

## DEBATE TEMÁTICO PROMOVIDO PELA AML

### **“Os transportes em Lisboa: o que temos e o que queremos”**

#### RELATÓRIO

O debate temático sobre o sistema de transportes em Lisboa decorreu entre Maio e Junho de 2014, abordando os seguintes quatro temas ao longo das suas 4 sessões:

1. “Os transportes que temos e como funcionam” – 20 de Maio
2. “O sistema de mobilidade urbana na AML: quem faz o quê e quem paga?” – 27 de Maio
3. “Organização e financiamento do serviço de transportes colectivos em áreas metropolitanas” – 3 de Junho
4. “Os desafios para Lisboa” – 24 de Junho.

As três primeiras sessões foram animadas por 14 oradores convidados, quer a título individual quer em representação de entidades e empresas públicas e privadas. A quarta e última sessão contou com a participação do Sr. Presidente da CML e do Sr. Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações.

1ª Sessão – Moderador: Helena Roseta, Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa

- Germano Martins – Presidente do Conselho Executivo da Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa
- Vasco Colaço – Presidente da DECO, Associação de Defesa do Consumidor
- Sérgio Monte – Presidente do SITRA, Sindicato dos Trabalhadores dos Transportes e membro do Secretariado Executivo da UGT

- José Manuel Oliveira – Coordenador da FECTRANS, Federação dos Sindicatos de Transportes e Comunicações e membro da Comissão Executiva do Conselho Nacional da CGTP
- Carlos Carvalho – Engenheiro, especialista em transportes e membro do Conselho Geral da EMEL, Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa

2ª Sessão – Moderador: Sérgio Azevedo, líder do Grupo Municipal do PSD

- Eduardo Rodrigues – Vogal do Conselho Directivo do Instituto de Mobilidade e Transportes
- Luís Cabaço Martins – Representante da empresa de transportes Barraqueiro
- Luís Barroso – Administrador da CARRIS/ML
- Rui Lopo – Vogal do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Transportes Colectivos do Barreiro e vereador da Câmara Municipal do Barreiro
- Tiago Farias – Director Municipal de Mobilidade e Transportes da Câmara Municipal de Lisboa

3ª Sessão – Moderador: Carlos Silva Santos, líder do Grupo Municipal do PCP

- Nuno Marques da Costa – Professor universitário, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa
- Francisco Ferreira – QUERCUS, Associação ambientalista, professor universitário, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa
- António Mendonça – Professor universitário, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa
- José Luís Rego Mendes – Engenheiro, ex-vereador da Câmara Municipal de Lisboa.

4ª Sessão – Moderador – Fernando Nunes da Silva, Presidente da 8ª Comissão Permanente da Assembleia Municipal de Lisboa – Comissão de Mobilidade e Segurança.

- Sérgio Silva Monteiro – Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações
- António Costa- Presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

Ao longo das sessões intervieram um total de 46 pessoas, assim distribuídas: 12 pessoas na 1ª sessão; 10 pessoas em cada uma das 2ª e 3ª sessões; 14 pessoas na 4ª sessão. Do conjunto destas intervenções do público, 21 foram realizadas por deputados municipais.

O primeiro aspecto que foi realçado logo na primeira é o facto das duas empresas públicas de transporte que operam em Lisboa – CARRIS e Metropolitano de Lisboa (ML) – terem vindo a perder um grande volume de passageiros de há uns anos para cá, sendo que essa situação se agravou dramaticamente nos últimos 5 anos, tal como o revelam os números apresentados na 1ª sessão e depois retomados nas duas sessões seguintes.

Essa situação foi particularmente dramática na CARRIS, que chegou a transportar 507 milhões de passageiros no ano de 1987, quedando-se agora em apenas 173 milhões. Entre 2008 e 2013 este operador perdeu 61 milhões de passageiros.

No caso do ML, verificou-se um aumento gradual da sua procura até ao ano de 2005, acompanhando a própria ampliação da rede na cidade e a sua extensão à Amadora e a Odivelas. Nesse ano o ML atingiu os 180 milhões de passageiros. Daí para cá foi perdendo passageiros, situação que se acentuou entre 2008 e 2012, período em que perdeu 29 milhões de passageiros, situando-se a procura nesse ano em 149 milhões de passageiros.

Já no que se refere ao transporte fluvial, assegurado pelas empresas Transtejo e Soflusa, a perda de passageiros entre 2008 e 2013 cifrou-se em 4,3 milhões, transportando neste ultimo ano 24,1 milhões de passageiros.

Esta situação contrasta com os vultuosos investimentos realizados no sistema de transportes da AML, que se cifraram em 75 mil milhões de Euros entre 1985 e 2005.

Para além dos efeitos da crise económica - com a conseqüente diminuição da procura de transportes que lhe está associada - as principais causas apontadas pelos intervenientes neste debate para explicar tais volumes de perda de procura, relacionam-se com os grandes aumentos registados no tarifário (mais de 25% desde 2011), a redução da oferta (que se cifrou em menos 21% dos quilómetros oferecidos pela CARRIS e redução da frequência dos comboios no ML) e a supressão dos passes bonificados para a população idosa e estudantil.

Por outro lado, apesar de se ter verificado uma redução dos gastos operacionais na ordem dos 35%, essa diminuição – obtida sobretudo à custa de redução dos custos com pessoal (-26% no seu número e -16% com os respectivos encargos) e da oferta – e um aumento das receitas na ordem dos 27% (entre 2010 e 2013), tal não foi suficiente para equilibrar as contas da operação da CARRIS e do ML. Com efeito, a taxa de cobertura das receitas tarifárias em relação aos gastos operacionais situaram-se em 2013, respectivamente em 89,2% e 78,4%, o que representou um défice de exploração de € 10,3 milhões para a CARRIS e de € 17,3 para o ML.

Se considerarmos ainda o défice acumulado destas empresas (€ 25 mil milhões em 2013, quando em 2009 se situava nos € 19 mil milhões) temos um panorama assaz preocupante quanto à viabilidade destas empresas se nada for feito para recuperar os passageiros perdidos, aumentar a sua atractividade e resolver o problema do seu défice estrutural, motivado sobretudo pelo endividamento que estas empresas foram obrigadas a assumir para renovarem a frota e ampliarem a sua rede.

A principal conclusão que se retirou desta situação é a de que o modelo de exploração e financiamento seguido até agora está esgotado e não permite encarar o seu futuro com expectativas positivas, pondo assim em causa o serviço que prestam, com todas as conseqüências sociais, económicas e ambientais negativas que daí resultarão.

De entre as soluções apresentadas para se ultrapassar este problema, salientam-se, como as mais importantes e que mereceram um alargado apoio, as seguintes:

- Assumpção por parte do Estado do défice estrutural que foi sendo criado devido ao endividamento que estas empresas tiveram de assumir para renovarem as suas frotas e ampliarem a sua rede.

- Aplicação de um modelo de repartição das receitas dos passes multimodais mais equilibrado e baseado no volume de passageiros.km efectivamente transportado por cada operador.
- Desenvolvimento de uma verdadeira e eficiente integração multimodal e tarifária.
- Promoção de soluções tarifárias integradas de estacionamento e utilização dos transportes colectivos.
- Melhoria da oferta e da atractividade do transporte colectivo, nomeadamente através de prioridade de circulação, maior eficiência na exploração, medidas de discriminação positiva para os cidadãos mais necessitados, estudantes e idosos.
- Integração das políticas de mobilidade e urbanismo, em prol do aumento da qualidade de vida na área metropolitana de Lisboa.

Por outro lado, ao nível institucional, a disparidade entre o modelo de descentralização da competência na gestão de transportes públicos para o nível municipal e o modelo implementado para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto - em que o Estado preserva competências directas de exploração, acumulando estas com a de concedente e de regulador - suscita enorme controvérsia, significativamente emolada pela depreciação do desempenho das empresas operadoras nos últimos anos. Neste âmbito, questionou-se a existência formal das Autoridades Metropolitanas de Transporte, sem uma ação efetiva ao nível da regulação e promoção da integração e complementaridade dos diferentes meios de transporte. Em alternativa defendeu-se que estas entidades deveriam ter uma participação maioritária dos municípios e verem reforçada a sua capacidade de concedente e regulador do sistema, bem como do seu planeamento. A AMT deveria neste quadro assumir a função de gestora do sistema ao nível tático, enquanto que ao Estado competiria o nível estratégico e aos municípios o nível operacional.

A alteração de paradigma centrada, principalmente, na privatização da operação dos transportes públicos em Lisboa e Porto foi intensamente criticada pela maioria dos oradores e intervenientes.

Foram diversos os argumentos aduzidos para rebater o equilíbrio deste tipo de modelo.

Desde logo foi salientado o passivo histórico emergente do investimento na ampliação e manutenção das redes do Metropolitano e da Carris, que seriam absorvidos por orçamentos públicos, enquanto a operação destas redes seria disponibilizada a uma operação privada.

Foi igualmente observado no debate público que nem sempre as indemnizações compensatórias às empresas públicas de transportes foram suficientes para cobrir os efeitos financeiros das orientações políticas relacionadas com investimentos ou políticas de preço impostos pela tutela governamental.

A perspetiva da angariação de receita com esta operação foi observada com ceticismo, atendendo à conjuntura recessiva registada nas economias da Europa ocidental nos últimos anos.

Observando particularmente a questão de Lisboa, foi enunciada a necessidade de o Governo respeitar integralmente as atribuições e competências do Município em matéria de transportes públicos, bem como a intangibilidade das atribuições e competências autárquicas quanto ao aproveitamento e utilização de bens dominiais ou outros que só à Câmara Municipal de Lisboa pode gerir e de que o Estado não tem legitimidade para dispor, em benefício de concessionários privados, sem o acordo do Município.

Acresce a esta reflexão o elemento histórico.

Recorde-se que o serviço público de transporte de passageiros por metropolitano na cidade de Lisboa foi atribuído ao Município de Lisboa pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 36 620, de 24 de Novembro de 1947, o qual foi concessionado à Metropolitano de Lisboa, S.A.R.L., do qual o Município detinha a maioria do capital social à data da sua nacionalização operada pelo Decreto-Lei n.º 280-A/75, de 5 de Junho.

Por outro lado, os transportes colectivos de superfície da cidade de Lisboa eram propriedade do Município de Lisboa, e por esta autarquia concessionados, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 688/73, de 21 de Dezembro, através da CARRIS, a qual foi nacionalizada pelo Decreto-Lei n.º 347/75, de 3 de Julho.

As diferentes posições manifestadas ao longo das três primeiras sessões deste debate temático foram de algum modo consensuais em manter na esfera pública as duas empresas que asseguram o serviço de transporte colectivo em Lisboa (CARRIS e ML), registando-se no entanto uma divergência quanto à sua propriedade. Uma posição defendeu que as duas empresas deveriam continuar na propriedade do Estado, assumindo este a sua gestão, sem prejuízo da necessária participação do município no planeamento da rede e definição da oferta, seja enquanto tal, seja no âmbito da Autoridade Metropolitana de Transportes, cuja desgovernamentalização se preconiza. No entanto, a posição que mereceu maior apoio dos intervenientes, preconizou a municipalização da operação das duas empresas, ficando o Estado com a propriedade dos seus activos e a responsabilidade pela assunção dos encargos com a dívida histórica das empresas. Registou-se por isso um consenso quanto à não privatização destas empresas de transporte colectivo, bem como quanto ao envolvimento do município de Lisboa na definição do serviço de transportes a oferecer. Mesmo o representante da ANTROP não rejeitou essa posição política, ainda que tivesse defendido uma melhor capacidade de gestão por parte dos operadores privados, posição que foi aliás rebatida na mesma sessão pelo representante dos serviços municipais de transportes do Barreiro.

A posição dos relatores, em sintonia com uma posição muito defendida no debate, é a de que o Estado deve reconhecer o Município de Lisboa como concedente do serviço público de transporte rodoviário e de transporte por metropolitano de passageiros na cidade de Lisboa, respeitando e reintegrando os direitos patrimoniais do Município de Lisboa, quer através do ressarcimento que a este é devido pela transferência para o Estado dos activos e posições jurídicas de que o Município era titular relativamente ao METROPOLITANO e à CARRIS [à data das nacionalizações anteriormente mencionadas], quer também no que respeita a qualquer aproveitamento futuro de bens dominiais municipais.

Independentemente da posição a tomar quanto à titularidade das duas empresas, cremos poder afirmar que, em qualquer caso, o Município deve assumir e exercer a

plenitude das suas atribuições e competências legais quanto à definição e gestão das redes de transportes públicos da cidade. A forma como essa competência será exercida é que pode variar: ou essa competência se concretiza através de um novo tipo de Autoridade Metropolitana de Transportes (não governamentalizada e onde os municípios da AML detém o poder de decisão), ou, em alternativa, com base numa parceria pública a estabelecer com o Estado, orientada pelos objectivos fundamentais de otimizar as políticas de mobilidade, estacionamento, coesão territorial, acessibilidade pedonal, urbanismo, valorização dos solos e exploração de publicidade.

Destaca-se ainda que o modelo de assunção de responsabilidade pela operação das redes de transportes, através de uma gestão municipalizada, mereceu o apoio da Comissão de Trabalhadores da CARRIS e uma posição de não oposição por parte das entidades sindicais representativas dos trabalhadores do METROPOLITANO de Lisboa.

Como conclusões da última sessão, cabe realçar o acordo verificado quanto à assunção pelo Estado do passivo da CARRIS e do ML, assim como de que deveria competir aos municípios a gestão quotidiana do serviço de transportes, mantendo o Estado a propriedade dos activos dessas duas empresas, além de que este assumiria os encargos resultantes das obrigações de serviço público – nomeadamente resultantes da imposição de tarifas sociais - através do pagamento de indemnizações compensatórias ao concessionário. Por outro lado, verificou-se igualmente um acordo quanto à necessidade de um maior envolvimento dos municípios no planeamento e gestão dos serviços de transportes, em garantir o equilíbrio financeiro da exploração do sistema de transporte colectivo – tendo inclusivamente sido avançadas formas complementares de financiamento, nomeadamente através das receitas de publicidade, estacionamento e parte do IMI – e melhorar a atractividade do TC em relação ao transporte individual, promovendo assim o desejável aumento da procura do sistema.

A principal diferença de posições políticas entre a CML e o Governo quanto ao modelo a adoptar para a gestão do sistema, e em particular em relação à CARRIS e ao ML, reside antes na posição defendida pelo Sr. SEITC de que o Estado deverá conservar a sua competência enquanto entidade concedente, sem prejuízo de ser a CML a operar



o sistema, desde que esta apresentasse uma proposta para prestar o mesmo serviço com um custo menor que um operador privado. Esta posição colide com o que tem sido defendido pela CML, dado que esta considera não fazer sentido estabelecer uma relação de concedente e concessionário entre o Estado e o Município, atendendo ao histórico das duas empresas e às competências dos municípios em matéria de transportes, defendendo em alternativa o estabelecimento de um contrato de parceria que salvaguardasse os interesses, as competências e as responsabilidades de ambas as partes neste domínio.

A proposta entretanto aprovada pela Câmara Municipal de Lisboa evidencia conteúdos que não se revelam contrários à posição dominante expressa no debate público, nomeadamente no que se refere aos seguintes pontos:

- a) Aceitar que o Estado defina as suas responsabilidades nos mesmos termos em que se disporia a assumi-las no caso de subconcessão da gestão das redes de transportes públicos a operadores privados, nomeadamente quanto à assunção da dívida histórica da CARRIS e do METROPOLITANO e respectivos encargos, a investimentos nas infra-estruturas e em material circulante, reparação de equipamentos, fundos de pensões, bem como quanto à subsídio de tarifas sociais;
- b) Imputação ao município do financiamento da operação de exploração das redes de transportes, através da retenção de um percentual anual da receita municipal de IMI cobrada pelo Estado, que seria afetada a um fundo de garantia de cumprimento das obrigações do Município no âmbito da parceria pública;
- c) Estabelecimento de um modelo de governo societário para a CARRIS e o METROPOLITANO que consagre uma participação maioritária do Município no capital e na gestão dessas empresas, sem prejudicar os legítimos interesses do Estado enquanto titular da concessão originária, designadamente através da nomeação de um Presidente do Conselho de Administração com poder de veto quanto à designação de uma comissão executiva e, bem assim, de outras decisões que possam afectar a integralidade dos activos e o equilíbrio das empresas, como sejam decisões

relevantes em matéria de investimento, de contracção de empréstimos, de alienação ou oneração de património, ou de evolução de massa salarial.

Lisboa, 14 de Dezembro de 2014.

Os relatores

Fernando Nunes da Silva

João Henriques Pinheiro