

Mobilidade e Transportes nas áreas rurais em declínio

Rui Manuel Amaro Alves

Escola Superior de Tecnologia de Castelo Branco

ruiaves@est.ipcb.pt ou ruiamaro@mail.telepac.pt

Resumo

Ao longo das últimas quatro décadas as áreas rurais do continente sofreram um processo contínuo de êxodo populacional. Nos últimos anos registou-se uma importante melhoria nas infra-estruturas de transporte e um aumento substancial da mobilidade em meio rural. Embora a taxa de motorização nas áreas rurais tenha registado um acréscimo significativo, existem segmentos de populações rurais que, por diversas razões, não dispõem de transporte individual. Nas áreas rurais os actuais sistemas de transporte revelam desajustes entre a oferta e a procura de transportes. Para os operadores de transporte público colectivo a rentabilidade de alguns itinerários de transporte é posta em causa e a extensão do serviço ou o aumento do preço das tarifas apresentam-se como alternativas viáveis. Por parte dos utentes é notória a insatisfação gerada pela actual oferta de transportes públicos e, conseqüentemente, uma crescente marginalização de alguns segmentos populacionais. O recurso ao transporte individual, para quem dispõe de rendimentos, apresenta-se como a única solução alternativa. Neste trabalho será apresentado um caso de estudo e discutidos modelos alternativos de transporte para as áreas rurais em declínio já em funcionamento em outros países.

1. Introdução

O presente trabalho versa sobre a questão dos transportes nas áreas rurais em declínio. Num primeiro ponto é abordada a problemática desta questão. No segundo e terceiros pontos são caracterizadas de forma genérica a procura e a oferta de transportes nas áreas rurais. No ponto seguinte são analisados alguns aspectos relacionados com o quadro intitucional. No quinto ponto é realizada uma breve abordagem às políticas de transporte em áreas rurais, em vigor em outros países.

De seguida, é apresentado um caso de estudo na Beira Interior de Portugal mais concretamente no concelho de Castelo Branco, onde são caracterizadas, em parte, a

procura e a oferta de transportes colectivos e os problemas emergentes. Para finalizar o trabalho apresenta-se um conjunto de recomendações e de orientações de política para a melhoria dos sistemas de transportes nas áreas rurais em declínio.

2.A problemática dos transportes nas áreas rurais em declínio.

Uma parte significativa das áreas rurais do território do continente apresenta, já à algumas décadas, claros sinais de declínio – perda progressiva de quantitativos populacionais, baixa densidade populacional e uma estrutura urbana muito fraca assente em aglomerados de pequena e muito pequena dimensão (menos de 1000 habitantes residentes) –, que dificultam a manutenção ou a instalação de serviços de transporte público colectivo nestas áreas.

Segundo o Censo da população de 2001, tendo por base os concelhos, cerca de metade da superfície do continente era caracterizada por apresentar densidades populacionais inferiores a 30 hab./km² e registar perdas da população superior a 5% entre 1991-2001 (Anexo I).

De acordo com a tipologia estabelecida pelo INE, e o apuramento do Censo de 2001, 13,5% da população do continente (1,3 milhões de habitantes) reside ainda em “Áreas Predominantemente Rurais”¹ e cerca de 42% da população (4, 1 milhões de habitantes) residiam em lugares com menos de 2000 habitantes.

A problemática dos transportes nas áreas rurais, em geral, e nas áreas rurais em declínio, em particular, não têm sido devidamente equacionadas nas duas últimas décadas em face das transformações que se registam.

As prioridades estabelecidas no investimento em infra-estruturas de transportes não foram acompanhadas pela adequação dos sistemas de transporte público. Os investimentos realizados na rede rodoviária fundamental, no quadro do Plano Rodoviário Nacional, que estabelece as ligações com a Espanha e entre os principais nós da rede urbana, não ponderaram devidamente as articulações com as vias regionais e locais.

¹ Ver INE (1998) – Tipologias das Áreas Urbanas

Também ao nível regional e local as opções de investimento têm privilegiado a componente das infra-estruturas (vias e centros coordenadores de transportes) em detrimento dos sistemas de transportes. Estes investimentos nem sempre vão ao encontro das reais necessidades da mobilidade das populações e não tiveram por suporte planos integrados de sistemas de transportes (componente de infra-estruturas, de material circulante e do sistema de transporte na sua globalidade).

Por outro lado, estes investimentos têm privilegiado a melhoria de pavimentos ou pequenas correcções de traçado das infra-estruturas com melhorias sensíveis ao nível do conforto e da comodidade mas com reflexos pouco significativos na redução dos tempos de percurso.

Uma grande parte das redes regionais e locais foram construídas há mais de 40 anos, num contexto de grandes limitações tecnológicas para vencer a orografia, resultando daí percursos extremamente sinuosos que se traduzem em deficiente qualidade do serviço. No entanto a melhoria de pavimentos e as pequenas correcções de traçado condicionam os ganhos de eficiência na outra parte do sistema (material circulante).

No que se refere aos transportes colectivos são crescentes as disfunções entre a oferta e a procura com prejuízo para a satisfação das necessidades das populações. Para esta situação contribuem diversos factores.

A legislação que enquadra o sector favorece a concentração em grandes empresas e o monopólio da oferta de transportes colectivos nas diversas regiões. As empresas organizam a oferta em função de critérios estritamente empresariais e de racionalidade económica. O surgimento de outros operadores de transporte ou o desenvolvimento de actividades relacionadas com o transporte de passageiros é condicionado pela via administrativa.

Em áreas rurais de baixa densidade com procura de transportes reduzida e com tendência para diminuir, a oferta apresenta-se cada vez mais concentrada no tempo e no espaço, em alguns eixos de transportes, com horários insuportáveis, tanto na saída como no regresso, baixas frequências e itinerários demasiado longos.

O sistema de transportes perde competitividade e a procura é transferida para o transporte individual ou para os táxis que, algumas vezes, se revelam mais económicos. A exploração de alguns itinerários, por empresas de transporte colectivo, só é rentável com a manutenção de tarifas elevadas. Em alguns casos os itinerários são simplesmente abandonados com prejuízo para os utentes.

Entre os eixos de transporte a mobilidade das populações fica reduzida a deslocações a pé, ao recurso ao táxi, ou à solidariedade de terceiros.

A função de integração social que os transportes colectivos de passageiros deveriam desempenhar nas zonas rurais é questionável. É necessária uma atitude mais pragmática em relação aos transportes colectivos e uma reorganização do sistema de transportes que introduza benefícios reais para os utentes e para o mundo rural em geral, caso contrário contribui-se para acelerar o seu despovoamento.

3.Características da procura de transportes em áreas rurais em declínio

A procura de transportes nas áreas rurais pode ser caracterizada segundo vários pontos de vista.

A progressiva diminuição dos quantitativos populacionais nas áreas rurais, acompanhada pela conseqüente racionalização dos serviços públicos (escolas, distribuição postal, apoio médico, entre outras) e pelo desaparecimento de actividades económicas sem rentabilidade (pequenos cafés e comércios, oficinas, padarias, farmácias, etc.), gera necessidades acrescidas de mobilidade e procura de transportes.

O aumento dos rendimentos disponíveis das famílias por via das prestações sociais (sobretudo pensões e reformas) e do trabalho, gera também necessidades crescentes de mobilidade e procura de transportes.

Embora a mobilidade seja crescente, uma parte significativa das necessidades de transportes é satisfeita com recurso ao transporte individual e a procura de transportes públicos colectivos é cada vez mais baixa e rarefeita no tempo e no espaço.

Em áreas rurais marcadas, no passado, por um forte isolamento e onde residem sobretudo idosos, o quadro de vida das populações e as suas necessidades são normalmente satisfeitas no aglomerado de residência, na sede de freguesia (onde se desloca por motivos de cuidados médicos, apoio social, ensino pré-escolar ou no 1º ciclo, etc.), nos aglomerados vizinhos (onde dispõe de familiares e amigos), e nas sedes de concelho e de distrito, onde se desloca uma ou duas vezes por mês para tratar de assuntos administrativos, procurar níveis de ensino mais elevados, procurar emprego, aquisição de bens raros e serviços especializados, entre outros (Tabela A).

A procura de transportes públicos nas áreas rurais é constituída essencialmente por populações com deficiência de mobilidade, na sua maioria idosos que nunca dispuseram de transporte individual ou que, por razões de idade já não pode conduzir, deficientes em geral, crianças e jovens em idade escolar e famílias que, embora não se enquadrem em nenhuma das categorias anteriores, não auferem rendimentos suficientes para fazer face aos encargos do transporte individual.

Os casais e os jovens com rendimentos mais elevados normalmente deslocam-se em transporte individual particular ou público.

4.Características da oferta de transportes nas áreas rurais em declínio

Algumas famílias satisfazem as suas necessidades de transporte mediante o uso de transporte particular, podendo em alguns casos transportar outras pessoas de outros agregados familiares, seja através de actos de solidariedade ou da cobrança de um valor pecuniário.

O transporte de pessoas nas áreas rurais é também efectuado por algumas empresas cuja actividade não é o transporte de passageiros, mas que efectuam o transporte dos seus trabalhadores entre o domicilio e o local de trabalho (trabalhadores da construção civil e da indústria). O custo do transporte é contratualizado entre as empresas e os trabalhadores no âmbito dos contratos de trabalho.

Motivos	Destino			
	Capital de Distrito	Sede de Concelho	Sede de Freguesia	Outros aglomerados
Saúde				
Primeiros socorros		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Cuidados de saúde primários gerais		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Cuidados de saúde especializados	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Urgências	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Farmácia		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Educação				
Pré-escolar		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Ensino Básico 1º Ciclo		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Ensino Básico 2º Ciclo		<input checked="" type="checkbox"/>		
Ensino Secundário	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Ensino Superior	<input checked="" type="checkbox"/>			
Ensino via profissional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Ensino especial	<input checked="" type="checkbox"/>			
Emprego/Trabalho	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Aquisição de Serviços				
Simplex (atestados, certidões, serviços postais, serviços pessoais, etc.)		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Médios (Licenciamento, fiscais, justiça, apoio social, bancos, seguros, serviços pessoais etc.)		<input checked="" type="checkbox"/>		
Complexos (subsídio de desemprego, procura de emprego, formação profissional, segurança social, etc.)	<input checked="" type="checkbox"/>			
Transacção de bens (Comércio)				
Banais /Diários		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Frequentes		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Pouco frequentes		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Ocasionais	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Raros	<input checked="" type="checkbox"/>			
Lazer				
Visita a familiares e amigos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Feiras/Mercados semanais ou ocasionais		<input checked="" type="checkbox"/>		
Romarias	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Piscina coberta/ar livre	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Cinema/Teatro/Exposições/Eventos culturais	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Passeios	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Tabela A - Principais motivos para deslocações em áreas rurais

As associações e colectividades de natureza cultural, social e recreativa transportam os seus associados em actividades relacionadas com o âmbito social das instituições definidos estatutariamente. Normalmente, a quota mensal cobre os custos da viagem podendo em alguns casos ser cobrada uma tarifa suplementar consoante a categoria do associado.

Os bombeiros, ou o INEM, através do serviço de ambulâncias, efectuam o transporte de doentes ou de deficientes para o apoio médico em consultórios, clínicas, centros de saúde ou hospitais, podendo ou não haver lugar ao pagamento de um valor pecuniário.

Com o aumento dos rendimentos disponíveis, cresceu de forma significativa o recurso ao transporte público individual (táxis) seja em veículos de 4 ou de 9 lugares. É cada vez mais frequente a organização conjunta de viagens por vários utentes com o objectivo de reduzir os custos da viagem por passageiro.

As empresas de transportes públicos colectivos exploram alguns itinerários que revelam rentabilidade, designados por transportes regionais, inter-urbanos ou locais. As características principais deste serviço encontram-se no quadro seguinte (Tabela B).

	Situação Actual	Situação desejável
Itinerário	Rígido Inadequado	Flexível; Virtual, em função das necessidades; sujeito a reserva e a marcação prévia
Percurso Duração da viagem	Demasiado extenso Tempos inoportáveis para o utente Tempos de espera entre a ida e a volta demasiado extensos	Redução dos tempos de percurso e dos tempos de espera
Local de entrada	Rígido	Flexível
Local de saída	Rígido	Flexível
Horário	Rígido	Flexível (em função do itinerário)
Saída do domicílio	Horas extremas do período diurno (manhã cedo)	Flexível (em função do itinerário)
Chegada ao domicílio	Horas extremas do período diurno (fim de tarde ; pós-laboral)	Flexível (em função do itinerário)
Frequência diária	Baixa (maior parte dos casos duas viagens ida e volta (manhã /noite)	Aumentar a frequência diária
Acesso (utentes)	Geral Inadaptado a situações de deficiência	Geral Adaptado a situações específicas
Preço	Pouco competitivo	Competitivo face às características da oferta, podendo ser inclusive superior ao actual

Tabela B - Oferta de transportes colectivos nas áreas rurais em declínio

Algumas câmaras municipais e juntas de freguesias oferecem transporte a determinados segmentos de população ou a associações culturais e recreativas seja para situações excepcionais (encontros, eventos culturais, etc.), ou com alguma regularidade para suprir deficiências do sistema de transportes colectivos inter-urbanos, podendo, ou não, haver lugar ao pagamento de um valor pecuniário.

O transporte de alunos dispõe de um enquadramento legal específico cujos custos podem ser suportados, no todo ou em parte, pelas famílias, pelas câmaras municipais, juntas de freguesia e pelo Estado. Estes transportes são organizados de forma específica podendo envolver soluções combinadas de transportes públicos colectivos e individuais, associações de âmbito social e cultural e as famílias.

5.Aspectos gerais do quadro institucional dos transportes terrestres nas áreas rurais

Em Portugal e contrariamente ao que se verifica em outros países europeus não existe regulamentação específica para os transportes nas áreas rurais. A Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestre (Lei nº 10/90, 17/3), que revogou a legislação de 1945, estabelece os objectivos e princípios gerais a que deve obedecer a organização e o funcionamento dos sistemas de transportes terrestre em Portugal.

Como objectivos principais para o sistema de transportes terrestres estabelece a “...contribuição máxima para o desenvolvimento económico e promover o maior bem-estar da população ...” através “ ...da adequação permanente da oferta de serviços às necessidades dos utentes sob os aspectos quantitativos e qualitativos...” e da “...progressiva redução dos custos sociais e económicos do transporte.” (artº 2º).

No conjunto dos princípios orientadores há que realçar que nas actividades de transporte qualificadas de interesse público podem ser impostas às empresas transportadoras “...obrigações específicas relativas à qualidade, quantidade e preço das respectivas prestações...” (compreendendo a obrigação de explorar, a obrigação de transportar e a obrigação tarifária) de forma a “...garantir o funcionamento eficaz do sistema de transporte e de modo a adequar a oferta à procura existente e às necessidades da colectividade...”. Estabelece ainda que as empresas transportadoras deverão ser compensadas pelos encargos que daí decorram pelas entidades públicas competentes para o ordenamento dos transportes qualificados de interesse público.

Quanto à organização e funcionamento dos transportes a lei coloca ênfase no planeamento e coordenação dos investimentos públicos adequados tendo em conta as

orientações das políticas de ordenamento do território e desenvolvimento regional, qualidade de vida e protecção do ambiente.

As actividades de transporte são classificadas em duas tipologias. Os transportes públicos ou por conta de outrem, com carácter regular (especializado ou não) ou ocasional, que apenas poderão ser desenvolvidas por entidades devidamente habilitadas, às quais é paga uma determinada quantia pelo serviço prestado, e os transportes particulares ou por conta própria efectuados por pessoas singulares ou colectivas para a satisfação das suas necessidades ou complementar o exercício da sua actividade específica ou complementar.

Os transportes podem ser interurbanos (visam satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios não integrados numa mesma região metropolitana), regionais (entre diversos municípios integrados numa região) ou locais ou urbanos (dentro de um município ou uma região metropolitana).

O transporte regular, regular especializado ou de passageiros a nível local ou urbano é explorado por empresas transportadoras mediante contrato de concessão ou de prestação de serviços celebrado com o município.

A lei prevê que dois municípios limítrofes possam explorar, conceder ou contratar conjuntamente a exploração de transportes urbanos ou locais que se desenvolvam nas respectivas áreas e cuja exploração integrada possa ser considerada de interesse público, mediante condições a estabelecer em regulamentação própria ainda não desenvolvida.

O transporte interurbano ou regional de passageiros é explorado por livre iniciativa e por conta e risco de empresas transportadoras. A organização dos itinerários das carreiras, dos horários e dos preços do transporte bem como a frequência das carreiras são da responsabilidade das empresas transportadoras em regime de autorização outorgado pelo governo.

As autorizações podem ser recusadas se os “...*programas de exploração das linhas propostas perturbarem gravemente a organização do mercado de transportes regular,*

afectarem a exploração dos transportes urbanos e locais na zona de influência ou se prefigurarem concorrência desleal a outras empresas já em operação”².

Deste modo a lei protege as empresas que já estão em elaboração e favorece a concentração e o monopólio dos transportes interurbanos e regionais e conseqüentemente dos transportes locais e urbanos, que em grande parte dos concelhos do país são efectuados pela mesma empresa.

Naturalmente que, as empresas transportadoras organizam as linhas de transporte de acordo com a rentabilidade que delas esperam retirar e deixam de lado mercados marginais cuja rentabilidade é duvidosa ou inviável, com prejuízo para as populações que aí residem. Dificilmente as empresas estão dispostas, sem as contrapartidas adequadas, alterar as linhas em funcionamento há várias décadas, ou explorar novas linhas nas áreas rurais. Quando o fazem é por razões de racionalização dos meios o que normalmente se traduz em diminuição da frequência das carreiras, encerramento da exploração de troços de alguns itinerários e/ou extensão dos itinerários existentes, aumento da duração das viagens e aumento do preço dos transportes.

Segundo a Lei de Bases cabe ao Estado, através das autoridades competentes sempre que considere haver necessidades da procura de transportes regulares interurbano ou regional não satisfeitas, através das linhas da iniciativa das empresas transportadoras, pôr a concurso a concessão ou a exploração em regime de prestação de serviços das linhas que convenha estabelecer, qualificando-as de serviço público.

Por outro lado, cabe aos municípios, isolados ou conjuntamente, no âmbito dos transportes locais identificar as linhas de serviço público que poderão ser exploradas por eles mesmo ou contratualizadas com empresas transportadoras.

² A Comissão Europeia, no âmbito da consulta que foi efectuada pelo governo português aquando da aprovação da Lei de Bases do Sistema de Transportes chamou a tenção para “o facto desta disposição não poder ser usada para recusar a uma empresa a exploração duma linha apenas com base em ser já essa linha explorada por outra ou outras empresas. Todos os pedidos de autorização terão que ser examinados com base nos méritos dos seus programas de exploração”. E solicitou que “seria vantajoso especificar a definição que o governo português pretende dar ao conceito de «concorrência desleal» (90/375/CEE: Parecer da Comissão, de 6 de Julho de 1990).

É no âmbito destas competências que a lei confere ao Estado e aos municípios que se deve perspectivar a melhoria e a adequação dos transportes às necessidades de mobilidade das populações rurais e a recuperação da função e do potencial de integração social que os transportes públicos desempenham.

Nas últimas décadas estas competências têm sido esquecidas pelas entidades competentes, com algumas excepções, deixando à livre iniciativa do mercado a organização dos transportes nas áreas rurais. A rigidez das características da oferta de transportes proporcionada pelas empresas condiciona a procura por parte das populações rurais, que com o tempo tende a desaparecer.

As disfunções que daí resultam são evidentes e com tendência para se agravarem como consequência da diminuição da procura de transportes nestas áreas. O ciclo vicioso que se instalou – entre a oferta e a procura de transportes - tende para um ajustamento “natural” no tempo por via da diminuição da população residente, se não forem adoptadas as políticas e as medidas adequadas.

O incremento das actividades de planeamento no sector, seja através de estudos de mobilidade e de planos municipais e regionais de transportes, que permitam um melhor conhecimento da procura e das necessidades da mobilidade nestas áreas pode contribuir para a descoberta de novas soluções que respondam de forma mais adequada às necessidades das populações.

O Decreto-Lei nº 3/2001 de 10/1 estabelece que só podem aceder à actividade e ao mercado dos transportes públicos colectivos de passageiros por conta de outrem, com mais de 9 pessoas, sociedades comerciais, cooperativas e empresas públicas ou de capitais públicos que comprovem reunir os requisitos de acesso.

O Decreto-Lei nº 251/98, de 11/8 estabelece que só podem aceder à actividade e ao mercado de transportes públicos de aluguer em veículos ligeiros de passageiros até 9 lugares (táxis), sociedades comerciais ou cooperativas devidamente licenciadas pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres (DGTT), ou por empresários em nome individual no caso de pretenderem explorar uma única licença. Podem ainda ser

licenciados táxis para o transporte de pessoas com mobilidade reduzida, desde que devidamente adaptados, de acordo com determinadas regras.

O número de táxis em cada concelho consta de contingentes fixados para as freguesias, pela câmara municipal, mediante audição prévia das entidades representativas do sector.

Pode ainda ser autorizada a realização de transportes colectivos em táxi, em condições a definir pela entidade competente.

A organização, funcionamento e financiamento dos transportes escolares são da responsabilidade dos municípios desde 1984. Os municípios recebem contrapartidas anuais específicas do Orçamento de Estado pelo desempenho destas competências.

De acordo com o DL n.º 299/84, 5/9, as câmaras municipais são obrigadas a elaborar um plano municipal de transportes escolares para os alunos que residam a mais de 3 km dos estabelecimentos de ensino sem refeitório, ou 4 km dos que disponham de refeitório. Este plano deverá “...*conjuguar com os princípios e as políticas inerentes aos planos e redes de transportes públicos locais, devendo ser um complemento destes.*” O conteúdo do plano de transportes escolares é também fixado neste diploma.

Os terminais ou pontos de paragens dos transportes escolares não podem estar localizados a mais de 3km de distância da residência dos alunos ou do estabelecimento de ensino, os tempos de espera dos estudantes não podem ser superiores a 45 minutos e os tempos de deslocação em cada viagem simples não podem ser superiores a 60 minutos. As câmaras municipais devem zelar pelo cumprimento destas condições contratulizando com as empresas de transporte público colectivo e individual e/ou através de viaturas próprias.

Poderão ser organizados circuitos especiais onde poderão conjuntamente com os alunos ser transportados funcionários e professores dos estabelecimentos de ensino, com prioridade para os primeiros. A DGTT poderá autorizar o transporte de outras pessoas desde que haja lugares disponíveis e não existam transportes colectivos no percurso, mediante o pagamento de uma quantia que constituirá receita do município equivalente ao preço do bilhete em carreiras de serviço público.

6. Políticas de transportes em áreas rurais em outros países

Países que apresentam problemas específicos de mobilidade nas áreas rurais, semelhantes aos que as áreas rurais em declínio apresentam em Portugal, criaram políticas específicas de transportes para o mundo rural que visam adaptar os sistemas de transporte existentes, completando-os e complementando-os, ou, em alguns casos, promovendo a sua substituição. Essas políticas podem envolver medidas, algumas delas inovadoras, relacionadas com a concessão de subsídios específicos a entidades privadas ou públicas que efectuem actividades de transporte nas áreas rurais, a criação de uma oferta complementar aos serviços colectivos de transporte, a criação de um quadro legal mais favorável ao desenvolvimento de transportes nas áreas rurais, entre outras.

No Canadá, o governo do Quebec criou, em 1998, um “*Programme d’aide gouvernementale au transport collectif en milieu rural*” por um período de cinco anos que concedia apoios financeiros às colectividades que desenvolvessem projectos de consolidação ou coordenação dos diversos serviços de transporte.

Em 1998, o governo inglês, introduziu uma medida de carácter financeiro designada inicialmente por “*Rural Bus Subsidy Grant*” e mais tarde por “*Rural Bus Challenge*”, para apoiar as autoridades locais interessadas em desenvolver projectos no domínio dos transportes nas áreas rurais que consolidem ou incrementem a oferta de transportes e promovam uma melhor mobilidade das populações rurais.

Em França, foram lançados também algumas soluções inovadoras de transportes nas áreas rurais para fazer face às crescentes dificuldades de mobilidade que algumas populações enfrentam, como os “*Transportes à la Demande*”, porta-à-porta, ou linha virtual, os serviços de “*Covoiturage*”, “*de Prêts ou Locations à prix attractifs*”, “*d’autopartage*” e “*les centrales de mobilités*”.

Outras soluções de transportes adaptadas ao mundo rural, como o sistema *dial-a-ride*, entre outros, foram também identificadas na Alemanha, Bélgica, Finlândia, França, Inglaterra, Irlanda, Itália, Países Baixos e Suécia, alguns com apoios financeiros dos Fundos Comunitários designadamente FEOGA (Cf. www.cideral.com).

7.Caso de estudo: o concelho de Castelo Branco

Contexto regional

O concelho de Castelo Branco insere-se no interior do País afectado por problemas acentuados de despovoamento humano ao longo das últimas 4 décadas. Em termos regionais, Castelo Branco insere-se no eixo urbano constituído pelos centros urbanos e cidades Guarda-Covilhã-Fundão-Castelo Branco, que registou um forte dinamismo demográfico, económico e social no contexto de todo o interior do continente nas duas últimas décadas.

A cidade de Castelo Branco, capital de distrito, face ao nível de equipamentos e serviços que oferece, tem sido considerada com centro urbano de carácter sub-regional, cuja área de influência coincide *grosso modo* com os concelhos do distrito.

Ao longo da última década a cidade de Castelo Branco reforçou a sua condição de centros de serviços e pólo de emprego na região fruto da implantação de novos equipamentos e serviços e do desenvolvimento da zona industrial.

Segundo os Censo de 2001, as interdependências territoriais na região registaram acréscimos significativos emergindo os concelhos do eixo urbano como principais actores do dinamismo, tanto na origem como no destino dos movimentos pendulares, com o concelho de Castelo Branco à cabeça na sua condição de capital administrativa, que viu reforçado o seu peso demográfico e económico no contexto do distrito.

A estrutura territorial dos concelhos da área de influência de Castelo Branco é constituída maioritariamente por pequenos e muito pequenos aglomerados com dimensão populacional abaixo dos 1000 e dos 500 habitantes, com excepção dos aglomerados sedes de concelho e de algumas freguesias rurais.

Estrutura territorial do concelho

O Censo de 2001, registava uma população de 55708 habitantes no concelho de Castelo Branco, correspondendo a um aumento de 1398 indivíduos em relação a 1991 (+2,6%).

A população residente encontrava-se distribuída por 25 freguesias e 113 aglomerados recenseados, dos quais 72 (64%) tinham menos de 100 habitantes e 26 (23%) menos de 500 habitantes. A população residente isolada representava cerca de 3% no total da população a que correspondiam 1517 indivíduos (Anexo II).

Do ponto de vista territorial o concelho apresenta duas realidades distintas. A zona oriental do concelho dita de paisagem de “campo” e “campina”, em que a população residente se concentra num pequeno número de aglomerados com dimensões superiores a 500 habitantes, e uma zona ocidental dita de “charneca” constituída por um numero elevado de aglomerados com pequena e muito pequena dimensão, abaixo dos 500 habitantes. A densidade populacional global do concelho é de cerca de 38,6 hab/km², oscilando entre 3,1 km² e os 193,8 km² nas freguesias.

A cidade de Castelo Branco concentrava 54,4% e 51,3% do total da população e das famílias residente no concelho, respectivamente. Considerando os quatro aglomerados de maior dimensão estes valores correspondem a 67,4% da população e a 64,7 das famílias.

Entre 1991 e 2001, apenas 5 aglomerados e 3 freguesias, e 8 aglomerados e 6 freguesias registaram acréscimos de população e do número de famílias, respectivamente.

A população residente em 2001 apresentava forte envelhecimento sobretudo nas freguesias rurais e nos aglomerados de menor dimensão, sendo constituída essencialmente por população não activa. O índice de envelhecimento demográfico era de 465,9 nas freguesias rurais, 146,4% na freguesia de Alcains e 82,3% na sede de concelho.

A estrutura funcional dos aglomerados, tendo por base critérios funcionais relacionados com a educação, saúde, comércio e serviços, volume de emprego, entre outros, é

constituída por um nível sub-básico que não oferece condições suficientes para satisfazer necessidades básicas das populações, onde se insere a maioria dos aglomerados rurais; um nível básico que corresponde às sedes de freguesia, garantindo a maior parte delas essas condições; um nível supra-básico que apresenta um perfil funcional mais diversificado, constituído por um aglomerado; por um nível infra-concelhio onde se inclui o aglomerado de Alcains onde a oferta de serviços, de natureza mercantil e não mercantil, e de equipamentos se distingue claramente dos anteriores; e, finalmente, pelo nível concelhio e sub-regional que é representado pela cidade de Castelo Branco.

Infra-estruturas de transporte

A estrutura viária é constituída por um conjunto de vias radiais, antigas estradas nacionais, que estabelecem a ligação com os concelhos limítrofes e convergem na cidade de Castelo Branco, e por transversais que estabelecem as ligações entre os diversos aglomerados das freguesias rurais. O concelho é também atravessado pela auto-estrada A23, que estabelece a ligação a norte e a sul com os concelhos limítrofes e com a A1 a Sudoeste e com o IPC a Norte (Anexo III).

A rede rodoviária viária nacional existente no concelho de Castelo Branco é constituída por um troço da auto-estrada A23, 4 troços de estradas regionais ER 112, ER 233, ER 240 e o antigo IC8, e por 2 estradas nacionais ainda não municipalizadas EN 3 (antigo IP2) e EN 18-7, com uma extensão aproximada de 126 km.

A rede viária municipal pavimentada é constituída por 21 estradas municipais e 60 caminhos municipais, com uma extensão aproximada de 375 km, dos quais cerca de 205 km correspondem a estradas municipais e cerca de 170 km a caminhos municipais.

O concelho de Castelo Branco é atravessado pela linha de caminho de ferro (linha da Beira Baixa) que estabelece a ligação com a Linha da Beira Alta na Guarda, com a Linha do Leste em Abrantes e com a Linha do Norte na estação do Entroncamento. No concelho existem três estações de passageiros (Castelo Branco, Lardosa e Alcains) e dois apeadeiros (Benquerenças e Retaxo), e três estações de apoio ao transporte de mercadorias (Alcains, Benquerenças e Castelo Branco).

As distâncias em relação à sede de concelho para a maioria dos aglomerados situam-se entre as coroas dos 10 km e dos 20 km, onde são esperadas distâncias por estrada entre os 11 e 23 km. Nas freguesias mais afastadas e com relevo mais movimentado – Alameda, S. Vicente da Beira e Sarzedas – inseridas nas coroas acima dos 20 e 25 km encontram-se as distâncias mais afastadas em relação a Castelo Branco que poderão alcançar nos aglomerados limite valores próximos dos 40 km por estrada.

As distâncias de alguns aglomerados em relação à respectiva sede de freguesia, onde dispõem de acesso a algumas funções básicas como a educação, a saúde a assistência social e, em alguns casos, acesso às funções mais comuns como seja o comércio, são demasiado longas sobretudo nas freguesias de S. Vicente da Beira, Alameda, e Sarzedas, podendo alcançar em casos extremos os 15km por estrada ou caminho municipal.

Sistema de transportes

As ligações do concelho de Castelo Branco a outras cidades e regiões do país é estabelecida pelo sistema de transportes públicos colectivos, constituído pelas carreiras regionais com carácter regular (diariamente ou semanal) designadas de “carreiras expresso” e pelo transporte ferroviário com carácter regular.

Na área de influência da cidade de Castelo Branco os transportes inter-urbanos estabelecem a ligação entre o concelho e os restantes concelhos do distrito com excepção de Belmonte, através de 13 carreiras efectuadas em dias úteis, pertencentes a um único operador, com frequência diária compreendida entre as 2 e as 6 careiras num só sentido, com velocidades médias de percurso que oscilam entre os 31 e os 45 km/h. Estas carreiras prestam também serviço em diversos aglomerados do concelho de Castelo Branco inseridos nos respectivos itinerários.

Os transportes locais no concelho de Castelo Branco são efectuados por dois operadores através de 10 carreiras efectuadas em dias úteis, com frequências diárias que podem variar entre as 2 e as 19 carreiras em ambos os sentidos, com velocidades médias de percurso que oscilam entre os 18 km/h e os 45 km/hora.

No concelho encontravam-se ainda licenciados e distribuídos pelas 25 freguesias 70 táxis dos quais 59 de 5 lugares e 12 de 7 e 9 lugares.

O transporte local de passageiros em modo ferroviário tem um carácter residual na mobilidade das pessoas a nível local ou na área de influência da cidade de Castelo Branco, por não ser competitivo (baixa frequência, rigidez dos horários e das paragens e custo).

O transporte de alunos para as escolas é efectuado mediante a utilização das carreiras locais e inter-urbanas de transportes públicos colectivos, ou de carreiras especiais com itinerários específicos contratualizadas com os operadores, ou de itinerários contratualizados com operadores de táxis, ou ainda, por transportes oferecidos pelas juntas de freguesias ou por associações locais de âmbito social.

O que acima foi referido em relação ao transporte de doentes e deficientes pelos bombeiros e INEM, ao transporte de idosos e deficientes por associações locais de desenvolvimento, ao transporte de trabalhadores por parte das respectivas empresas e aos transportes ocasionais realizados pela autarquia e por associações locais, ocorre também no concelho de Castelo Branco.

O recurso ao transporte particular para deslocações entre aglomerados rurais e entre estes e as sedes de freguesia ou a sede de concelho tem um peso muito significativo, sendo conhecidos alguns exemplos de partilha de viaturas particulares por pessoas que residem num mesmo aglomerado rural e trabalham na sede de concelho. Em alguns casos o transporte particular e o transporte em táxi revela-se mesmo mais competitivo que o transporte público colectivo desde que partilhado por vários indivíduos (Alves, 1998).

As áreas rurais do concelho enfrentam os problemas de mobilidade e transporte acima referidos, como a ausência de transportes em alguns aglomerados, rigidez da oferta, que se traduz em baixa frequência, concentração no espaço e no tempo em alguns eixos mais rentáveis para os operadores, horários desadequados, itinerários demasiados longos com percurso que podem alcançar cerca de 50 km, dificuldades de mobilidade

entre os eixos estruturantes, entre outros, de que são apresentados alguns exemplos, em concreto.

A maioria dos aglomerados rurais, localizados nas freguesias mais periféricas ou com uma localização mais afastada em relação aos eixos de transporte, no total de 65, não é servida por transporte público colectivo. Os aglomerados servidos por transporte público colectivo de passageiros dispõe, na maioria, entre 2 a 4 carreiras diárias em ambos os sentidos (Anexos IV e V).

Nas freguesias mais periféricas os horários de partida ocorrem antes das 7 ou 8 horas da manhã enquanto que a chegada à tarde ocorre a partir das 19 horas. Ou seja, uma parte do ano saem e regressam ao domicílio em período nocturno.

Os tempos entre a partida e regresso a casa na próxima carreira corresponde por vezes a permanecer no local de destino entre as 8 horas da manhã e as 19 horas da tarde (mais de 10 horas).

Os itinerários normalmente extensos traduzem-se em velocidade de percurso das carreiras relativamente baixos e tempos de viagens muito longos, por vezes insuportáveis. Uma parte significativa dos aglomerados do concelho situa-se a mais de 45 minutos de distância da cidade de Castelo Branco, quando as distâncias por estrada raramente ultrapassam os 30Km (Anexo VI). O custo das viagens representa um encargo elevado para as famílias das freguesias mais periféricas, uma viagem, de ida e volta à cidade de Castelo Branco, poderá custar mais de 5 Euros e o passe mensal mais de 75 Euros (Anexo VII).

Os itinerários das carreiras permanecem há já várias décadas sem que tenham sido efectuados os ajustamentos adequados. Pontualmente, alguns deles foram tornados ainda mais extensos.

Esta situação é comum aos transportes escolares sendo, no entanto, ainda mais grave em alguns circuitos especiais para os transportes escolares (Anexo VIII).

A articulação entre os diferentes modos de transporte público e entre as carreiras de diversos tipos de transporte (urbanos, locais, inter-urbanos e regionais e expressos) é deficiente (PLANRAIA/CMCB, 2004).

O transporte particular representa uma importância cada vez maior na mobilidade das populações que residem nas freguesias rurais do concelho por apresentar graus de liberdade mais elevados, maior flexibilidade e ganhos de tempo muito significativos nas deslocações. A quase totalidade dos aglomerados do concelho localiza-se a menos de 30 minutos da cidade de Castelo Branco.

Segundo informação retirada dos censos de 2001, na região, as deslocações em transporte colectivo e a pé representavam cerca de 18% e 24% do total, respectivamente. As deslocações a pé eram mesmo maioritárias em alguns concelhos, como Oleiros, Idanha-a-Nova e Penamacor, e em algumas freguesias rurais dos restantes concelhos.

Segundo a matriz origem-destino das deslocações entre concelhos da Direcção Geral dos Transportes Terrestre, as deslocações em transporte individual com origem e destino no distrito de Castelo Branco representavam 74%, enquanto que para o transporte colectivo de passageiros esta parcela era de apenas 23%. Todavia em alguns concelhos o peso dos transportes públicos era de cerca de 30% (Proença-a-Nova, Castelo Branco, e Covilhã), e em outros mais de 50% (Penamacor).

O município não dispõe de plano municipal de mobilidade e transportes, nem de um plano municipal de transportes escolares.

8.Melhoria dos sistemas de transportes nas áreas rurais em declínio

O sistema de transportes colectivos nas áreas rurais necessita de uma profunda reorganização que introduza benefícios reais para os utentes e para o mundo rural, caso contrário estará a contribuir para o seu despovoamento.

A melhoria dos sistemas de transportes nas áreas rurais, sobretudo nas que se encontram em declínio, pressupõe a intervenção em várias componentes do sistema, de forma a

corrigir e travar o agravamento dos problemas existentes e a antecipar problemas latentes.

A-Ao nível do quadro institucional

A1-Ao nível da regulação do sector poderá ser introduzida maior flexibilidade para que outras entidades de direito público, com ou sem fim lucrativo, possam aceder ao transporte público colectivo de passageiros ligeiros e pesados.

A2-O acesso ao mercado deve ser facilitado a outros operadores de transporte para que possam desenvolver actividades fora dos eixos de transporte com maior rentabilidade.

A3-Deverá ser introduzida a obrigatoriedade de planos de mobilidade e transporte ao nível regional e municipal, que permitam um melhor conhecimento das necessidades efectivas da procura e um melhor ajustamento e adaptação da oferta de transportes e a definição de parâmetros de qualidade para o sistema, para que possa ser prestado o financiamento público adequado e o lançamento de programas financeiros.

A4-As autarquias deverão dar maior importância às questões da mobilidade e dos transportes e intervir no mercado de transportes públicos de passageiros, seja pela concessão de novas linhas seja através da prestação de serviço próprio³.

A5-As funções de fiscalização, embora previstas na lei, são praticamente inexistentes e estão confinadas à verificação dos requisitos para acesso à actividade e ao mercado. Na ausência de planos e estudos dificilmente se poderá avaliar o ajustamento entre a procura e a oferta de transportes e dificilmente se poderá ajuizar sobre a adequabilidade dos itinerários das carreiras ou sobre a necessidade de designar novos itinerários de serviço público.

As funções de fiscalização deverão ser colocadas ao serviço dos objectivos e dos princípios estabelecidos na Lei de Bases. A livre iniciativa dos operadores na organização dos sistemas de transportes poderá criar disfunções que terão como

³ Com o objectivo de eliminar as assimetrias no acesso aos transportes públicos nas freguesias mais isoladas do concelho a Câmara Municipal da Azambuja criou um serviço de transporte gratuito no ano de 2006 (<http://www.cm-azambuja.pt>)

consequência o desaparecimento dos transportes públicos colectivos nas áreas rurais em declínio.

A6-A legislação deve permitir que os CCT, a maior rede de distribuição do país, pudessem efectuar o transporte de pessoas mediante o pagamento da viagem, no quadro da distribuição postal, como acontece em alguns países.

A7-Consagrar a existência de uma categoria especial de transportes públicos designada de “transporte social” e definir o seu conteúdo, as modalidades de financiamento bem como a forma como podem ser desenvolvidos e o tipo de operadores que os poderão prestar.

B-Ao nível do financiamento

B1-As áreas rurais necessitam de esquemas de financiamento dos transportes adaptados à sua situação em concreto. É importante criar um programa que estabeleça apoios fiscais e financeiros às empresas, aos municípios, às associações, aos utentes e aos privados que façam uso comum de transportes particulares.

B2-Introduzir combustíveis a preços reduzidos para circuitos classificados de interesse público, e de tarifas especiais para alguns segmentos mais carenciados das populações como a “tarifa idoso” e o “passe rural”, entre outros.

B3-Na compra de algumas viaturas para circuitos de interesse público reduzir a carga fiscal sobre as viaturas⁴.

C-Ao nível das infra-estruturas de transporte

C1-A definição de eixos estruturantes de transportes colectivos e a correspondente melhoria do serviço das infra-estruturas (correção de traçados, melhoria de pavimentos, etc.) é fulcral para incrementar a qualidade do serviço, através da redução

⁴ Semelhante ao que o Estado pretende legislar para os transportes escolares em que quer isentar de imposto automóvel os veículos adquiridos pelas câmaras municipais para o transporte escolar.

dos tempos de percurso e das economias que são introduzidas no sistema, melhorando a atractividade e a rentabilidade dos transportes colectivos nas áreas rurais em declínio.

D-Ao nível da adequação dos sistemas existentes

D1-Flexibilizar a oferta de transportes públicos nas áreas rurais é condição sine qua non se poderá melhorar a qualidade do serviço.

D2-A definição de eixos estruturantes de transportes públicos, no quadro dos planos regionais e municipais de transportes, onde a oferta em veículos de maior dimensão possa ser concentrada e incrementada; seja efectivamente reduzida a extensão dos itinerários, proporcionado frequências de carreiras e horários mais ajustados às necessidades das populações são aspectos a ter em atenção para a melhoria efectiva do sistema de transportes. Nestes corredores deve ser mantida a rigidez indispensável aos ganhos efectivos do sistema (horários, paragens, velocidades de percurso)

D3-Deixar para outros operadores de transporte, com veículos de menor dimensão, itinerários com menor rentabilidade e que se articulem com os eixos estruturantes anteriormente referidos.

D4- Criar serviços de transporte porta a porta com carácter regular ou ocasional, com ou sem itinerário definido, com marcação e reserva prévia, ou introduzir, onde for possível e adequado, soluções do tipo *dial-a-ride*.

D5-Criar centrais de mobilidade nas áreas rurais que possam gerir os sistemas menos convencionais de transporte público, fazendo uso das tecnologias de comunicação.

D6-Melhorar a articulação entre os diferentes operadores de transporte.

9. Conclusão

Para melhorar os actuais sistemas de transporte nas áreas rurais em declínio são necessárias intervenções no quadro institucional possibilitando o acesso ao mercado e às actividades a outros operadores; o desenvolvimento de estudos e planos de mobilidade e

transportes a nível regional e municipal e uma maior atenção por parte das entidades responsáveis. Ao nível do financiamento é importante desenvolver esquemas de co-financiamento adequados, que partilhem de forma equitativa os custos do sistema, e esquemas de apoio fiscal e financeiro aos operadores de transporte. Ao nível das infra-estruturas de transporte é fundamental a definição de eixos estruturantes de transporte colectivo e proceder à melhoria das vias rodoviárias de forma a alcançar os ganhos de tempo significativos e melhoria da qualidade do serviço. A adequação dos sistemas de transportes existentes através da flexibilização da oferta, da melhoria de articulação entre operadores e da introdução de soluções inovadoras de transporte (*dial-a-ride*, porta-a-porta com marcação e reserva, etc.), pode contribuir para a melhoria dos sistemas de transporte nas áreas rurais.

10. Bibliografia

Alves, R. (2000) – “Transportes e gestão territorial “flexível”na Beira Interior”, Comunicação apresentada ao Seminário Transportes e Desenvolvimento Regional, PRODAC, ESTCB/Castelo Branco.

Alves, R. (1998) – “Transportes e acessibilidades nas áreas rurais. Problemas, oportunidades e desafios”, Comunicação apresentada ao VIII Encontro Nacional da APDR, Vila Real.

Conference Régional des élus de la Capitale-Nationale (2004) - Étude sur le financement du transport des personnes en milieu rural dans la région de la capitale-nationale, Quebec.

DATAR / DTT/ADEME (2004) – Service a la demande et transports innovants en milieu rural: de l’inventaire a la valorisation des experiences.

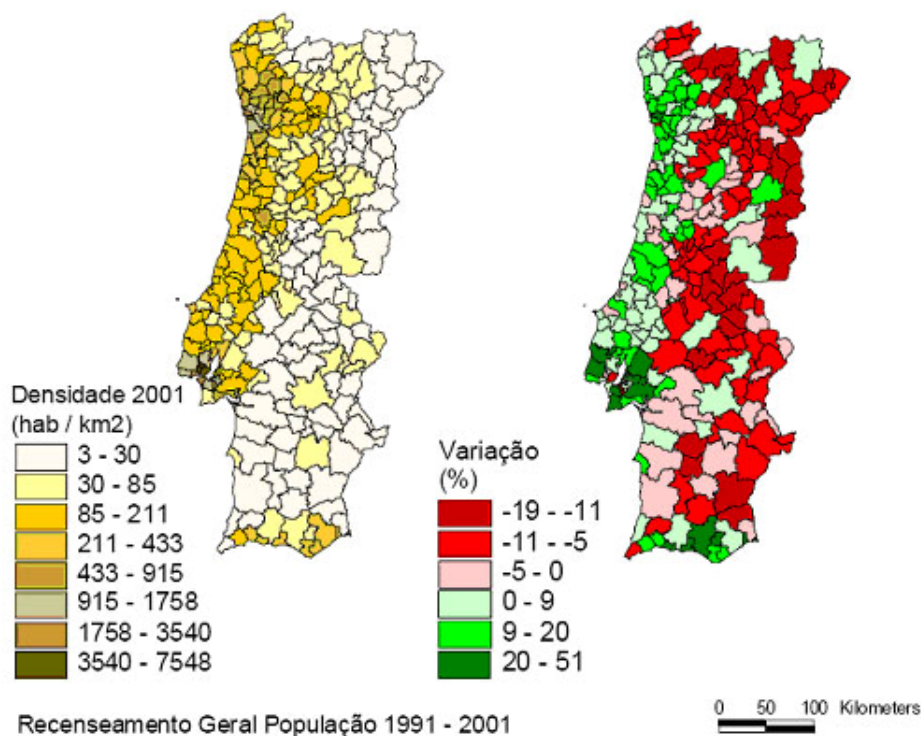
DEPARTMENT FOR TRANSPORT (2003) - Evaluation of Rural Bus Subsidy Grant and Rural Bus Challenge. London.

DEPARTMENT FOR TRANSPORT (2003) - Good practice guide. London.

DGTT (2006) - Evolução do Sector de Transportes Terrestres - Documento de Síntese (1995-2004), Lisboa.

PLANRAIA/CMCB (2004) – Revisão do Plano Director Municipal de Castelo Branco, Estrutura Física do Território Municipal, Transportes e Comunicações.

PLANRAIA/CMCB (2004) – Revisão do Plano Director Municipal de Castelo Branco, Estrutura Funcional do Território Municipal, População, Povoamento e Condições sócio-económicas.

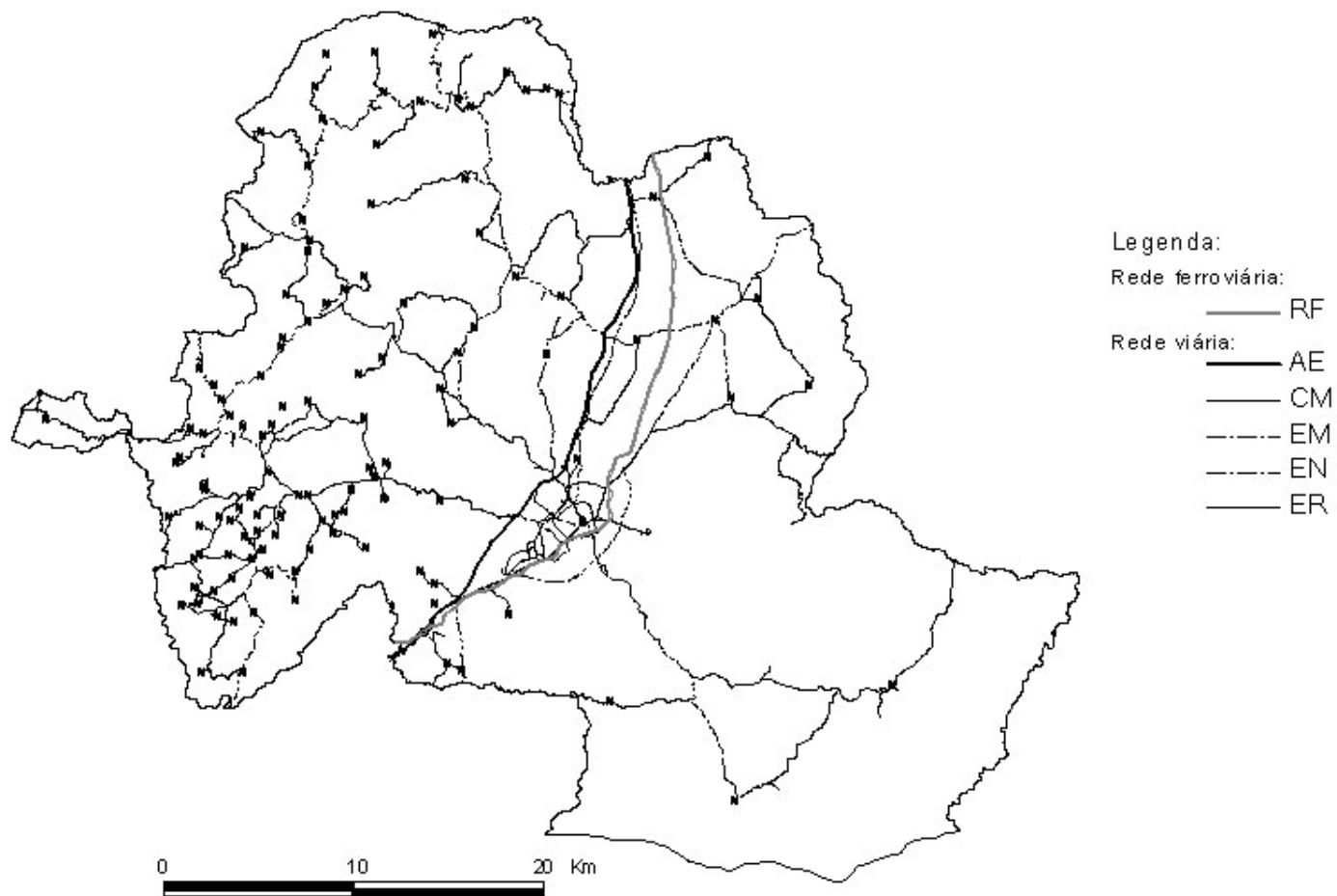


Anexo I – Densidade Populacional (2001) e variação da população residente por concelho (1991/2001)

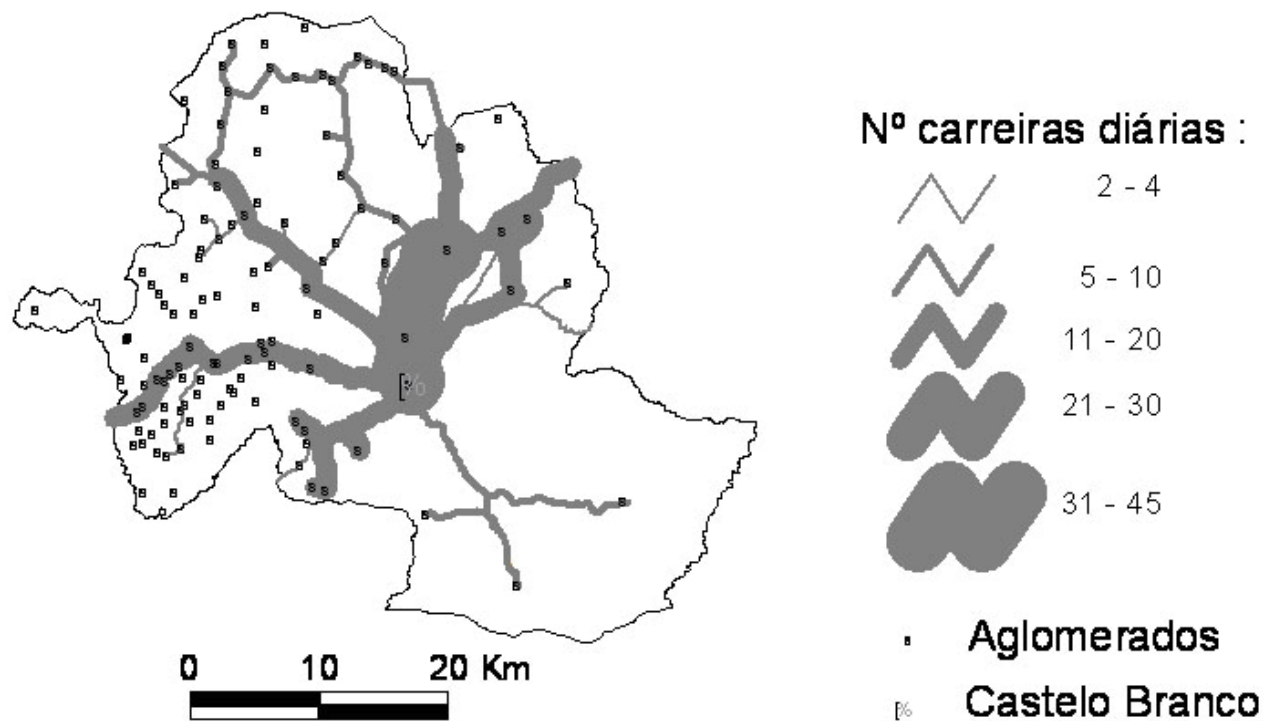
Lugares/Escalão de dimensão (nº de habitantes)	2001		
	Nº de lugares	População residente	
		v.a.	%
> 25000	1	30449	54,7
1000 a 5000	3	7083	12,7
500 a 999	11	7789	14,0
250 a 499	9	3326	6,0
100 a 249	17	2533	4,5
<100	72	3011	5,4
Isolados	-	1517	2,7
Total	113	55708	100

Fonte: INE

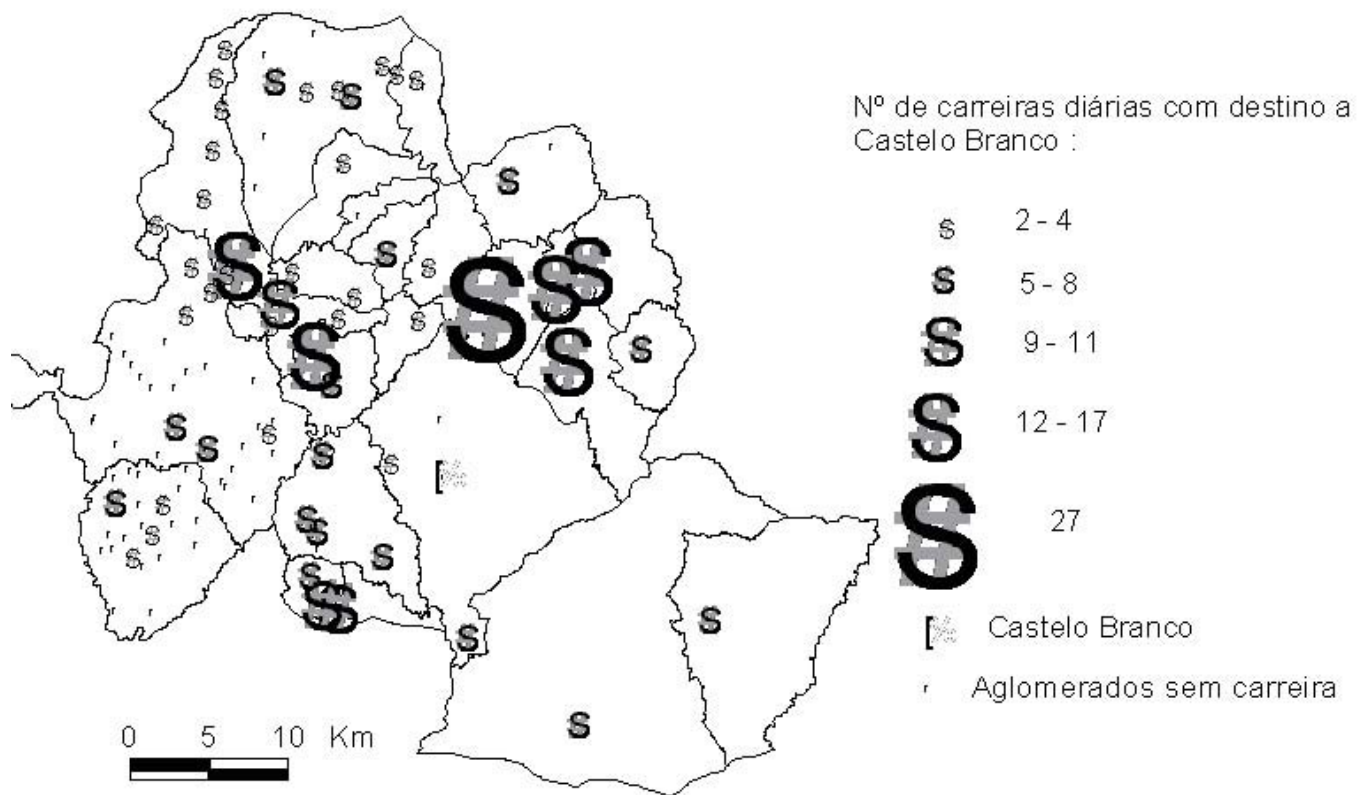
Anexo II - População residente no concelho de Castelo Branco por escalões de dimensão dos lugares em 2001



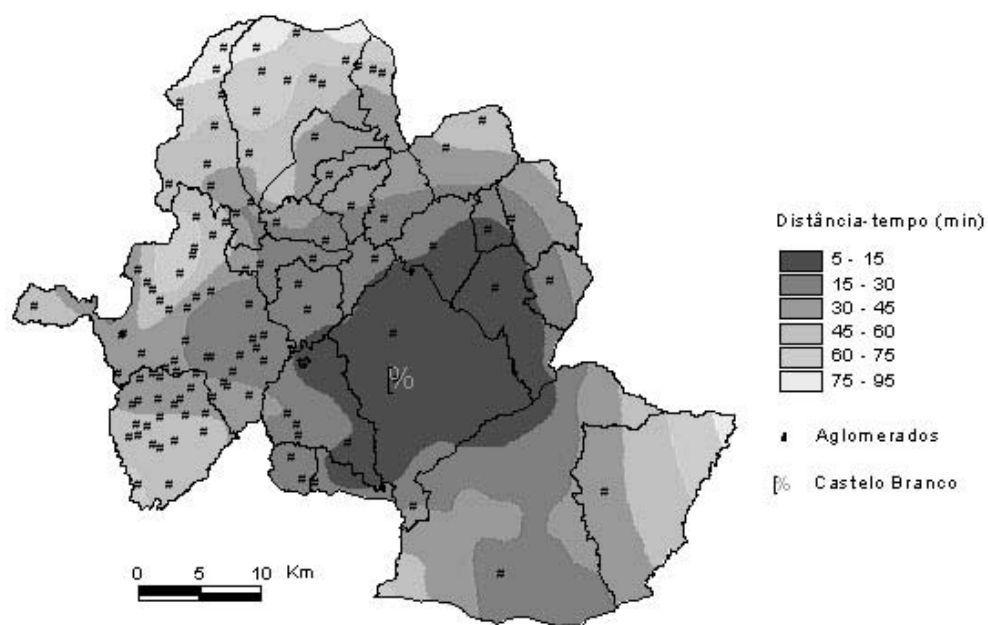
Anexo III - Vias de comunicação



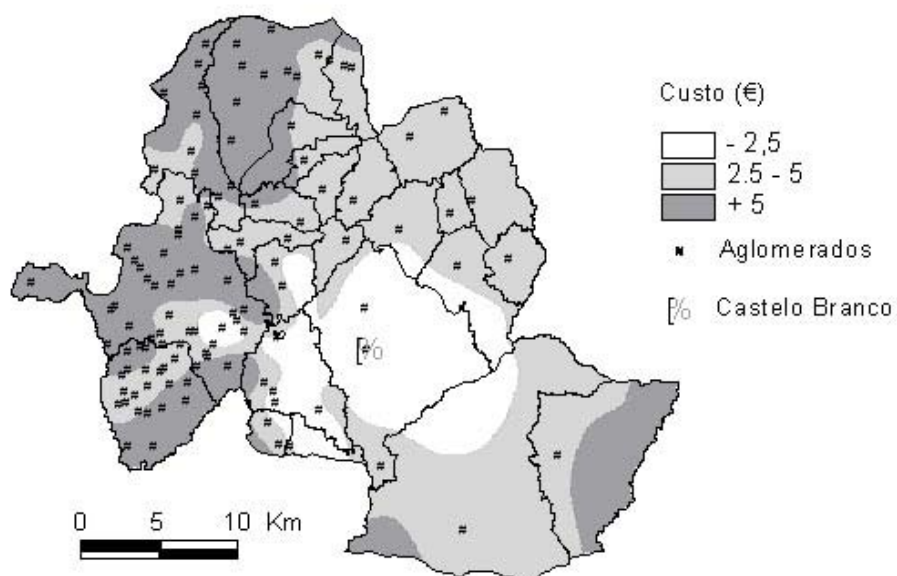
Anexo IV - Carreiras diárias em transporte público colectivo de passageiros em relação à cidade de Castelo Branco



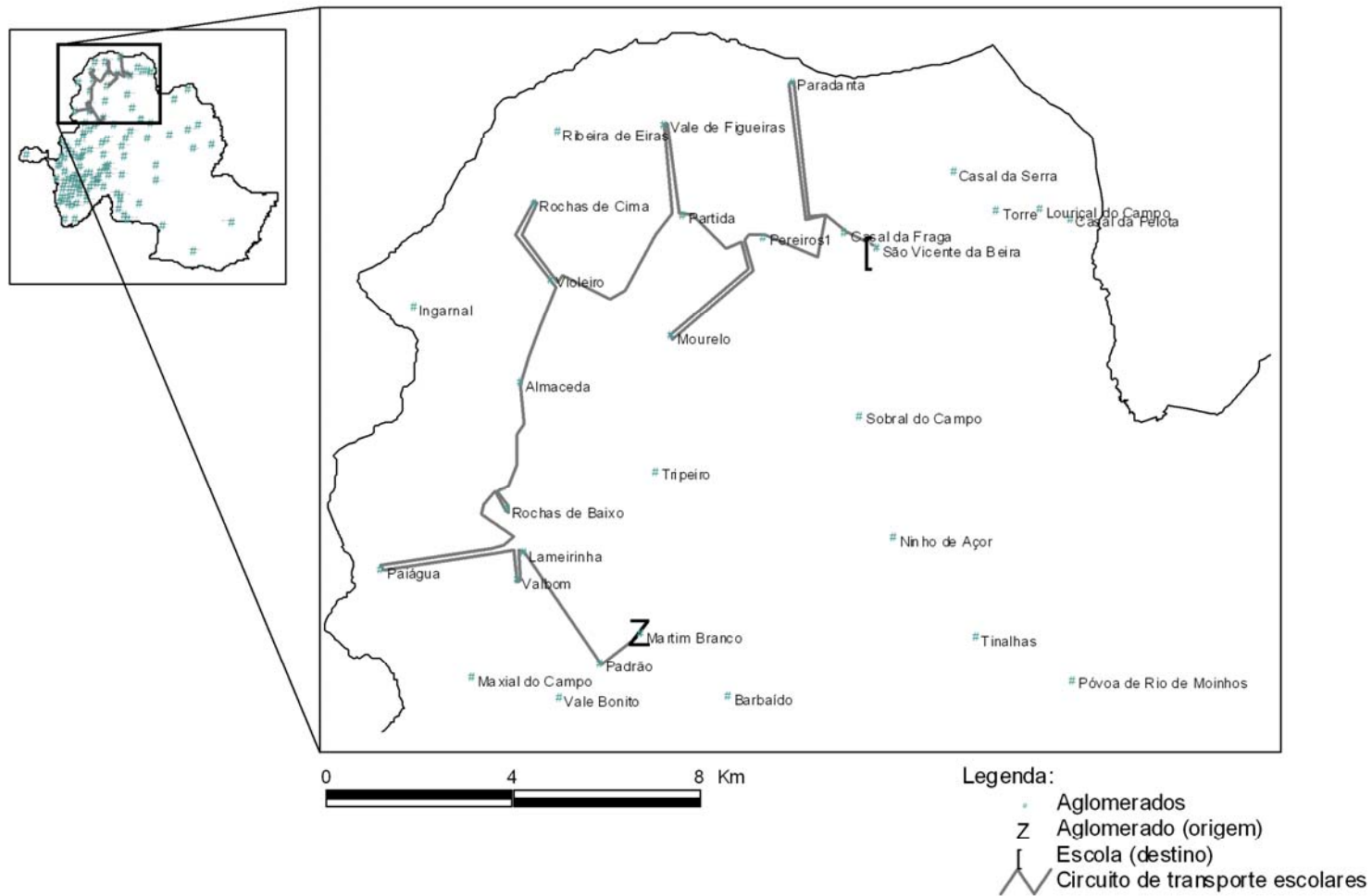
Anexo V - Carreiras diárias com destino a Castelo Branco por agomerado



Anexo VI - Distância-tempo em relação à cidade de Castelo Branco em transporte colectivo



Anexo VII - Custo da viagem em transporte público colectivo de passageiros em relação à cidade de Castelo Branco



Anexo VIII - Exemplo de circuito de transporte escolares (aprox. 50 Km)