

8. PROCESSOS TERRITORIAIS ASSOCIADOS À ALTERAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE ACESSIBILIDADE RODOVIÁRIA

Do exercício encetado com este trabalho resulta um leque diversificado de assuntos que, apesar de não se terem explorado com detalhe, acredita-se possam merecer estudos detalhados, por forma a contribuir para o processo de intervenção em matéria de transportes e comunicações e para a sua abordagem em Geografia. Entre eles contam-se, por exemplo em termos de abordagem retrospectiva, a necessidade de proceder à compilação e leitura do espólio de material estatístico e cartográfico, disperso por diversas publicações e instituições, não só em termos de rodovias, como para os restantes modos de transportes e sistemas de comunicação. Do mesmo modo, refira-se a pertinência de encetar um exercício idêntico ao que aqui se apresenta para o território nacional, utilizando, agora, técnicas de representação e indicadores/tratamento estatístico mais expeditos, que permitam construir uma espécie de “observatório” de reacção territorial às alterações que venham a ter lugar nos sistemas de transportes, por forma a auxiliar a decisão pública e os trabalhos que, em diversas escalas, se possam produzir no âmbito da Geografia.

Podendo constituir causa e/ou consequência nas explicações sobre os espaços humanizados, certo é que a evolução no domínio dos transportes e comunicações tende a diluir as diferenças entre os comportamentos dos indivíduos e entre as respostas

possíveis no território. Por cópia de situações de bem-estar e sucesso, não raras vezes conotadas com os padrões de vida urbana, ou pelo menos com o desejo de lhes aceder, (re)construem-se as imagens que os indivíduos possuem do território e, paralelamente, as lógicas dos seus modos de vida.¹ De facto, a banalização dos meios de comunicação tende a alargar o leque de referenciais de bem-estar e de sucesso, ora conotados com os modos de vida urbanos, ora com o regresso ao sossego oferecido pelo meio rural, sendo que a qualquer dos casos se associam questões de mobilidade (porque dela depende em boa parte a concretização desses desejos e vontades).

Com a adesão de Portugal à União Europeia, assistiu-se a um período de forte aceleração do investimento do domínio das infra-estruturas rodoviárias, no sentido de cumprir as directrizes definidas no Plano Rodoviário de 1985. Tal como no passado, também este plano parte de uma argumentação baseada em objectivos que, entre outros, visam reduzir as assimetrias e as desigualdades regionais. Porém, decorridos 15 anos, apesar de ainda não concluída a nova geração de itinerários fundamentais e complementares, é já possível observar alguns dos seus possíveis impactes na organização do território, nomeadamente na consolidação de uma rede urbana amarrada aos eixos principais (que a maioria das vezes decalcam as direcções assumidas pelas estradas nacionais de maior importância do passado), no reforço de uma concentração da população e actividades económicas que se orienta pelos aglomerados de maior dimensão do litoral, bem como na perda de efectivos populacionais nos espaços a oriente, minorados pela capacidade de retenção de alguns centros.

Apesar de já no século XIX se chamar a atenção para a necessidade de dotar com melhores condições de acessibilidade as áreas mais carenciadas para que se pudessem escoar as suas produções, na altura operando num sistema de transportes fortemente

¹ O conceito de acessibilidade, por exemplo, define-se em função dos hábitos de deslocação adquiridos pelos indivíduos. Lugares outrora acessíveis podem tornar-se desinteressantes e virtualmente inacessíveis,

dependente do modo fluvial, a rede de transportes terrestres portuguesa foi-se renovando/innovando a partir da ligação Lisboa-Porto (ou Lisboa – Madrid) e depois daí para as áreas fora dos corredores com maior intensidade de tráfego.

De facto, se os conceitos de “assimetria regional”, de “interioridade” ou, mais recentemente, o de distribuição equitativa de oportunidades e/ou solidariedade têm vindo a orientar as justificações públicas das políticas e intervenções no domínio dos transportes terrestres, verifica-se, pelo menos para o caso da Região Norte, existir uma forte influência (inércia) das condições prévias de ocupações dos territórios pelas populações e suas actividades bem como dos níveis de sofisticação das mesmas. Aos espaços de maior densidade e maior qualificação/especialização a ocidente (em particular sobre o triângulo mais desenvolvido cujos vértices se localizam, aproximadamente, em Viana do Castelo, Amarante/Vila Real e Oliveira de Azeméis), contrapõem-se áreas cuja intensidade de ocupação se vai rarefazendo à medida que se caminha para oriente e norte, ocorrendo também nesse percurso a diminuição da densidade dos recursos humanos e físicos susceptíveis de gerar riqueza.

Que a alteração de acessibilidade, conseguida com a nova geração de itinerários construídos e os que estão previstos com a concretização do Plano Rodoviário 2000, se tem traduzido na redução dos tempos de viagem de e para todos os municípios da Região Norte, é um facto. Porém, não se pode deixar de referir que esses benefícios apresentam uma tradução territorial que, em consequência das prioridades atribuídas à construção dos eixos principais e da imagem/conceito que os indivíduos possuem dos espaços regionais, acaba por revelar semelhanças com as distribuições do passado, na perspectiva da aproximação conseguida ao “triângulo” mais desenvolvido do litoral. Dito de outra forma, mantém-se, no essencial, o padrão de distribuição dos espaços polarizadores e polarizados, no âmbito do qual a alteração das condições de

no momento em que os indivíduos passam a dispor de um automóvel e já não estão predispostos a fazer

acessibilidade terá contribuído, por via da redução dos tempos de viagem e deslocação, para o “encolhimento” dos espaços de relação. A aproximação desta forma conseguida, à qual se acrescentam as referências propaladas via comunicação social, fomenta o desejo de cada vez estar mais perto e aumenta a fasquia das expectativas que vão sendo geradas nas populações, “exigindo” melhorias, ou o acesso a idênticos benefícios por parte de espaços mais periféricos.

No entanto, se é verdade que, por exemplo para o caso dos habitantes do Nordeste, a construção do IP4 terá ocasionado uma redução para metade no tempo de viagem ao Porto, tendo-lhes sido facilitado o acesso a um maior leque de oportunidades, também parece evidente que, na maioria dos casos, com excepção de algumas sedes de concelho, as perdas de população e a parca dinâmica económica permanecem. Reduz-se portanto a penosidade do acesso a um conjunto de oportunidades, mas o simples investimento em infra-estruturas não resulta na redução de todas (ou da maior parte) das assimetrias regionais (como se chegou a pretender crer, ou fazer crer). As questões ligadas ao desenvolvimento são bem mais complexas, decorrendo, entre outros aspectos, do ritmo da capacidade de (re)acção/adaptação às mudanças verificadas nos contextos territoriais em que se inserem.

Já nas áreas de maior densidade de ocupação (no “triângulo” de maior desenvolvimento a ocidente), a construção de novos e mais rápidos eixos rodoviários parece induzir a ocupação por residências e por actividades económicas, com alargamento dos espaços urbanizados para as proximidades dos nós viários, aproveitando a proximidade aos grandes centros de emprego, aos locais geradores de mão de obra qualificada e de serviços especializados ou, entre outros, aos interfaces de transportes internacionais (aeroporto Francisco Sá Carneiro e porto de Leixões). Entre estas duas situações, desenvolvem-se espaços “ilha” que não estando directamente sob o

deslocações pedonais a grandes distâncias.

efeito de centros polarizadores/orientadores da sua expansão, potenciam os recursos existentes e conseguem dinamizar um território restrito.

Neste contexto de interpretação global, pode dizer-se que em larga medida são os diferentes níveis da densidade de ocupação que marcam o ritmo das mudanças territoriais decorrentes da alteração das condições de acessibilidade: nas áreas de maior densidade, a expectativa gerada pela construção de um novo eixo rodoviário pode induzir localizações mesmo antes da sua construção, enquanto nas de menor densidade de ocupação, o mais habitual é que só a médio ou longo prazo se verifiquem alterações com algum significado. Assim, é possível que ainda não tenha decorrido o tempo suficiente para se verificarem alterações de maior significado nos territórios até agora em perda. Ou seja, admite-se que, num quadro territorial composto por parcelas com capacidades de (re)acção diferentes, estas serão mais rápidas e mais facilmente observáveis nas mais ricas de iniciativas e/ou ávidas de espaço, inclusive antes da construção efectiva da infra-estrutura de transportes, dado que a densificação proporciona maior pressão e especulação pelos usos do solo. Pelo contrário, não se verificando a maioria destes processos nas parcelas de menor densidade de ocupação, qualquer mudança/consolidação de tendências, a menos que se esteja perante um contexto territorial de excepção, demora mais tempo e dificilmente se apresenta com dinâmicas idênticas às anteriores.

Assim sendo, observada a relação entre a alteração dos tempos de viagem e as dinâmicas demográfica e económica da Região Norte, fica a ideia de que num cenário **geral** de ganhos para todos os municípios, uns ganham mais do que outros. Daqui se deduz que reduzir tempos de viagem em espaços em perda pode não ser suficiente para reduzir os tempos de viagem necessários para se alcançar níveis de vizinhança demográfica idênticos aos de períodos anteriores. Paradoxalmente, apesar de se associar aos espaços rurais (normalmente os maiores perdedores neste contexto) um maior enraizamento e uma menor mobilidade, a necessidade de centralizar um conjunto de

equipamentos e serviços revela a presença de um tipo de problema diferente, isto é, de populações que deveriam ter respostas por parte dos serviços de transportes que lhes permitissem funcionar num quadro territorial marcado por deslocações de longa distância, sob pena de poder assistir-se a dinâmicas de acrescido abandono.

Uma leitura de maior detalhe sobre a evolução do povoamento e das intenções recentes de investimento imobiliário, faz transparecer a inércia das estruturas territoriais preexistentes na expansão actual. A esta evidência acresce o facto de os novos itinerários se desenvolverem quase em paralelo com as anteriores estradas nacionais principais, o que pode significar que, mesmo que a alteração esperada possa vir a acontecer daqui a algum tempo mais, há uma elevada probabilidade de tal alteração ocorrer em áreas idênticas às anteriores, o que de resto acompanha a dinâmica territorial da Região Norte, caracterizada pela crescente (mas ainda frágil) polarização por alguns centros dinamizadores dos espaços envolventes.

A diferença fundamental entre as formas de ocupação do território ocasionadas pelas tradicionais EN's e pela nova geração de IP's e IC's, parece ser que nas primeiras o povoamento apresenta-se alinhado ao longo das principais estradas de ligação e nas segundas expande-se a partir dos nós viários em função da rede de estradas que daí irradia. Em grande parte dos casos, a evolução do casario e também do investimento imobiliário, denota um esforço de aproximação aos acessos que fazem a ligação aos aglomerados de maior dinamismo e dimensão (exemplo de Cabeceiras de Basto em relação a Fafe/Guimarães, o de Vila Verde em relação a Braga, ou o de Paredes e Amarante nas proximidades da estação de caminho-de-ferro, da EN 15 e dos nós da A4 para o Porto). Paralelamente, verifica-se a presença de espaços que, mesmo estando próximos ou inseridos em territórios mais dinâmicos (caso de Paços de Ferreira), muito embora se localizem em áreas intersticiais face à rede rodoviária principal, devem ter conseguido potenciar a sua vocação, o que neste caso se compreende tendo em vista a forte especialização no mobiliário.

É evidente que em qualquer dos casos se está perante municípios que apresentam as suas especificidades, as quais tendem a fortalecer-se ou não, e em que as novas condições de acessibilidade acrescentam hipóteses de mudança. Esposende, por exemplo, sendo uma área balnear por excelência, ter-se-á tornado num espaço mais atractivo entre a Área Metropolitana do Porto, Braga e Viana do Castelo, após a construção do IC1 e do IC14, enquanto Tarouca constitui-se como uma excepção às variações da população concelhia das sub-regiões do interior nos últimos 20 anos e, apesar de estar relativamente próximo do eixo Vila Real/Régua/Lamego, ao contrário destes, tem revelado uma dinâmica demográfica de sinal positivo que se faz acompanhar por investimentos em sectores que potenciam os recursos, principalmente ligados à produção agro-alimentar local. Já Macedo de Cavaleiros, sendo atravessado pelo IP4, é do conjunto de casos observados o que se apresenta mais afastado das cidades da região, o que pode ajudar a compreender que apesar de registar perdas populacionais à escala do concelho, revele uma notável expansão urbana na freguesia sede.

Não se resumindo à questão dos transportes, as dinâmicas de base territorial explicam-se por um conjunto de factores de leque alargado que definem os investimentos e/ou as tomadas de decisão. Não há dúvida que a adesão de Portugal à União Europeia, a par de uma maior autonomia do poder municipal, se repercutiu na distribuição de um conjunto de equipamentos e infra-estruturas que chegaram a praticamente todos os concelhos da região. Aliás, como se procurou ilustrar no capítulo quarto para os domínios da saúde, educação e cultura, esses equipamentos e infra-estruturas apresentam níveis de pressão de procura bastante inferiores aos encontrados nas áreas de maior densidade de ocupação, o que de alguma forma pode sugerir que nalgumas dimensões, as condições de vida podem ser melhores. Todavia, relativamente a essa baixa pressão da procura, importa lembrar, por um lado, que ela é também em parte resultante das perdas de população verificadas um pouco por todos os concelhos

do interior e, por outro, que ainda que ela é muitas vezes inferior ao limiar mínimo de utilização eficiente.

Partindo do princípio de que as novas acessibilidades rodoviárias induzem o aumento das deslocações pela aproximação que promovem entre as localidades e apesar de tal nem sempre se traduzir pela capacidade de adaptação às novas condições territoriais, pode considerar-se que são geradoras de oportunidades para o desenvolvimento e, naturalmente, para a tão almejada redução das assimetrias, se por tal se entender a possibilidade de reduzir as diferenças entre as várias parcelas do território nacional no que respeita ao acesso a um conjunto mais vasto de oportunidades, as quais dependem dos recursos humanos e naturais de cada local. Ora, constituindo apenas oportunidades, só “quem sabe” e detém os meios complementares poderá, de facto, tirar daí proveito, ou seja, os recursos disponíveis e mobilizados explicam as diferenças nas dinâmicas de reacção e adaptação locais. “Saber” e “ter os meios”, dependem de factores fundamentais de ordem demográfica e económica e da capacidade de antecipação ou (re)acção do poder político, público e privado (assim como da eficácia do diálogo entre ambos) em escalas que vão do local ao nacional, ou mesmo ao internacional (se se considerarem, por exemplo, as euro-regiões).

De facto, entre a geração de expectativas por via das novas infra-estruturas rodoviárias e os seus impactes no território, desencadeiam-se processos de exercício de poder, traduzidos por mecanismos de influência, autoridade, imposição e/ou obediência. O diálogo entre o poder central e o poder local (público e privado) em matéria de renovação da rede rodoviária, decorrente da pressão pelo último (quase sempre), tem-se pautado por mecanismos de sedução e valorização do “seu” investimento por parte do poder central, através da propaganda sobre impactes de benefício para os municípios e sub-regiões envolvidas, respondendo à – e reforçando a – vontade popular de ter mais e mais estradas. Talvez porque assim se angariam adeptos para os actos eleitorais futuros, não se acautelando todavia, o mais das vezes, a constituição das parcerias necessárias à

maximização dos impactes positivos, particularmente importantes quando poucos detêm os meios de (re)acção eficaz e com efeitos multiplicativos. Como consequência, assiste-se à vulgarização da ideia de que só não tem (estradas boas) quem não “souber pedir”, o que pode conduzir à definição de prioridades de intervenção em função das reivindicações que representem maior expressão pública.

Partindo do princípio de que o sucesso das intervenções em infra-estruturas rodoviárias deve resultar da consumação de interesses mútuos, pode dizer-se que esse sucesso depende não só da existência de uma estratégia/visão governativa, capaz de se articular com outros domínios da intervenção pública e de mobilizar o sector privado, mas também, por parte deste, da presença de espírito, competência e confiança nos líderes.

A efectivação dos princípios definidos nas intenções de intervenção sobre infra-estruturas rodoviárias pode, nos casos de menor capacidade de reacção, não apresentar os efeitos desejados, porque não se clarifica, a par e passo com a geração de expectativas, quais as (re)acções locais desejáveis para que o benefício possa ser alcançado. De facto, uma intervenção sectorial, neste caso no domínio dos transportes, sem um enquadramento/divulgação global do(s) sentido(s) da evolução desejado(s) com apelo à necessidade de reacção e iniciativa local tende, nos espaços com menores recursos, a gerar processos de adaptação sem qualquer tipo de efeitos complementares, ou seja, sem potenciação visível das oportunidades conferidas.

Pessoas e empresas apresentam capacidades de adaptação às alterações introduzidas no território com as novas acessibilidades rodoviárias, resultando, com o decorrer do tempo, num processo cíclico: os processos de adaptação modificam as condições do território e ocasionam novas necessidades e desejos. Pode ocorrer, portanto, um processo de alteração do equilíbrio prévio, verificando-se um esforço generalizado de adaptação às novas condições, o qual tem como principal objectivo a

obtenção de benefício próprio. Por vezes ocorrem esforços concertados de grupos que, reconhecendo as vantagens mútuas de desenvolver estratégias de adaptação conjunta, avançam com acções que podem corresponder à escolha de melhores localizações ou estratégias de visibilidade face às novas condições de acessibilidade, podendo daí resultar a emergência de alguns território, e uma maior diferenciação relativamente a outros, mais frágeis.

A cadeia expectativas – intervenção – resultantes – impactes, não é atribuível às acessibilidades rodoviárias em cada momento, mas sim às suas alterações face a momentos precedentes. Uma nova ou renovada infra-estrutura rodoviária, tal como outras infra-estruturas, equipamentos e/ou conjunturas territoriais, gera imagens de “valorização”, mobilizando vontades no sentido de tirar o melhor proveito, o que pode resultar no aumento da procura dos espaços próximos, numa escolha que depende, naturalmente, de um conjunto mais vasto de factores que não apenas as condições de circulação oferecidas. Mesmo assim, a geração de expectativas, quer pelo pré-conceito, que não é de hoje e que está sedimentado, quer pelo discurso/propaganda do Estado, direcciona-se no sentido do benefício “milagroso”, decorrente da alteração das condições de acessibilidade.

A “aproximação” conseguida com as novas acessibilidades rodoviárias reforça as condições locais, seja no sentido da densificação da população e actividades, da apatia, ou da rarefacção, o que sugere a consideração de dois pontos de vista. Por um lado, tem-se por seguro que nos territórios mais ricos (mais desenvolvidos) a expansão da rede viária, sendo pressionada pelo aumento da procura, responde à necessidade de evitar o bloqueio do desenvolvimento, pelo que a beneficiação da rede, mais do que uma decisão política, é acima de tudo de um acto de gestão. Por outro lado, admite-se que os territórios mais pobres não apresentam níveis de procura suficientemente fortes para justificar intervenções de envergadura semelhante, podendo muitas vezes a rede tradicional ser suficiente para suportar a carga. Neste caso, a decisão de beneficiar a

rede é essencialmente política, tendo por objectivo diminuir o risco de um afastamento dos níveis de bem estar entre as regiões mais e menos ricas. O esforço encetado, em qualquer dos casos, irá no sentido da aproximação aos referenciais de riqueza, através da imitação do que se considera melhor, mesmo sabendo-se que é impossível igualar condições territoriais e que, provavelmente, tal nem é desejável. Aliás, as sucessivas renovações da rede rodoviária em áreas de menor densidade de ocupação, baseadas na ideia da promoção do desenvolvimento e da redução das assimetrias, podem constituir um espaço para combater a estagnação, mas a sua eficácia só se manifesta quando os processos de cópia/emulação se fazem acompanhar, em tempo útil, de imaginação e inovação dirigidas para o aproveitamento das oportunidades assim criadas.

No caso da Região Norte, apesar da maioria dos concelhos terem registado uma melhoria das condições de acessibilidade, se se considerar a dinâmica de distribuição da população e das actividades económicas, verifica-se que aumentou a diferença entre as sub-regiões. É possível admitir-se que as expectativas geradas em torno da renovação da rede rodoviária não se fez acompanhar por esforços capazes de mobilizar as iniciativas complementares que poderiam conduzir a uma maior eficácia dos investimentos realizados, ou seja, boa parte dos impactes positivos esperados (e em nome dos quais se realizam os investimentos) acaba por não ocorrer em muitas áreas receptoras do investimento. Partindo da constatação global de que as infra-estruturas de transportes não chegam, por si só, para alcançar o desejado “desenvolvimento” / “competitividade” / “sucesso” dos territórios, tal pode atribuir-se basicamente a dois factores: não há capacidade de (re)acção, nomeadamente por falta de recursos, ou não foram angariadas as parcerias necessárias para a concretização dos propósitos iniciais, resultando em qualquer dos casos na dissonância entre os princípios subjacentes ao investimento público e os seus impactes no território. Em alternativa (ou complementarmente) pode considerar-se que questões estruturais profundas, histórica e culturalmente enraizadas,

poderão contribuir para a minimização dos efeitos das alterações das acessibilidades, nas dinâmicas demográficas e económicas.

Tal como noutros domínios de intervenção, em matéria de transporte, parece não ocorrer a assunção clara das tendências territoriais. A expansão a partir da cidade do Porto, hoje bem consolidada no triângulo Viana - Vila Real – Oliveira de Azeméis e a emergência, ainda que com algumas fragilidades, de aglomerados de alguma dimensão a leste – “âncoras” dos *hinterlands* rurais -, é uma constatação de décadas, no âmbito da qual a rede de infra-estruturas rodoviárias cumpre o seu papel de resposta à procura. Propagandear benefícios de redução de assimetrias e desencravamento do interior ou de redução dos problemas que se colocam às áreas de maior densidade de ocupação, sem se assumir claramente as tendências territoriais, contribuirá com certeza para o crescendo de referenciais de sucesso que se orienta por lógicas de vida urbana conhecidas, em detrimento do desenvolvimento de estratégias de competitividade apoiadas nos recursos humanos e físicos locais, contribuindo complementarmente para gerar insatisfação e diminuição da auto-estima, face ao insucesso de um desenvolvimento prometido.

Para os bons resultados de qualquer política de transportes parece indispensável a avaliação de impactes, o que de resto se enquadra por preocupações com cerca de três décadas em vários países europeus e nos Estados Unidos, tendo em vista a definição de prioridades em matéria de investimento na rede de infra-estruturas rodoviárias, para uma desejável (re)distribuição de oportunidades e o seu aproveitamento para melhorar as condições de vida das populações. Neste contexto, parece evidente a pertinência de articular as decisões sobre investimento em rodovias com as restantes necessidades e potencialidades do território, promovendo-se o envolvimento dos interesses públicos e privados, num processo em que a selecção/prioridades dos investimentos em infra-estruturas rodoviárias não deve basear-se nas expectativas genéricas e ingénuas de desenvolvimento induzido, mas sim assentar na prontidão dos agentes locais para

extraírem benefícios desses investimentos, sem ignorar os ajustes de coesão social e económica entre as várias parcelas do território.

Considera-se que a observação e registo atentos das vontades/intenções e recursos locais disponíveis para justificar os investimentos neste âmbito, devem constituir a base da tomada de decisão, a qual deverá, portanto, ponderar a diversidade territorial, ou seja, pautar-se pelo princípio de que a mesma solução, caso não se desenvolvam mecanismos apelativos paralelos, pode não ser a melhor para a globalidade dos espaços envolvidos. Assim sendo, talvez seja pertinente aprofundar a discussão em torno da partilha de responsabilidades através da negociação entre os diferentes actores envolvidos (nos domínios público e privado), tendo por pano de fundo a avaliação da eficácia das intervenções do passado, para que se possam acautelar impactes menos desejados, mas também o reforço de orientações que privilegiem as avaliações. Neste contexto, as intervenções futuras devem basear-se na definição de programas que enquadrem claramente as intenções no domínio das infra-estruturas de transportes com outras intervenções territoriais previstas pelo sector público e, paralelamente, para cada caso, mobilizar/estimular o sector privado no sentido do aumento da competitividade e coesão do território, no quadro de uma estratégia global de desenvolvimento.