito das suas competências, desenvolveu o presente programa com o objetivo principal de *identificação de um conjunto de situações no território nacional do continente português, passíveis de virem a integrar um plano de conectividade intermunicipal. Pretende-se com este programa, identificar conexões entre pares de redes cicláveis de natureza intraurbana existentes e/ou programadas pelos municípios, ou ciclovias estruturantes em aglomerações relevantes isoladas.*

A FPCUB vem, assim, apresentar os seus contributos no âmbito do processo de discussão pública do PC2030., registando as seguintes considerações:

1. Esta federação e os associados que representa não foram chamados a contribuir para o PC2030, do qual não tomámos conhecimento senão por ocasião da sua cerimónia de apresentação pública.



2. A aparente cultura de autocracia subjacente ao programa que o ministério agora apresenta é um método que a FPCUB não pode acompanhar.
3. A FPCUB considera existirem vários contributos dos seus associados que podiam e deviam, pela sua mais valia, ser acolhidos num instrumento como o que se afigura com a presente iniciativa, assim o método do seu desenvolvimento fosse participado, mobilizador e democrático, não relegando a participação pública e a sociedade civil para um procedimento burocrático de 30 dias de discussão pública.
4. Um envolvimento alargado da sociedade civil aumenta a qualidade da representatividade dos distintos grupos de interesse, como tal, a exclusão dos utilizadores de bicicleta enquanto parceiros da definição e implementação de medidas que contribuam para a melhoria das condições de mobilidade suave no País, parece-nos altamente reprovável e merece o nosso total repúdio.
5. Vários anos volvidos sobre o Plano Nacional da Bicicleta e Outros Modos Suaves (CiclAndo) a FPCUB continua a considerar necessária a adaptação e atualização deste enquanto instrumento democrático e participado que reforce o papel da bicicleta na sociedade portuguesa.
6. Existe também um programa quase homónimo promovido pela FPCUB, contudo qualquer semelhança entre o programa "Portugal Ciclável 2030" e o programa "Portugal Ciclável" da FPCUB é pura coincidência.
7. Cumpre-nos neste exercício de participação e cidadania transmitir o forte descontentamento de muitos associados da FPCUB (individuais e coletivos) que por todo o país se têm apercebido da falta de enquadramento estratégico que este programa propõe.
8. Preocupa-nos a falta de articulação do presente programa com as restantes políticas, programas ou medidas públicas de interligação com a mobilidade em bicicleta, designadamente, por exemplo, com o Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária (PENSE 2020), Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), Orientações Estratégicas para o setor dos Transportes, Ferrovia 2020, Programa Nacional de Investimentos 2030, Planos de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável e Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano.
9. Ao contrário do que o título "Portugal Ciclável 2030" nos levaria a pensar, este não é um programa para a criação de uma rede nacional de vias cicláveis, nem sequer um mandato para a criação de redes regionais, metropolitanas ou intermunicipais. Isso é, aliás, assumido no próprio documento (pág. 7, último



- parágrafo). Esta é a maior fragilidade deste plano. O subtítulo algo confuso, “Programa nacional para a interconexão das redes cicláveis municipais, para a estruturação entre redes contíguas e para a promoção de redes isoladas”, reflete na perfeição que se trata da justaposição de iniciativas isoladas.
10. Tratando-se de um programa que visa disponibilizar verbas significativas para investimentos em ciclovias (cerca de 300 M€) julgamos que se perde uma oportunidade de o fazer de forma estruturada e associada a uma visão do território. Mesmo se admitirmos que a escala nacional é demasiada grande para um modo de transporte que cobre, tipicamente, distâncias de poucas dezenas de quilómetros, seria imprescindível um planeamento de redes metropolitanas, regionais ou intermunicipais que fosse além da mera identificação de aglomerados urbanos que é feita no documento. Gera-se o risco de se vir a desperdiçar este financiamento, que, reforçamos, é significativo, num conjunto disjunto de vias que, pela falta de interligação e efeito de rede poderão ser pouco úteis e pouco utilizadas.
 11. Acresce ainda que já existem redes de percursos cicláveis de âmbito europeu, o EuroVelo. Em particular, a rota EuroVelo 1 percorre toda a linha de costa portuguesa e poderia constituir uma boa base para articular as redes das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e das regiões ao longo da faixa atlântica. Existe também um conjunto de Ecopistas em antigos corredores ferroviários que, por essa mesma razão, têm percursos com pequenas inclinações e que são adequados para vias cicláveis de elevada qualidade, as quais, já ligam aglomerados urbanos, particularmente, no interior. Se olharmos para exemplos europeus, começam a surgir conceitos de “auto-estradas para bicicletas”, vias cicláveis de elevada capacidade e elevado desempenho e padrões de segurança que permitem deslocações maiores e mais rápidas. Todos estes aspetos, aparentemente, ficaram de fora deste programa.
 12. A falta de um Plano Nacional ou a falta de definição de uma Rede Nacional é, desde logo, um mau princípio estratégico, podendo os municípios candidatarem-se a verbas que, no plano supramunicipal, suprarregional ou nacional, não façam muito sentido, podendo dar aso a implantação de corredores paralelos municipal/nacional que impliquem a duplicação de custos.
 13. O PC2030, prioriza as deslocações diárias de curta distância em alguns municípios, mas descarta setores de atividade importantes como o cicloturismo, o enoturismo, o turismo rural, o próprio campismo e caravanismo, entre outros, setores que podem alavancar a economia local, mas podem constituir-se sobretudo como motores importantes para a promoção do uso da bicicleta junto das populações locais, principalmente em concelhos que não figuram nas imagens do PC2030 e que têm grande potencial de crescimento do uso da bicicleta.



14. Falta articular e reforçar o desenho de medidas políticas desta natureza, com os diversos benefícios que produzem, desde logo, ao nível da Economia¹, da Saúde, das Cidades, etc. Os resultados da produção académica, apesar de serem bastante conservadores (porque não levam em conta todos os benefícios para a saúde) têm superado todas as expectativas sobre os benefícios referidos anteriormente. O *Return Of Investment* atinge uma proporção de quase 1:40, apenas tendo em conta estes aspetos englobados no *HEAT - Health Economic Assessment Tool*, da OMS. Ficam de fora outros benefícios da saúde como a diminuição da morbidez (muito difícil de quantificar em termos económicos), e outros benefícios económicos como a redução do congestionamento rodoviário, diminuição das despesas com combustíveis e automóveis em geral, etc. Ou seja, o *Return Of Investment* será ainda maior se se incluir todos os benefícios para a sociedade e para os indivíduos. A FPCUB advoga que esta produção de conhecimento pode e deve ser financiada, como forma de conhecermos o potencial de mudança em Portugal, necessidade que não vemos refletida neste instrumento de financiamento, dado o seu carácter pouco abrangente.
15. Analisando as imagens apresentadas no PC2030, percebe-se que o programa está muito focado no aproveitamento da infraestrutura rodoviária existente, assente no mesmo modelo já implementado e com péssimos resultados do ponto de vista do conforto e da segurança para o utilizador da bicicleta e que é larga e diretamente responsável pela falta de atração e geração de tráfego em bicicleta.
16. O enfoque exclusivo nas infraestruturas ignora a qualidade/eficácia do que venha ser executado. Tal como amplamente exposto no CiclAndo, é fundamental prever investimentos complementares às infraestruturas, sendo que o apoio aos movimentos cívicos não mereceu o devido relevo que agora deve ser considerado.
17. Os critérios para definição das ligações avançam esboços de traçado irrealis. Basta considerar que ignoram topografia e atractibilidade, resultando atos falhados caso sejam executados os percursos traçados.

¹ estudo da Universidade de Ghent que pela primeira vez quantificou o impacto que a cultura da bicicleta tem na Holanda: "Dutch Cycling: Quantifying the Health and Related Economic Benefits" (Fishman, Schepers, Kamphuis - <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4504332/>)



Comentários Específicos

Página 9, Figura Governação local, cidadãos e mobilidade sustentável

Neste pequeno enquadramento é estranho não haver uma referência clara à necessária descarbonização e à exigência de realização dos Planos de Deslocações Urbanas para consolidar objetivos, metas e programa de ação coerentes e consequentes com o aumento da utilização da bicicleta.

O uso da bicicleta não se decreta pelo aumento de infraestruturas adequadas, mas antes pela mudança de modos de vida e alterações a favor dos modos alternativos e limitações ao uso do automóvel dentro das cidades e regiões.

Trabalhar a infraestrutura tem sido um recurso porque não se tem mexido nas condições de circulação e de estacionamento automóvel dentro das cidades. Por isso, noutros países se pratica o planeamento estratégico e operacional de acordo com a metodologia do PDU (SUMP), onde se incluem os programas de transporte. O uso de bicicleta não se decreta, constrói-se.

Página 10, Figura Mapa nacional das aglomerações urbanas relevantes

O conceito de “aglomerações urbanas relevantes” abre uma discussão vasta quanto aos critérios considerados “relevantes” que manifestamente não pode ser materializado numa lógica *Top Down* sem fazer refletir neste conceito, uma visão integradora das várias sensibilidades entre instituições públicas, privadas, autoridades, autarquias, academia e sociedade civil. Só assim, este tipo de conceitos será plural e por ventura mais reconhecido pelos diversos agentes ativos da sociedade portuguesa.

Podem colocar-se diversas questões quanto aos aglomerados urbanos considerados “relevantes”, entre as quais, por exemplo, se estes aglomerados têm Planos de Deslocações Urbanas efetuados.

Página 12, Figura Critérios de base para o Subprograma 1

Colocam-se diversas questões, entre as quais:

- Onde estão os dados de mobilidade?
- Onde estão os dados de acessibilidade?
- Os dados caracterizadores do ambiente urbano?
- Quais são os objetivos e metas?
- Como se encontra a estrutura urbana definida?
- O modelo de estrutura urbana é consensual e esses aglomerados urbanos revêm-se nesta proposta metodológica?



- Qual a repartição modal atual?
- Quantas deslocações motorizadas e que distância médias percorridas pelos diferentes modos de transporte?

Página 14, O Subprograma 1 das Interconexões

O subprograma 1 visa a interconexão entre aglomerações urbanas de *municípios distintos*.

A geografia do território é fundamental para se compreender os custos de funcionamento do sistema de transportes, portanto surge-nos a dúvida sobre que dados servem de base para esta proposta do subprograma?

Página 15, Figura Comparação dos critérios de base para os Subprogramas 2 e 1

As ligações em estruturas urbanas contíguas nem sempre são garantia da existência de condições de segurança. Esta caracterização é suficiente? A construção deste argumento mais uma vez peca por não resultar da elaboração dum plano deslocações urbanas (PDU).

Página 17, O Subprograma 2 das Articulações Contíguas

O Subprograma 2 das Articulações Contíguas afirma-se respeitar as ligações de articulação entre aglomerações contíguas dentro de “um determinado” quadro de proximidade e compactação urbana, assim como, a condição de intermunicipalidade foi considerada obrigatória.

Ora, “um determinado” quadro de proximidade parece-nos ser pouco determinado ou sequer especificado, tal como a obrigatoriedade de intermunicipalidade nos remeteria para o envolvimento de entidades Intermunicipais ou Metropolitanas (CIM ou AM), cuja participação parece não ter ocorrido. Esta metodologia senão pouco clara, carece de um teor estratégico e integrador, que não é de todo evidente.

Página 21, O Subprograma 3 para Ligações Isoladas

Afirma-se que este subprograma visa o incremento nas aglomerações isoladas relevantes de uma infraestrutura estruturante incluída num plano de uma rede mais vasta de ciclovias. Contudo é nosso entendimento que o ordenamento rodoviário deve resultar da política de acessibilidades sustentável em meio urbano. Para isso, mais uma vez se refere que o PDU deve estar a montante destas decisões. De que forma foi considerada nas “infraestruturas estruturantes” os serviços de Transporte Coletivo de Serviço Público?



Página 23, Figura Relação entre si dos critérios de base nos 3 subprogramas

Os 15 minutos propostos para a média destas deslocações são uma abordagem pouco consistente e coerente com o que se pretende implementar num PDU.

A articulação entre modos de transporte alternativos é ignorada e não se refere a metodologia do PDU, esse sim, com critérios de acessibilidade e mobilidade sustentável. Mais uma vez se recua nas metodologias de planeamento estratégico e vem-se propor uma visualização esquemática duma relação biunívoca entre modo e distância em três configurações de rede viária. Esta metodologia é útil para se fazer um trabalho esquemático e desenhar um programa de financiamento público de obra no terreno, mas é desconexa dos restantes instrumentos de política pública de promoção da mobilidade urbana sustentável.

Por carecer de definições e enquadramento técnico, conclui-se que este Programa Ciclável carece de fundamento técnico de transportes para que através dele se esteja a aplicar dinheiros público, sobretudo num enquadramento em que os recursos financeiros são escassos e se devem ter perfeitamente identificadas, as necessidades de forma integrada e sustentável.

Página 24, Seleção e priorização nos três subprogramas

Embora no subcapítulo IV. do PC2030 seja referida a «orografia do terreno e pendentes expectáveis de acordo com critérios internacionais» como um dos critérios de priorização das ligações a financiar, fica-se na dúvida se a priorização será dada aos traçados mais planos junto ao litoral ou àqueles traçados que, por razões orográficas, será necessária a construção de pontes, ou até mesmo de túneis e eventuais desnivelamentos em relação à rodovia ou ferrovia em zonas de grande densidade de ocupação do solo.

A aceitação da bicicleta como modo de transporte complementar ao transporte coletivo de passageiros ou alternativo ao transporte individual tem de passar inevitavelmente pelo conforto da infraestrutura no que diz respeito às inclinações a vencer, pelo que o PC2030 deveria considerar uma pontuação que valorizasse o conforto da infraestrutura de modo a atrair potenciais utilizadores. A não inclusão de um critério desta natureza, fará prevalecer o fator económico o que, à semelhança do que se verificou com as infraestruturas rodoviárias, resultou em piores traçados, quer do ponto de vista da segurança, quer do ponto de vista ambiental.

Páginas 24 e 25, Falta de articulação das ciclovias com corredores verdes

Uma questão que mereceu particular preocupação foi o facto dos critérios de avaliação das candidaturas não sobrevalorizarem a integração da componente "verde" na implementação da rede ciclável, especialmente em zonas urbanas. Em contraponto,



esta componente está valorizada no caso do aproveitamento das antigas linhas ferroviárias.

Assim, propõe-se uma alínea com a seguinte redação: "viii. Articulação da ciclovia com corredores verdes arborizados.". Isto é da máxima importância na ótica da purificação do ar, na redução das ondas de calor em meio urbano, na integração paisagística da ciclovia, etc... São duas componentes que deveriam andar a par.

Páginas 28 e 29, Execução do Programa e Atores

O programa chega-nos a descrever a seguinte proposta: “Será opcional, para os municípios abrangidos, juntarem-se entre si ou delegarem nas respetivas CIM’s / AM’s poderes para que sejam estas estruturas intermunicipais a assumirem a condução do processo em **termos de encomenda** e entrega do Estudo Prévio, **encomenda dos Projetos de Execução e entrega da candidatura final**, assim como lançamento, pagamento e fiscalização das obras.”.

Ora, esta redação sugere-nos um paradigma de contratação externa cujo referencial negamos por completo. A FPCUB reitera assim a metodologia seguida pelo Ciclando, para invocar a existência de conhecimento e capacidade técnica nos serviços e instituições públicas do Estado que podem e devem, em nosso entender, prosseguir com a maior parte do trabalho a desenvolver sem necessariamente ser obrigatória a “encomenda” sugerida por este Programa. A redação supra é frontalmente criticável, sobretudo quando estamos em presença de um Programa que é desenvolvido por uma empresa privada (com fins lucrativos), e que aparentemente não tomou em linha de conta na sua metodologia um momento de colaboração técnica com as entidades públicas da administração central, ou até, das entidades da administração local - que detêm autonomia própria - apesar destas serem os principais beneficiários dos futuros financiamentos. Reforçamos, as entidades públicas detêm conhecimento próprio e não devem estar sujeitas a um qualquer princípio de contratação externa, perante um instrumento que as convida a “encomendar” serviços técnicos.





Recomendações

A FPCUB acredita numa visão para um Portugal Ciclável e a sua motivação centra-se no interesse em promover a utilização da bicicleta para fins turísticos, em lazer ou no quotidiano nas deslocações utilitárias.

Contudo, esta visão tem de ser materializada com instrumentos suficientemente abrangentes e mobilizadores, que sejam eficazes e não alimentem uma ação governativa autoritária ou impositiva (*Top-Down*).

Assim, a FPCUB tem a recomendar, construtivamente, as seguintes propostas:

1. Portugal necessita de uma **estratégia nacional para a mobilidade suave** e portanto o processo de planeamento deverá retomar (reiterando ou atualizando) o CiclAndo, enquanto Plano Estratégico de atuação no país;
2. As Comunidades Intermunicipais, Áreas Metropolitanas, Associações representativas de Autarquias Locais, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, Infraestruturas de Portugal, Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana, principais Operadores de Transportes ferroviários, fluviais e rodoviários e sociedade civil podem e **devem ser parte do processo de planeamento de instrumentos de financiamento, reforçando a qualidade e a eficiência da aplicação desse financiamento público**, o que manifestamente não ocorreu com a proposta do PC2030;
3. Um programa de financiamento com o título “Portugal Ciclável 2030” deveria ter uma **ambição mais abrangente** prevendo medidas para infraestruturas, para a qualidade do espaço público, para a segurança rodoviária, para o incremento de serviços de bicicletas partilhadas, para o incentivo à mobilidade suave mas também aos transportes coletivos, para os programas educativos, para a assistência técnica especializada, para o controlo da qualidade do ar, para a monitorização de condições de saúde ou para a investigação académica especializada;
4. Considerar a **possibilidade das instituições públicas serem o motor de desenvolvimento de um programa desta natureza**, e que urge organizar pela escala de território de âmbito: nacional, regional, intermunicipal e local;
5. Classificar num **Plano Nacional**, a rede Internacional, Nacional, Regional, Intermunicipal e local de vias Cicláveis, com desenvolvimento transparente e participado, com publicação de mapas digitais de utilização pública;



6. A **qualidade da infraestrutura** tem de ser parte da equação e deve merecer destaque nos critérios de pontuação para fixação do *ranking* final para financiamento.

Concluído o presente documento reiteramos nesta ocasião, infelizmente apenas no momento de Discussão Pública, que a FPCUB se mantém disponível para continuar apoiar a promoção da utilização da bicicleta e a defender a representatividade dos seus utilizadores.

Documento subscrito pelo Conselho Consultivo para a Mobilidade Sustentável

Com os melhores cumprimentos
José Caetano
Presidente da FPCUB

Lisboa, 14 de outubro de 2018





Contributos e Posição Pública Por um Portugal Verdadeiramente Ciclável



Rua Bernardo Lima 35, 2º B
1150-075 Lisboa
Apartado 4101 - 1501-001 Lisboa
Tel. 21 31 59648, Fax: 21 3561 253
fpcub@fpcub.pt | www.fpcub.pt

MEMBRO: E.C.F. - European Cyclists' Federation, A.I.T. - Alliance Internationale de Tourisme | Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente | UECT - Union Européenne de Cyclotourisme, ConBici - Coordinadora Ibérica en Defensa de La Bici COPPT - Confederação Portuguesa de Prevenção do Tabagismo | ONGA de âmbito nacional registada na APA - Agência Portuguesa de Ambiente