



Maior proeminência e centralidade da mobilidade activa nas políticas climáticas

Contributo e recomendações da MUBi para a versão final da actualização do Plano Nacional Energia e Clima 2030

Resumo

As **políticas de mobilidade em Portugal têm sido inadequadas e insuficientes** para travar o crescimento da utilização do automóvel particular, e as emissões dos transportes constituem já cerca de um terço das emissões totais do país.

Como apontaram os participantes na consulta prévia da revisão do PNEC, são necessárias **políticas e medidas transformadoras** que conduzam rapidamente à redução das viagens de carro e transferência para os modos mais eficientes e sustentáveis, como os transportes públicos e os modos activos.

A mudança de motorização e fonte energética do parque automóvel é demorada, para além de não contribuir para resolver muitos dos outros problemas da mobilidade. Portugal só conseguirá cumprir as metas climáticas para esta década com uma **redução significativa da utilização do automóvel**, especialmente nas áreas urbanas. Tal como nos outros sectores, também nos transportes a transição energética e climática deve assentar na **redução do consumo de recursos e energia**.

A MUBi considera que o PNEC deverá incluir um **programa nacional de apoio ao desenvolvimento e implementação de Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS)** por parte dos municípios e medidas de promoção da **intermodalidade entre os modos activos e os transportes públicos**. Deverá, também, indicar as **metas das estratégias nacionais para a mobilidade activa**, ENMAC 2020-2030 e ENMAP 2030, assim como a **previsão orçamental e as fontes de financiamento** para a sua concretização. Deverá, ainda, incluir medidas de **redução do perigo rodoviário** sobre os utilizadores dos modos activos, entre elas a diminuição das velocidades motorizadas dentro das localidades.

No entanto, incentivar comportamentos de mobilidade desejáveis é insuficiente num contexto em que o uso do carro permaneça fácil e atractivo. Enquanto os prejuízos para o ambiente e a saúde pública, entre outros, forem largamente externalizados, dificilmente conseguiremos a alteração necessária de comportamentos. Por isso, o PNEC 2030 deverá incluir **medidas equitativas de gestão da procura para desencorajar o uso do automóvel**, principalmente nas áreas urbanas.

Índice

1. Resultados da consulta prévia
2. Propostas e recomendações da MUBi para a actualização do PNEC 2030
 - 2.1 Enquadramento e considerações gerais
 - 2.2 Planos de Mobilidade Urbana Sustentável
 - 2.3 Intermodalidade dos modos activos com os transportes públicos
 - 2.4 Transferência de viagens de carro para os modos activos
 - 2.4.1 Metas das estratégias nacionais para os modos activos
 - 2.4.2 Previsão orçamental e fontes de financiamento
 - 2.4.3 Não haverá mobilidade sustentável sem segurança, nem segurança sem mobilidade sustentável
 - 2.5 Administração pública não pode estar afastada da mudança de paradigma da mobilidade. Pelo contrário, deve liderar pelo exemplo
 - 2.6 Desincentivar o uso do automóvel particular
 - 2.7 Clareza e objectividade das medidas

1. Resultados da consulta pública prévia

Os participantes na consulta prévia (Março-Abril de 2023) da revisão do PNEC¹ identificaram o sector dos transportes como aquele com maior potencial para a redução do consumo de energia e de emissões de gases com efeito de estufa. Mas consideram que as políticas e medidas apresentadas não dão resposta aos objectivos de descarbonização do sector. Destacam a **necessidade de políticas e acções transformativas e consequentes** de desincentivo ao uso do automóvel particular e transferência modal para os modos activos e colectivos de transporte.

De acordo com o relatório da consulta prévia, o **sector dos transportes** foi aquele identificado por maior número de participantes (42% das respostas) como o sector com **maior potencial para aumentar a ambição da meta de redução de GEE setorial**. Foi, também, o mais apontado (35% das respostas) como o sector com **maior potencial para contribuir para a redução do consumo de energia e melhoria da eficiência energética**.

No entanto, o Objetivo 5 - “Promover a Mobilidade Sustentável” foi o mais referido pelos participantes que discordam da adequabilidade dos objectivos do PNEC. De acordo com as respostas dadas, *«a discordância não está relacionada com o facto do objetivo não estar adequado, mas sobretudo pela necessidade de desenvolvimento de **políticas/estratégias que garantam a concretização do mesmo**, como é o caso de políticas que promovam a alteração modal nas deslocações»*.

A maioria dos participantes considera existir **necessidade de definir novas políticas e medidas e rever as existentes** em relação ao Objetivo 5 do PNEC - “Promover a Mobilidade Sustentável”, *«apontando como motivos a necessidade de **ações específicas que viabilizem, por ordem de prioridade, a redução de deslocações e a transferência modal na mobilidade com primazia do transporte coletivo e de modos suaves**»*.

A **promoção da mobilidade activa** e a da **transferência modal para os transportes públicos** estão entre as três linhas de actuação que os participantes consideram mais relevantes para o Objetivo 5.

Perante 17 temas diversos apresentados, a “**Maior aposta nos transportes públicos**” é a área que maior número de participantes indicou como relevante na revisão do PNEC. Quando questionados sobre que outros/novos temas consideram relevantes para a revisão do PNEC, os mais apontados terão sido o **«reforço da mobilidade activa»** e o **«desincentivo ao uso do automóvel individual»**.

A **descarbonização das cidades** é apontada pelos participantes como uma das duas mais importantes linhas de actuação para o Objetivo 1 - “Descarbonizar a economia nacional”, logo a seguir à descarbonização do sector electro-produtor.

¹ Relatório da Consulta Prévia - Atualização/Revisão do Plano Nacional de Energia e Clima 2021-2030 (PNEC 2030), Ministério do Ambiente e Acção Climática, Maio de 2023.
https://participa.pt/contents/finalreport/PNEC2030_Relatorio_CP_Previa.pdf

Os problemas da mobilidade e a urgência de mudança de paradigma surgem, também, elencados nas apreciações que os participantes fazem de vários outros objectivos do PNEC. No âmbito do Objetivo 2 - "Dar prioridade à eficiência energética", uma das justificações expostas para a necessidade de reforço das políticas e medidas prende-se com o «**excesso de uso de viaturas particulares**». Para o Objetivo 8 - "Garantir uma transição justa, democrática e coesa", os participantes indicam a «**necessidade de reduzir a dependência do automóvel e apoiar a mobilidade sustentável**». No Objetivo 4 - "Garantir a segurança de abastecimento", os participantes apontam a «**redução da utilização de veículos movidos a combustíveis fósseis**».



A MUBi tem a lamentar que, tal como Comissão Europeia apontou², o projecto de actualização do PNEC (submetido em Junho de 2023) «**não explica como as opiniões expressas [na consulta pública prévia] foram consideradas e abordadas, ou por que não foram tidas em conta.**», e que o mesmo persista na proposta de versão final, agora em consulta pública. Lamentamos, também, que o relatório da consulta prévia tenha sido disponibilizado publicamente mais de um ano após a data do documento (Maio de 2023). Esperamos que estes erros não sejam repetidos no presente processo de consulta pública e no desenvolvimento do documento final de actualização do PNEC 2030.

2. Propostas e recomendações da MUBi para a actualização do PNEC 2030

2.1 Enquadramento e considerações gerais

As políticas de mobilidade em Portugal têm sido inadequadas e insuficientes para travar o crescimento da utilização do automóvel particular, e as emissões dos transportes constituem já cerca de **um terço das emissões totais do país**, com tendência para aumentar. O sector dos transportes em Portugal é, ainda, responsável por **37% do consumo de energia final** (mais 25% que a média da União Europeia)³. O transporte rodoviário é responsável por mais de 95% do consumo energético e das emissões deste sector e também a principal causa da poluição do ar nas cidades, que provoca a morte prematura de cerca de 6 mil pessoas anualmente em Portugal.

A substituição do parque automóvel, para veículos eléctricos ou movidos a combustíveis menos poluentes, é demorada, para além de não contribuir para resolver muitos dos outros problemas da mobilidade, como os congestionamentos das cidades, o consumo de espaço urbano, a sinistralidade rodoviária, emissões de partículas, sedentarismo, etc.

² Comissão Europeia. *Assessment of the draft updated National Energy and Climate Plan of Portugal*. SWD(2023) 922 final. 18 de Dezembro de 2023. Pag. 8.

https://commission.europa.eu/document/download/7ff8ab0f-a9ea-466b-99bf-904dc6b281b9_en?filena me=SWD_Assessment_draft_updated_NEC_Portugal_2023.pdf

³ Comissão Europeia (2020), *Semestre Europeu: Relatório relativo a Portugal de 2020*.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1584543810241&uri=CELEX%3A52020SC0521>

Portugal só conseguirá cumprir as metas climáticas para esta década com uma **significativa redução do número de automóveis em circulação e da sua utilização**, especialmente nas áreas urbanas. Este objectivo deve estar plasmado no PNEC 2030 e ser orientador de todas as políticas para a mobilidade. Por exemplo, nos seus planos climáticos, a República da Irlanda⁴ e a Escócia^{5,6} definiram as metas de reduzir a utilização do automóvel em pelo menos 20% até 2030.

Tal como nos outros sectores, **também nos transportes a transição energética e climática deve assentar na redução do consumo de recursos e energia**. Por isso, a estratégia para o sector deve ter a seguinte ordem de prioridades: 1) a redução das necessidades e distâncias de viagens, 2) a transferência para os modos mais eficientes e sustentáveis, como os transportes públicos e os modos activos, e, só por último, 3) a transformação tecnológica dos veículos motorizados - a abordagem *Avoid-Shift-Improve*.

A utilização da bicicleta é o modo de transporte energeticamente mais eficiente e, a seguir ao caminhar, o que menos emissões produz. Um estudo, com dados de cidades em toda a Europa, mostrou que **quem usa a bicicleta produz menos 84% de emissões de CO₂** relacionadas com a mobilidade do que quem não usa, e que as pessoas que mudaram do carro para a bicicleta reduziram as suas emissões em 3,2 kg de CO₂ por dia. O mesmo estudo indica que as emissões provenientes da utilização da bicicleta podem ser mais de **30 vezes inferiores em cada viagem do que conduzir um carro movido a combustíveis fósseis e cerca de 10 vezes inferiores a conduzir um automóvel eléctrico**^{7,8}.

A bicicleta é uma das formas de transporte mais sustentáveis, acessíveis e inclusivas, de baixo custo e saudáveis, e com uma importância fundamental para a sociedade e a economia, como reconhecem as instituições europeias⁹.

Investir na mobilidade activa e na complementaridade com os transportes públicos, em detrimento do uso do automóvel, para além de ser das formas mais fáceis, rápidas e económicas de reduzir emissões, contribui ainda para diminuir desigualdades sociais. Deve, por isso, ter um **papel central nas políticas climáticas** para uma transição socialmente justa, coesa e democrática.

⁴ Government of Ireland (2022-2023), *Climate Action Plan 2023*.
<https://www.gov.ie/en/publication/7bd8c-climate-action-plan-2023/>

⁵ Scottish Government (2020), *Update to the Climate Change Plan 2018 – 2032: Securing a Green Recovery on a Path to Net Zero*.
<https://www.gov.scot/publications/securing-green-recovery-path-net-zero-update-climate-change-plan-20182032/>

⁶ Scottish Government - Transport Scotland (2022), *Reducing car use for a healthier, fairer and greener Scotland: A route map to achieve a 20 per cent reduction in car kilometres by 2030*.
<https://www.transport.gov.scot/publication/a-route-map-to-achieve-a-20-per-cent-reduction-in-car-kilometres-by-2030>

⁷ C. Brand et. al. (2021), The climate change mitigation effects of daily active travel in cities, *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 93.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1361920921000687>

⁸ C. Brand (2021), Cycling is ten times more important than electric cars for reaching net-zero cities, Centre for Research into Energy Demand Solutions (CREDS), University of Oxford.
<https://www.creds.ac.uk/cycling-is-ten-times-more-important-than-electric-cars-for-reaching-net-zero-cities/>

⁹ Declaração Europeia sobre a Utilização da Bicicleta (C/2024/2377).
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C_202402377v

2.2 Planos de Mobilidade Urbana Sustentável

O PNEC deverá incluir um **programa nacional de apoio ao desenvolvimento e implementação de Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS)** por parte dos municípios portugueses, conforme recomenda a Comissão Europeia. O programa deverá incluir medidas tais como elaboração de orientações nacionais, apoio técnico e financeiro aos municípios, recrutamento e formação de recursos humanos, capacitação de entidades, comunicação, entre outras¹⁰. A criação deste programa, alinhado com a recomendação da Comissão, está inscrita no Orçamento do Estado para 2024¹¹, e deverá ser implementada, continuada e alargada.

A elaboração e implementação de PMUS por parte dos municípios portugueses, seguindo os princípios de priorização dos modos activos e colectivos de deslocação, é crucial para as áreas urbanas e o país conseguirem reduzir a elevada utilização e dependência do uso do automóvel particular.

2.3 Intermodalidade dos modos activos com os transportes públicos

Os esforços para melhorar os transportes públicos devem ter em consideração que **as condições de acessibilidade a pé e em bicicleta às estações e interfaces são tão importantes como a própria rede de transporte público**¹². O PNEC deverá dar ênfase e incluir medidas de promoção da intermodalidade entre estes modos, como sejam a criação de percursos seguros e confortáveis a pé e em bicicleta às interfaces de transporte e a instalação de estacionamento seguros para bicicletas, de curta e de longa duração, nas interfaces, com prioridade para aquelas sob tutela do Estado, como as estações de comboio.

Na Área Metropolitana de Lisboa (2,9 milhões de habitantes), por exemplo, apenas 26% das pessoas residem a menos de 10 minutos a pé de uma estação ferroviária, mas este valor quase triplica, para 72%, quando se consideram os mesmos 10 minutos em bicicleta¹³.

2.4 Transferência de viagens de carro para os modos activos

A secção do PNEC referente à Linha de Actuação 5.7 - “Promover a mobilidade activa e comportamentos mais eficientes” consiste essencialmente no que foi redigido em 2019, com alguns remendos atabalhoados adicionados posteriormente, por vezes pouco coerentes. O que mostra a reduzida atenção dada pelas entidades responsáveis pela elaboração do

¹⁰ Recomendação (UE) 2023/550 da Comissão de 8 de março de 2023 sobre os programas nacionais de apoio ao planeamento da mobilidade urbana sustentável [notificada com o número C(2023) 1524]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32023H0550>

¹¹ Lei n.º 82/2023 (Orçamento do Estado para 2024) - Artigo 173.º <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2023-836109751-836144317>

¹² D. S. Vale (2021), Active accessibility and transit-oriented development: Connecting two sides of the same coin, *Urban Form and Accessibility: Social, Economic, and Environment Impacts*, Capítulo 8, Elsevier.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128198223000031>

¹³ *Ibid.*

Maior proeminência e centralidade da mobilidade activa nas políticas climáticas

Plano à mobilidade activa, quando esta deve ser um dos pilares das políticas para a mobilidade sustentável.

Uma das principais críticas que a Comissão Europeia fez ao projecto de actualização do PNEC de Portugal é de que «**carece de informação quantificada sobre as necessidades de investimento e fontes de financiamento para implementar as políticas e medidas planeadas.**»¹⁴. Este aspecto, em nada, ou muito pouco, melhorou na versão presentemente em consulta pública.

Numa análise aos projectos de actualização dos Planos de Energia e Clima¹⁵, a Federação Europeia de Ciclistas (ECF, na sigla em inglês) aponta várias lacunas ao PNEC de Portugal, designadamente a ausência de:

- **metas quantitativas** de aumento da utilização da bicicleta,
- **orçamento nacional** para promoção da mobilidade em bicicleta,,
- medidas de **redução do risco rodoviário**
- referência a uma **Lei de Mobilidade (Activa)**, a exemplo de Espanha e França.

2.4.1 Metas das estratégias nacionais para os modos activos

Consideramos que as **metas, intermédias e finais**, da Estratégia Nacional para a Mobilidade Activa Ciclável (ENMAC) 2020-2030¹⁶ e da Estratégia Nacional para a Mobilidade Activa Pedonal (ENMAP) 2030¹⁷ deverão constar do PNEC. Recordamos que a concretização das duas Estratégias pressupõe que, no final da década, mais de mil milhões de movimentos pendulares sejam feitos em modos activos anualmente.

2.4.2 Previsão orçamental e fontes de financiamento

O PNEC deverá, também, indicar os meios e recursos para alcançar esses objectivos, apresentando a **previsão orçamental para a implementação de ambas as Estratégias** e a execução das suas medidas, assim como as **fontes de financiamento**. Também no que concerne ao programa Portugal Ciclável 2030, o PNEC deverá indicar o investimento previsto.

¹⁴ Comissão Europeia. *Factsheet: Highlights of the Commission's assessment of Portugal's draft updated National Energy and Climate Plan*. 18 de dezembro de 2023.

https://commission.europa.eu/document/download/a55b8ee2-ca38-4441-b274-cae7eb0129a0_en?file_name=Factsheet_Commissions_assessment_NEC_Portugal_2023.pdf

¹⁵ European Cyclists Federations. *Draft 2023/24 National Energy and Climate Plans: Greater ambition needed for cycling for a climate-neutral Europe*. Maio de 2024.

https://ecf.com/system/files/ECF%20analysis%20of%20cycling%20in%20draft%20NECPs%202030_v1%20docx_0.pdf

¹⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2019, de 2 de agosto.

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

¹⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2023, de 7 de julho.

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/67-2023-215338988>

2.4.3 Não haverá mobilidade sustentável sem segurança, nem segurança sem mobilidade sustentável

A Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030 – Visão Zero 2030 e, em particular, as medidas visando a **redução do risco rodoviário sobre os utilizadores dos modos activos** deverão ser integradas no PNEC 2030. Neste âmbito, é crucial diminuir a velocidade máxima para 30 km/h dentro das localidades, onde o tráfego de veículos motorizados interage com peões e utilizadores de bicicleta¹⁸ - conforme recomendado pela Organização da Saúde¹⁹ e a Declaração de Estocolmo²⁰ assinada por Portugal.

2.5 Administração pública não pode estar afastada da mudança de paradigma da mobilidade. Pelo contrário, deve liderar pelo exemplo

Como o PNEC indica, na Linha de Actuação 1.5 - “Descarbonizar a administração pública”, esta tem a responsabilidade de liderar na «*adopção de políticas inovadoras e ambiciosas*». O que não faz qualquer sentido é que, quando se pede à população que use menos o automóvel e adopte comportamentos de mobilidade mais eficientes e sustentáveis, **a estratégia que o PNEC apresenta para a administração pública seja essencialmente carrocêntrica** e ignorando por completo a mobilidade activa e os objectivos e metas nacionais neste âmbito!

A administração pública deverá privilegiar e adoptar a utilização de **formas de mobilidade que consumam menos recursos e mais sustentáveis nas suas próprias funções**, sempre que possível, como sejam o uso de bicicletas eléctricas, de carga ou convencionais e os transportes públicos. Deverá, igualmente, desincentivar o uso do automóvel e facilitar e promover a utilização dos modos activos e colectivos de transporte por parte dos trabalhadores do Estado e das pessoas que acedem aos seus serviços, muitas vezes localizados nos centros das localidades.

Consideramos que, tal como proposto ao sector privado no Plano de Poupança de Energia 2022-2023²¹, as entidades e serviços da administração pública, central e local, com mais de 100 trabalhadores no mesmo local deverão adoptar **planos de mobilidade sustentável**.

¹⁸ Cidades seguras para todas as pessoas, *Público*, 21 de novembro de 2021.

<https://www.publico.pt/2021/11/21/opiniao/opiniao/cidades-seguras-pessoas-1985761>

¹⁹ Organização Mundial da Saúde (2021), Campaign launched to make 30 km/h streets the norm for cities worldwide.

<https://www.who.int/news/item/22-03-2021-campaign-launched-to-make-30-km-h-streets-the-norm-for-cities-worldwide>

²⁰ Declaração de Estocolmo, Terceira Conferência Ministerial Global sobre Segurança Rodoviária, Estocolmo, 19 e 20 de Fevereiro de 2020.

<https://www.roadsafetysweden.com/contentassets/b37f0951c837443eb9661668d5be439e/stockholm-declaration-english.pdf>

²¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2022, de 27 de setembro.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2022/09/18700/0000600034.pdf>

2.6 Desincentivar o uso do automóvel particular

É fundamental entender que **incentivar comportamentos de mobilidade desejáveis é insuficiente num contexto em que o uso do carro permaneça fácil e atractivo** em termos individuais, enquanto que os prejuízos para o ambiente e a saúde pública, entre outros, são largamente externalizados. Por isso, o PNEC 2030 deverá incluir **medidas equitativas de gestão da procura para desencorajar o uso do carro**, principalmente nas áreas urbanas.

2.7 Clareza e objectividade das medidas

Consideramos, ainda, que as políticas e medidas no PNEC deverão ser melhor detalhadas e mais objectivas, apresentando consistência com as metas propostas, necessidades de financiamento, indicadores que permitam avaliar o seu desempenho e períodos de implementação mais rigorosos.

MUBi – Associação pela Mobilidade Urbana em Bicicleta

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

30 de Agosto de 2024