# 3. EVOLUÇÃO E PLANEAMENTO DA REDE DE TRANSPORTES TERRESTRES EM PORTUGAL: OS DESÍGNIOS DA INTERVENÇÃO

A configuração e características da rede portuguesa de infra-estruturas de transportes terrestres é o resultado de esforços empreendidos por homens que, por razões económicas, políticas, sociais e/ou militares, foram (re)construindo ao longo do tempo uma malha viária condicionada por factores geográficos e pelos avanços técnicos, procurando responder a dinâmicas territoriais sucessivamente mais complexas.<sup>1</sup>

Herdou-se uma rede cuja estrutura actual revela um percurso de luta pela minimização dos tempos de deslocação e de combate à penosidade das viagens, em função do que, em cada momento, se julgava mais pertinente: ligar as áreas de maior densidade de ocupação, motivar o crescimento nas outras, responder a estratégias de (re)ordenamento do território nacional e/ou nas suas ligações com Espanha e à Europa ou, ainda, para satisfazer o capricho de alguns particulares e protagonistas da vida política e económica.

Sendo no passado que devem procurar-se as bases explicativas para a malha de infra-estruturas rodoviárias que servem hoje o território português, trata-se neste capítulo de recuar no tempo, para tentar perceber melhor quais as preocupações subjacentes às decisões que sucessivamente se foram tomando sobre esta matéria. Nesse sentido, em particular para os períodos anteriores ao século XX, justifica-se a consideração de alguns trabalhos de base nos quais se podem encontrar não só as ideias

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Quer se trate das pistas de caravanas nas estepes e nos desertos, quer dos caminhos que levam às feiras de Champanha, quer das grandes vias férreas de interesse comercial, o valor das estradas liga-se em todos os casos e em todas as épocas, não ao seu traçado, mas à necessidade que os homens têm de se servir delas. (FEBVRE, 1954: 687)

Do mesmo modo, quase meio século depois, CASTELLS (2000: 8) refere que [el] uso transforma la tecnología. (...) el internet que se pensó originalmente no es el internet que tenemos hoy día. (...) Entretanto (...) descubrieran una aplicación que se convirtió en la base de trabajo en el futuro en la base de nuestra vida actual: el correo electrónico.

fundamentais sobre a evolução das estradas, do caminho de ferro e do transporte fluvial em Portugal, como um vasto espólio de fontes colhidas pelos autores. Entre eles, destacam-se os de Godofredo FERREIRA, sobre a "Mala-posta em Portugal" (1946), o de Teodoro de MATOS, que em 1980, defende uma tese sobre os "Transportes e Comunicações em Portugal, Açores e Madeira (1750-1850)" e o de Fernanda ALEGRIA, de 1990, com o tema "A Organização dos Transportes em Portugal (1850-1910). As vias e o tráfego", este focando com maior pormenor a problemática do caminho de ferro. Tal como argumentam estes e outros autores, só no século XIX se terão verificado alterações de maior significado na rede de transportes terrestres², pelo que, esta constituirá a data de partida para uma leitura mais fina sobre as preocupações subjacentes às alterações das condições de acessibilidade.

Admitindo então, que uma rede de transporte terrestre constitui um importante elemento para a compreensão da organização do território, porque nele se articula como causa e/ou efeito das suas dinâmicas; que as vias de comunicação são elementos do território que podem resultar de processos casuísticos e de formas de pensar as organizações espaciais em contextos económicos e sociais específicos; que a rede de estradas portuguesa apresenta uma configuração caracterizada pela maior densidade de estradas no litoral, e sua rarefacção à medida que se caminha para o interior do país, acompanhando a distribuição dos principais aglomerados populacionais e, finalmente, que das mais recentes intervenções por parte do poder público é possível extrapolar preocupações, sobre a função das novas vias enquanto veículo para a melhoria das deslocações, mas também para a geração de oportunidades, sendo frequente a alusão ao seu papel para a redução dos efeitos de interioridade e das assimetrias regionais. Tentar-

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Recordem-se a este propósito as fases propostas por TOLLEY e TURTON (1995: 333-335) – referidas no capítulo 2 (item 2.3.2) – os quais resumiram em quatro fases fundamentais a evolução das políticas de transportes na Europa: a fase do caminho de ferro de 1830 aos primeiros anos do século seguinte; a fase da protecção, de 1918 a 1945, caracterizada pelo desenvolvimento de novos modos de transporte essencialmente virados para o serviço público; a fase do planeamento, após a Segunda Grande Guerra, na qual assume grande importância o papel da administração dos transportes, tendo como principais objectivos reestruturar o caminho de ferro, reorganizar os transportes colectivos nas cidades e refazer a economia no pós-guerra; e, finalmente, a fase da contestação com o desenvolvimento de processos que procuram o cumprimento das obrigações e a eficiência dos sistemas de transporte.

se-á perceber melhor quais as preocupações que consubstanciaram este quadro, e confirmar o que já vários autores escreveram sobre o assunto: a rede de hoje decalca, na sua estrutura fundamental, muitos dos traçados definidos na época romana<sup>3</sup> e, já nessa altura, podia verificar-se o efeito multiplicador das infra-estruturas de transportes, ao gerarem oportunidades em âmbitos diferentes daqueles para que foram concebidas, nomeadamente na economia<sup>4</sup>. Dito de outra forma, reconstituir comparativa e sinteticamente um percurso de cerca de dois séculos de intervenção em matéria de transportes, e procurar avaliar nesse quadro os objectivos e princípios subjacentes à implantação da rede de estradas nacionais em Portugal, constitui o repto da reflexão que aqui se propõe.

Assim sendo, este capítulo divide-se em dois períodos fundamentais: a rede de estradas antes e depois da motorização. Dentro de cada um deles, fizeram-se sub-divisões, em função dos acontecimentos que se consideraram mais pertinentes. Para o primeiro admitiram-se dois momentos: de meados do século XVIII aos anos 40 de oitocentos e do governo de Costa Cabral (1842-1846) à implantação da I República (1910). Para o segundo, abordam-se os antecedentes do Plano Rodoviário Nacional (PRN) de 1945 (desde a constituição da Junta Autónoma de Estradas em 1927), o PRN de 1985, a adesão de Portugal à Comunidade Europeia e o PRN 2000, acções que

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Deve-se aos romanos o primeiro sistema de viação que se elevou acima das comunicações locais (...). Até meados do século XIX, algumas dessas estradas calcetadas com grandes lajes, continuaram a servir e ainda hoje, nalguns lugares, todo o fluxo da tracção mecânica (...). O traçado das vias romanas principais não se afasta muito do das linhas férreas e grandes estradas modernas. (Orlando Ribeiro in DAVEAU, 1999: 875).

Ferreira de ALMEIDA (1978: 158) considera que [a] história das vias medievais é difícil, porque a viação romana está por estudar (...) as direcções das vias romanas, conhecidas, continuam a ser seguidas na Idade Média (...) a história atribulada da viação medieval minhota, no sentido norte-sul, digamos até ao século XI [revela que] os grandes caminhos eram pelo interior. De Viseu ou Lamego a Guimarães-Braga, por Entre-os-Rios e Marco de Canavezes.

De qualquer modo (...) na época românica podemos começar a falar da atlantização da rede viária que os caminhos, na direcção este-oeste, para os portos e centros abastecedores de pesoado e de sal, vêm ainda acentuar mais. Estes marginam, habitualmente, os rios, exceptuando o Douro, onde a navegação imperou. Até os rios Minho, Lima e Douro, sobretudo, serviam os transportes e comunicações neste sentido. (ALMEIRA, 1978: 160)

enformam o cenário das políticas dos transportes em Portugal na viragem para o século XXI.

### 3.1 A REDE DE ESTRADAS PORTUGUESA ANTES DA MOTORIZAÇÃO

#### 3.1.1 Uma rede de estradas subsidiária da navegação fluvial

Até à segunda metade do século XVIII, altura em que entrou em serviço a malaposta para o transporte do correio, as deslocações em Portugal faziam-se a pé, com o recurso a animais e por via fluvial, confinando-se a espaços muito restritos. De facto, da comparação entre o "Itinerário Terrestre de Portugal" de 1748, da autoria de João Baptista de Castro, com a última edição desse documento, de 1844, MATOS (1980: 25) verifica que o número de estradas novas é insignificante.

Com D. Maria I, a partir de 1780, é possível observar um conjunto de acções e obras, como a construção de pontes, a realização de projectos para a estrada de Lisboa a Coimbra (que só viria a ficar pronta 18 anos depois) e outras estradas, nomeadamente na área do Douro as quais, apesar de circunscritas a pequenas parcelas do território, dão conta da necessidade de promover determinadas ligações. De facto, em 1781, Miguel Pereira Pinto Teixeira, consubstancia estas necessidades e preocupações na "Informação sobre as providências que parecem necessárias para a abertura e conservação das

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Sobre as estradas construídas por estes povos Maurice FABRE (1965: 12) refere que a (...) estrada romana está, antes de mais, ao serviço do exército, mas quase ao mesmo tempo, o que é natural, passa a servir a economia.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Godofredo FERREIRA, refere-se às precárias condições em matéria de infra-estruturas para o transporte do correio em Portugal dizendo que: [durante] quási dois séculos – de 1520 a 1798 – parece que o transporte de cartas em Portugal se efectuou ùnicamente a pé e a cavalo, pois não conhecemos documento em que se faça referência à utilização de carros para o efeito, como acontecia noutros países da Europa. Em passo de almocreve (...) os peões palmilhavam, de mala às costas, os caminhos que ligavam as povoações de pequeno tráfego. Entre as localidades mais importantes o correio era carregado a dorso de pachorrentos muares, cuja andadura pouco excedia a dos peões (...) (FERREIRA, 1946: 30).

Estradas Reais", preconizando não só um conjunto de medidas para a construção e conservação de estradas, como também um plano sobre aquela que, em sua opinião, deveria ser a rede nacional. Desse plano constam sete eixos fundamentais, dos quais quatro a partir de Lisboa e três do Porto. Os eixos centrados em Lisboa têm por destino, além da Aldeia Galega (na saída para Espanha), Valença, Faro e Chaves (passando por Viseu), e do Porto<sup>6</sup> irradiam vias para Caminha, Chaves e Bragança (MATOS, 1980: 32). Apesar de nunca ter sido implementado, é interessante reter quatro ideias fundamentais sobre este "plano" concebido por Pinto Teixeira: em primeiro lugar, a presença de uma rede encabeçada por Lisboa e Porto; o detalhe da rede no noroeste que pode revelar a existência de aglomerados e actividades de certa importância no contexto regional; a escassez de ligações para o interior, de que são excepções Bragança e a estrada para Faro, passando por Évora e Beja e, finalmente, derivada das anteriores, uma imagem de conjunto para o território nacional que na sua maioria corresponde, em traços gerais, às ligações fundamentais consignadas no actual Plano Rodoviário Nacional de 2000.<sup>7</sup>

Em 1788, José Diogo Mascarenhas Neto publica o "Método para Construir as Estradas em Portugal", atribuindo maior importância à construção da estrada Lisboa/Coimbra, na qual se viria a introduzir o serviço da mala-posta que, além do correio, fazia também o transporte de passageiros. Com apenas quatro lugares, raramente tinha a lotação esgotada, excepto no início e encerramento das aulas da Universidade de Coimbra. A reduzida procura do transporte a longas distâncias, pode ter origem nos elevados preços praticados e nos perigos das viagens, o que, de alguma forma, poderá consubstanciar a ideia de que também não haveria motivo para se encetar

\_

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> A ligação entre o Porto e Caminha faz-se por Vila do Conde, Barcelos e Ponte de Lima; entre o Porto e Chaves, por Guimarães e Barroso e, entre o Porto e Bragança, por Penafiel, Amarante, Vila Real e Mirandela.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Do mesmo modo, se se recuasse à Idade Média, ainda que apenas para o caso do noroeste, as vias que apresentavam uma maior utilização, são exactamente as que faziam a ligação entre o Porto e Braga e entre a primeira e Guimarães (ALMEIDA, 1968: 78), ou ainda a ligação entre o Porto e Viana, passando pela Póvoa de Varzim e Esposende (MORENO, 1986: 78).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> FERREIRA, 1946: 33 e 34

grandes esforços no sentido de aumentar a oferta. Mesmo assim, reconhecia-se a premência de melhorar a circulação, por forma a responder às necessidades do sector económico<sup>9</sup>. De facto, nesse mesmo ano, a Rainha ordena a construção de estradas no Alto Douro que facilitem, conjuntamente com o transporte fluvial, a circulação e comercialização dos produtos agrícolas, nomeadamente o vinho, <sup>10</sup> cuja exportação, pela Barra do Douro, vinha registando aumentos desde a constituição da Companhia Geral da Agricultura dos Vinhos do Alto Douro (1756).

As intervenções na rede de estradas, muito restrita em termos de cobertura territorial<sup>11</sup> e sem uma orientação global aceite, marcam a viragem para o século XIX, numa altura em que, como se ilustra a propósito do parco sucesso da mala-posta entre Lisboa e Coimbra, o português (...) bisonho e pouco afeito a viagens, não acolheu a iniciativa com o interesse que seria necessário para que ela pudesse manter-se e progredir (...).<sup>12</sup> De qualquer forma, a Carta Militar das Principais Estradas de Portugal de 1808 (figura 3.1), apesar de não revelar o estado e as características das ligações em questão,<sup>13</sup> deixa perceber a presença de uma rede relativamente densa (o que não

\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Em 1786, Baltazar da Silva Lisboa refere-se às estradas asperas e cansadas que servem de constantes barreiras para impedir toda a comunicação com os povos que devem entreter o seu comércio para viverem na abundância. (MACEDO, 1982: 141)

No "Alvará mandando construir estradas no Alto Douro", de 13 de Dezembro de 1788 pode ler-se: [eu] a Rainha Faço saber aos que este Alvará virem: que sendo plenamente informada, de que havendo-se difficultado pelas ruinas, em que se achão as estradas, que decorrem por huma, e outra parte do Alto Douro, o beneficio commum dos Lavradores de Vinhos daquelle districto, e das mais pessoas, que commerceão neste genero, fazendo-se por effeito das referidas ruinas muitas vezes impossivel, que no proprio, e opportuno tempo cheguem os Vinhos aos sitios dos embarques; e sendo deste inconveniente tambem huma das causas principaes a de não haver na longitude daquelle districto huma estrada, que sirva de auxilio á Navegação dos barcos que sobem e descem pelo rio Douro nos tempos em que a nimia abundância, ou a grande falta de águas delle difficultão a sua prompta Navegação: Tendo tomado em consideração este importante objecto, e as grandes vantagens, que hão de rezultar á Agricultura, e ao riquissimo Commercio dos Vinhos do Mesmo Alto Douro: Sou Servida ordenar, como por este Alvará Ordeno, que se construão as referidas estradas (...) (Collecção da Legislação Portuguesa, 1775-1790, Lisboa, 1828: 532)

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Em 1804 Link dizia, acerca das estradas: "estradas e calçadas recentemente construídas vêem-se em muitos pontos do País, mas em parte alguma têm mais de uma milha de extensão (...)" (Orlando Ribeiro in DAVEAU, 1999: 852)

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> FERREIRA, 1946: 51.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Em 1820, Acúrsio das Neves refere-se aos transportes no interior do país, dizendo que (...) as estradas de Portugal sejam com mui pouca excepções, as piores da Europa; que as pontes e outras obras de publica utilidade estejam em abandono ou sejam raras na maior parte do Reino. Daqui vem que este pais (...) retalhado por um grande número de rios e com excelentes portos, oferecendo tantos meios de

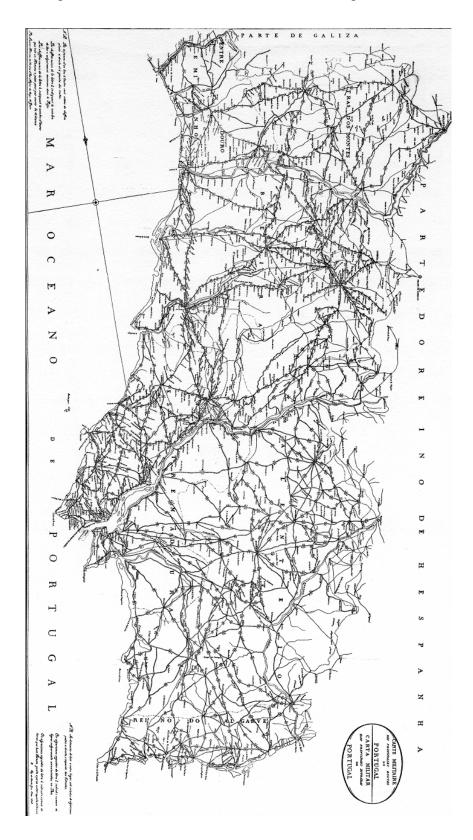
significa de qualidade) que cobre de uma forma bastante homogénea o território português. Esta observação pode confirmar-se com os tempos de viagens do correio expresso entre Lisboa e as capitais de distrito (figura 3.2), uma vez que, se entre a capital e o Porto a viagem é de 3 dias, até Bragança a diferença é de apenas mais um dia e duas horas, o que revela a possibilidade de fazer o trajecto pelo interior, desenvolvendo um percurso de comprimento inferior ao actual, <sup>14</sup> daí a menor diferença de distância-tempo.

É necessário, porém, acautelar estas observações, até porque como revela a rede da distribuição do correio em Portugal em 1818 (figura 3.3), o serviço a partir de Lisboa fica-se pela ligação a Viseu/Castelo Branco e, uma outra, em direcção a Faro, por Évora e Beja. O território a norte do Douro, talvez pela distância que o separa da capital do reino e pelas dificuldades de atravessamento do rio Douro, apresenta um serviço da responsabilidade dos Correios Assistentes ou Comarcas, sendo particularmente densa entre o Porto e as sedes concelhias do noroeste. Admite-se portanto, que o cálculo das distância-tempo para alguns casos (como no da ligação Lisboa/Bragança) terá sido apenas aproximado.

transporte e de um comércio florescente no interior e para Espanha vê estagnada por falta de comunicações huma grande parte dos seus frutos no próprio solo em que foram produzidos como acontece na Beira Alta e Tras-os-Montes em quase todo o Alentejo e mesmo no interior das províncias marítimas. (MACEDO, 1982: 142)

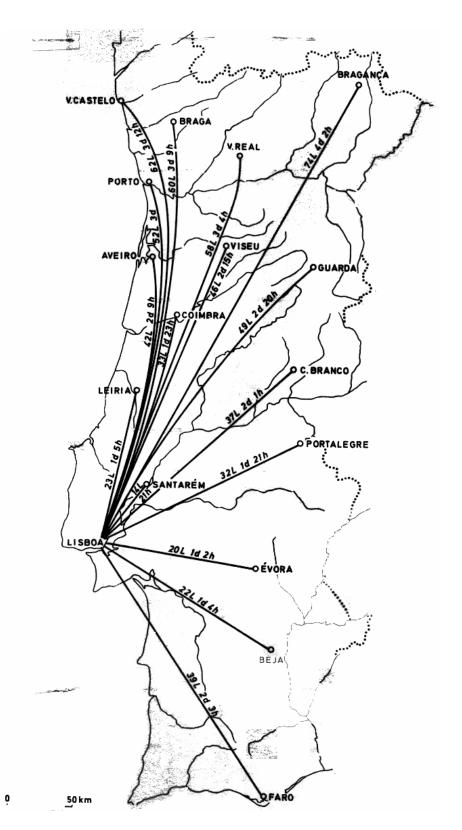
<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Note-se que para as distâncias assinaladas no mapa de 52 léguas entre Lisboa e Porto e de 74 léguas entre Lisboa e Bragança, corresponde actualmente, segundo indicação do ACP (edição de 2000/2001), 317 e 498 Km, respectivamente.

Figura 3.1 – Carta Militar das Estradas de Portugal (1808)



Fonte: MACEDO, 1982

Figura 3.2 – "Tempo que um correio expresso levaria de Lisboa às capitais de distrito" em 1810



Fonte: MATOS, 1980: 479

T) H S T  $\triangleright$ CA MUTUA CORRESPO

Figura 3.3 – Comunicações postais de Portugal em 1818

Fonte: FERREIRA, 1846: 70 e 71

Nota: a rede de distribuição paga pelas Comarcas é representada a traço simples, e a rede da Administração Geral com traço mais espesso

Mas terá sido a partir do triunfo do Liberalismo, em 1834, que se verificou um surto de reflexões e acções que revelam, ainda que essencialmente centradas no problema da classificação das estradas, o esforço de definir os objectivos e princípios orientadores da construção da rede viária. Baseada na lei de 19 de Dezembro de 1834, a lei de 12 de Março de 1835 cria a Comissão de Melhoramentos de Comunicação Interior a qual devia elaborar um plano de transportes que envolvesse os diversos modos, devendo também propor as dimensões para cada classe das estradas classificadas. Mascarenhas Neto protagoniza esta tarefa, e classifica as estradas de reais (todas as que ligam Lisboa às capitais de distrito), de comércio (ligam as cidades e vilas com pelo menos 500 fogos), as públicas (estabelecem a ligação a localidades com pelo menos 300 fogos) e, finalmente, as restantes que designa por estradas de vizinhança.

O ânimo criado em torno desta iniciativa mereceu um "Voto de confiança dado pelas Camaras ao sr. Ministro do Reino" no mês de Maio de 1835, ao considerar-se que, desta forma, (...) vão-se facilitar as operações commerciaes, e diminuir as despezas de transporte, as quaes tem a mesma influencia directa sobre os preços que uma reducção no custo da produção (...) vai medrar a civilisação com o comercio reciproco das povoações, vão desenvolver-se os principios de sociabilidade, tolerancia, e liberdade pela communicação dos individuos (...) vai amenisar-se a face rude e escabrosa deste paiz (...)<sup>16</sup>.

A ideia de definir uma rede em função da dimensão dos aglomerados e das necessárias transacções económicas parece nortear as intenções de melhorar as condições de acessibilidade, mas também se vislumbram outras resultantes quando se alude a "princípios de sociabilidade e tolerância", tão invulgares nos textos consultados sobre estas matérias até àquela data.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> A Comissão de Melhoramentos de Comunicação Interior era um órgão de (...) de carácter consultivo, [que tinha] por fim elaborar um plano geral de estradas, pontes, encanamentos, canais e portos, (...) propor um método de um provisional e imediato melhoramento da navegação dos rios, das estradas e pontes existentes. (Colecção Official de Legislação Portuguesa, citada por MATOS, 1980: 38).

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Diário do Governo, nº 112, 13/5/1835: 474.

O ano de 1835 ficou ainda marcado pela proposta para a introdução do caminho de ferro em Portugal. A inovação associada a este novo meio de transporte, de resto como já vinha acontecendo com os projectos de construção de estradas, motivou vários movimentos críticos que confrontaram, por um lado os defensores que reconheciam os benefícios que daí advinham para a melhoria das condições de circulação de pessoas e mercadorias e, por outro, contracorrentes movidas pela desconfiança sobre os seus efeitos para a sociedade, estes convencidos da utopia do projecto (ALEGRIA, 1990: 49).

Nos cerca de 10 anos que se seguiram, além de importantes contributos para a produção de legislação sobre os procedimentos para a construção e melhoramento das estradas<sup>17</sup>, o tom das intervenções mantém-se no essencial. Instado pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino a rever o plano de estradas, Mouzinho da Silveira, em 1839, apela à necessidade de compilar informação, quer à escala nacional, quer local, que revele os recursos existentes e as carências em transportes e noutros domínios de âmbito público, por forma a encetar acções e investimentos mais eficazes.<sup>18</sup>

De finais do século XVIII até à década de 40 de oitocentos, a discussão em matéria de definição da rede de estradas, apesar de largamente subsidiária do desenho das vias fluviais, centrou-se essencialmente na dicotomia entre a necessidade de promover uma rede para ligar as áreas mais importantes (entenda-se de maior dimensão

-

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Veja-se a este propósito, por exemplo o contrato para a construção da estrada Lisboa/Porto (Diário do Governo nº 83 de 10/4/1837) e os problemas de expropriações que se lhe associaram (Diário do Governo nº 245 de 15/10/1836), os quais, entre outros motivos, terão contribuído para o empasse no andamento das obras.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Parece-me impossível formar-se um plano (...) enquanto o Governo não possuir do mesmo país uma descrição exacta, circunstanciada e cabalmente desenvolvida da qual possa coligir não só as necessidades gerais mas também as locais e bem assim os meios pelos quais todas e cada uma das localidades podem melhor contribuir para a feitura dos tais melhoramentos e seu futuro entretenimento e progressiva melhoria (...) dar algum movimento às produções agrícolas e algum começo de vida ao comércio interior são os objectivos urgentes a que são exclusivamente aplicados os poucos fundos votados e desgraçadamente quase nunca satisfeitos para as outras obras públicas gerais do Reino (MATOS, 1980: 47 e 49).

demográfica e, portanto, com maior volume de deslocações) e/ou com a necessidade de alargar mercados para as produções locais.

#### 3.1.2 Da importância do caminho-de-ferro à concorrência pelo automóvel

No Governo de António Bernardo da Costa Cabral (1842-1846), o Diário do Governo de 5 de Agosto de 1843 dá conta, no capítulo I, "Das obras de communicação e dos meios para a sua execução", esclarecendo os contributos que os cidadãos deverão dar para a construção de estradas em todos os distritos, nomeadamente através de impostos e trabalho nas obras, e definem-se as tabelas de preços para as "barreiras" nas estradas e para as "portagens" nas pontes. Ainda neste mesmo documento, dois diagramas esboçam o que se deveria entender por "Systema de estradas principaes directas de Lisboa para as capitaes de districto, e mais pontos de primeira importancia" (mapa nº1: 1260) e por "Estradas principaes indirectas, ou ligações dos ramos das estradas principaes directas entre si" (mapa nº2: 1259). Nestes diagramas, deve sublinhar-se a importância atribuída, não só às capitais de distrito<sup>19</sup>, como às "Praças de Guerra" e às "Cidades", de que são exemplo para a Região Norte, Valença e Chaves para o primeiro caso e Miranda, Lamego e Penafiel, para o segundo, as quais ombreavam com as capitais de distrito enquanto nós da rede de ligações.<sup>20</sup>

A importância atribuída às capi

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> A importância atribuída às capitais de distritos associa-se com as alterações ocorridas, no ano anterior, na atribuição de competências às diversas unidades administrativas: [o] decreto de 18 de março de 1842, assignado pelo sr. Antono Bernardo da Costa Cabral, tirou aos concelhos muita da importancia e autonomia, que lhe havia sido dada pela revolução de setembro. Pelo citado decreto criou-se em cada districto um governador civil, uma junta geral e um concelho de districto, e em cada concelho um administrador, uma camara e concelho municipal. (...) As posturas são submetidas à approvação do concelho de districto, e as deliberações sobre ellas e contractos à junta geral. (NOGUEIRA, 1993: 83 e 84)

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Diário do Governo, nº 182, 5/8/1843: 1257 e 1259.

Entre 1842 e 1846 encontraram-se várias referências às obras públicas no Diário do Governo, tanto sobre contratos para a formação de companhias para levar a cabo as obras previstas<sup>21</sup>, como o relato minucioso do andamento das obras.<sup>22</sup>

Neste âmbito, as obras de construção e arranjo das estradas passaram também pelo "Decreto approvando a Companhia das Obras Publicas de Portugal, e seus estatutos" de 19 de Dezembro de 1844<sup>23</sup>. Competia também a esta companhia proceder à construção do caminho de ferro cujos trabalhos de concepção já se tinham iniciado em 1835, mas só na década de 50 iriam avançar em definitivo. Considerado como um meio de transporte de longa distância, as "estradas de ferro" como muitos lhe chamaram foram sendo traçadas de acordo com as direcções definidas pelas localidades mais importantes onde se supunha existir uma procura mais intensa, ou seja, muito próximas dos anteriores eixos rodoviários.

Pela mesma altura, a vontade de alterar o quadro de obras públicas em que o país se encontrava, terá motivado a visita de Caetano Alberto da Maia a Inglaterra, França e Bélgica, no sentido de observar não só o estado de evolução, como as técnicas de construção das redes de transportes. No relatório da viagem,<sup>24</sup> entre as descrições técnicas, podem ler-se algumas passagens de interesse, nomeadamente no que se refere ao reconhecimento das vantagens da introdução do caminho de ferro, não só no domínio

\_

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Veja-se, por exemplo a aprovação do contrato entre Claranges Lucotte e outros para a formação de uma companhia encarregue de melhorar as estradas de Entre-Douro e Minho (D.G., nº 261, 6/11/1843: 1603), ou a "Escritura de contrato, approvada por decreto de 10/4/1844, entre o inspector geral das obras publicas do reino por parte do governo, e Pedro Lombré & Companhia, como emprezàrios da construção e conservação da estrada de Lisboa ao Porto", no qual se faz também a descrição detalhada do percurso, das características técnicas e do financiamento da obra (D.G., nº 104, 3/5/1844: 579 e 580)

 $<sup>^{22}</sup>$  Sobre este assunto pode ver-se, entre outros, o D.G., nº 166 de  $\frac{16}{7}$ 1842: 851 ou o D.G., nº 98 de  $\frac{28}{4}$ 1845: 457-459.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Collecção Official da Legislação Portuguesa, Lisboa, 1844 e 1845, 19/12/1844: 429 e 430; Diário do Governo, nº 301, 20/12/1844: 1451.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> "Relatório da viagem realizada a Inglaterra, França e Bélgica por Caetano Alberto da Maia, com a intenção de visitar obras importantes de construção de estradas, pontes, canais e portos", Lisboa, 22 de Agosto de 1845 (MATOS, 1980: 548-562)

da economia, mas também na organização social<sup>25</sup> e na unificação dos territórios da Europa<sup>26</sup>.

No ano seguinte, na "Exposição à Rainha D. Maria II, sobre o estado das estradas portuguesas e providências necessárias ao seu melhoramento", Costa Cabral refere-se à rede de estradas, considerando que a quantidade, por si só, não deve continuar a nortear as intervenções, mas sim a qualidade, entendida aqui como a adequação às necessidades locais e o ajuste entre os recursos disponíveis e os objectivos, retomando desta forma parte das concepções de Mouzinho da Silveira<sup>27</sup>

Apelo feito à necessidade, não só de apostar na qualidade das intervenções, no sentido de uma adequação a cenários futuros, mas também de repensar os investimentos, ajustando os "meios aos fins" – aqui abolindo eventuais gastos

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Sobre os benefícios deste novo meio de transporte preconiza-se o que poderiam ser os seus efeitos sobre a banalização das viagens de lazer: sobre os elevados níveis de procura "(...) na Bélgica e Holanda cuja população é proximamente igual à de Portugal, se tais resultados se observam, são eles uma consequência imediata do sistema de comunicações pelos caminhos de ferro que permitindo o transporte com muita economia e grande velocidade, convida até a classe menos abastada da sociedade a viajar por mero prazer, como muitas vezes observei (...) (idem: 551)

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Depois de ter visto e analisado as estradas, dediquei-me a visitar, cheio de surpresa, esse novo meio de comunicação que se pode considerar a vitória do tempo sobre o espaço (...) e cuja influência se faz sentir em todas as partes da organização social — esse sistema que tem dado ao comércio um incremento gigantesco — à indústria um desenvolvimento sem limite; - que tem concorrido grandemente para a civilização e trato dos povos, - que deverá um dia formar de cada nação um só povo, e da Europa inteira um só país — Falo dos caminhos de ferro (idem: 550)

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> A ciência da viação nem sequer se concebeu em Portugal. Ela não está mesmo na infância. Cuidou-se unicamente que a perfeição das estradas consistia na muita despesa que se fazia na sua feitura. (...) Nunca se pressentiu a necessidade de outra alguma consideração em tal objecto, e menos que tudo lembrou a ninguém, que do emprego em excesso dessa mesma despesa tão preconizada como único quesito para a bondade delas podia vir em vez de benefício, grande prejuízo à locomoção.

A relação que segundo a prática e as muitas experiências vão ensinando, deve guardar o modo da construção ou reconstrução das comunicações para, com a quantidade e qualidade do trânsito que há-de fazer uso delas, nenhuma atenção mereceu. Quiseram ver nelas somente monumentos como é de costume português, os quais se não edificam sem enormes cabedais, que é sinal de grandeza. A espécie da nossa recovagem, os hábitos da nossa população, a meteorologia do nosso clima, a mineralogia do solo, foram elementos, que pouco ou nada se interrogaram para, nas nossas estradas, se poderem ajustar com a máxima conveniência os meios aos fins.

<sup>(...)</sup> O nosso atraso em engenharia civil é a igual ao nosso atraso em todos os mais conhecimentos humanos. Se esta verdade é para se lamentar muito, mas não se pode renegar, o mesmo é com a nossa apatia.(...) Procedendo-se hoje em objecto de estradas assim como hoje se procede em tudo o mais, avaliando e não imaginando (...) [pois] no estrangeiro se não ocupa em fazer obras custosas em campo raso para o serviço dos viandantes a pé, porque é luxo que, quando não é prejudicial, é pelo menos inútil e conduz a um desperdício de dinheiro muito considerável, sem nenhum proveito. (MATOS, 1980: 562-564)

desnecessários -, numa perspectiva sólida de intervenção baseada mais na "avaliação" e menos na "imaginação", esta exposição, pelas intenções expressas, parecia indiciar uma mudança de fundo na política de transportes.

As acções desenvolvidas sob a égide de Costa Cabral marcaram este período, não tanto, pelo avanço no ritmo das obras, mas principalmente pelo conjunto de discussões e críticas<sup>28</sup>, largamente favorecidas pela instabilidade económica (na recuperação da guerra civil de 1832/1834) e por alguma fragilidade política do regime liberal, das quais terão decorrido decisões fundamentais que, apesar de não terem sido implementadas serviriam, no entanto, de base aos trabalhos que a partir daí viriam a decorrer com o advento da Regeneração.

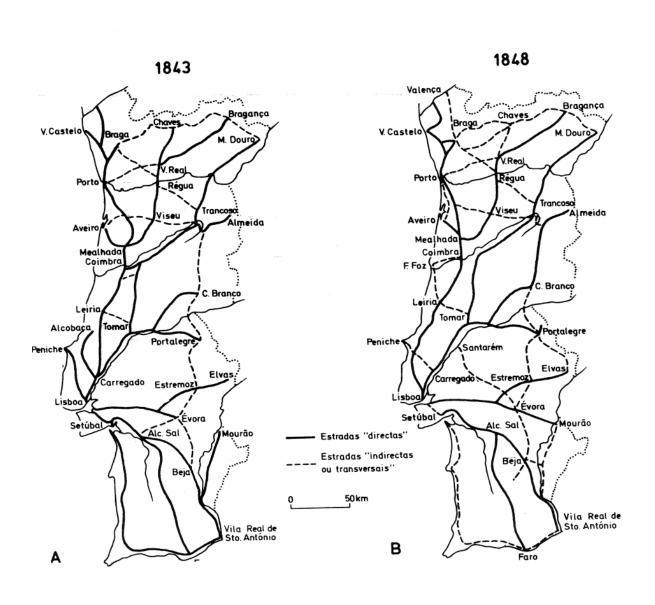
Em finais da primeira metade do século XIX, altura em que é introduzido o método de Mac-Adam na construção das estradas, a rede prevista correspondia no essencial à que tinha sido definida no decreto de 26 de Julho de 1843 e, os seus objectivos de base não divergiam muito dos que, em 1781 foram preconizados por Miguel P. Pinto Teixeira. De facto, comparando a proposta definida no projecto de lei de 9 de Agosto de 1848 com a de 1843 (figura 3.4), encontram-se duas redes sem grandes diferenças, onde sobressaem as ligações a Lisboa, às vias fluviais e a alguns pontos da fronteira (ALEGRIA, 1990: 53).

O decreto de 22 de Julho de 1850<sup>29</sup> divide a rede viária portuguesa em "estradas" e "caminhos". Nas primeiras incluem-se as de 1ª classe, as que ligam as capitais dos distritos e algumas localidades espanholas de maior importância a Lisboa, e as de 2ª

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup>Ao considerar algum desequilíbrio no processo de dotação de novas estradas no país, António Lopes do Rego diz, em 1846, que: [parece] que Lisboa e Porto é que são Portugal, porque é onde, depois da restauração se tem gasto muitos e grandes cabedaes; [...] tudo feito á custa do thesoiro e provincias. Do mesmo modo estradas e mais estradas, até algumas de luxo e para divertimentos e mudanças de outras; e nas provincias só se tem cuidado em lhe chupar o sangue e beneficio nenhum até agora receberam que se veja. (...) Goze muito embora Lisboa e Porto [...] de optimas estradas e commodidades, mas seja tudo feito á custa de quem goza, e não de quem não goza, nem d'isso recebe interesse algum. Fora de Lisboa e Porto também há gente, e que paga tantos e mais tributos que os de Lisboa e Porto, porque esses mesmos que se recebem nas alfandegas, o mais d'esses, são pagos pelos habitantes das provincias, que consommem esses generos que os produziram (...). (MATOS, 1980: 20 e 21)

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup>. Diário do Governo, n°177, 30/7/1850: 931 e 932.

Figura 3.4 – Estradas previstas pelo decreto de 26 de Julho de 1843 (A) e pelo projecto de lei de 9 de Agosto de 1848 (B)



Fonte: ALEGRIA, 1990: 53.

classe, aquelas que estabelecem a ligação entre as capitais dos distritos entre si, com outras localidades mais importantes do reino e com os portos. Os caminhos são as estradas municipais, que estabelecem as ligações intra e interconcelhias, e nos caminhos vicinais, incluem-se todas as outras estradas. Subscrita pelo Conde de Tomar, esta classificação, além de uma mudança nas designações, pouco vem acrescentar às anteriores, definindo toda a rede de estradas a partir de Lisboa com uma série de ligações a outras localidades que se considerariam mais "importantes" – entenda-se, as aglomerações de maior dimensão populacional e/ou com maior actividade económica.

Assim sendo, ao prosseguir-se uma política herdada das décadas anteriores, o financiamento do plano agora proposto, de resto com vários precedentes, encontra solução no lançamento de impostos sobre as populações e suas actividades, resultando mais uma vez em veementes protestos pela injustiça nos resultados que daí poderiam advir. O Parecer da Comissão de Orçamento lança o repto para a discussão, aludindo que (...) no interior das províncias em situações remotas, onde [há] menor população, menos indústria e comércio, escassez de meios pecuniários e falta de força da Autoridade, esta contribuição [é] mais difícil de ser cobrada e [põe] em perigo a tranquilidade dos povos.<sup>30</sup>

A par e passo com estas chamadas de atenção, as áreas com maior actividade económica procuram angariar ajudas do rei para o avanço dos meios que consideram fundamentais para o seu progresso. Como argumenta, por exemplo a Companhia de Viação Portuense, constituída em 21 de Julho de 1851, (...) enquanto os outros povos encurtaram as distâncias, e aproximaram a produção e o consumo, pelos melhoramentos dos meios de comunicação, nós continuamos a caminhar, como dantes, sem estradas, sem este elemento essencial para o desenvolvimento da agricultura, da indústria e do comércio. 31

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> ALEGRIA, 1990: 113

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> .FERREIRA, 1946: 108

Em 1852, Fontes Pereira de Melo toma posse como Ministro das Obras Públicas Comércio e Indústria e, com ele, dar-se-ia início a um período de vastas intervenções no sector das comunicações terrestres nacionais<sup>32</sup>. À semelhança do que vinha acontecendo noutros países, em 30 de Agosto de 1852<sup>33</sup>, na sequência de um relatório apresentado à Rainha que propõe a criação de um ministério para o sector das obras públicas, acção que se considera fundamental para a organização dos serviços públicos em geral, é criado o Ministério de Obras Públicas, Comércio e Indústria e respectivo Conselho de Obras Públicas de carácter consultivo.

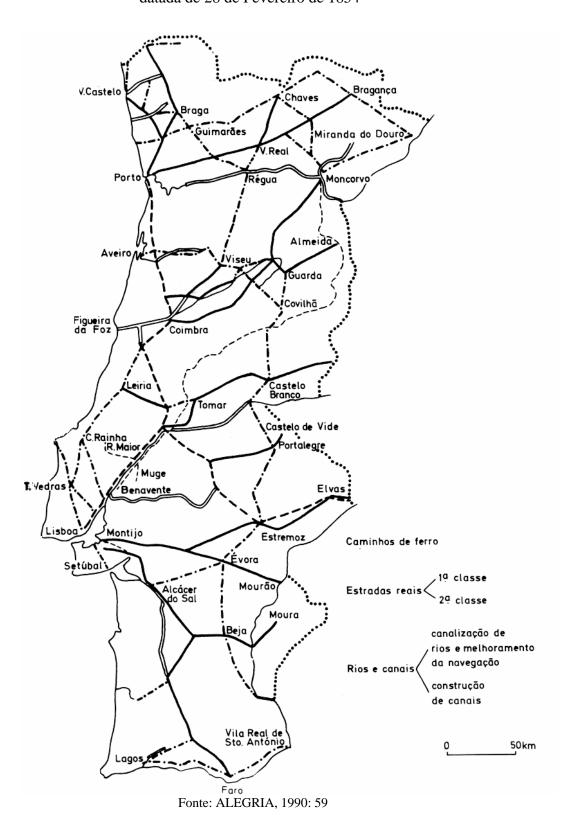
Decorridos apenas dois anos, o "Sistema Geral de Comunicações do Reino" (figura 3.5) dá conta da rede de estradas (a maioria coincidente com a que foi definida na década anterior), e do traçado do caminho de ferro e das vias fluviais, num mapa com uma estrutura de ligações bastante equilibrada, mas igualmente ambicioso. Considerando a rede de caminho de ferro como a mais apropriada para efectuar viagens de longa distância, definem-se duas linhas: uma entre Lisboa e Porto e outra a norte da primeira em direcção a Espanha. Mas a ênfase nesta proposta é colocada na canalização de rios e nos melhoramentos da navegação fluvial, uma vez que, conjuntamente com o traçado do caminho-de-ferro, substituem algumas das ligações principais consideradas no decreto de 26 de Julho de 1843 (ALEGRIA, 1990: 58 e 59).

Nesse mesmo ano, o Diário do Governo (em 16 de Março de 1854), publica uma das primeiras contagens de tráfego (de passageiros e de mercadorias) que se conhecem. Estas contagens permitem observar o predomínio de contingentes de tráfego mais elevados na área envolvente do Porto, nomeadamente em direcção a Braga, Guimarães e Vila Real, tornando-se mais rarefeito no restante território nacional, entroncando, não

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> O fontismo, política de alicerce filosófico positivista, concebida e praticada por engenheiros (...) intentou a transformação material do País, tendo desempenhado em tal desideratum papel de maior relevo o lançamento das vias férreas, que ofuscaram, por alguns decénios, o alcance das estradas que, simultâneamente, se abriam também. (SERRÃO, 1962: 273).

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Collecção Official da Legislação Portuguesa, 1852: 383-385.

Figura 3.5 – "Sistema geral de comunicações do Reino a que se refere a proposta de lei datada de 28 de Fevereiro de 1854"



raras vezes, nas vias fluviais.<sup>34</sup> Daqui, poder-se-á inferir, por um lado, a já evidenciada importância das vias fluviais no transporte e, por outro, um quadro de ligações caracterizado por deslocações de curta distância.

A falta de informação, nomeadamente a estatística, que de resto continuava a ser referida em diversos relatórios do Conselho de Obras Públicas, não permite tirar conclusões seguras sobre a real dinâmica das deslocações nessa época. Mesmo assim, é de assinalar a progressiva consolidação de um conceito de rede de transportes que, com este plano, as discussões que a ele se associaram e, na década seguinte, com a definição da base de classificação das estradas, viriam a dar origem à estrutura que hoje se conhece. Um dos conceitos de base relacionava-se com a importância da rede de caminho de ferro do norte e leste que deveriam constituir as artérias fundamentais para a circulação, dependendo o seu funcionamento da articulação conseguida com as vias fluviais, canais e estradas. Considera-se a via fluvial como o meio mais económico para o transporte das produções, enquanto as estradas apresentam uma vocação subsidiária dos restantes sub-sistemas. As a seradas apresentam uma vocação subsidiária dos restantes sub-sistemas.

Depois destas observações sobre as ligações e funções das vias fluviais e canais, o Conselho de Obras Públicas não deixa de chamar a atenção para a dificuldade em implementar as obras, devido à topografia bastante irregular do interior, pelo que (...) os

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Diário do Governo, nº 60, 16/3/1854: 304-307.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> As ideias fundamentais sobre estas discussões encontram-se publicadas na Revista do Ministério das Obras Públicas Comércio e Indústria, apresentando um conteúdo bastante claro sobre o que se entendia constituir a rede de transportes do país.

<sup>36 (...)</sup> desde as margens do Douro até às do Guadiana, que aproveita a todas as provincias, as quaes liga entre si e com a capital, (...) tocando no ponto mais importante da fronteira, e nos principaes portos de mar, leva a vida e rapida circulação a quatro provincias, ligando por uma só linha ferrea não interrompida as bacias hydrographicas do Douro- Vouga-Mondego-Tejo-e Guadiana. (...) Entretanto as vias aquaticas ainda ao presente em toda a parte tem o seu valor e importancia particular. Nenhumas outras realisam até hoje o transporte em condições mais economicas, circumstancia muito attendivel n'um paiz agricola, pouco povoado, e cujos artefactos se limitam aos de menos valor, e de mais geral necessidade e consumo. [...] Como quer que seja, os rios e canaes são eminentemente proprios para o transporte dos productos do sólo, tanto do reino mineral como vegetal. (...) caminhos de ferro, e vias de navegação, devia naturalmente preceder o plano de estradas, porque, sendo aquellas linhas as mais proprias para o transporte a grandes distancias, estas deviam entroncar nellas, como suas ramificações no systema geral das communicações do Reino (...) cujos traçados, podendo estabelecer-se com mais

melhoramentos fluviaes pela maior parte hão de ser isolados, em pequena escala, e de uma importancia quasi puramente local (...)<sup>37</sup> – chamada de atenção que, de facto, viria a ser confirmada no futuro com o abandono destes projectos.

Assim sendo, no topo da hierarquia estabelecida no plano de comunicações, o destaque é atribuído à construção do caminho de ferro, enquanto a rede fluvial e o sistema de canais, pela dificuldade em executar as obras e talvez pelo tipo de actividade económica associada, principalmente a agricultura, não mereceram igual tratamento, relegando para segundo plano as obras no interior. Esta decisão, viria a dar continuidade ao que até aí se tinha verificado, através do privilégio concedido às áreas do litoral onde se localizavam as aglomerações mais importantes e, portanto, onde se supunha ocorrer maior volume de deslocações.

Reconhecendo as vantagens introduzidas com a melhoria no sistema de transportes, surgiram vários pedidos de ajuda e reclamações por parte das populações locais no sentido de apressar a construção de novos eixos ou melhorar os existentes, que, regra geral, tinham origem em áreas com maior dinamismo demográfico e económico, de que é exemplo o litoral entre Lisboa e Porto e o noroeste<sup>39</sup>.

liberdade, devem, portanto ser subordinadas ás direcções das vias ferreas e aquaticas (MOPCI, 1854: 210-215)

Também a este propósito, o General Raúl A. ESTEVES (1938:10), referindo-se ao desenvolvimento de uma rede de canais diz que (...) a sua utilização estava naturalmente limitada, pela sua situação geográfica e o seu maior desenvolvimento encontrava dificuldades de ordem técnica, e até de ordem financeira (...).

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> MOPCI, 1854: 214.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> As linhas de communicação de 1ª ordem, compostas dos caminhos de ferro do Norte e do Leste, e de estradas ordinarias, linhas que, tendo uma importancia nacional, devem estar a cargo do Estado, foram divididas pelo conselho em duas classes. Na 1ª classe (...) as (...) directas, partindo de Lisboa para as capitaes dos Districtos administrativos, e para os pontos principaes da fronteira, em que convém comunicar com o reino visinho. Na 2ª classe reuniu as que estabelecem a ligação transversal das estradas directas pelos seus pontos mais importantes, unindo as Capitaes de Districto, portos de mar e interiores, e pontos principaes da fronteira entre si. São as unicas que o Conselho entende devem directamente depender da administração superior, e ser construidas e conservadas pelos réditos geraes da nação. Todas as mais, servindo à pequena viação, e tendo portanto uma importancia puramente local, devem ficar a cargo das respectivas localidades constituidas em Districtos e Municipios (MOPCI, 1854: 215 e 216)

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Pode ler-se, a este propósito, na Revista das Obras Públicas Comércio e Indústria, de 1856, os argumentos utilizados pelos concelhos de Ponte de Lima e Arcos de Valdevez, para que a estrada de Braga a Valença passasse pelas suas terras.

Até à década de 60, são diversas as preocupações dos governantes no que respeita à evolução dos transportes terrestres em Portugal: a questão do financiamento das obras, feita inicialmente através de receitas internas e, depois, com recurso a capitais estrangeiros; a concessão das empreitadas que, muitas das vezes, feita a empresas privadas de grande dimensão, dada a ineficácia do desempenho do Estado, resultava em acções que, visando o lucro, nem sempre apresentavam os resultados desejados e, entre outras, o emprego associado aos trabalhos de construção das vias, com melhores remunerações, criava instabilidade na actividade agrícola onde os salários eram mais baixos. Este cenário deu lugar, pelo decreto de 15 de Julho de 1862, àquela que viria a constituir a base da classificação e estrutura da rede viária até ao Plano Rodoviário Nacional de 1985. Baseada na estrutura de 1850, estipula três grandes grupos: estradas reais, distritais e municipais, e define as características e responsabilidade de construção e manutenção das mesmas. 40 Das obras aqui previstas, é possível verificar, por um lado, a previsão de uma cobertura do território que continua a privilegiar o litoral, entre Lisboa e o Porto, com algumas ligações para o interior (em particular pelos distritos de Vila Real, Bragança, Viseu e Guarda) e, por outro, a importância do caminho de ferro, que ao decalcar as direcções assumidas pelos eixos rodoviários tradicionais (com maiores volumes de deslocação) constituem a espinha dorsal da estrutura do sistema

\_

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Art.2º As estradas reaes são divididas em duas classes: 1ª Classe - estradas directas [e] 2ª Classe estradas transversaes. \$1º Denominar-se-hão estradas directas as que se dirigem de Lisboa ás capitaes dos districtos administrativos e aos pontos principaes da fronteira, quer essas estradas comecem em Lisboa, quer partam de um caminho de ferro que as ponha em communicação directa com a capital do reino. \$2º Denominar-se-hão estradas transversais as que ligarem as capitaes dos districtos administrativos e os pontos principaes da fronteira e do litoral entre si. (...); Art.3º Considerar-se-hão estradas districtaes ou de segunda ordem: 1º As que, ligando os caminhos de ferro e as estradas de primeira ordem entre si ou com o porto fluvial, passarem por alguma cidade ou villa importante, e não tiverem sido classificadas como de primeira ordem; 2º As que, partindo de um caminho de ferro ou de uma estrada de primeira ordem, terminarem em alguma povoação importante (...); Art.4º Considerar-sehão estradas de terceira ordem ou municipaes todas as que não forem classificadas como de primeira ou segunda ordem. [...]; Art.6º A construcção, conservação e policia das estradas de primeira ordem fica a cargo do estado; Art.7º A construcção, conservação e policia das estradas de segunda ordem fica a cargo dos districtos interessados, com subsidio do governo ou sem elle, do modo que as leis estabeleceram; Art.8º A construcção, conservação e policia das estradas de municipaes fica a cargo dos municipios interessados, com subsidio do governo ou sem elle, do modo que as leis estabeleceram. (...); Art.9º A largura das estradas de primeira e de segunda ordem entre os fossos não será maior de 8 metros nem menor de 6 metros (...) \$1 Nas immediações das grandes povoações o governo poderá fixar uma largura

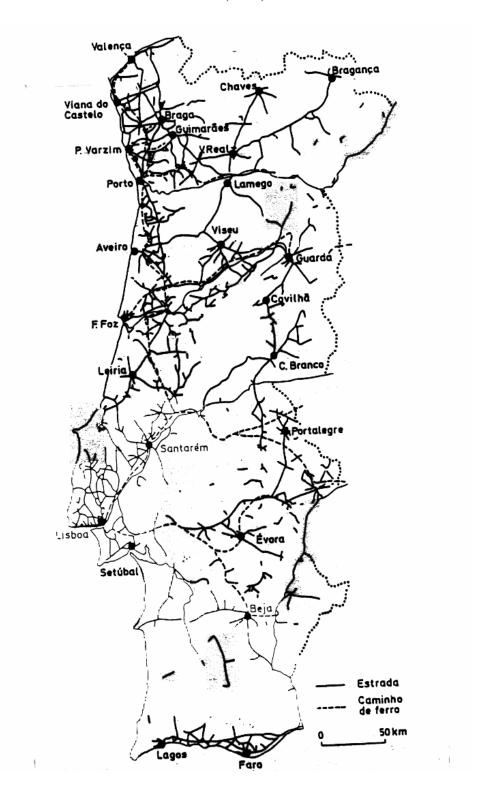
viário português.

A rede de transportes nessa altura revela uma malha que se desenha essencialmente pelo litoral, com vários eixos interrompidos, constituindo excepções os lanços de maior extensão, nas ligações de Lisboa ao Porto e de Lisboa para o interior em direcção a Madrid – direcções que, como se disse, viriam a ser "decalcadas" pelo caminho de ferro, ou seja, um sistema de transportes que apesar dos constantes apelos sobre a necessidade de construir/melhorar as infra-estruturas para o escoamento dos produtos agrícolas, expande-se no território, exclusivamente, a reboque da procura e que no essencial se manteve com alguns acrescentos até aos anos 80 do século XIX (ALEGRIA, 1990: 113 e 119). De facto, com um prazo de concretização de cinco anos, que obviamente não foi cumprido, nota-se nos cerca de 20 anos que se lhe seguiram o esforço levado a cabo para tal.

Na carta de Filipe Folque (figura 3.6), de 1884, é possível verificar alguma descoordenação das obras que terão resultado numa rede com muitas interrupções, mas onde o ritmo de construção do caminho de ferro e das estradas reais e distritais se processou sem grandes contratempos, sendo que o mesmo não terá acontecido com as estradas municipais, para as quais os magros orçamentos não parecem ter sido suficientes. Assumido como um meio de transporte de longa distância e constituindo prioridade no conjunto das obras levadas a cabo, o traçado do caminho de ferro, não só procurou responder às necessidades nacionais, como ainda tinha por objectivo a ligação à Europa através de Espanha. As alterações por ele introduzidas, nomeadamente pela redução significativa dos tempos de viagem, ocasionou alguma euforia, mas também receios, face às mudanças que poderia introduzir nalguns sectores e locais. A título de exemplo, registe-se a reacção por parte de alguns portuenses a propósito da ligação Porto-Vigo, a qual consideram poderia desencadear processos de concorrência entre as

maior ás estradas de primeira e segunda ordem, se a grande circulação d'ellas assim o exigir (...) (MOPCI, 1862: 85 e 86).

Figura 3.6 – Estradas concluídas e em construção segundo o mapa de Filipe Folque (1884)



Fonte: ALEGRIA, 1990: 119

duas localidades, ameaçando a economia local.41

Sobre esta questão, é interessante notar por um lado, a ideia de que uma inovação em matéria de transportes pode (re)distribuir oportunidades diferentes consoante os locais que serve, podendo alterar os quadros de competitividade e, por outro, a de que a reacção de cada local às novas condições de circulação e transporte, depende da sua dinâmica interna e do quadro de relações económicas da região em que se insere. 42

Apesar dos alertas que de alguma forma foram tendo lugar sobre os eventuais efeitos enviesantes da inovação em matéria de transportes, é de facto por esta época, que mais se fazem notar, através de vários pareceres e relatórios, as expectativas que, cada vez mais, as vias de comunicação vão gerando junto dos representantes das populações, os quais sublinham incessantemente a sua importância para o progresso da actividade económica e da sociedade.<sup>43</sup>

\_

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Com effeito ha quem esteja persuadido que a via ferrea entre o Porto e a cidade hespanhola de Vigo ha de chamar a este ultimo ponto uma parte importante da navegação e do commercio actual da cidade do Porto, em consequencia da superioridade que Vigo tem sobre a segunda cidade de Portugal como porto de mar. Segundo a opinião dos que pensam d'esta sorte succederia que a cidade do Porto havia de perder parte da sua importancia actual pela abertura do caminho de ferro do Porto a Vigo; e que a sua industria tão adiantada, em logar de progredir, havia de definhar; e a sua riqueza diminuir, e com ella o rendimento da alfandega e todos os outros que ahi se cobram para o estado e para o municipio. O conselho dando a devida attenção a taes receios, não os acha comtudo fundados: os caminho de ferro podem deslocar interesses entre diversas povoações, mas tendem sempre a desenvolver a riqueza dos povos. Quando o Porto e Vigo se encontravam em circumstancias ordinarias e naturaes, a primeira d'estas cidades prosperou, o seu commercio e a sua industria desenvolveram-se, a sua população cresceu; e Vigo pelo contrario se conservou em quasi completo marasmo: a verdade no momento presente é, que não obstante a vantagem que o porto de Vigo tem sobre a outra cidade, as condições economicas d'esta são tão superiores, que não ha entre ellas comparação alguma. (MOPCI, 1863: 430)

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Ainda a este propósito, aludindo à maior segurança do porto de Vigo face aos perigos apresentados pela entrada na barra do Douro, acrescenta-se que: (...) não basta que um porto seja seguro e sempre accessivel para que a navegação se torne activa e o commercio floresça, é necessario tambem que a exportação convide e anime a importação, e que o campo do consumo seja bastante vasto e extenso; ora a cidade do Porto offerece n'este ponto condições excellentes, pela sua consideravel população e das provincias do norte, que d'ahi são suppridas em grande parte; por outro lado, os valiosos productos da sua industria, os preciosos vinhos do alto Douro, e outros generos agricolas de producção nacional, são grandes elementos para permutar os artigos estrangeiros que entram pela barra do Douro. O Porto com seus immensos armazens, com seu corpo de commercio, com seus consideraveis capitaes, com a sua industria, e com o genio laborioso dos seus habitantes, tem uma superioridade incontestavel sobre Vigo, que só execede pelo seu bello porto de mar; mas neste momento se estão fazendo todos os esforços para melhorar a barra do Douro (...) (MOPCI, 1863: 430)

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Na "Consulta do Conselho das Obras Publicas ácerca do Plano das Estradas Districtaes do Reino", em 1865, pode ler-se que (...) o conselho teve de se socorrer a outros dados assas essenciaes, para avaliar a relativa importancia das differentes povoações mais ou menos populosas, mais ou menos commerciaes,

Dada prioridade às obras de construção dos principais eixos de ligação, pelo reconhecimento da sua importância para o desenvolvimento do país, o caminho de ferro e as estradas reais avançam a um ritmo célere, enquanto as restantes vias, por dificuldades de financiamento e certa descoordenação, não registaram o mesmo andamento. Ora esta situação, não terá passado despercebida aos membros do Conselho das Obras Públicas que em 1865, pouco tempo decorrido do estabelecimento do decreto de 1862, fazem saber, que sendo aquelas estradas de grande importância para as ligações nacionais de longa distância, a intervenção estaria a deixar de lado as necessidades mais localizadas no território, nomeadamente as actividades comercial, agrícola e industrial, para as quais as estradas distritais constituem prioridade.<sup>44</sup>

Prosseguindo com um vastíssimo relatório onde se dá conta das solicitações feitas por cada distrito sobre as estradas que consideravam fundamentais para o desenvolvimento local, este Conselho recomenda, entre outras medidas, que todas as

que, conhecedoras hoje de que a viação publica é inquestionavelmente um poderoso elemento para o progresso material de um povo, todas desejam e clamam ser attendidas no plano de viação ou pelo menos que lhe sejam diminuidos promptamente todos os estorvos e precipicios que impedem o facil transito de umas para as outras, e a communicação com as arterias geraes do paiz. [...] Inutil será cansar a attenção de Vossa Magestade, produzindo argumentos e rasões para comprovar a necessidade e transcendente vantagem da multiplicidade e perfeição das communicações de toda a especie, para o incremento da prosperidade material de qualquer estado, para o desenvolvimento moral dos seus habitantes e para todas as vantagens sociaes, que se comprehendem debaixo da denominação geral, progresso da civilisação. A theoria confirmada na sua maior evidencia pela experiencia e diaria observação de todo o orbe civilisado, tem tornado esta verdade um axioma politico e administrativo, servindo para avaliar o grau de civilisação e da prosperidade de um povo o estado das suas vias de communicação. A circulação é tão necessaria para a vida das sociedades como para a vida dos individuos, e a sua actividade depende essencialmente da especie, numero e estado das vias de communicação. Se a falta d'estes canaes, ou o seu mau estado torna a circulação menos activa, a producção afrouxa, o consumo restringe-se, as trocas diminuem e uma parte do capital accumulado consome-se improductivamente. É portanto a actividade relativa da circulação mais que nenhuma outra circumstancia que constitue a superioridade industrial de um povo a respeito de outro. (MOPCI, 1865: 84 e 85).

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> As estradas reaes não podem satisfazer aos interesses locaes senão secundariamente, porque a sua missão é de uma ordem mais elevada, e destinada a preencher condições mais transcendentes e interesses geraes da nação, que prende nas suas faculdades e meios de procção e progresso. Seria portanto uma pretensão absurda querer que aquellas estradas passassem por todas as cabeças de concelho, ou por todas as povoações que têem alguma importancia, mas secundaria. A missão de satisfazer mais amplamente aos interesses peculiares das povoações, do territorio, da agricultura, do commercio e das pequenas industrias é destinada às estradas districtaes, e por ellas será preenchida, multiplicando-se as communicações entre os povos e dando-lhes acesso facil e directo ás linhas principaes da viação ordinaria e da viação acelerada, buscando assim saída aos seus productos que estancados na sua fonte esterelisam com a sua mesma abundancia o sólo que deveram fertilisar; são pois indispensaveis estas arterias, que façam espargir o sangue da riqueza publica por todo o paiz. (MOPCI, 1865: 86)

sedes de concelho sejam ligadas às estradas reais e distritais.<sup>45</sup> Sublinha-se, assim, a pertinência de elaborar um plano de intervenção que preveja o prosseguimento das obras, tanto nas estradas de 1ª ordem, como nas de serviço local e, realça-se a aplicação e distribuição das verbas destinadas ao sector.<sup>46</sup>

A legislação de 1862 e de 1864, não só hierarquizam e definem a tutela das estradas, como também estabelecem as bases para a concretização de uma rede que se julgava ser a melhor para responder às necessidades do país e, terá sido com esse intuito que foi solicitada informação a cada distrito sobre as necessidades de cada um. Posteriormente, em 1867, foi publicado o plano de estradas distritais, conforme indicações dadas pelos responsáveis locais, denotando um esforço de adequar o plano às suas vontades e exigências, o que marca uma diferença fundamental relativamente às intenções anteriores.

No entanto, estando claro que aos (...) districtos e municipios compete dar o maior desenvolvimento á viação; ao parlamento pertence dotar os districtos e municipios com os recurssos necessarios para que a viação publica, tanto districtal como municipal, se dilate quanto possivel e no mais curto praso de tempo, porque d'ahi depende o desenvolvimento da nossa riqueza publica (...)<sup>47</sup>, (...) eram frequentes no Parlamento os projectos de lei que pediam desvios de verbas do fundo de viação municipal, para serem applicadas a despesas não reproductivas, prejudicando a

\_

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> (...) lançar-se estas estradas com toda a promptidão sobre toda a superficie do reino para dilatar os beneficios de uma facil circulação, levando a toda a parte a civilisação, a riqueza e a prosperidade, auxiliando a tendencia para o movimento que os caminhos de ferro excitam, communicando ás povoações mais distantes uma certa actividade tendente a destruir os habitos inertes e rotinas tradicionaes de seus habitantes (MOPCI, 1865: 97)

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Se erro indescupavel fôra que o poder central animasse a incuria dos municipios distribuindo os subsidios precisamente pelos que mais remissos de mostrassem no empenho de melhorar a viação, erro mais grave seria distrahir os fundos destinados ás estradas de interesse geral para os ir applicar em proveito das localidades mais descuidosas em promover estes beneficios, ou aonde menos urgentemente as necessidades de commercio, da industria e da população os reclamassem. Com justa rasão a lei fixou annualmente a somma de que se póde dispor no orçamento do estado para subsidiar as estradas districtaes e municipaes, sem prejuizo das estradas geraes, e determinou o modo mais racional de repartir e proporcionar estes subsidios aos sacrificios das localidades, como meio de estimular a sua iniciativa e de premiar os seus louvaveis esforços. (MOPCI, 1865: 335)

construcção das obras (...). Orçamentos exagerados, com aplicação das verbas excedentes noutros sectores, ou o custo elevado das obras devido às difíceis condições de topografia, contam-se entre as dificuldades com que se confrontaram os municípios para a construção das estradas previstas. Com alguns impasses no andamento das obras, o que se verifica nos anos seguintes, foi uma evolução que, dando seguimento às tendências anteriores, privilegiou os grandes eixos de ligação nacional, muito centrada no litoral entre Lisboa e Porto, bem como nas áreas de maior densidade da população.

É nesta conjuntura que o decreto de 21 de Julho de 1887, apresenta uma revisão do plano de estradas, dividindo-as em reais e distritais, aduzindo dois aspectos que pretendiam resolver estas questões: por um lado, triplicar a extensão das estradas a cargo do Estado e, por outro, passar a admitir para a sua construção obras de pequena empreitada que, ao terem horizontes de lucro mais reduzidos, viriam a baixar o preço da construção<sup>49</sup>. Nesse mesmo ano, no Projecto de Lei de Fomento Rural, Oliveira Martins refere-se à importância dos transportes no desenvolvimento económico, avançando com duas ideias fundamentais: em primeiro lugar, que a melhoria nas condições de circulação amplia as áreas de mercado mas também abre portas à concorrência e, em segundo, que a ausência de uma preparação prévia do sistema produtivo, aumenta a fragilidade face a esse processo.<sup>50</sup>

Os anos 90 iniciaram-se com um período de crise, originando uma viragem na política de gestão da rede: assumido como um serviço de lucros reduzidos, que todos exigiam para as suas terras, a dotação de infra-estruturas de transporte terrestre, passa a

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup>. Associação dos Engenheiros Civis Portugueses Secção Noticiosa - Projecto de lei de 24 de Maio de 1871: 231.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> . Associação dos Engenheiros Civis Portugueses, Historia e critica do desenvolvimento da rede de estradas até á crise de 1891-1892, 1910: 70.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Revista de Obras Públicas e Minas, 1910: 70-74

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> (...) supusemos que todo o progresso económico estava em construir estradas e caminhos de ferro. Esquecemos tudo o resto. Não pensámos que as facilidade de viação se favoreciam a corrente de saída dos produtos indígenas, favoreciam igualmente a corrente de entrada dos forasteiros, determinado internacionalmente condições de concorrência para que não estávamos preparados e para que não soubemos preparar-nos. (ALEGRIA, 1990: 50).

assumir um cariz público. Assim sendo, as obras a cargo do Estado passam a privilegiar ligações de índole local, descuidando, por vezes, o andamento das principais e até, nalguns casos, originando alguma apatia nos esforços por parte dos municípios, por acreditarem que não lhes competiam as referidas obras (ALEGRIA, 1990: 149).

De qualquer forma, na viragem para o século XX, além da orla litoral entre Lisboa e Valença, deve notar-se um adensamento das estradas para o interior (figura 3.7), dando corpo, paulatinamente, às propostas de rede de estradas feitas nos anos anteriores. Acredita-se que a rede de estradas e do caminho-de-ferro, pela adequação aos maiores contingentes de procura, terá contribuído para a consolidação da localização de indústrias e do movimento migratório das populações para os aglomerados principais na orla litoral. 52

A entrada no século XX, é feita com uma rede de estradas compartimentada e com uma parca extensão do caminho-de-ferro.<sup>53</sup> A debilidade das estradas nacionais, de resto como já vinha sendo feito, continuou a suscitar críticas por vários autores sobre a ausência do fecho da sua malha e uma baixa densidade nas áreas do interior.<sup>54</sup>

\_

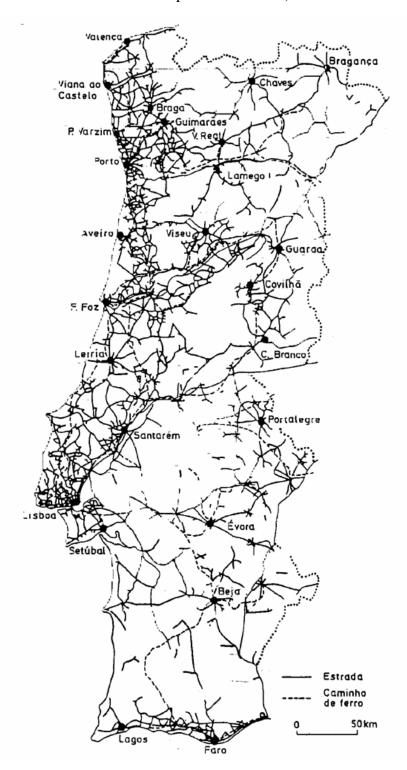
<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> As consequências económicas dos combóios, particularmente no que respeita à circulação dos produtos agrícolas e industriais, foram relevantes; e pode afirmar-se que sem eles teria sido ainda mais tardio (...) o novo ritmo que a partir da segunda metade do século passado, se imprimiu à industrialização. As linhas férreas condicionaram também significativamente as alterações demográficas, nas quais elas desempenharam papel atractivo e fixador (...). Além do mais, não será porventura exagerado imputar-se ao comboio até alterações de ordem psicológica. (...) As distâncias encurtam-se e o tempo adquire novos ritmos, mais céleres, de todo desconhecidos até então. (SERRÃO, 1962: 275 e 276)

<sup>52 (...)</sup> foram criadas condições para a denominada "política de melhoramentos materiais" que passou inevitavelmente, pela rede viária (construção de estradas em macadame) e pela implantação da rede ferroviária (...). É neste contexto, onde a implantação de novas indústrias e o desenvolvimento das existentes pôde realizar-se, que se começaram a verificar aumentos significativos nos movimentos migratórios para os centros urbanos do litoral, sobretudo para o Porto e Lisboa, onde o próprio crescimento económico, embora lento, implicava que surgissem novas profissões e novas actividades económicas. (OLIVEIRA, 1996: 186)

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Portugal era um país sem meios de comunicação, com uma diminuta rede de caminhos de ferro que mal servia as principais cidades e em todo o resto das nossas províncias uma rede de estradas tão incompleta e estragada que tornava impossível um tráfico automobilístico intenso e rápido (CABRAL, 1941: 229)

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Todas as povoações com mais de 50 fogos têm direito a estrada. A rêde de viação ordinária equivale ao sistema vascular no organismo dum indivíduo. Pode-se compreender que a sua circulação sanguínea não chegue a toda a parte? Onde não alcança a estrada há pelo menos barbárie; acabarão por declarar-se a paralisia e a morte. (RIBEIRO, 1936: 3)

Figura 3.7 – Estradas e caminhos de ferro segundo o mapa de Henrique Lourenço (data aproximada: 1906)



Fonte: ALEGRIA, 1990: 152

A atribuição da responsabilidade para a construção e conservação da rede, em 1913<sup>55</sup>, continuava a denotar o esforço de classificação que agora dividia as estradas em nacionais, distritais e municipais. Porém, esta definição não terá vingado, dada a falta de fundamentação e coerência das definições, sendo difícil identificar as características de cada classe, o que (...) originava por vezes tais discussões que, ainda há bem poucos anos, estradas havia quási em ruína completa porque não se sabia a quem pertenciam e por consequência ninguém as reparava. <sup>56</sup> Perpetuando as preocupações evidenciadas em épocas anteriores, os esforços para a clarificação não tanto dos princípios orientadores para a definição da rede de estradas, mas da sua responsabilização, prosseguiram pelas três primeiras décadas do século XX. A partir dos anos 20 verificouse um surto do uso do automóvel sem precedentes <sup>57</sup> – de 531 carros motorizados registados em 1922, passou-se em 1934 para 4465 (SANTOS e MAGALHÃES, 1936: 4). De facto, se [com] o advento dos caminhos de ferro, o esplendor das estradas de rodagem decaiu um pouco (...), [o] progresso da indústria de automóvel veio, porém, restaurar com vantagem, o antigo prestígio das estradas. <sup>58</sup>

3.2 A CONSOLIDAÇÃO DE UMA REDE DE TRANSPORTES TERRESTRES PARA O AUTOMÓVEL

## 3.2.1 A constituição da Junta Autónoma das Estradas e o PRN de 1945

Em 1926 a ditadura militar marca o fim da Primeira República e, com ela, iniciase um movimento regulador e desenvolvimentista que anos depois (1933) viria a

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Agora sob a égide do Ministério do Fomento – 1910/1917

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> SALGADO, 1936: 1 e 2

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Jusué de Castro (1946: 115) refere que em 1914 contavam-se à escala mundial 2 milhões de automóveis, passados 10 anos esse valor era já de 18 milhões e, 3 anos depois, em 1927, existiam cerca de 25 milhões.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> CASTRO, 1946: 114 e 115

consolidar-se com as políticas do Estado Novo. É neste contexto que, tal como noutros âmbitos da economia nacional<sup>59</sup>, o decreto-lei nº 13 969 de 20 de Julho de 1927, cria a Junta Autónoma das Estradas (JAE), a qual, de imediato, terá apresentando um vasto relatório onde se descreve o estado em que se encontrava a rede de estradas portuguesa, sendo que (...) dos 16000 quilómetros que constituiriam a rede nacional de estradas, 4000 estavam por construir e dos 12000 restantes, 10000 estavam em completa ruína ou muito próximo dela.<sup>60</sup>.

De facto, [tornando-se] necessário e urgente dar o maior incremento aos trabalhos de reparação das nossas estradas e construir leitos de rolamento que melhor resistam à circulação automóvel (...); Atendendo aos grandes prejuízos que está sofrendo a economia nacional, motivados pelo elevado custo dos transportes por via ordinária; E considerando que a rápida realização da obra de melhoramento das nossas estradas exige recursos de antemão estabelecidos e meios de acção mais amplos e eficazes (...)<sup>61</sup> propõe-se no referido decreto nº 13 969 que as estradas sejam classificadas em nacionais (de 1ª e 2ª classe), em estradas municipais e caminhos públicos. As estradas nacionais ficaram sob a responsabilidade do Estado, e as restantes dos municípios. Mesmo assim, referindo-se a essa classificação, RIBEIRO (1956) é de opinião que, a rede preconizada não responde às necessidades emergentes, uma vez que esse conjunto de estradas, da responsabilidade dos municípios (entre outras não classificadas) dificilmente podem conhecer melhoramentos, dado que os mesmos não apresentam recursos para tal.<sup>62</sup>

-

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Exemplos no sector agrícola, nomeadamente sobre a Junta Nacional do Vinho ou a Junta Nacional de Produtos Pecuários, podem ler-se em MARQUES (2000: 182-195)

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> JAE/MEPAT, 1997: 17

<sup>61</sup> Diário do Governo, nº 153, 20/7/1927: 1392 e 1393.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> É preciso que a Junta [entenda-se Junta Autónoma das Estradas] seja habilitada com dotação de fundos suficiente, de modo não só a acelerar a realização do plano de 28, mas a empreender a ampliação da rêde geral, englobando nela as estradas municipais e outras ainda não classificadas. (...) Os municípios não reúnem a idoneidade necessária a semelhantes tarefas. Impõe-se, além disso, uma nova classificação de estradas. (RIBEIRO, 1956: 3)

Em quatro anos de vigência, a par da instabilidade governativa (período durante o qual passaram pela pasta das obras públicas 11 ministros) a JAE procurou fechar ligações interrompidas em vários locais, alargar, reparar e rectificar traçados, por forma a permitir maior conforto, segurança e velocidade, e assegurar as ligações principais a Espanha. No entanto, apesar de se ter previsto uma verba de 81000 contos para as obras definidas no plano de 1928, apenas foi recebido 1/3 desse montante, facto que terá resultado em veementes protestos por parte da JAE, numa altura em que a utilização do automóvel não parava de aumentar, mesmo com as más condições de circulação, e em que havia ramais do caminho de ferro em vias de encerramento. <sup>63</sup> Perante este quadro, a JAE insiste numa política de coordenação de modos e infra-estruturas de transportes <sup>64</sup>, exigindo um aumento de verbas para poder prosseguir com os trabalhos.

Em 20/11/33, o Decreto-lei nº 23/239 apresenta uma reorganização das classificações anteriores, propondo a divisão da rede em estradas nacionais de 1ª e 2ª classe, estradas municipais e caminhos vicinais, num total de 16900Km que, basicamente, retoma a classificação de 1928 com os caminhos vicinais a substituir a designação de caminho público, tendo em conta, em qualquer dos casos, a hierarquia administrativa e os principais interfaces de transportes e, consequentemente, a actividade económica, dada a inércia da sua localização nos centros de maior dimensão ou nas suas proximidades. Neste decreto-lei, para as ligações vicinais e municipais de

-

<sup>63 .</sup> www.min-plan.pt/menu/minist/historia/index.htm (consulta em 99/6/19)

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> (...) a característica principal do automobilismo deve ser a de complemento do Caminho de Ferro (...) permitindo-lhe estabelecer a ligação de todas as localidades, ainda as de mais reduzida importância, com os grandes centros (...). Mas não pode também com medidas coercivas impedir-se a livre expansão e desenvolvimento [do automóvel]. Isto mostra que o papel da estrada na vida das Nações cresce formidavelmente de importância e é verdadeiramente primacial para a economia de cada uma delas. (JAE, 1931: 4)

As estradas nacionais de 1ª (...) são as que ligam as principais regiões do País, para formar a malha principal da rêde de viação ordinária, estabelecendo as comunicações das sedes de província e distrito e dos grandes centros urbanos, com a capital e entre si, e assegurando a ligação dos portos comerciais e de pesca e estações de caminhos de ferro mais importantes com os centros agrícolas, industriais e comerciais de maior expansão e com a rêde de viação do país vizinho. [Por Estradas Nacionais de 2ª classe devem entender-se] (...) as que estabelecem as ligações mais directas das capitais de província e distrito às cidades e sedes de concelho; as que asseguram, em geral, as comunicações dos centros comerciais, industriais e agrícolas e de turismo com os portos marítimos e fluviais, e as estações de caminho de ferro; e as que ligam, entre si, as sedes de concelho e as estradas nacionais de 1ª classe. [As] Estradas

acentuado interesse rural, o Estado compromete-se ainda a cooperar com as câmaras municipais e juntas de freguesia.

Sobre o aumento do tráfego automóvel que então se fazia notar, cabe aqui a referência aos primeiros passos dados pelo transporte colectivo rodoviário de passageiros: um pouco por toda a parte (...) começaram a ser estabelecidas (...) carreiras de camionagem que, de princípio, visavam especialmente o transporte de passageiros. Estas carreiras não obedeciam, em regra, a nenhum plano geral prèviamente delineado, e as suas precárias concessões, feitas por uma forma completamente arbitrária, não apresentavam muitas vezes qualquer fundamento económico sèriamente estudado. 66 Ainda que numa fase muito débil de desenvolvimento da rede da camionagem, este alheamento de atenção por parte do Estado, ao contrário do que tinha acontecido com o caminho de ferro, viria a produzir mais tarde, conjuntamente com o aumento da motorização em geral, algum desfuncionamento no sistema. Tudo isto porque não se produziu qualquer reflexão sobre a articulação intermodal, resultando portanto na crescente asfixia do sistema ferroviário, uma vez que também a camionagem começou por servir, e sempre com maior frequência, as áreas de maior procura quase "decalcando" os percursos do comboio. 67

Os Serviços de Melhoramentos Rurais da JAE nos anos trinta empenharam-se essencialmente na beneficiação dos caminhos rurais, no embelezamento das estradas, distribuição de sinaléctica, entre outras tarefas.<sup>68</sup> Da segunda metade da década de 30

municipais são as que estabelecem ligações entre as sedes de concelho e as suas principais povoações, entre os centros produtores locais mais importantes e entre êstes e os dos concelhos limítrofes. [e, finalmente, os caminhos vicinais, os que] (...) asseguram o acesso a tôdas as povoações e zonas produtoras, estabelecendo a ligação dos meios rurais aos centros administrativos e de consumo. (Diário do Governo, nº 265, 20/11/1933: 2019 e 2020)

<sup>66</sup> ESTEVES, 1938: 24.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Os transportes rápidos, e principalmente a camionagem que vai onde o comboio nunca chegaria, contribuem para ajudar a moda a triunfar sobre o costume, facilitando o acesso aos grandes centros. (Orlando Ribeiro in DAVEAU, 1999: 773)

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Numa (...) sociedade onde o crescimento económico foi muito lento, escassas as transformações estruturais, uma sociedade que era, sobretudo, "um mundo de coisas pequenas" onde a predominância das pequenas explorações agrícolas e das pequenas empresas industriais e comerciais se enxertava numa

até meados da de 40, a instabilidade económica, política e social, associada à II Guerra Mundial (1939-1945) terá refreado novamente as directrizes definidas no decreto-lei de 1933, mas não os pequenos trabalhos de embelezamento e segurança nas estradas.

Reconhecido o valor das estradas existentes, nomeadamente por desenvolverem o tráfego de passageiros e mercadorias, permitindo o escoamento dos produtos agrícolas e industriais das regiões antes isoladas, sublinha-se, uma vez mais, o papel das vias de comunicação as quais devem responder às necessidades de deslocação, servindo as áreas de maior procura, mas também que devem ser assumidos como motor da fixação das populações, ao criar oportunidades para o desenvolvimento local. <sup>69</sup> Com esta argumentação, fortemente inspirada nas ideias de Duarte Pacheco, em 1945 é elaborado o primeiro Plano Rodoviário Nacional (PRN) (figura 3.8<sup>70</sup>). Ao procurar responder mais e melhor às necessidades das áreas pior servidas, este plano apresenta uma "nova" classificação de estradas na qual passam para a tutela do Estado cerca de 4000Km de rede, sob o argumento de que a rede existente necessita de uma melhor adequação às características económicas das regiões que serve, bem como de novas ligações fundamentais para o desenvolvimento da economia e para o progresso da sociedade (Diário do Governo nº102 11/5/45:374).

Dividindo a rede nacional em estradas nacionais (com três classes), municipais e caminhos públicos, o Decreto-lei nº 34593, introduz o conceito de itinerário principal para as estradas nacionais de 1ª classe as quais, com as de 2ª classe, constituem a rede fundamental.<sup>71</sup> Ainda no âmbito das estradas nacionais, as de 3ª classe correspondem às

população com larguíssimas taxas de analfabetismo, culturalmente confinada (...). (OLIVEIRA, 1996: 293)

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> O governo entende (...) que as estradas classificadas não correspondiam de forma perfeita aos interêsses gerais do País, onde continuavam a existir grandes zonas mal servidas (...) muito embora os seus terrenos fôssem relativamente férteis e pudessem comportar uma maior densidade da população. (Diário do Governo n°102 11/5/45: 373)

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Figura 3.8 - "Plano Rodoviário Nacional de 1945", MOPC/JAE, 1945. Dada a dimensão e fraca legibilidade, o mapa deve ser consultado no exemplar impresso.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> As estradas nacionais compreendem três classes, (...) considerando-se na de primeira classe os itinerários principais, como sendo as linhas de comunicação de maior interesse nacional e que constituem, por assim dizer, a base de apoio de toda a rêde. As duas primeiras classes (1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup>) constituem

ligações que [estabelecem] as ligações entre as estradas que constituem a rêde fundamental (1ª e 2ª classes), ligam os concelhos entre si e servem regiões ricas, portos, estações de caminho de ferro e zonas de turismo<sup>72</sup>. Estas afirmações parecem contradizer as primeiras preocupações reveladas sobre as áreas com pior serviço rodoviário, permitindo antever a continuação das políticas de intervenção anteriores, até porque [ficam] por classificar os caminhos vicinais, por serem de mero interesse rural.<sup>73</sup>

Comparando os objectivos e princípios expressos no plano de 1945 com as formulações anteriores, nota-se o prosseguimento das preocupações sobre a atribuição de responsabilidades na construção e manutenção de estradas, com o aumento do poder do Estado que passa a tutelar uma maior extensão da rede (Quadro 3.1), uma certa generalização das funções de cada classe das estradas (onde a componente económica assume posição de destaque) e, finalmente, a consolidação de um conceito de rede que parece abandonar progressivamente uma estrutura definida em função das ligações com a capital do país.

Nas imagens que de seguida se apresentam neste texto, ainda que para anos posteriores, facilmente se acompanhará a concretização deste plano. Tomando apenas como exemplo os níveis hierárquicos da rede de ordem mais elevada, os Itinerários Principais apresentam uma numeração de 1 a 18, as Estradas Nacionais de 1ª classe de 101 a 125, as de 2ª classe de 201 a 270 e as de 3ª classe de 301 a 398.<sup>74</sup>

a rêde fundamental do País, que é completada pelas estradas de 3ª classe. Estas últimas destinam-se a servir as diversas regiões por forma a provocar o seu desenvolvimento económico e abrangem também as estradas de interesse turístico. [As estradas municipais] (...) dizem respeito a um ou mais concelhos, devendo haver na sua classificação a preocupação de constituir percursos de interesse económico (...). Os caminhos públicos incluem os caminhos municipais e os vicinais: os caminhos municipais: (...) destinam-se a permitir o trânsito automóvel e, como o seu nome indica, ficam a cargo das respectivas câmaras; os caminhos vicinais (...) destinam-se a trânsito rural e só excepcionalmente permitirão o trânsito automóvel. Ficam a cargo das juntas de freguesia. (Diário do Governo n°102 11/5/45: 374)

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Diário do Governo n°102 11/5/45: 374

<sup>73</sup> Diário do Governo nº102 11/5/45: 374

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Diário do Governo n°102 11/5/45: 385 e 393

Quadro 3.1 - Classificação e extensão da rede rodoviária de 1889 a 1945

ANO	DESIGNAÇÃO	EXTENSÃO (Km)
1889	Estradas reais	18 427
	Estradas distritais	
1913	Estradas nacionais	16 900
	Estradas municipais	
	Caminhos públicos	
1933	Estradas nacionais	16 900
	Estradas municipais	
	Caminhos vicinais	
1945	Estradas nacionais de 1ª	20 597
	Estradas nacionais de 2ª	
	Estradas nacionais de 3 <sup>a</sup>	
	Estradas municipais	
	Caminhos públicos	

Fonte: Diário do Governo nº102 11/5/45: 374 e 375

Nos dez anos que sucederam ao PRN de 1945, os trabalhos da JAE pautaram-se pelos esforços de concretização dos seus propósitos, tendo sido elaborados vários estudos, projectos e processos de adjudicação de obras. No início da década de 50 existia já um vastíssimo conjunto de obras realizadas (figura 3.9<sup>75</sup>), principalmente as estradas de ordem superior, bem como projectos prontos para a execução, obras estas em grande parte herdades do século anterior<sup>76</sup>. De facto, fazendo o balanço sobre a construção de estradas entre 1937 e 1957, Orlando Ribeiro in DAVEAU (1999) refere que [se] quase se não aumentou a rede ferroviária (...) as estradas alcatroadas passaram de 3564Km (...) a 7495Km (...), e os transportes automóveis tomaram

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Figura 3.9 – "Rede de estradas portuguesa em 1954", ACP, 1954. Pode consultar-se na versão impressa ou na Mapoteca do Departamento de Geografia da FLUP.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Retome-se aqui, para comparação, a figura 3.7.

enorme incremento, assegurando a deslocação das pessoas e a circulação de mercadorias; mas só nos últimos anos as estradas penetraram na montanha, começando a quebrar o isolamento em que viviam as suas populações: e o autocarro, com maior plasticidade do que o caminho de ferro, correndo mesmo com ele nalguns sítios, chamou à vida de relação lugares onde este nunca chegaria.<sup>77</sup>.

Apesar de ter duplicado a extensão das estradas, o autor lembra também os contrastes visíveis no país: Lisboa, Porto, Braga, Coimbra e Faro enquanto grandes centros de atracção da população e suas actividades, contrastam com as áreas de relevo mais acidentado do norte e centro e as "planuras" do sul.

Entretanto, no que respeita ao transporte colectivo, na sequência do decreto-lei que estabelecia o referido plano rodoviário, em Setembro de 1945 a Lei nº 2008 define algumas regras de concessão para o transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, entre elas a necessidade de coordenar os modos no sentido de evitar a prevista concorrência com que o comboio se começada a confrontar face à camionagem.<sup>78</sup>

Em grande parte por falta de fiscalização, ficaram apenas as intenções de criar um quadro concorrencial mais transparente neste domínio. Aliás, nessa mesma lei, mais adiante, já se preconizava, de alguma forma, o que poderia vir a ser a real substituição dos serviços menos rentáveis prestados pelo comboio.<sup>79</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Orlando Ribeiro in DAVEAU, 1999: 876

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> As emprêsas que operam em certa região poderão pedir sempre a concessão de novas carreiras nessa região. Mas quando estas dêem lugar a concorrência, só serão concedidas se as necessidades públicas as justificarem, considerados os interesses de coordenação dos transportes, e, neste caso, a exploração deve ser repartida pelas emprêsas concessionárias das carreiras afectadas. (...) As empresas exploradoras dos transportes por via férrea e por estrada, interessadas, deverão celebrar acordos para a repartição do tráfego entre um e outro sistema, (...)serão celebrados entre as emprêsas interessadas, também com aprovação do Govêrno, contratos de serviço combinado que assegurem devidamente a ligação dos dois sistemas de transportes. (Diário do Governo, nº 200, 7/9/1945: 729 e 730)

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> (...) regimes especiais de exploração económica nas linhas férreas secundárias cujo rendimento não compense as despesas de uma exploração normal, [se] mesmo naqueles regimes, continuarem a ser deficitárias, poderá ser autorizada a cessação temporária ou definitiva, parcial ou total, da exploração, desde que, em vez desta, seja estabelecida, pela emprêsa ou emprêsas concessionárias de transportes interessadas (...) uma carreira com percurso equivalente (...). (Diário do Governo, nº 200, 7/9/1945: 730)

Com o engenheiro Eduardo Arantes de Oliveira na pasta das Obras Públicas, na década de 60 ganham força as iniciativas para o desenvolvimento da rede rodoviária internacional, da qual deveriam fazer parte, não só o eixo Valença – Porto - Lisboa, como aquele que viria a designar-se por Itinerário Principal nº5 (IP5), entre Albergaria-a-Velha e Vilar Formoso, numa altura em que prosseguem as obras da A1 (auto-estrada Lisboa / Porto).<sup>80</sup> Do início dos anos 60 datam também a construção da Ponte da Arrábida no Porto, e a Ponte Salazar (actual Ponte 25 de Abril) em Lisboa, bem como a inauguração de mais um lanço da A1, agora a norte, entre os Carvalhos e o Porto<sup>81</sup> (BRISA, 1996 e JAE/MEPAT, 1997: 24-27). Em 1960, o número de quilómetros de auto-estradas em Portugal era apenas 40, situando-se muito abaixo de outros países da Europa (Quadro 3.2).

Quadro 3.2 - Extensão (Km) de auto-estradas em 1960

	KM EM SERVIÇO		
PAÍS			
Alemanha	2525		
Itália	838		
Holanda	720		
Bélgica	154		
Áustria	145		
Portugal	40		

Fonte: PLASSARD, 1977: 17.

Dos últimos anos da década de 60, até finais da de 70 (figura 3.10<sup>82</sup>), são poucas as obras dignas de registo, numa época em que, cada vez mais, se faziam notar os efeitos das migrações para os aglomerados de maior dimensão do litoral com alargamento das periferias urbanas.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> O primeiro lanço data de 1940, entre o Lisboa e o Estádio Nacional, e o lanço entre Lisboa e Vila Franca de Xira é inaugurado em Maio de 1961(informação fornecida pela BRISA, 1996).

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> A inauguração teve lugar no dia 22 de Junho de 1963, em simultâneo com a da Ponte da Arrábida.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Figura 3.10 – "Rede de estradas portuguesa em 1972", ACP, 1972. Pode consultar-se na versão impressa ou na Mapoteca do Departamento de Geografia da FLUP.

Período dominado pela guerra colonial e pela guerra no Médio Oriente (1973/74) ocasionou um período de recessão económica mundial e, talvez como terá acontecido noutros períodos da história, deu lugar a reflexões de avaliação sobre o que até aí se fez, dando lugar, nomeadamente a trabalhos de revisão do PRN então em vigor, bem como à criação de uma comissão de estudo para analisar a construção e concessão das auto-estradas (JAE/MEPAT, 1997: 27).

Entretanto, a revolução de Abril de 1974 deu lugar a um novo período de instabilidade governativa e de crise financeira (agora com FMI), com todas as consequências económicas e sociais daí decorrentes. Acompanhando uma fase de afirmação dos princípios associados ao 25 de Abril, a maioria das vezes através da contestação e reivindicação, é possível testemunhar este passo da história no âmbito do sistema rodoviário português em que a produção de documentos críticos sobre o estado das estradas nacionais se sobrepôs largamente às obras empreendidas no terreno.

## 3.2.2 O Plano Rodoviário Nacional de 1985 e a adesão de Portugal à Comunidade Europeia

Em cerca de 10 anos de governação, entre 1974 e 1985, o ministério responsável pelo sector dos transportes apresentou 6 remodelações, sucedendo-se no cargo 31 ministros, e a sua mudança de designação revela, de alguma forma, as preocupações sobre o âmbito das acções do ministério<sup>83</sup>: do Equipamento Social e do Ambiente, dos Transportes e Comunicações, do Equipamento, das Obras Públicas, da Habitação Obras Públicas e Transportes e do Equipamento, constituem o rol de nomes atribuídos naquele

\_

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> Pode consultar-se a este propósito alguns números do Diário de Governo, de entre os quais se destacam: 72 (26/3/1975); 217 (19/9/1975);: 34 (10/2/1976); 87 (12/4/1976); 57 (9/3/1977); 247 (25/10/1977); 55 (7/3/1978); 169 (25/7/1983).

período, deixando perceber, com alguma clareza, os esforços encetados para a definição das competências<sup>84</sup>.

O programa do primeiro Governo Provisório é definido no decreto-lei nº 203/74, e tinha como grandes linhas de orientação, entre outras, a [prossecução] de uma política de ordenamento do território e de descentralização regional em ordem à correcção das desigualdades existentes. Neste âmbito, os transportes e comunicações integravam a Secretaria de Estado com o mesmo nome, tutelada pelo Ministério do Equipamento Social e do Ambiente – designação que coloca em destaque, por um lado as questões de proteccionismo das classe mais desfavorecidas e, por outro, a emergência dos problemas ambientais enquanto tema de abordagem política.

Na segunda metade da década de setenta, o governo presidido por Mário Soares, faria o pedido de integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), e em 5 de Abril de 1977 o Conselho de Ministros da CEE tomou conhecimento oficial do mesmo. Perante este novo contexto, em que Portugal se começava a voltar para o desafio da integração europeia, tornava-se necessário desenvolver estratégias que permitissem a progressiva aproximação à situação económica dos países membros (OLIVEIRA, 1996: 362). No que respeita à rede de estradas, também em 1977, a JAE informa que (...) a rede rodoviária nacional encontra-se numa situação de completo desajustamento perante as necessidades do tráfego. Traçados sinuosos e estreitos, com pavimentos em degradação progressiva a atingirem o colapso 86 Este desajuste terá motivado estudos e vários movimentos de reflexão os quais resultaram em conceitos que, embora semelhantes a muitos dos que se definiram no passado, dão conta das necessidades actuais, sublinhando por exemplo a importância da definição de estratégias que permitam coordenar a rede nacional, com a regional e local. 87

-

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> www.min-plan.pt/menu/minist/historia/index.htm (consulta em 99/6/19)

<sup>85</sup> Diário do Governo, nº 113, 15/5/1974: 625

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> JAE/MEPAT 1997: 28

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Impõe-se, pois, a revisão do plano rodoviário nacional [de 1945], a fim de, na perspectiva do desenvolvimento orgânico do País, se alcançarem os objectivos primordiais, como são o correcto funcionamento do sistema de transportes rodoviários, o desenvolvimento de potencialidades regionais, a

Quadro 3.3 - Densidade de algumas redes rodoviárias em 1984

PAÍS	DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/KM²)	TOTAL DE ESTRADAS (KM/1000HAB)	ESTRADAS NACIONAIS (KM/1000HAB)
Alemanha	245.5	8.0	0.7
Bélgica	322.8	12.9	1.4
Dinamarca	118.7	13.7	0.9
França	99.8	14.6	0.6
Reino Unido	238.0	6.3	0.3
Itália	189.0	5.2	0.9
Portugal	108.0	4.8	2.0

Fonte: ZÚNIGA, 1994: 3.

Neste quadro de desajuste às novas necessidades de circulação<sup>88</sup>, e nos auspícios das ajudas comunitárias no âmbito do FEDER criaram-se as condições para a aprovação pelo Decreto-Lei nº 380/85, de um novo Plano Rodoviário Nacional, pautado pelo argumento de que o anterior apresentava uma densidade de estradas nacionais exagerada<sup>89</sup>, se comparada com outros países da Europa (Quadro 3.3).<sup>90</sup>

redução do custo global daqueles transportes, o aumento da segurança da circulação, a satisfação do tráfego internacional e a adequação da gestão financeira e administrativa da rede. (Diário da República, nº 222, 26/9/1985: 3206).

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Note-se que entre a imagem da figura 3.10, de 1972 e qualquer outra carta do ACP do início da década de 80 que aqui se poderia apresentar, não há grandes diferenças, o que justifica a opção por apresentar apenas, e mais adiante, um cenário mais actual, onde já se podem observar mudanças efectivas na rede rodoviária.

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Segundo informações dispersas em documentos da JAE, para o mesmo ano, Espanha contava com uma quilometragem de estradas sob a tutela do Estado idêntica à portuguesa porém, como se sabe, o seu território é cinco vezes maior ou, ainda o exemplo da Áustria, que com uma área territorial que se aproxima da nossa, conta apenas com 11000Kms do Estado – metade da portuguesa.

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> A maioria das estradas portuguesas encontra-se ainda subdimensionada e incapaz de responder eficazmente à satisfação dos objectivos sócio-económicos dos transportes, exigindo premente reconstrução. Acresce que a densidade demográfica da rede nacional é tripla da que se verifica nos restantes países do Mercado Comum enquanto, por outro lado, a densidade demográfica da totalidade das redes rodoviárias construídas é bastante inferior à desses países (Diário da República, nº 222, 26/9/1985: 3206).

PLANO RODOVIÁRIO NACIONAL

Figura 3.11 – Plano Rodoviário Nacional de 1985

Fonte: JAE/MEPAT, 1997: 45

O PRN de 1985 (Figura 3.11) retoma o conceito de rede nacional fundamental e complementar, desclassificando cerca de 12000Km de antigas estradas nacionais que se encontram, ainda actualmente, em fase de transição para a tutela dos municípios (Grupo de trabalho Inter-CCR, 1987: 7).

A definição da rede nacional do plano de 1985 obedeceu a critérios de ordem operacional, funcional e de acessibilidade. No primeiro, define-se como limites percursos com extensão superior a 10Km e com tráfego médio diário anual superior a 2000 veículos ou 1000 veículos para as ligações das sedes de concelho (valores de 1975). No segundo, define-se que a rede nacional deve integrar as ligações entre as sedes de distrito, dessas com os centros urbanos e ainda com os portos, aeroportos e fronteiras mais importantes. Finalmente, estipulou-se que todas as sedes de concelho deveriam ter acesso à rede acima definida (ZÚNIGA, 1994: 4-7). No mesmo plano, a definição da rede nacional obedeceu a outros princípios genéricos de desenvolvimento regional, dos quais se destacam os de (...) assegurar o crescimento económico, diminuir os custos de operação facilitando a competitividade, desbloquear actividades e o desenvolvimento dos centros urbanos e possibilitar o urbanismo menos concentrado e melhoria do meio ambiente.<sup>91</sup>

Foi nessa tentativa que entre a administração central (a JAE), a local (as Câmaras Municipais) e a BRISA, enquanto sociedade anónima concessionária da rede de autoestradas, se apresentou uma reorganização da rede rodoviária<sup>92</sup>(quadro 3.4).

Comparando agora a estrutura definida em 1985 com a de 1945 (Quadro 3.5), pode verificar-se que, os traçados do novo plano apresentam muitas semelhanças com

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Grupo de trabalho Inter-CCR, 1992: 2.

<sup>92</sup> Por itinerários principais (IP) devem entender-se (...) as vias de comunicação de maior interesse nacional, que servem de base de apoio a toda a rede das estradas nacionais, os quais asseguram a ligação entre os centros urbanos com influência supradistrital e destes com os principais portos, aeroportos e fronteiras. Os itinerários complementares (IC) são as estradas que asseguram (...) a ligação entre a rede nacional fundamental e os centros urbanos de influência concelhia ou supraconcelhia, mas infradistrital. (...). Os itinerários complementares são as vias que estabelecem as ligações de maior interesse regional, bem como as principais vias envolventes e de acesso às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (Diário da República, nº 222, 26/9/1985: 3207).

de Letas da Chiversidade do Foto para a obtenção de gran de Dodoi em Geografia

os anteriores, podendo parecer, nalguns casos, que a mudança se pautou, exclusivamente, pela alteração dos nomes das estradas. Isto é, admitindo que de um para outro terá ocorrido uma mudança nas exigências de circulação rodoviária, e que o último terá denotado um esforço de adaptação aos novos problemas, é possível concluir que este terá apenas adaptado as características técnicas dos traçados, prolongando-os eventualmente até às fronteiras e alargando a dimensão e/ou o número das faixas de rodagem, mas mantendo no essencial o traçado dos anteriores. 93

Quadro 3.4 – Classificação das estradas e tutela, segundo o PRN de 1985

	CATEGORIA			TUTELA
			Auto-estradas	JAE/BRISA
	Rede Fundamental	IP's	Estradas Expresso + Outras	JAE
Estradas			Auto-estradas	JAE/BRISA
Nacionais	Rede Complementar	IC's	Estradas Expresso + Outras	JAE
		Outras I	Estradas	JAE
	1	Estradas	s a integrar na Rede Municipal	JAE
Estradas Secundárias		Estradas	s Municipais	CM
		Caminh	os Municipais	CM
		Outras I	Municipais não classificadas	CM

Fonte: PRN 1985

-

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Note-se que o PRN de 1945 previa já perfis transversais para os itinerários principais (EN1 a 18), quando tal se justificasse entre 21 e 25 metros de largura com separador central, conferindo 10 metros de largura para cada sentido de circulação, o que equivale à largura aproximada das actuais auto-estradas. (Diário do Governo, nº 200, 7/9/1945: 382).

Quadro 3.5 - Itinerários principais de ligação com o (no) norte do país, em 1945 e 1985

PRN DE 1945		PRN DE 1985	
ESTRADA	LIGAÇÃO	ESTRADA	LIGAÇÃO
EN14/EN101	Valença/Porto	IP1(A3)	Valença/Porto
EN1	Porto/Lisboa	IP1(A1)	Porto/Lisboa
EN2/EN5	Lisboa/Faro	IP1(A2)	Lisboa/Faro
EN125	Faro/ V. R. Stº António	IP1	Faro/V. R. Stº António
EN102	Bragança/Guarda	IP2	Bragança/Faro
EN18/EN2	Guarda/Faro		
EN2	Vila V. da Raia/Figueira da Foz	IP3	Vila V. da Raia/Figueira da
			Foz
EN15	Porto/Bragança	IP4	Porto/Quintanilha
EN16	Aveiro/Vilar Formoso	IP5	Aveiro/Vilar Formoso

Fonte: Diário do Governo, 11/5/1945: 385 e Diário da República, 16/9/1985: 3209.

A adesão de Portugal à CEE, e a consequente disponibilidade de fundos para o investimento em infra-estruturas no quadro de apoio ao desenvolvimento regional, terá constituído o motor fundamental para uma nova fase de transformação na sociedade portuguesa e para a expansão da rede de transportes nacional em particular.

Demorou, porém, até que fosse possível observar obra feita no terreno: vários relatórios da JAE, nos anos que se seguiram à aprovação do PRN de 1985, davam conta das dificuldades financeiras para a sua concretização, bem como da necessidade de cuidar a intervenção, tarefa que deveria contar com a participação de equipas especializadas, nomeadamente na área do ambiente, e também a sensibilização junto da população, no sentido de reduzir as dificuldades associadas a vários processos, entre eles, os de expropriação. O Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações, em 1987, relembra a importância (...) do papel desempenhado por sistemas de transportes bem estruturados e organizados, à escala

local, regional, nacional e internacional, no desenvolvimento social, económico e cultural das populações por eles servidas. 94, refere os esforços empreendidos no sentido de passar à concretização do PRN de 1985, e apresenta os "Objectivos e Medidas de Política Governamentais" para o "Sector dos Transportes em Portugal (Continental)", tendo por base o Programa do X Governo Constitucional, baseados, entre outros, no conceito de "desenvolvimento equilibrado, duradouro e sustentado". 95

Porém, sem ignorar o conjunto da rede, define-se como primeiro objectivo sectorial no capítulo dos transportes rodoviários a melhoria da rede de infra-estruturas de "maior interesse" nacional e internacional (nas ligações com a Europa), constituindo prioridade a conclusão da rede de Itinerários Principais e, com urgência, o IP1. Ou seja, pela impossibilidade de avançar com a construção de todos os eixos previstos, e apesar das formulações apresentadas neste mesmo documento, nomeadamente, sobre "desenvolvimento equilibrado", mais uma vez, tal como no passado, a prioridade para a construção terá sido dada ao eixo Lisboa/Porto.

As Grandes Opções do Plano para 1988. No objectivo "organizar o espaço e modernizar as infra-estruturas", aponta na quinta linha de actuação fundamental como prioridade a [melhoria] geral das acessibilidades inter e intraregionais, permitindo garantir uma maior eficiência na satisfação das necessidades dos cidadãos e um mais completo aproveitamento dos recursos do país<sup>96</sup>, denotando preocupações muito mais viradas para os problemas internos do país. Este documento refere que qualquer actuação estratégica em matéria de transportes, deve responder à necessária articulação

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> MOPTC, 1987: 9.

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> Dos quatro objectivos, no terceiro refere-se que [a] nível regional, introduzir um processo de desenvolvimento equilibrado, autónomo, duradouro e sustentado [através de duas medidas de política] Coordenar as diferentes políticas sectoriais, a nível central e regional, e definir normativos precisos com vista à preparação dos diferentes tipos de plano [e] Preparar planos e programas integrados para diferentes áreas do território baseados em estratégias de desenvolvimento definidas com o envolvimento activo das autarquias locais e dos diferentes agentes económicos, aproveitando plenamente os recursos financeiros a ser outorgados a Portugal pelas Comunidades Europeias, designadamente através dos seus fundos estruturais. (MOPTC, 1987: 128).

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Grandes Opções do Plano 1988, 1987: 55.

do sistema urbano nacional e saber aproveitar a situação periférica de Portugal no sentido de aumentar a coesão económica e social na Comunidade. Relativamente à modernização da Rede Fundamental a "primeira prioridade" (como lhe chamam) centrase na conclusão do IP5 (Aveiro – Vilar Formoso), seguida do IP4 (Porto – Vila Real – Bragança) e, finalmente, o IP1.

Em 1989 (aplicável até 1993), o Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades (PRODAC), integrado no Primeiro Quadro Comunitário de Apoio, prossegue com este conceito de intervenção<sup>97</sup>, reconhecendo que (...) além de nítidas assimetrias regionais na cobertura do território Continental (densidade da rede superior à média do país no litoral Norte, Centro e Lisboa e inferior no interior e Sul) registam-se desajustamentos da estrutura viária às características do tráfego actual.<sup>98</sup>

Com orientações estratégicas enquadradas no Plano de Desenvolvimento Regional 1989/93, cuja política de fundo se pauta pelo esforço de (...) atenuar as desigualdades económicas e sociais entre o litoral e o interior [a primeira] com maior concentração demográfica e produtiva, com relevo para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e a zona interior, caracterizada em grande parte pela diminuição da ocupação demográfica e pela estagnação da actividade económica. 99, as actuações prioritárias do PRODAC no que respeita à rede rodoviária são claras: para a rede fundamental surge em primeiro lugar a ligação de Portugal ao resto da Europa, seguida pelas ligações Lisboa—Porto (e suas extensões até às fronteiras de Valença e Vila Real de Santo António) e, depois, por um conjunto de finalidades centradas na construção de infraestruturas de ligação entre o litoral e o interior do país.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> A criação deste programa, cobrindo todo o território do continente e contemplando o desenvolvimento articulado e integrado das várias redes de infraestruturas, conduzirá à redução das assimetrias regionais, das penalizações de interioridade e da periferia, e permitirá que se atinjam níveis de qualidade de serviço europeus (PRODAC, 1989: 2)

<sup>98</sup> PRODAC, 1989: 20

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> PRODAC, 1989: 65

Uma das medidas de grande interesse deste programa refere-se à reabilitação de algumas vias que, não fazendo parte da Rede Nacional definida no plano de 1985, deveriam estar em boas condições para integrar a Rede Municipal. Aliás, apesar de prosseguir com uma política de resposta, por um lado, ao novo enquadramento de Portugal da Europa e, por outro, aos níveis mais elevados de tráfego à escala nacional, este programa revela um esforço de viragem, chamando a atenção para as tendências que se vinham a observar em termos de dinâmicas de actividade e ocupação do território, tratados e assumidos de uma forma clara em propostas de intervenção prioritária nesse âmbito, nomeadamente, ao colocar nos dois primeiros patamares de prioridades a construção do IP5 e do IP4, e não as ligações à capital.

Em finais dos anos 80, Portugal encontrava-se em 12º lugar em termos de extensão de rede de auto-estradas e da sua densidade, e em 14º no número de quilómetros por habitantes, de um conjunto de 17 países europeus (quadro 3.6).

Na Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (Lei 10/90) o desenvolvimento económico, o bem-estar da população e a protecção do ambiente enformam os seus princípios de base. Após a aprovação da lei, o ministro Ferreira do Amaral, em 24 de Abril de 1990, assume a pasta das Obras Públicas, mantendo-se no cargo até 1996. Discutidas e definidas as ideias fundamentais sobre a rede de transportes rodoviário desejável para o país, e tendo sido libertadas as verbas da União Europeia para a concretização das obras, este período vai corresponder a um franco avanço na realização do PRN de 1985. Pela necessidade de reajustar os princípios definidos no plano, a (...) algumas especificidades regionais que [consideravam]

-

<sup>100</sup> Define-se no artigo 2º como (...) objectivos fundamentais assegurar a máxima contribuição para o desenvolvimento económico e promover o maior bem-estar da população [devendo esses objectivos obedecer, entre outros, aos seguintes princípios básicos:] a) É garantida aos utentes a liberdade de escolha do meio de transporte, incluindo o recurso ao transporte por conta própria; b) É assegurada aos utentes, em paridade de condições, igualdade de tratamento no acesso e fruição dos serviços de transporte [e a organização e funcionamento do sistema de transportes deve ter em conta, segundo se refere na segunda alínea do total de cinco]. As orientações das políticas de ordenamento do território e desenvolvimento regional, qualidade de vida e protecção do ambiente. (Diário da República, nº 64, 17/3/90: 1306).

relevantes para o desenvolvimento equilibrado do país. 101, em 1992 foi apresentada a Revisão do Plano Rodoviário Nacional pelo Grupo de Trabalho Inter-CCR, a qual veio reforçar alguns (...) aspectos importantes e de natureza dinâmica como: 1 - reforço e equilíbrio da estrutura urbana existente; 2 - desenvolvimento intra e interregional equilibrado; 3 - promoção do ordenamento do território/melhoria da cobertura territorial. 102

Quadro 3.6 – Rede de auto-estradas nos países da Europa ocidental em 1988<sup>103</sup>

Posição	País*	Comprimento (Km)	Densidade	
			Km/1000Km2	Km/1 milhão hab.
1	Alemanha Federal	8593	34.6	141
2	França	6445	11.7	116
3	Itália	6083	20.2	106
4	Grã-Bretanha	2968	12.9	54
5	Espanha	2177	4.3	57
6	Países-Baixos	1895	46.0	131
7	Bélgica	1563	51.2	159
8	Áustria	1362	16.2	180
9	Suíça	1314	31.8	202
10	Suécia	999	2.4	119
11	Dinamarca	603	14.0	118
12	Portugal	235	2.6	23
13	Finlândia	204	0.6	42
14	Luxemburgo	58	22.3	158

Fonte: adaptado de MERLIN, 1991: 163

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> Grupo de trabalho inter-CCR, 1992: 2.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> Grupo de trabalho Inter-CCR, 1992: 3.

Esta revisão critica a desarticulação existente entre os objectivos estratégicos da política de desenvolvimento regional e os traçados e prioridades para a estrutura viária. De facto, na altura verificava-se que, à excepção dos IP5 e IP4, a prioridade tinha sido a expansão da rede rodoviária no litoral, o que contraria a filosofia de base de, praticamente, todos os documentos de planeamento aprovados até essa data, nos quais se defende a necessidade de alargar a rede de infra-estruturas rodoviárias por forma a reduzir os desequilíbrios regionais.<sup>104</sup>

Princípios de base como a pressão urbano-industrial, a promoção de potencialidades específicas de desenvolvimento, a cobertura territorial da rede e o seu grau de conectividade/coesão, definem como prioritária a articulação dos sistemas de circulação inter e intra-regionais, com as dinâmicas do sistema urbano. Nesse sentido, este grupo de trabalho apresenta uma hierarquia de prioridades de intervenção, na qual, à necessária conclusão do IP1 segue-se o IP2 - ligação longitudinal entre Bragança e Vila Real de Santo António - e o IP3, de Chaves à Figueira da Foz, o que ilustra o esforço de estabelecer uma correspondência mais "fiel" entre os princípios assumidos e as prioridades de intervenção definidas (Grupo de trabalho Inter-CCR, 1992: 5 e 6).

Fica, de qualquer forma, uma ideia sobre o estado do andamento das obras (quadro 3.7) por altura deste trabalho, com o IP5 concluído, seguido de IP1 com menos de 30% do eixo ainda em construção e, depois todos os outros, que ainda não tinham alcançado metade da sua extensão total.

<sup>103</sup> Segundo o autor, a Irlanda, Noruega e a Grécia apresentavam àquela data valores muito reduzidos

<sup>104 (...)</sup> constata-se (...) que ainda se está longe de atingir o grau de estruturação da rede que permite fomentar novas dinâmicas de desenvolvimento em zonas onde já existem centros urbanos com condições para as potenciar. Esta questão é particularmente evidente no caso do IP2 e da rede de IC's em geral. Nestes, aliado ao grau relativamente baixo de execução geral, encontra-se o facto de a maior parte das vias de mais elevado grau de execução se situarem nas áreas metropolitanas, estando o resto do território insuficientemente servido. Acresce o facto de aos IC's ser atribuída, em primeira linha, a função de estabelecer as ligações de maior interesse regional. Com efeito, de um modo geral e principalmente para os IP's, tem sido atribuída prioridade de execução aos Itinerários (ou troços) que servem a faixa litoral do território, sendo o IP5 a principal excepção. Se esta opção pode justificar-se face aos maiores fluxos de tráfego servidos, a secundarização, em termos de prioridades, dos itinerários interiores tende a constituir factor penalizador do desenvolvimento das áreas por eles servidas (Grupo de trabalho Inter-CCR, 1992: 5).

Quadro 3.7 – Itinerários Principais em 1992– execução do PRN de 1985

ITINERÁRIO	TOTAL	REDE CONCLUÍDA EM 1992		
	(Km)	(Km)	(%)	
IP1	743	582	78.3	
IP2	618	279	45.1	
IP3	343	57	16.6	
IP4	234	95	40.6	
IP5	208	208	100.0	
IP6	248	83	33.5	
IP7	176	-	-	
IP8	154	65	42.2	
IP9	151	39	25.8	
TOTAL	2875	1408	49.0	

Fonte: Grupo de Trabalho Inter-CCR, 1992: 11.

No ano seguinte (1993), a JAE apresenta também uma proposta de Revisão do Plano Rodoviário Nacional, tendo como preocupação fundamental resolver o problema do excesso de quilómetros de estradas que no plano de 1985 tinham passado para a tutela dos municípios. Nesse sentido, sugerem a reclassificação de cerca de 600Km de estradas municipais para IC's e, aproximadamente 2000Km para a classe de "Outras estradas" (quadro 3.8).

Quadro 3.8 – Comparação entre a extensão (Km) da Rede Nacional no PRN de 1985 e da Proposta de Revisão de 1993

Rede Nacional	DL 380/85	Proposta 1993	
IP	2438	2438	
IC	2338	2972	
Outras	4867	6508	

Fonte: www.min-plan.pt/menu/minist/historia/index.htm (consulta em 99/6/19).

Entre 1990 e 1995, foram construídos mais de 800 Km de Itinerários Principais e cerca de 350 Km de Itinerários Complementares. Os financiamentos decorrentes da integração de Portugal na União Europeia, terão criado a oportunidade esperada para realizar um conjunto significativo de obras, baseadas no pressuposto de que [o] desenvolvimento económico e social interno e a redução das assimetrias regionais dependem em muito da estrutura rodoviária existente, tanto mais que é sabido que, em Portugal, 90% dos transportes de pessoas e mercadorias se faz por estrada<sup>105</sup> [pelo que dever-se-ia privilegiar] a melhoria das ligações entre o litoral e o interior, os acessos às grandes cidades e a integração da estrutura viária da rede transeuropeia. <sup>106</sup>

Na "Avaliação ex-post do QCA 1989-93 – Sector de Acessibilidades e Transportes" considera-se, face à dimensão do país, que os 640Km de novas estradas abertas ao tráfego representam um valor significativo. Sobre a conclusão da ligação por auto-estrada entre Lisboa e Porto, e ao contrário de algumas das opiniões expressas sobre a prioridade dada à conclusão deste eixo, afirma-se que o seu (...) impacto vai muito para além das ligações entre estas cidades e respectivas áreas metropolitanas. Com efeito, a pequena dimensão transversal do país, e a localização da maior parte das populações e equipamentos na faixa litoral, leva a que este eixo seja utilizado, pelo menos em parte, por uma percentagem muito significativa de todos os fluxos nacionais de longo curso (...). <sup>107</sup> Já sobre o modo ferroviário, o cenário não é tão positivo: a falta de investimento de há décadas justifica a (...) afectação de uma parte significativa dos recursos financeiros disponíveis ao "estancar da hemorragia" e reposição das condições mínimas de operacionalidade. <sup>108</sup>

Ou seja, as formulações das estratégias definidas com o PRN de 1985, posteriormente refinadas na procura de uma melhor adequação às dinâmicas territoriais

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> Aqui poder-se-ia acrescentar por falta de investimento em meios alternativos.

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> MOPTC, 1995: 40-43

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> VIEGAS – coord., 1996: 4

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> VIEGAS – coord., 1996: 14

emergentes, revelam uma preocupação conceptual que, reconhecendo constituírem os transportes factor de geração de oportunidades para o desenvolvimento à escala local, regional e nacional, assemelham-se no essencial, em função da evolução de rede rodoviária que se vem observando, às prioridades de construção definidas no passado, porque em qualquer dos casos respondem aos maiores níveis de procura (primeiro a ligação Lisboa/Porto, depois à Aldeia Galega em direcção a Madrid<sup>109</sup>, e assim sucessivamente).

## 3.2.3 O PRN de 2000 e as políticas de transportes rodoviários na entrada do século XXI

Em 31 de Julho de 1996, é tornada pública a proposta de João Cravinho e de Crisóstomo Teixeira para a revisão do Plano Rodoviário Nacional (figura 3.12). O anunciado PRN 2000 corresponde a uma adaptação do PRN de 1985<sup>110</sup> incluindo uma reclassificação de vários itinerários, com um aumento da rede fundamental em cerca de 6000Km. É um documento pragmático que define orientações e objectivos, não prevendo custos e concessões de empreitadas.

É de facto ao nível da classificação que este documento aponta para algumas alterações: recorde-se que o plano de 1985 incluía na Rede Complementar os Itinerários Complementares e "outras estradas", estas últimas tuteladas pelos municípios, muitos deles sem capacidade para fazer a sua conservação. O Plano Rodoviário Nacional de 2000 propõe a designação de Estradas Nacionais para aquelas, e ainda a categoria de Estradas Regionais (www.min-plan.pt, 1999).

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> Note-se aqui que mesmo a ligação a Madrid não apresenta elevados níveis de procura, mas sim, talvez, uma carga simbólica de ligação entre capitais.

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> Após mais de 10 anos de implementação do plano rodoviário nacional [de 1985] (...) torna-se oportuno proceder à sua revisão, tendo em consideração a experiência obtida com a sua implementação e os desenvolvimentos sócio-económicos verificados após a adesão de Portugal à União Europeia. (Diário da República nº 163 de 17/7/1998: 3444)

Figura 3.12 – Plano Rodoviário 2000

Fonte: JAE/MEPAT, 1997: 46

A definição da rede nacional obedece, neste plano, aos seguintes critérios: Fecho de Malhas Viárias (FEMA), garantindo-se condições de circulação homogéneas nos respectivos percursos; Acesso a Sedes de Concelho (ASECO), - a construção dos IP's e IC's alterou substancialmente as redes locais pelo que deverá ser garantida a ligação destes às sedes de concelho; Estradas Alternativas a Auto-Estradas com portagem (ALTAE), classificando-se estradas que constituam alternativas às AE's com portagem. 111

Relativamente à Rede Regional, com cerca de 5000 Km de extensão, os critérios contemplam as áreas de fronteira (Vias de Estruturação da Raia - VER); a melhoria do acesso a unidades territoriais de maior (nomeadamente a ligação entre as sedes de concelho) e o Fecho de Malhas Viárias – FEMA, por forma a garantir-se condições de circulação mais uniforme<sup>112</sup>

Assumida como uma rede estratégica que assegura a ligação entre os principais centros urbanos, apresenta<sup>113</sup>:

- a) dois eixos principais: IP1 Valença a Castro Marim; e IP2 de Bragança a Faro;
- b) sete eixos transversais: IP3 (Vila verde da Raia a Figueira da Foz); IP4 (Porto-Quintanilha); IP5 (Aveiro-Vilar Formoso); IP6 (Peniche-Castelo Branco); IP7 (Lisboa-Caia); IP8 (Sines - Vila Verde do Ficalho); IP9 (Viana do Castelo - Vila Real);
- c) 33 IC's (acrescentando neste caso mais 10 IC em relação ao PRN de 1985).

Note-se, por comparação com os PRN's anteriores, a perda de extensão em cada categoria de estradas entre 1945 e 1985, e a sua recuperação deste último para o de 2000 nas classes de estradas hierarquicamente inferiores (quadro 3.9). Ainda no âmbito do PRN 2000, além das exigências para a conclusão da rede fundamental, devem destacar-

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> Diário da República nº 163 de 17/7/1998: 3444

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> JAE/MEPAT, 1997: 38-39

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> Diário da República nº 163 de 17/7/1998: 3447-3448

an emilionada de l'orio para a conseguir de gran de 2000, em conseguira

se algumas intenções de intervenção local, nomeadamente a construção de variantes à travessias dos aglomerados, o investimento na segurança – sinalização de áreas com registos frequentes de acidentes -, e a crescente preocupação com o bem-estar dos utentes, por exemplo com a proliferação de áreas de serviço e descanso. Já no que respeita ao conceito global do plano, mantém-se o propósito de, por esta via, acelerar o desenvolvimento económico e corrigir as assimetrias do mesmo<sup>114</sup>.

Quadro 3.9 – Extensão (Km) da rede nacional prevista nos os planos de 1945, 1985 e 2000

Estrada	ada PRN 1945 PRN 1985		PRN 2000	
IP's	5926	2635	2600	
IC's	5658	2439	3016	
EN's	9013	4807	5513	

Fonte: JAE/MEPAT, 1997: 39

A JAE previa em 1997 que até final do ano 2000 a rede fundamental podia estar concluída, bem como cerca de metade dos IC's, tarefa que teria de contar com o investimento privado, dada a insuficiência de verbas do Estado, para o que propôs a sua abertura a novas concessionárias – Norte e Oeste, ou ainda através do sistema de concessão SCUT – Sem Cobrança ao Utente (quadro 3.10). 115

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Considerando a necessidade de acelerar o desenvolvimento económico nalgumas zonas, reclassificamse como itinerários complementares alguns percursos, alargando o nível de cobertura territorial. (...) [Sobre as alterações a introduzir nas outras estradas] contribuirá para a correcção das assimetrias que ainda se verificam no desenvolvimento sócio-económico do País. (Diário da República nº 163 de 17/7/1998: 3444)

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> Em termos práticos, as concessões SCUT (...) serão baseadas em modelos de "project finance" em que caberá ao sector privado o investimento inicial (90 a 100%), sendo o retorno financeiro assegurado pelo Estado em pagamentos periódicos em função dos níveis de tráfego atingidos em cada ano e depois de encontrada uma estrutura de pagamento adequada caso a caso. (JAE, MEPAT, 1997: 10)

Quadro 3.10 – Plano a médio prazo (1996-2000) de execução dos IP's e IC's (Km), por empresa de exploração

Itin.	JAE	BRISA	C. NORTE	C. OESTE	SCUT	GESTIPON.
IP	406	409	38	37	243	16
IC	294		129	132	144	

Fonte: JAE/MEPAT, 1997: 42

Apesar de nas Grandes Opções do Plano 1998, se referir que o avanço tecnológico no domínio da circulação da informação e da própria informática estão a proporcionar o desenvolvimento de uma verdadeira Sociedade Global da Informação, mantinham-se ao nível da informação, importantes deficiências estruturais<sup>116</sup>, o que faz lembrar os pareceres dos especialistas do século XIX, quando informavam o rei de que não podiam esboçar planos de estradas para o país sem a necessária informação. Prosseguindo com um tipo de argumentação, que talvez também se possa considerar de secular, diz-se que estes e outros factos (...) conduziram a uma falta de coordenação na política de investimentos que se reflectiu na ineficácia dos mesmos e não se traduziram na melhoria das condições de mobilidade da população, principalmente nas áreas urbanas e no interior rural muito dependentes de transportes colectivos, agravando assim as assimetrias e as desigualdades sociais. 117.

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Num dos primeiros parágrafos do item sobre "Equipamentos e Acessibilidades" refere-se (...) a ausência de sistemas de informação sobre o funcionamento do sector, indispensáveis a uma correcta intervenção do Estado quando tal se mostra necessário, nomeadamente no que respeita à evolução das necessidades de deslocação das populações, à observação dos mercados de transporte de passageiros e de mercadorias e à sinistralidade rodoviária. (Diário da República, nº 293/97, 20/12/97: 65).

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Diário do Governo, nº 293/97, 20/12/97: 65

Assim sendo, chama-se a atenção para a necessidade de clarificar as orientações para a política do território, promovendo, no que diz respeito aos transportes, a intermodalidade<sup>118</sup> que proporcione o desenvolvimento sustentável no respeito pelas características/recursos locais.<sup>119</sup>

Mais adiante, esclarece-se o que parece constituir alguma desarticulação nas ideias de base que consubstanciam as estratégias de intervenção territorial e que confrontam, por um lado, a afirmação do conceito de que qualquer esforço no sentido de promover o "desenvolvimento equilibrado" passa pela promoção da capacidade de reacção de cada local e/ou região, em função das suas características e, por outro, o conceito segundo o qual o incremento das acessibilidades constitui um dos factores fundamentais para esse desenvolvimento.<sup>120</sup>

Um ano depois, na sequência dos resultados apresentados pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) para 2000/2006, segundo os quais persistem bloqueios ao desenvolvimento em determinadas regiões, as Grandes Opções do Plano 1999, apresentam explicitamente como sub-título do ponto II-5, sobre "A Política Regional e o Ordenamento do Território", a frase "Minorar os Custos da Interioridade". Assumindo que a *geografia dos territórios está a mudar*, e que o interior

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> (...) preocupações basilares relativas à salvaguarda da mobilidade das populações, à perspectiva integradora do sistema de transportes, prosseguindo a promoção do conceito de "intermodalidade", à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, à preservação do ambiente e ao reforço da coesão nacional e de uma estratégia de desenvolvimento regional equilibrado e sustentado. (Diário da República, nº 293/97, 20/12/97: 66)

<sup>119 (...)</sup> no sentido de minorar os desequilíbrios já instalados, evitar ou prever outros e promover a qualificação das intervenções com vista ao desenvolvimento [investindo em acções que] respondam às exigências do desenvolvimento sustentável; integrem a diversidade das propostas de desenvolvimento sectorial [e] vão ao encontro das expectativas das populações (...) reforço do aproveitamento diversificado das potencialidades endógenas, conducente ao maior equilíbrio entre os desempenhos de territórios diferentes – litoral/interior, montanha/planície, cidade/campo (...) (Diário da República, nº 293/97, 20/12/97: 71

<sup>120 (...)</sup> é fundamental que os instrumentos da política do território, bem como das políticas sectoriais, nomeadamente os instrumentos legislativos, se inovem, e se concertem entre si, face a objectivos comuns, de modo a simplificar e integrar procedimentos que permitam chegar a resultados mais equilibrados e eficazes, num quadro de co-responsabilização entre parceiros, no sentido de garantir um elevado grau de coesão. [...] O caminho para o desenvolvimento sustentável não se compadece com "bolsas de esquecimento" ou "incompatibilidades de ritmos de desenvolvimento (Diário da República, nº 293/97, 20/12/97: 71)

deve ser encarado como uma problemática de baixa densidade (de população, de actores, de centros urbanos, de relações, ...), refere-se a necessidade de encarar estes espaços não como marginais, mas como territórios de oportunidades, as quais (...) radicam nos "recursos do território" nos "recursos humanos" e nos "recursos do conhecimento" (...). 121

Finalmente, sobre as "Contribuições do Sector dos Transportes e Acessibilidades para a Definição do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território" apresentadas em Abril de 1999 as grandes linhas que se perspectivam em relação à Política Comum de Transportes da União Europeia e a mudança do "Modelo de Crescimento" que se pretende viabilizar, referida no PNDES apontam entre os cinco objectivos aí definidos: [afirmar] a mais valia do território e da posição geoeconómica do País; Promover o desenvolvimento sustentável das regiões, a qualidade de vida urbana e o desenvolvimento rural; (...). 122

À escala da Europa, são claros os esforços no sentido de alterar a sua dependência e perificidade, adoptando-se estratégias que (...) deverão tirar partido da localização de Portugal na "Fachada Atlântica" da Europa e no seu extremo ocidental, que coloca o país, por um lado, numa posição central em relação ao Atlântico e, por outro, no cruzamento de corredores marítimos e aéreos Este-Oeste e Norte-Sul, com especial importância para as rotas intercontinentais que ligam a África Austral e Ocidental e a América do Sul à Europa, e o Mediterrâneo ao Atlântico Norte. 123 Aliás, é com essa

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup> Neste sentido, apresenta-se um quadro conceptual baseado em cinco ideias fundamentais, das quais se destacam algumas frases chave relativas às três primeiras: (...) As políticas para o interior terão de ser políticas territoriais, concebidas, implementadas e coordenadas numa base territorial concreta. É necessário distinguir as políticas de equidade, onde está em causa a garantia universal de determinados mínimos socialmente desejáveis, da política de estruturação do território e do desenvolvimento regional [os quais devem privilegiar a] valorização daquilo que a mesma possui com capacidade para ganhar dimensão nacional ou regional.Importa "mudar de rumo" na implementação das políticas. Por um lado passando de políticas centradas nas infra-estruturas e equipamentos para políticas centradas no "serviço", no "conhecimento" e na organização. Por outro, passando da fase de dispersão e especialização dos equipamentos para uma visão de ordenamento e plurifuncionalidade (GOP's 1999, Lisboa, 1998, www.min-plan.pt (consulta em 99/7/1))

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> MEPAT, 1999: 1

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> MEPAT, 1999: 2

argumentação que, as três principais orientações que visam alterar o modelo de crescimento, surgem encabeçados pelo *reforço da ligação Portugal – Espanha / resto da Europa*, seguido pela *integração do espaço interno com progressivo desencrave do interior* e, por fim, a valorização do transporte marítimo e do aéreo.

Tendo por base uma finalidade a longo prazo que visa [oferecer] aos cidadãos e às empresas de todo o país um sistema de transportes seguro e sustentável do ponte de vista económico, financeiro, ambiental e social, reconhece-se a (...) necessidade de mitigar os efeitos sosciais negativos resultantes da reestruturação do sector dos transportes [chamando a atenção para a] situação das camadas menos favorecidas, as quais nem sempre saem a ganhar com a revolução a que se está a assistir no sector 124, isto porque os transportes, dizem, deve ser encarado como um meio e não um fim.

As medidas da política são organizadas nesta contribuição em torno de quatro vertentes: organização territorial; Estado e mercado; intermodalidade e construção/manutenção. No que respeita à organização territorial, são apresentados cinco elementos fundamentais, sendo os dois primeiros relativos à importância das áreas metropolitanas e o terceiro refere-se aos centros urbanos de média dimensão, cujo dinamismo é considerado fundamental nas áreas em perda.<sup>125</sup>

O futuro encarregar-se-á de demonstrar se estas são ou não as melhores acções a encetar no sentido de alterar o modelo de crescimento e/ou desenvolvimento do território nacional que, na sua estrutura fundamental, de há cerca de dois séculos, se pauta pela crescente concentração de efectivos no litoral, em contraponto ao interior onde, apesar de algumas dinâmicas que se têm vindo a verificar, nomeadamente através da concentração em cidades do interior, tem denotado perdas crescentes de população nos cômputos globais concelhios e distritais.

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> MEPAT, 1999: 6

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> As áreas metropolitanas devem ser consideradas (...) rótulas de articulação de serviços de transporte de âmbito nacional e internacional, que assegurem a concentração/irradiação de passageiros e mercadorias [e os] centros urbanos de média dimensão deverão ter ligações multi-modais aos grandes eixos estruturantes do espaço nacional, por forma a diminuir a sua "interioridade" (MEPAT, 1999: 9 e 10)

Das ideias aqui apresentadas, ficam algumas notas nesta viragem para o século XXI. Em primeiro lugar, a continuada incapacidade para gerir adequadamente a repartição de missões entre o poder central e os municípios e, em segundo, ao contrário do que vem acontecendo desde há pelo menos três décadas noutros países, a ausência (mesmo nos planos mais recentes) de referências a critérios objectivos de avaliação de projectos, nomeadamente com o recurso à análise custos-benefícios, a partir da qual se deveriam definir prioridades para a execução de projectos.

Esperava-se também poder encontrar, pelo menos nos Planos Rodoviários mais recentes (1985 e 2000), os traços gerais das prioridades, a calendarização e os meios orçamentais (quantitativos e fontes) a serem solicitados para a sua execução. Como tal não se verificou, acredita-se que, tal como no passado, continua a confundir-se a elaboração de planos com esquemas directores, dificultando uma execução mais rigorosa e transparente. Do exposto decorre que o plano de 2000, não resultou numa modificação clara na tomada de decisão nem mesmo no discurso dos governantes quando se deslocam às várias regiões do país e continuam a prometer estradas como os instrumentos para o desenvolvimento, porque a decisão continua a não se basear numa análise clara dos custos e dos benefícios para os territórios envolvidos.