

OS PLANOS RODOVIÁRIOS DE 1945, 1985 E 1998. UMA ANÁLISE A PARTIR DA LEI

LUÍS MIGUEL PEREIRA FARINHA*

Resumo: Ao completarem-se 20 anos de vigência do plano rodoviário nacional (PRN2000), é oportuno olhar para os três diplomas legais que o contêm, assim como para os dois planos rodoviários que o antecederam.

A disponibilização de uma rede de estradas adequadas às necessidades das populações e da economia e a forma como o setor rodoviário se organiza, a par do seu financiamento, foram objeto de atenção ao longo de todo o século XX; durante o Estado Novo e a Terceira República, período em que a adesão à Comunidade Económica Europeia assume especial importância.

Este artigo é escrito a partir das normas legais, analisa os três instrumentos de planeamento setorial denominados PR, publicados em 1945 (PR45), 1985 (PRN85) e 1998 (PRN2000), com ênfase para a importância das leis, da delimitação do seu objeto, da sua inserção no sistema jurídico e no seu tempo, assim como da necessidade que as leis têm de encontrar as condições políticas, económicas, sociais, culturais, e também tecnológicas, para que a previsão e a estatuição das regras nelas contidas possam produzir, em devido tempo, pelo prazo adequado, os efeitos que o legislador afirma pretender obter e, em simultâneo, corresponder às necessidades das populações propiciando condições de segurança, bem-estar e desenvolvimento.

Palavras-chave: Plano rodoviário; Estrada; Rodovia; Estatuto das Estradas.

Abstract: *The National Road Plan (NRP2000) has been in force for twenty years, so it is a good time to pay some attention to the three legal instruments that contain it, as well as to the two road plans that preceded it.*

The provision of a road network in accordance with the needs of the population, the economy, the way the road sector is organized, along with its financing, have been the focus of much attention throughout the 20th century; during the Estado Novo and the Third Republic, wherein the accession to the European Economic Community is of particular importance.

This article is based on legal rules, examines the three sectoral planning instruments called RP, published in 1945 (RP45), 1985 (NRP85) and 1998 (NRP2000), with emphasis on the importance of the laws, the delimitation of its object, its insertion in the legal system and on its time, as well as the need for laws to meet political, economic, social, cultural, and technological conditions, so that the prediction and provision of the rules contained therein can produce, in due time, the effects that the legislator wanted to achieve and, simultaneously, meet the needs of the population by providing conditions of safety, well-being and development.

Keywords: Highway plan; Road; Highway; Road Act.

* Advogado. Infraestruturas de Portugal, S.A. Email: luis.farinha@infraestruturasdeportugal.pt.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o teor dos principais diplomas legais relativos ao planeamento rodoviário publicados no século XX, que são «poderosos aliados no auxílio à manutenção, melhoramento e construção de novas infraestruturas»¹. Esta análise baseada na interpretação das normas jurídicas do plano rodoviário de 1945 (PR45) e dos planos rodoviários nacionais de 1985 (PRN85) e 1998 (PRN2000) é completada com recurso a vários estudos publicados² e, com especial relevo, às posições expressas nos pareceres do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes (CSOPT), relativos aos projetos legislativos que continham as propostas dos novos planos rodoviários, documentos que foram sempre emitidos por determinação ministerial e anteriores à tomada da decisão política. O presente artigo dá relevo aos documentos que contêm alguns dos trabalhos preparatórios das leis publicadas, regista os diversos aspetos que foram objeto de atenção, ponderação e discussão, que fundamentaram tecnicamente as propostas apresentadas pelos serviços da administração e, de igual modo, pelo menos em parte, as decisões tomadas pelos legisladores que se sucederam no tempo. É que, no nosso país o planeamento rodoviário corporiza-se num instrumento legal, recetor e conciliador de interesses vários; gerais e setoriais; internacionais, nacionais, regionais, municipais e locais; sociais, económicos, de segurança e defesa, de ordenamento do território, ambientais e culturais. É com base na conjugação e priorização destes interesses que se estabelecem as ligações asseguradas pela RRN e o respetivo enquadramento jurídico. Noutra fase do planeamento particularizam-se as diferentes categorias das vias, as respetivas características geométricas, o serviço que prestam, etc.

A importância estratégica do planeamento rodoviário torna obrigatório referir que, em Portugal, desde finais do século XVIII, se preparam planos rodoviários. Neste âmbito, atento ao período analisado neste artigo, releva-se agora a classificação das estradas em duas categorias; reais e distritais, operada em 1889³, por ter vigorado durante as primeiras décadas do século XX⁴, já que a sua revisão foi determinada em 1913,

¹ SILVA *et al.*, [s.d].

² O acrescentado da palavra nacional significa que o plano se refere apenas às estradas da rede rodoviária nacional.

³ SOUSA *et al.*, 2011: 22.

⁴ A crise financeira de 1892, a instabilidade política e social verificada durante a Primeira República e a participação na Grande Guerra criaram sérias dificuldades à disponibilização de meios financeiros que permitissem assegurar a conservação da rede existente e avançar tanto com o planeamento como com a construção de novas estradas. Quando referimos dificuldades relativas à área de planeamento temos em atenção que o plano elaborado de harmonia com a Lei de 22 de fevereiro de 1913, só veio a ser aprovado pelo Decreto n.º 13969, de 20 de julho de 1927, e retificado pelo Decreto n.º 16075, de 26 de outubro de 1928, portanto, já durante a Ditadura Militar.

aprovada em 1927⁵, retificada no ano seguinte, e revogada em 1945⁶. O atual PRN2000, publicado em 1998⁷, já foi revisto duas vezes, em 1999⁸ e em 2003⁹.

A importância da infraestrutura rodoviária de uma região ou de um país pode avaliar-se de várias formas. Numa perspectiva simplista, que tem em vista dar uma imagem da dimensão e da complexidade da realidade portuguesa, deve ter-se presente que a rede rodoviária nacional (RRN), em exploração, tem a extensão de 17 874 km. Este conjunto de estradas constitutivas da RRN¹⁰, previstas no PRN2000¹¹, é concebido para funcionar de forma articulada, para estabelecer as ligações com os demais meios de transporte e com as outras redes rodoviárias, em especial as municipais¹². Ao plano exige-se, portanto, não só uma articulação interna, entre as várias vias que integram a RRN, como, por acréscimo, uma dupla articulação externa: para que a rede sirva como estrutura, como espinha dorsal de um corpo que ligue as demais redes de estradas, em especial as municipais e as espanholas, que chegam às fronteiras terrestres, e para que integre acessos aos locais em que os outros modos de transporte são acessíveis às populações, designadamente, portos, aeroportos e estações de caminho de ferro.

As estradas da RRN integram o domínio público rodoviário do Estado, por força de norma constitucional vigente¹³, que encontra um antecedente próximo na Constituição de 1933¹⁴, estando portanto sujeitas a um regime jurídico de direito público que as subtrai «ao comércio jurídico privado em razão da sua primacial utilização coletiva»¹⁵.

A RRN é, no presente, gerida e explorada na totalidade através de contratos de concessão, sendo o maior concessionário uma empresa pública denominada Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP), cujo capital é integralmente detido pelo Estado. Esta empresa «é concessionária de 15 253 km, dos quais 13 664 km em gestão direta (incluindo 3796 km de estradas desclassificadas e ainda não municipalizadas) e 1589 km de rede subconcessionada (através de parcerias estratégicas com privados). Os restantes 2621 km respeitam às Concessões do Estado (entre as quais, 924 km estão alocados às

⁵ MELO, *coord.*, 1944. (Parecer n.º 1526 do CSOPT); *vd.* Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 34593. «D. G. I Série», 102, 1.º Suplemento (1945-05-11) 373-394.

⁶ Decreto n.º 16075. «D. G. I Série», 247 (1928-10-26) 2198-2209.

⁷ Decreto-Lei n.º 222/98. «D. R. I-A Série», 163 (1998-07-17) 3444-3454.

⁸ Lei n.º 98/99. «D. R. I-A Série», 172 (1999-07-26) 4652-4654.

⁹ Decreto-Lei n.º 182/2003. «D. R. I-A Série», 188 (2003-08-16) 5115-5117.

¹⁰ «Rede rodoviária — conjunto de estradas de uma determinada zona». ASSOCIAÇÃO MUNDIAL DA ESTRADA, 2007.

¹¹ A rede de estradas nacionais corresponde ao conjunto de vias sob administração do Estado. As estradas podem estar sob gestão de regiões autónomas, de regiões administrativas, de municípios, de concessionários, de outras entidades, de acordo com a organização político-administrativa de cada país.

¹² A importância concedida às redes rodoviárias pode aferir-se através do investimento feito. Neste âmbito *vd.* PEREIRA & PEREIRA, 2016: 45 e segs.

¹³ Artigo 84.º, n.º 1, d), na redação conferida pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho.

¹⁴ Artigo 49.º.

¹⁵ CAETANO, 1994: 881.

ex-SCUT¹⁶). A rede de autoestradas de Portugal continental estende-se por 3087 km, dos quais 541 km encontra-se sob gestão direta ou indireta da IP¹⁷. A rede de alta prestação sob gestão direta ou indireta da IP corresponde a 305 km e integra autoestradas bem como outras estradas com perfil de autoestrada¹⁸. Para além da IP, muitas vezes referida como concessionária geral, existem mais 14 outras concessões, que exploram e gerem mais de 2600 km de autoestradas, ao abrigo de contratos celebrados entre o Estado e empresas privadas¹⁹.

O PLANO DE 1945

A criação da Junta Autónoma das Estradas (JAE), em 1927, dotou o país de uma organização que, perante a situação de abandono em que se encontrava grande parte da rede rodoviária²⁰, desse «o primeiro impulso que permitisse restaurar parte das mais importantes estradas nacionais e construir outras, por forma a satisfazer as mais instantes necessidades da circulação rodoviária»²¹, o que exigiu o respetivo financiamento²². Nos anos 30, incorporando os desenvolvimentos da engenharia rodoviária então verificados, e tendo em vista o desenvolvimento de outras políticas para que a existência de uma rede rodoviária contribui, começou a ser preparado um novo plano rodoviário (PR), publicado em 1944 e republicado no ano seguinte²³. O PR45 reclassificou as estradas do continente e definiu um novo plano, revelando preocupações relativamente à desigualdade territorial e à necessidade de melhorar as características técnicas das estradas. A primeira preocupação, que dava ênfase às suas funções económica e social, considerava a necessidade de melhorar o aspeto económico das regiões mal servidas por estradas, acompanhando a sua valorização através de outras medidas, «quer pela arborização das suas serras, quer pela utilização de baldios, fomento mineiro, construção de barragens para os aproveitamentos hidroagrícolas e hidroelétricos»²⁴.

¹⁶ SCUT é acrónimo de *sem custos para o utente*.

¹⁷ A rede nacional de autoestradas é formada pelos elementos da RRN especificamente projetados e construídos para o tráfego motorizado, que não servem as propriedades limítrofes, nos termos do artigo 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho. Não constitui um conjunto de estradas que acresçam à restante rede, pois são constituídas por itinerários principais e por itinerários complementares, como resulta da Lista IV anexa ao PRN.

¹⁸ Dados relativos a 2016. Disponíveis em <<http://www.infraestruturasdeportugal.pt/rede/rodoviaria>>. [Consulta realizada em 02/10/2018].

¹⁹ De acordo com o disponível em <<https://www.pordata.pt/Subtema/Portugal/Rodovi%C3%A1rio-405>>. [Consulta realizada em 01/10/2018], em 2016, o parque automóvel nacional era composto por 6 208 350 veículos. Nas estradas abertas ao tráfego, integradas na rede nacional, nas redes municipais, florestais, etc., verificaram-se 34 416 acidentes, de que resultou a morte de 510 pessoas. Nestas estradas portuguesas, há dois anos, foram transportadas 148 626 toneladas de mercadorias e 17 858 981 passageiros.

²⁰ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 23239. «D. G. I Série», 265 (1933-11-20) 2017-2028.

²¹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 33916. «D. G. I Série», 196, 1.º Suplemento (1944-09-04) 851-872.

²² Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 23239. «D. G. I Série», 265 (1933-11-20) 2017-2028.

²³ Decreto-Lei n.º 33916. «D. G. I Série», 196, 1.º Suplemento (1944-09-04) 851-872; Decreto-Lei n.º 34593. «D. G. I Série», 102, 1.º Suplemento (1945-05-11) 373-394.

²⁴ SOUSA, 2016: 189 (cita o Decreto-Lei n.º 34593).

A segunda preocupação consistiu em dotar o país de estradas concebidas de acordo com o conhecimento então disponível, construídas de forma e com a incorporação dos materiais e equipamentos que as tornassem aptas para o trânsito dos veículos também concebidos e construídos nos termos permitidos pela evolução tecnológica verificada e, ainda, pelos melhoramentos tecnológicos esclarecidamente esperados.

O legislador indica os seus objetivos; adequar a classificação das estradas à função económica efetivamente desempenhada, de acordo com a orografia da região em que cada uma se insere e com as características técnicas adequadas a cada classe; proceder à classificação das estradas municipais tendo em vista a necessidade de compatibilizar os interesses locais com as ligações interconcelhias que também devem assegurar, constituindo uma rede complementar à das estradas nacionais e que, como tal, também têm uma função económica a desempenhar; proceder, por último, à classificação dos caminhos municipais, que devem assegurar as ligações de aglomerados urbanos às estradas nacionais e municipais, nos casos em que tais aglomerados ainda não estivessem servidos por essas vias de comunicação²⁵.

As inovações introduzidas pelo PR45 comportam o aumento do número das categorias em que se dividem as vias rodoviárias; passam a existir no nosso país, pela primeira vez, três classes de estradas nacionais, como ainda hoje se verifica, e as vias municipais repartem-se por duas categorias. Em simultâneo aumenta a extensão das estradas nacionais classificadas, que passam a atingir os 20 597 km, sendo 5926 de 1.ª classe, 5658 de 2.ª classe e 9013 de 3.ª classe. Este aumento deve-se à classificação como nacionais de algumas estradas municipais e a outras de classificação nova.

O PR45 apresenta a parte dispositiva dividida por cinco capítulos; o primeiro, relativo à classificação das vias; do segundo ao quarto, respetivamente, às características técnicas das estradas nacionais, das estradas municipais e dos caminhos públicos, municipais e vicinais; o quinto e último reservado para as disposições gerais e transitórias. Não se trata, portanto, de um simples PR nacional, que se circunscreve aos itinerários incluídos na rede nacional, já que estabelece regras aplicáveis às vias das autarquias locais, a cargo dos municípios e das freguesias²⁶. A classificação dos itinerários, ou das comunicações públicas rodoviárias, é inovadora e compreende estradas nacionais de três classes; estradas e caminhos públicos municipais e caminhos vicinais. Esta repartição tem que ver com as ligações asseguradas pelas diferentes categorias de vias, de que resultam as respetivas características técnicas e as entidades por elas responsáveis, e de quem ficam a cargo.

²⁵ MELO, *coord.*, 1944 (Parecer n.º 1526 do CSOPT, p. 2 e 3).

²⁶ Este objeto foi reduzido nos PRN85 e PRN2000, que têm na RRN, o seu foco. A designação PR, utilizada em 1945, é mais abrangente do que a de PR Nacional, introduzida pelo legislador em 1985, e reutilizada em 1998, uma vez que, nestes últimos casos, os diplomas têm como objeto as estradas da RRN, remetendo para legislação, a publicar, os regimes jurídicos das restantes redes de estradas, nomeadamente as regionais e as municipais.

As estradas nacionais ficam sob jurisdição da JAE. As duas primeiras classes constituem a rede fundamental. As mais importantes, as de 1.^a classe, ligam os centros de maior relevo entre si e estabelecem as ligações aos portos e às fronteiras, assim como às sedes de distrito. Têm a função de estabelecer «ligações fáceis e rápidas»²⁷. Dentro desta categoria de estradas nacionais há 18 estradas consideradas itinerários principais, numeradas de 1 a 18. São as ligações estruturantes, «que constituem as linhas de comunicação de maior interesse nacional e que servem de apoio a toda a rede das estradas nacionais»²⁸. As estradas nacionais de 2.^a classe completam a rede fundamental das estradas nacionais, cabendo-lhes assegurar a ligação dos principais centros de cada distrito entre si e com as estradas de 1.^a classe. As estradas nacionais de 3.^a classe, fora da rede fundamental, asseguram as ligações entre as estradas das duas classes superiores, ligam os concelhos entre si e servem regiões ricas, portos, estações de caminho de ferro e zonas de turismo.

As estradas municipais, tal como os caminhos municipais, ficam a cargo das câmaras em cujo território se encontram. A definição destas estradas é feita, em primeiro lugar, com base num critério formal; não estarem classificadas como nacionais, que ainda hoje é válido. A função que desempenham consiste, no caso das estradas, em assegurar as ligações com interesse para um ou mais concelhos «ligando as respetivas sedes às diferentes freguesias e povoações e estas entre si ou às estradas nacionais»²⁹. Os caminhos públicos podem ser municipais ou vicinais. No primeiro caso asseguram ligações de interesse secundário e local, exige-se apenas que permitam o trânsito automóvel³⁰. Os caminhos vicinais, que ficam a cargo das juntas de freguesia, são destinados «ao trânsito rural e só excecionalmente permitirão o trânsito automóvel»³¹.

Igualmente importante é o estabelecimento das características técnicas das estradas nacionais, nomeadamente dos raios das curvas, das inclinações máximas permitidas, das larguras das faixas de circulação, devidamente pensadas para as diversas classes e, dentro destas, adaptadas à orografia do terreno. Das características técnicas estabelecidas decorrem os custos de construção e de conservação, as condições de circulação e o serviço que podem prestar. Acresce ainda a disposição relativa à autoestrada, um tipo de via que alguns países começaram a construir na década de 30³². Estabeleceu-se que apenas se admitia o trânsito de veículos automóveis, como ainda hoje se verifica, e que as características técnicas seriam fixadas casuisticamente. Para além da classificação das estradas, merece destaque a adoção de um novo sistema de numeração, que chegou aos nossos dias devido à sua simplicidade e facilidade de compreensão. A numeração

²⁷ Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 34593. «D. G. I Série», 102, 1.º Suplemento (1945-05-11) 373-394.

²⁸ Artigo 2.º, § único do Decreto-Lei n.º 34593. «D. G. I Série», 102, 1.º Suplemento (1945-05-11) 373-394.

²⁹ Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 34593. «D. G. I Série», 102, 1.º Suplemento (1945-05-11) 373-394.

³⁰ Artigo 6.º, al. a) do Decreto-Lei n.º 34593. «D. G. I Série», 102, 1.º Suplemento (1945-05-11) 373-394.

³¹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 34593. «D. G. I Série», 102, 1.º Suplemento (1945-05-11) 373-394.

³² Artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 34593. «D. G. I Série», 102, 1.º Suplemento (1945-05-11) 373-394.

das estradas de 1.^a classe faz-se de 1 a 200, reservando-se para a primeira centena os itinerários principais e para a segunda as restantes estradas desta categoria. As estradas de 2.^a classe são numeradas de 201 a 300 e as de 3.^a classe de 301 em diante.

O longo tempo de vigência do PR45, que foi de 40 anos, exigiu que lhe fossem introduzidas alterações motivadas por classificações e desclassificações de troços de estradas e por novas construções. Em 1953 a autoestrada a construir entre Lisboa e Vila Franca de Xira³³ foi integrada na rede das estradas nacionais, quatro anos mais tarde são alterados os anexos ao diploma inicial, de que resulta a classificação e desclassificação de troços de estradas³⁴, o que se verifica por mais sete vezes, até à revogação deste plano³⁵.

O PLANO DE 1985

O PR45 esgotou-se «perante a evolução entretanto verificada na estrutura socio-económica e demográfica, bem como no aumento e distribuição dos volumes e das cargas dos transportes rodoviários»³⁶. Houve necessidade de reformular o PR, procedendo à reclassificação da rede nacional, reduzindo a sua extensão para cerca de metade e definindo níveis de serviço, em substituição das antigas características geométricas. Os padrões de tráfego, a estrutura demográfica e a própria organização administrativa do país tinham-se alterado³⁷; a relação entre a administração central e a administração local também se baseava em novas regras. A proposta de revisão do PR apresentada ao CSOPT considera que «a rede é de extensão exagerada e a rede geral insuficiente, com a agravante de as suas características serem impróprias»³⁸. Esta proposta não tratava das matérias relativas às redes municipais, opção que foi mantida no diploma legal que publicou o plano, em que se previa a aprovação da regulamentação específica destas redes rodoviárias no prazo de seis meses³⁹. A proposta continha uma estimativa global do investimento a fazer com obras de construção e reconstrução, necessárias à adequação integral da rede, admitindo que o conjunto dos lanços previstos com faixa simples seria concluído ao fim de uma década e o conjunto a que atribui necessidade de faixa dupla ao fim de duas⁴⁰, o que o CSOPT considerou equivaler a um programa geral de atividade da JAE no domínio da construção⁴¹.

³³ Decreto-Lei n.º 39317. «D. G. I Série», 176 (1953-08-14) 1097-1098.

³⁴ Decreto-Lei n.º 40985. «D. G. I Série», 19 (1957-01-23) 60-61.

³⁵ Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

³⁶ Despacho do Ministro do Equipamento Social n.º 114/85, n.º 1, anexo ao Parecer n.º 6037 do CSOPT. OLIVEIRA *et al.*, 1990.

³⁷ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 3.3.2).

³⁸ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 2.1.1).

³⁹ Art.º 13.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁴⁰ A revisão do plano ao fim de 15 anos pode considerar-se prematura em face desta previsão.

⁴¹ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 3.2).

O PRN85 circunscreve o seu objeto às comunicações públicas rodoviárias do continente, «que desempenham funções de interesse nacional ou internacional»⁴². Os seus objetivos eram seis: o correto funcionamento do sistema de transportes rodoviários, o desenvolvimento das potencialidades regionais, a redução do custo global dos transportes, o aumento da segurança da circulação, a satisfação do tráfego internacional e a adequação da gestão financeira e administrativa da rede. O novo plano ia no sentido de estabelecer um novo fundo doutrinário para a modernização das infraestruturas rodoviárias do país, adequando-as às exigências, no plano económico, dos transportes por estrada⁴³. Do ponto de vista legal a proliferação de diplomas que continham alterações ou aditamentos ao PR45 já ultrapassava as duas dezenas pelo que, era necessário atualizar, unificar e sistematizar as normas em vigor. Mais uma vez, a JAE desenvolveu os estudos técnico-económicos relativos ao correto dimensionamento da rede de estradas, que serviram de suporte ao PRN85, tendo em vista a contribuição do sistema rodoviário para se atingirem os objetivos atrás referidos. Estes objetivos assim definidos, de forma vaga, sem quantificação, nem calendarização, constituíam meras orientações políticas, em linha com os problemas identificados e certamente com algumas das reivindicações e aspirações então objeto de maior atenção. E, «aceitando-se como válidos os argumentos aduzidos no PRN para se reduzir a extensão da rede rodoviária classificada como nacional, restringindo-se a ação da JAE à construção e manutenção desta parte da rede nacional, parece haver de definir simultaneamente, com realismo e racionalidade, por quem, como e com que meios será construída, mantida e atualizada a rede de estradas e caminhos municipais, cuja extensão corresponderá a perto de 75% da rede rodoviária do País, e bem assim, qual o processo e programa a que obedecerá a transferência de responsabilidades»⁴⁴. As tarefas envolvidas com o planeamento e a gestão de uma rede de estradas colocam desafios, apresentam exigências que não permitem considerar a transferência das respetivas atribuições para os municípios no mesmo plano de outras atividades. Há exigências ao nível do conhecimento técnico e científico, do inerente suporte organizacional, da dotação de meios humanos e materiais, alguns de alta tecnologia, e ainda dos demais equipamentos adequados. Não existia, tal como ainda hoje, um PR municipal, ou das redes municipais, que importaria completasse e se articulasse com o PR nacional, em que estivessem definidas as regras relativas à metodologia de planeamento, as características técnicas de uma rede municipal, as normas de projeto, nem os processos económicos de conservação⁴⁵.

⁴² Art.º 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁴³ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 5 Conclusão 1).

⁴⁴ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 3.3.8).

⁴⁵ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 3.4.1. [estradas municipais]). Em 9 de julho de 1996, o Conselho Superior de Obras Públicas emitiu o Parecer n.º 6056/96, relativo ao projeto de Decreto-Lei relativo à construção, conservação e reconstrução de estradas municipais, não tendo sido publicado o respetivo diploma.

As estradas nos anos 80 do século XX tinham que ser adaptadas ao acréscimo de tráfego, ao aumento do peso por eixo e das velocidades praticadas, à fixação de níveis de serviço, à proteção do meio ambiente e à incorporação de novas técnicas construtivas e de conservação, nomeadamente ao nível dos pisos. Atribuir isoladamente a cada município a gestão das estradas a desclassificar não foi, por isso, considerado recomendável pelo CSOPT, atento aos recursos de que as autarquias dispunham e aos que poderiam vir a adquirir em prazo razoável. Mais tarde, veio a verificar-se «a contestação do Poder Local à desclassificação de estradas que o Decreto-Lei n.º 380/85 transferira para a orbita municipal, sem que, nesta dúzia de anos passados, tivesse sido possível regulamentar os correspondentes termos de transferência»⁴⁶.

No PRN85 «definem-se os objetivos da rede nacional e os critérios funcionais e operacionais a adotar para os satisfazer e a consequente rede de estradas nacionais subdividida em rede fundamental e rede complementar»⁴⁷. Trata-se de um documento que apresenta menor extensão; cujo preâmbulo é mais parco em enquadramento e explicação das decisões tomadas do que se verifica relativamente ao PR45, que substituiu. Em várias disposições o legislador remete para momento posterior a definição das regras concretamente aplicáveis. Com efeito, o programa de construção de variantes à travessia de aglomerados urbanos, as características técnicas dos itinerários principais e das estradas da rede nacional complementar, assim como o diploma regulamentador da rede municipal foram deixados para mais tarde⁴⁸. A generalidade das características técnicas foram estabelecidas pela JAE, em várias compilações de normas técnicas, o que correspondeu ao parecer emitido, no sentido de «que o PRN deve prescrever apenas os critérios fundamentais [...]: o nível de serviço, o estatuto das vias e a homogeneidade de características enquanto a especificação pormenorizada dos parâmetros e limiares a respeitar no dimensionamento das vias, nos planos geométrico, dinâmico e ambiental, não deverá figurar expressamente no PRN, antes ser incluída nas normas de projeto ou disposições legais específicas»⁴⁹.

A prioridade, ao tempo, consistia em organizar o país para a utilização dos fundos que a Comunidade Económica Europeia disponibilizava para a construção e para a requalificação das estradas⁵⁰. O objetivo de que a JAE concentrasse a sua ação nos eixos principais foi atingido através da desclassificação de cerca de 12 000 km de estradas nacionais, que se destinavam a ser entregues às autarquias locais em cujo território se encontravam, o que desde então tem vindo a fazer-se caso a caso, com contrapartidas

⁴⁶ BORGES *et al.*, 1999b (Parecer n.º 6057/97 do CSOPT, 4.1).

⁴⁷ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOP).

⁴⁸ Artigos 11.º a 13.º do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁴⁹ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 3.3.7.4).

⁵⁰ Sobre os financiamentos recebidos ao longo dos anos da Comunidade Económica Europeia *vd.* ANTUNES, 2011: 25 e seguintes.

a favor dos municípios⁵¹. A rede de estradas nacionais, identificada nos quadros anexos ao diploma legal que aprova o PRN85, continua dividida em três categorias, agora denominadas de itinerários principais, itinerários complementares e outras estradas. A denominação itinerário principal (IP), numa revitalização da denominação já utilizada em 1945⁵², fica reservada para as ligações mais importantes, «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»⁵³. A rede complementar, que assegura as ligações «entre a rede nacional fundamental e os centros urbanos de influência concelhia ou supraconcelhia, mas infradistrital»⁵⁴, é constituída pelos itinerários complementares e pelas outras estradas. O itinerário complementar, conceito agora introduzido, «abrange, por um lado, ligações extraurbanas de médio e longo cursos, algumas paralelas aos IP, e, por outro, vias envolventes e de acesso às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto com elevada procura de tráfego»⁵⁵, integra «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»⁵⁶. As demais estradas integradas na rede complementar adquirem a designação de outras estradas⁵⁷.

A definição da rede assentou, mais uma vez, em critérios funcionais, que pouco se afastam dos utilizados no PR45, sendo de salientar o seu caráter administrativo; «ponderam, em certa medida, aspetos da estratificação ao longo do tempo da própria estrutura socioeconómica do País, aferida pela importância dos centros urbanos e também pela inclusão das ligações internacionais, aos portos e às fronteiras», considerando-se incompleta a ponderação da «própria procura; na verdade a geração de tráfego depende, essencialmente da demografia: da população ativa»⁵⁸. A definição das características técnicas das vias é feita através da fixação de níveis de serviço⁵⁹ que cada tipo de estrada deve prestar, o que introduz uma nova dinâmica à gestão da rede rodoviária pois «permite tomar em consideração alguns aspetos relevantes para o regime de funcionamento das estradas como são: a velocidade de utilização e o tempo de percurso, as interrupções e atrasos no escoamento das correntes de tráfego, a liberdade de manobra para conservar a velocidade pretendida, o esforço pedido aos condutores,

⁵¹ A opção de proceder à transferência de troços de estrada nacional para os municípios não é uma singularidade portuguesa.

⁵² OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 3.3.6.2.i)).

⁵³ Art.º 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁵⁴ Art.º 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁵⁵ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 3.3.6.2.iii)).

⁵⁶ Art.º 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁵⁷ Art.º 3.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁵⁸ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 3.3.3).

⁵⁹ Em alternativa poder-se-ia ter seguido o critério da fixação de velocidades de projeto. Neste sentido *vd.* OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 3.3.4).

a segurança dos utentes e o custo de operação dos veículos»⁶⁰. Assim, o legislador, com base numa classificação de níveis de serviço de origem norte-americana, estabeleceu que os itinerários principais devem assegurar correntes de tráfego estáveis e permitir uma razoável liberdade de circulação aos condutores e, para as estradas da rede nacional complementar, estabeleceu condições de circulação relativamente estáveis, embora com restrita liberdade quanto à velocidade e a ultrapassagens, o que corresponde respetivamente aos níveis B e C⁶¹.

O PRN85 introduziu regras especiais para os itinerários principais; proíbe a circulação de peões, de velocípedes e de veículos de tração animal; determina que devem ser vedados e proíbe os acessos a partir de propriedades marginais. Os itinerários complementares apresentam restrições relativas aos acessos.

O PLANO DE 1998

Ao fim de 15 anos de vigência, o PRN85 foi substituído por um novo plano «tendo em consideração a experiência obtida com a sua implementação e os desenvolvimentos socioeconómicos verificados após a adesão de Portugal à União Europeia»⁶². O novo plano, conhecido por PRN2000, aumenta a extensão da RRN, que passa de 9900 km para 11 350 km, cria a nova categoria das estradas regionais, altera a denominação da categoria das «outras estradas» para «estradas nacionais», numa designação que recupera a terminologia de 1945, mantém as designações de itinerário principal e itinerário complementar, altera a classificação de algumas estradas, refere-se a aspetos relativos ao ordenamento do território, à segurança rodoviária, à gestão do tráfego através da utilização de novos meios tecnológicos, estabelece algumas regras relativas à integração de troços de estrada desclassificados nas redes municipais.

Tal como em 1985, não se inclui no PR2000 a disciplina aplicável às estradas municipais, desde logo, por não existir um conhecimento rigoroso da realidade destas, designadamente a «inventariação das estradas municipais, com caracterização em termos de tráfego, de geometria, de estado de conservação dos respetivos pavimentos e do equipamento de sinalização e segurança disponível»⁶³. O legislador volta a determinar que o regime aplicável às estradas municipais⁶⁴, e agora também às estradas regionais, na expectativa da criação das regiões administrativas⁶⁵, será objeto de diplomas próprios,

⁶⁰ OLIVEIRA *et al.*, 1990 (Parecer n.º 6037 do CSOPT, 3.3.7.1).

⁶¹ Níveis de serviço estabelecidos pela metodologia do *Highway Capacity Manual*. TRANSPORTATION RESEARCH BOARD, 1985.

⁶² Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 222/98, «D. R. I-A Série», 163 (1998-07-17) 3444-3454.

⁶³ BORGES *et al.*, 1999b (Parecer n.º 6057/97 do CSOPT 4.3. a)).

⁶⁴ BORGES *et al.*, 1999a (Parecer n.º 6056/96 do CSOPT relativo ao projeto de Decreto-Lei relativo à construção, conservação e reconstrução de estradas municipais).

⁶⁵ O referendo sobre a regionalização realizou-se em 8 de novembro de 1998.

a publicar⁶⁶, o que ainda não se verificou apesar dos 20 anos decorridos desde então. Quanto à classificação das estradas, a rede fundamental continua a ser constituída pelos itinerários principais, que asseguraram as ligações de maior interesse nacional, em termos idênticos aos estabelecidos em 1985⁶⁷, com semelhantes restrições relativamente ao trânsito de peões e de certas categorias de veículos⁶⁸. A rede complementar continua a integrar duas categorias de estradas: os itinerários complementares e as estradas nacionais. Os itinerários principais asseguram as ligações entre a rede nacional fundamental e os centros urbanos de influência concelhia ou supraconcelhia, mas infra-districtal. As outras estradas do PRN85 correspondem à categoria residual das estradas nacionais do PRN2000⁶⁹. As características técnicas das estradas, sob a epígrafe enquadramento técnico normativo, são agora remetidas para legislação a publicar⁷⁰. Os níveis de serviço mantêm-se inalterados⁷¹.

Posto isto, das novidades a assinalar no PRN2000 indica-se o aparecimento das estradas regionais que asseguram as ligações com interesse supramunicipal e complementar à RRN, as quais, até à, então, prevista instituição das Regiões, se mantinham sob responsabilidade da administração central, sujeitas ao enquadramento normativo das estradas da RRN. As funções destas estradas reconduzem-se ao desenvolvimento e serventia das zonas fronteiriças, costeiras e outras de interesse turístico, a ligação entre agrupamentos de concelhos constituindo unidades territoriais e a continuidade das estradas regionais nas mesmas condições de circulação e segurança⁷².

A proposta do novo plano foi objeto de uma análise bastante crítica pelo CSOPT, que a considera insuficientemente fundamentada face à alteração verificada na última década, que permitia e exigia uma cuidadosa avaliação dos investimentos feitos⁷³. Esta análise focou-se, premonitoriamente, em vários aspetos que, ao longo do tempo, tiveram importância. Os objetivos do plano limitavam-se a reproduzir os do PRN85, sem a inclusão de um novo relativo à harmonização e articulação da rede rodoviária, então concebida como peça fundamental dum sistema de transportes e que deve assegurar

⁶⁶ Art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 222/98. «D. R. I-A Série», 163 (1998-07-17) 3444-3454; Art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁶⁷ Art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 222/98. «D. R. I-A Série», 163 (1998-07-17) 3444-3454; Art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁶⁸ Art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 222/98. «D. R. I-A Série», 163 (1998-07-17) 3444-3454; Art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁶⁹ Art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 222/98. «D. R. I-A Série», 163 (1998-07-17) 3444-3454; Art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁷⁰ Art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 222/98. «D. R. I-A Série», 163 (1998-07-17) 3444-3454; Art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁷¹ Art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 222/98. «D. R. I-A Série», 163 (1998-07-17) 3444-3454; Art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

⁷² Art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 222/98. «D. R. I-A Série», 163 (1998-07-17) 3444-3454.

⁷³ BORGES *et al.*, 1999b (Parecer n.º 6057/97 do CSOPT, 3.4.1).

o desenvolvimento durável e sustentado⁷⁴, após um período especialmente caracterizado pela construção de novas vias. A pronúncia do CSOPT faz, ainda, apelo à concretização dos objetivos de potenciar o correto e articulado funcionamento do sistema de transportes rodoviários, de contribuir para o desenvolvimento de potencialidades regionais e da redução do custo global dos transportes, que associa à necessidade de articulação do PRN2000 com os planos de ordenamento do território, aprovados em grande número na década de 90 do século XX. Logo no ano seguinte à publicação do plano, por apreciação parlamentar, procedeu-se à alteração das listas relativas aos itinerários complementares, às estradas nacionais, à rede de autoestradas e de estradas regionais⁷⁵.

Outra nota importante do CSOPT refere-se ao «melindroso processo» de transferência para os municípios dos troços de estradas desclassificados⁷⁶, cujo regime passa a estabelecer a alternativa de a entrega da estrada pela administração central ao município ser acompanhada por obras que reponham esta em bom estado ou mediante a celebração de acordos equitativos, que muitas vezes corresponderam à entrega de montantes pecuniários aos municípios. O Conselho identifica na proposta de plano apresentada contradições na política seguida desde 1985, por se aumentar a extensão da rede rodoviária que se tinha diminuído, numa época em que se chamava a atenção para a situação do nosso país, na fase final de vigência do PR45, em que existia uma rede de estradas nacionais que, comparativamente, era três vezes superior à da generalidade dos países da Europa. A propósito das opções de inclusão e exclusão de troços de estrada da RRN, importa ter presente que o PRN2000 foi alterado pela segunda vez, em 2003, pelo Governo⁷⁷.

O PRN2000 contém várias disposições em que se estabelece a necessidade de publicar outra legislação, regulamentos ou proferir decisões de natureza administrativa que completem o enquadramento normativo aprovado, nomeadamente quanto à criação de circulares e variantes, ao enquadramento técnico-normativo das estradas e ao combate à sinistralidade rodoviária⁷⁸.

A denominação PRN2000 indica a pretensão de moldar a rede e as vias rodoviárias para o novo século, sendo certo que se lhe reconhecem insuficiências, nomeadamente quanto ao seguinte:

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 objetivos de avaliação de

⁷⁴ Art.º 2.º, n.º 1 da Lei n.º 10/90. «D. R. I Série», 64 (1990-03-17) 1306-1314.

⁷⁵ Apreciação Parlamentar n.º 58/VII; Lei n.º 98/99. «D. R. I-A Série», 172 (1999-07-26) 4652-4654.

⁷⁶ BORGES *et al.*, 1999b (Parecer n.º 6057/97 do CSOPT, 3.4.1).

⁷⁷ Decreto-Lei n.º 182/2003. «D. R. I-A Série», 188 (2003-08-16) 5115-5117.

⁷⁸ Art.ºs 8.º a 10.º do Decreto-Lei n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.

projetos, nomeadamente com o recurso à análise custos-benefícios, a partir da qual se deveriam definir prioridades para a execução de projetos.

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 diretores, 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 envolvidos⁷⁹.

NOTAS FINAIS

O planeamento rodoviário é formalizado no nosso sistema jurídico através de diplomas legais que, por aprovarem planos estratégicos, envolvem opções políticas de longo prazo, que determinam a realização de investimentos vultuosos, alteram as paisagens e influenciam a ocupação do território. Por isso, o maturado conhecimento da realidade subjacente e a cuidada preparação e fundamentação técnica das decisões são essenciais.

Finda a Primeira República, as novas autoridades não avançaram logo para um novo plano, que espelhasse a sua visão e ambição, ou que simplesmente afirmasse o seu poder, mas ativeram-se ao plano elaborado de harmonia com a Lei de 22 de fevereiro de 1913, que aprovaram em 1927 e corrigiram no ano seguinte. O novo plano só aparece no final da guerra, em 1944, após demorados e aprofundados estudos em que se sopesaram tanto a experiência nacional como os modelos estrangeiros. O legislador apresenta uma conceção holística do sistema viário, em que inclui normas relativas às vias nacionais, municipais e vicinais, e introduz conceitos e critérios legais, que criaram um legado ainda hoje presente entre os técnicos do setor rodoviário. A nova classificação das vias, a definição das suas características e do serviço que prestam, a articulação da ação da JAE com os municípios, a articulação das diversas redes, tudo encontra normas que, sistematicamente enquadradas e organizadas num só diploma, definem, regulam e esclarecem.

O plano seguinte, publicado 40 anos depois, surge já num contexto socioeconómico completamente diferente, com a Terceira República politicamente estabilizada e a população a olhar para o desenvolvimento dos países da Comunidade Económica Europeia, para o nível e a qualidade de vida das respetivas populações. O PRN85 também é publicado tendo em vista os novos tempos, quando se sabia que os fundos comunitários

⁷⁹ PACHECO, 2001: parte 2, cap. 3.2.3.

iriam permitir construir novas estradas, reduzir tempos de viagem, facilitar a mobilidade. A primazia foi efetivamente dada à construção, por a rede existente não responder às necessidades. O legislador faz novas opções, alinhadas pela experiência estrangeira, em que se destacam a enorme redução da extensão da rede nacional com a passagem dos troços desclassificados para a administração dos municípios, a nova classificação de estradas e a definição de níveis de serviço, em substituição das antigas características geométricas. O legislador modernizou o modelo de gestão da rede, mas revelou-se incapaz de aprovar o diploma regulamentador da rede municipal durante todo o tempo de vigência do PRN85, pelo que criou um vazio legal. O novo enquadramento dos municípios, a sua autonomia relativamente à administração central, a luta política e a acomodação dos atores em presença levou a que, até hoje, não exista um diploma regulamentador da rede municipal. Após 13 anos de vigência, a revogação do PRN85 foi prematura e a sua substituição pelo PRN2000, de acordo com a posição expressa do CSOPT, não foi devidamente fundamentada.

O ciclo político iniciado em 1995 será porventura o principal indutor da publicação do novo plano que pretendia aumentar a rede nacional e antecipar a regionalização. Mantém-se a opção pelos níveis de serviço, por remeter para legislação a publicar o regime das outras redes de estradas. As listas das estradas aprovadas pelo PRN2000 não estavam devidamente consolidadas; são alteradas no ano seguinte à publicação do plano e, novamente, quatro anos volvidos.

O PRN2000, em vigor, apresenta alguns aspetos que, há muito, estão sinalizados como merecedores de atenção, nomeadamente, a identificação de algumas estradas da rede fundamental, a função e o regime das estradas regionais, a repartição da rede entre a administração central e os municípios, assim como a inexistência de um regime próprio das estradas municipais.

Começando pelo primeiro aspeto referido, a numeração das estradas nacionais no PR45 foi sempre considerada como especialmente simples, pela clareza e facilidade de compreensão que introduziu, tanto assim que, até hoje, estas vias continuam a ser identificadas com os números que lhes foram atribuídos em 1944. Ora, os IP e os IC apresentam uma numeração que não tem na sua base qualquer critério, pelo menos, facilmente apreensível por quem estude o itinerário a seguir para fazer uma viagem. Da numeração não resulta qualquer orientação relativa às ligações que asseguram; por exemplo norte/sul, litoral/interior, nem a sequência numérica serve para orientar o viajante quanto às estradas a tomar, umas a seguir às outras, para atingir um determinado ponto do território. Trata-se de uma dificuldade que está identificada, cria distorções, gera dificuldades e tem sido objeto de estudos⁸⁰.

⁸⁰ Os modernos sistemas de orientação, facilmente acessíveis, diminuem, em nosso entender, a incidência do problema.

O PRN2000 introduziu as estradas regionais que, por não terem sido acompanhadas pelo estabelecimento das regiões administrativas, ficaram a cargo da administração rodoviária com possibilidade de serem entregues às autarquias nos mesmos termos das estradas desclassificadas. A criação das estradas regionais foi objeto de crítica por parte do CSOPT que, «não lhe alcança significado prático antes da institucionalização das Regiões».

Antes pelo contrário, entende que, no fundo, reclassifica-se hoje o que se desclassificara ontem, aumentando em cerca de 5 000 km a extensão da rede nacional (que fora reduzida em 12 000 km, com o PRN85)⁸¹. Acresce, ainda, como se vê, uma oscilação, uma diversidade de critérios quanto às funções das estradas, à conceção e à definição do que devem ser a rede nacional e as redes municipais, com consequências relativas às entidades que devem assegurar a gestão das vias, detendo o conhecimento, a massa crítica e os meios adequados.

Outro problema identificado, surgido com a revogação do PR45, resulta de as estradas municipais não terem uma gestão baseada em critérios idênticos ao longo de todo o território do continente, com distorções importantes ao nível da uniformidade de traçado, da sinalização rodoviária, do planeamento, da construção, da conservação e da exploração das redes viárias municipais, que são diferentes de concelho para concelho. Com efeito, não estão fixadas as características geométricas para a rede municipal, a generalidade dos municípios não tem uma rede que justifique dispor de um quadro técnico com a devida especialização em estradas, nem existe qualquer organismo encarregado de enquadrar a ação de quase três centenas de municípios do continente. Recorda-se que, não existe um inventário atualizado das vias municipais com todas as inerentes dificuldades⁸².

Neste momento, em que o PRN2000 está executado em mais de 70% dos itinerários previstos⁸³, estão em execução um programa de iniciativa do Governo e um procedimento legislativo que têm interferência na sua execução. Com lançamento em 2017 e, em curso, o Programa de Valorização das Áreas Empresariais veio adicionar à rede existente um conjunto de ligações da rede nacional a 12 parques empresariais criados pelas autarquias locais. O Governo indica como objetivo deste novo plano reforçar a competitividade das empresas, potenciar a criação de emprego e aumentar as exportações. Na fase de lançamento previa-se um investimento global de 180 milhões de euros. O programa desenvolve-se em dois eixos; o primeiro de criação e expansão de áreas empresariais e, o segundo, destinado a melhorar as ligações entre áreas empresariais

⁸¹ BORGES *et al.*, 1999b. (Parecer n.º 6057/97 do CSOPT, 3.5.2).

⁸² Em 1964 foi aprovado, a título provisório, o plano dos caminhos municipais do continente.

⁸³ A taxa de execução do PRN é superior a 70% de acordo com a informação disponível em <<http://www.infraestruturasdeportugal.pt/rede/rodoviaria/seguranca-rodoviaria/evolucao-da-sinistralidade-rodoviaria/portugal-e-europa>>. [Consulta realizada em 15/10/2018].

já consolidadas e a rede viária existente⁸⁴. Numa outra linha de atuação, estão previstas importantes alterações que decorrem da entrada em vigor da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais⁸⁵ e do diploma setorial relativo ao domínio das vias de comunicação⁸⁶.

Tudo visto, pode concluir-se que Portugal dispõe de «Uma rede cuja estrutura atual 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»⁸⁷. Como resulta do que vai dito, a rede rodoviária, enquanto suporte fundamental que ocupa um lugar no centro das mobilidades, pela sua importância para assegurar as deslocações de pessoas e mercadorias, pelos meios que exige, pela sua implantação no território, por moldar paisagens e vidas humanas deve ser constituída por infraestruturas duráveis, «definidas como sendo eficazmente planeadas, concebidas, construídas, exploradas, modernizadas e preservadas, por meio de políticas respeitadoras do ambiente e fornecendo os serviços socioeconómicos que os utentes esperam em termos de mobilidade e de segurança»⁸⁸. O desenvolvimento e a qualidade que as redes de estradas atingiram exige agora maior atenção à fundamentação técnica das intervenções para garantia da adequada conservação e eficiente exploração do património rodoviário⁸⁹. As populações ainda não parecem ter interiorizado o nível de infraestruturização alcançado, mantendo-se elevado interesse e concomitante pressão pela realização da obra nova.

FONTES

Centro de Documentação da Infraestruturas de Portugal

CDIP — *Junta Autónoma das Estradas*, Relatório 1942-1947.

CDIP — *Junta Autónoma das Estradas*, Relatório de Actividades 1985.

CDIP — *Junta Autónoma das Estradas*, Relatório de Actividades 1998.

AGÊNCIA LUSA (2017) — *Governo investe 180 milhões na valorização de áreas empresariais*. «Jornal de Negócios» (7 fev. 2017). Disponível em <<https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/governo-investe-180-milhoes-na-valorizacao-de-areas-empresariais>>. [Consulta realizada em 12/10/2018].

APRECIACÃO PARLAMENTAR N.º 58/VII. Disponível em <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=4657>>. [Consulta realizada em 08/10/2018].

⁸⁴ AGÊNCIA LUSA, 2017; *Programa de Valorização da áreas empresariais*, [s.d.].

⁸⁵ Lei n.º 50/2018. «D. R. I Série», 157 (2018-08-16) 4102-4108.

⁸⁶ Decreto-Lei n.º 100/2018. «D. R. I Série», 229 (2018-11-28) 5423-5425.

⁸⁷ PACHECO, 2001: parte 2, cap. 3.

⁸⁸ CALVIN, 2018: 1.

⁸⁹ *Onde está Portugal no ranking das melhores estradas da Europa?*, 2019.

- BORGES, José Reis; BOAVIDA, José Proença; VIEGAS, José Manuel; MARQUES, João Sousa (1999a) — *Parecer n.º 6056/96, Projeto de Decreto-Lei relativo à Construção, Conservação e Reconstrução de Estradas Municipais*. In PORTUGAL. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território — *Anais do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes 1995-1998*. Lisboa: Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes, p. 21-32.
- BORGES, José Reis; MASSAPINA, António C.; BOAVIDA, José Proença (1999b) — *Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes, Parecer n.º 6057/97, Revisão do Plano Rodoviário Nacional (PRN 2000)*. In PORTUGAL. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território — *Anais do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes 1995-1998*. Lisboa: Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes, p. 33-59.
- MELO, Sá e, coord. (1944) — *Plano de Classificação das Estradas Nacionais e Municipais e dos Caminhos Públicos e que compreende também o Estudo de Fixação das Características Técnicas a adoptar, de futuro, nessas Vias de Comunicação*. Processo n.º 1526. Recolha de informação disponível em Conselho Superior de Obras Públicas.
- OLIVEIRA, Ricardo Ribeiro de; COSTA, Augusto Celestino da; SERRÃO, Manuel Pinto (1990) — *Parecer n.º 6037, Revisão do Plano Rodoviário Nacional*. In PORTUGAL. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações — *Anais do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes: 1985-1986-1987*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, p. 163-229.
- ONDE ESTÁ Portugal no ranking das melhores estradas da Europa? (2019) — «Motor 24» (26 set. 2019). Disponível em <<https://www.motor24.pt/motores/outros/onde-esta-portugal-no-ranking-das-melhores-estradas-da-europa/>>. [Consulta realizada em 26/09/2019].
- PROGRAMA de valorização de áreas empresariais [s.d.]. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=iyMMxVyiivs>>. [Consulta realizada em 12/10/2018].

LEGISLAÇÃO

- DECRETO n.º 13969. «D. G. I Série», 153 (1927-07-20) 1392-1396.
- DECRETO n.º 16075. «D. G. I Série», 247 (1928-10-26) 2198-2209.
- DECRETO-LEI n.º 23239. «D. G. I Série», 265 (1933-11-20) 2017-2028.
- DECRETO-LEI n.º 33916. «D. G. I Série», 196, 1.º Suplemento (1944-09-04) 851-872.
- DECRETO-LEI n.º 34593. «D. G. I Série», 102, 1.º Suplemento (1945-05-11) 373-394.
- DECRETO-LEI n.º 39317. «D. G. I Série», 176 (1953-08-14) 1097-1098.
- DECRETO-LEI n.º 40985. «D. G. I Série», 19 (1957-01-23) 60-61.
- DECRETO-LEI n.º 380/85. «D. R. I Série», 222 (1985-09-26) 3206-3214.
- DECRETO-LEI n.º 222/98. «D. R. I-A Série», 163 (1998-07-17) 3444-3454.
- DECRETO-LEI n.º 182/2003. «D. R. I-A Série», 188 (2003-08-16) 5115-5117.
- DECRETO-LEI n.º 100/2018. «D. R. I Série», 229 (2018-11-28) 5423-5425.
- LEI Constitucional n.º 1/89. «D. R. I Série», 155, 1.º Suplemento (1989-07-08) 2734-(2)-2734-(69).
- LEI de 22 de fevereiro de 1913. «D. G.» (1913-02-22) 744.
- LEI n.º 10/90. «D. R. I Série», 64 (1990-03-17) 1306-1314.
- LEI n.º 98/99. «D. R. I-A Série», 172 (1999-07-26) 4652-4654.
- LEI n.º 50/2018. «D. R. I Série», 157 (2018-08-16) 4102-4108.

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Gonçalo (2011) — *A Evolução dos Transportes e Acessibilidades e as Transformações na Organização do Território*. Lisboa: Instituto de Dinâmica do Espaço. Disponível em <https://run.unl.pt/bitstream/10362/11795/1/Relatorio_Projecto_Rede_Urbana29Abril2011.pdf>. [Consulta realizada em 24/09/2019].
- ASSOCIAÇÃO MUNDIAL DA ESTRADA (2007) — *Dicionário Técnico Rodoviário*. 8.ª ed. Paris: Associação Mundial da Estrada.
- CAETANO, Marcello (1994) — *Manual de Direito Administrativo*. 10.ª edição. Coimbra: Almedina, vol. II.
- CALVIN, Pierre (2018) — *Une Profession Responsable pour des Routes Durables*. «Revue Générale des Routes et de l'aménagement», n.º 956 (jul.-ago.), p. 1.
- PACHECO, Elsa (2001) — *Alteração das acessibilidades e dinâmicas territoriais na Região Norte: expectativas, intervenções e resultantes*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- PEREIRA, Alfredo Marvão; PEREIRA, Rui Marvão (2016) — *Investimentos em Infraestruturas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- SILVA, Diogo; SANCHES, Flávia; MOTA, Joana [s.d.] — *Autoestradas em Portugal: significados e efeitos territoriais*, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. Lisboa: Universidade de Lisboa. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/303519944_Autoestradas_em_Portugal_significados_e_impactos_territoriais>. [Consulta realizada em 15/10/2018].
- SOUSA, João Figueira de; FERNANDES, André; GALIAU, Sónia; ESTÊVÃO, Mafalda (2011) — *A Evolução dos Transportes e Acessibilidades e as Transformações na Organização do Território*. Lisboa: Instituto de Dinâmica do Espaço.
- SOUSA, Maria Luísa (2016) — *A Mobilidade em Portugal, 1920-1950*. Lisboa: Chiado Editores.
- TRANSPORTATION RESEARCH BOARD (1985) — *Highway Capacity Manual*. «Transporting Research Board Special Report», 209. Disponível em <onlinepubs.trb.org/Onlinepubs/sr/sr209/209.pdf>.

