

## 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, inicia-se um movimento regulador e desenvolvimentista que anos depois (1933) viria a consolidar-se com as políticas do Estado Novo. É neste contexto que, tal como noutros âmbitos da economia nacional<sup>1</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>2</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>3</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

---

<sup>1</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>2</sup> JAE/MEPAT, 1997: 17

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>4</sup>

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>5</sup> Perante este quadro, a JAE insiste numa política de coordenação de modos e infra-estruturas de transportes<sup>6</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

---

<sup>3</sup> Diário do Governo, nº 153, 20/7/1927: 1392 e 1393.

<sup>4</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 rede 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)

<sup>5</sup> . [www.min-plan.pt/menu/minist/historia/index.htm](http://www.min-plan.pt/menu/minist/historia/index.htm) (consulta em 99/6/19)

<sup>6</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 primordial para a economia de cada uma delas.* (JAE, 1931: 4)

administrativa e os principais interfaces de transportes e, conseqüentemente, a actividade económica, dada a inércia da sua localização nos centros de maior dimensão ou nas suas proximidades.<sup>7</sup> Neste decreto-lei, para as ligações vicinais e municipais de 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 previamente delineado, e as suas precárias concessões, feitas por uma forma completamente arbitrária, não apresentavam muitas vezes qualquer fundamento económico seriamente estudado.*<sup>8</sup> 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

---

<sup>7</sup> As estradas nacionais de 1ª (...) são as que ligam as principais regiões do País, para formar a malha principal da rede 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 rede 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 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 estes e os dos concelhos limítrofes. [e, finalmente, os caminhos vicinais, os que] (...) asseguram o acesso a todas 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>8</sup> ESTEVES, 1938: 24.

também a camionagem começou por servir, e sempre com maior frequência, as áreas de maior procura quase “decalcando” os percursos do comboio.<sup>9</sup>

Os Serviços de Melhoramentos Rurais da JAE nos anos trinta empenharam-se essencialmente na beneficiação dos caminhos rurais, no embelezamento das estradas, distribuição de sinalética, entre outras tarefas.<sup>10</sup> Da segunda metade da década de 30 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>11</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>12</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

---

<sup>9</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>10</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 população com larguíssimas taxas de analfabetismo, culturalmente confinada (...).* (OLIVEIRA, 1996: 293)

<sup>11</sup> *O governo entende (...) que as estradas classificadas não correspondiam de forma perfeita aos interesses 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 nº102 11/5/45: 373)

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>13</sup> Ainda no âmbito das estradas nacionais, as de 3ª classe correspondem às ligações que *[estabelecem] as ligações entre as estradas que constituem a rede 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>14</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>15</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

---

<sup>12</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>13</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 rede. As duas primeiras classes (1ª e 2ª) constituem a rede 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 nº102 11/5/45: 374)

<sup>14</sup> Diário do Governo nº102 11/5/45: 374

<sup>15</sup> Diário do Governo nº102 11/5/45: 374

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>16</sup>

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

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

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

---

<sup>16</sup> Diário do Governo nº102 11/5/45: 385 e 393

processos de adjudicação de obras. No início da década de 50 existia já um vastíssimo conjunto de obras realizadas (figura 3.9<sup>17</sup>), principalmente as estradas de ordem superior, bem como projectos prontos para a execução, obras estas em grande parte herdadas do século anterior<sup>18</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 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>19</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>20</sup>

---

<sup>17</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>18</sup> Retome-se aqui, para comparação, a figura 3.7.

<sup>19</sup> Orlando Ribeiro *in* DAVEAU, 1999: 876

<sup>20</sup> *As empresas 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 empresas 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 empresas interessadas, também com aprovação do Governo, 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)

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>21</sup>

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>22</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>23</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

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

Fonte: PLASSARD, 1977: 17.

<sup>21</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 empresa ou empresas concessionárias de transportes interessadas (...) uma carreira com percurso equivalente (...). (Diário do Governo, nº 200, 7/9/1945: 730)

<sup>22</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>23</sup> A inauguração teve lugar no dia 22 de Junho de 1963, em simultâneo com a da Ponte da Arrábida.

Dos últimos anos da década de 60, até finais da de 70 (figura 3.10<sup>24</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.

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.

---

<sup>24</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.