

Módulo: Regulação dos Transportes

Tema: REGULAÇÃO DAS INFRA-ESTRUTURAS RODOVIÁRIAS

(Por, Rui Nelson F. Dinis)

Parte I- Introdução

1. Gestão e regulação das infra-estruturas rodoviárias.

Principais conceitos da gestão:

- Estrada (via de comunicação), Rede (princípio da continuidade) e Rodovias (vias de comunicação terrestres, constituídas por estradas, pontes, viadutos, túneis)
- Rede Rodoviária Nacional (a rede de infra-estruturas rodoviárias aprovadas e definidas no Plano Rodoviário Nacional aprovado - PRN/2000); redes de rodovias (outras redes existentes, redes das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, redes municipais, redes internacionais e transeuropeias). Os caminhos florestais, privados ou as estradas abandonadas não se constituem como redes, desde logo pela sua descontinuidade, mas também distinta natureza, funções e perfil de tráfego.
- Rede Nacional (e regional), que integra as estradas nacionais, concessionadas ou não concessionadas, de acordo com o PRN/2000; e Rede Municipal
- Rede Concessionada (constituída pelos troços de estrada da rede fundamental atribuídos em regime de concessão, com ou sem custos para o utilizador, a operadores privados, a quem é entregue, no todo ou em parte, a concepção, construção, financiamento, manutenção e exploração de estradas e auto-estradas); Rede Não Concessionada (as restantes infra-estruturas rodoviárias integradas na rede rodoviária nacional, que pode integrar estradas de perfis e tipologias diversas, desde auto-estradas, IP's, IC's, estradas nacionais, estradas regionais, até às estradas a (re)classificar como municipais, vulgo estradas desclassificadas)
- Gestão da Rede Rodoviária Nacional (IEP). A entidade gestora da Rede Rodoviária Nacional (definida no Plano rodoviário Nacional- PRN/2000) é o Instituto das Estradas de Portugal (IEP), criado pelo **Decreto-Lei**

nº237/99, de 25 de Junho, para suceder à Junta Autónoma de Estradas (JAE), sendo a administração rodoviária actual resultante de um processo de fusão (aprovado pelo **Decreto-Lei nº227/2002**, de 30 de Outubro), operado no IEP a partir do modelo aprovado por aquele **Decreto-Lei nº237/99**, que criou, além do IEP, o Instituto para a Construção rodoviária (ICOR) e o Instituto Para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR). O IEP representa o Estado como autoridade nacional de estradas em relação às infra-estruturas rodoviárias concessionadas e não concessionadas. Em particular, cabe ao IEP zelar pela manutenção permanente de condições de infra-estruturação e conservação e de salvaguarda do estatuto da estrada que permitam a livre e segura circulação (assim, nº1 e 2 do art.6º do **Decreto-Lei nº227/2002** citado).

- Gestão do Sistema de Trânsito (DGV/Autoridades e Forças de Segurança). A gestão do tráfego encontra-se atribuída a várias entidades. Nas redes municipais, aos próprios municípios, além das entidades nacionais. Neste contexto, a Direcção-Geral de Viação (DGV, cfr., **Decreto-Lei nº484/99**, de 10 de Novembro), é o organismo do Estado responsável pela administração do sistema de trânsito e segurança rodoviária. Neste contexto, cabe-lhe estudar, promover e executar medidas adequadas à sua operacionalidade e aperfeiçoamento, bem como à uniformização e coordenação da acção fiscalizadora.
- Gestão dos Utilizadores (DGV/DGTT). As condições e o acesso à utilização das rodovias é estabelecido pela DGV, em geral, cabendo aqui também um papel fundamental à Direcção-Geral de Transportes Terrestres (DGTT, **Decreto-Lei nº264/94**, de 17 de Novembro, alterado pelo **Decreto-Lei nº287/97**, de 22 de Outubro), a quem cabe promover a adopção de normas regulamentadoras da organização e funcionamento dos transportes terrestres, incluindo as rodovias. Essas atribuições e competências incluem a definição de regras e condições de acesso a actividades e operações, relativamente a transportes rodoviários de passageiros e de mercadorias. Compete-lhe ainda promover a racionalização e coordenação intermodal das redes de transporte, os

estudos relacionados com a imputação dos custos com as infra-estruturas, bem como estudos relativos à definição de tarifas, na óptica da promoção da complementariedade e concorrência entre os diferentes modos de transporte.

Principais características da regulação:

- Inexistência de regulação económica ou de concorrência;
- Ausência de regulamentação visível através da entidade pública competente;
- Regulação de importante parte de rede rodoviária, através do regime de concessão;
- Sector de forte investimento público (maior fatia do investimento central em obras públicas);
- Grande dependência do financiamento público e externo para a realização dos investimentos;
- Reduzida autonomia dos recursos próprios para financiamento do funcionamento mas baixa dependência externa para a sua obtenção;
- Regulação por intervenção directa do Estado;
- Vulnerabilidade e dependência do poder político;
- Complexidade de interesses públicos representados;
- Mercados heterogéneos, pouco estruturados, altamente concorrenciais e fortemente liberalizados;
- Separação entre as entidades de gestão da infra-estrutura e das entidades de gestão dos utilizadores, das condições de utilização e do sistema de trânsito;
- Cultura da estrada como bem do domínio público;
- Sensação comum da estrada como bem público (ilimitado);
- Princípio do utilizador “não-pagador”;
- Regulamentação técnica por proximidade e normalizadora;
- Unicidade da gestão das actividades de planeamento, concepção, projecto, construção, conservação, exploração, autoridade, administração, concessão, operação, regulação, assessoria técnica e fiscalização;

- Regulação económica indirecta através do exercício dos poderes do empreendedor como “dono-de-obra”.

2. A rede rodoviária nacional. Objecto e sua definição.

a) A estrada como bem económico e social

(remissão)

b) Delimitação e conceitos.

O **Estatuto das Estradas Nacionais**, aprovado pela **Lei nº2:037**, de 19 de Agosto de 1949, constitui, ainda hoje, a mais extensa referência de gestão e regulação das infra-estruturas rodoviárias, pese embora as inúmeras alterações a que foi sujeito ao longo dos tempos, a caducidade dos seus preceitos organizativos e a desadequação de grande parte das suas normas às realidades actuais. Várias foram as tentativas, malogradas, para proceder à sua revogação e à aprovação de um novo Estatuto das Estradas Nacionais.

Aquele diploma organiza-se em torno do conceito de **Zona da Estrada**, como critério operador para organização da regulação sobre a estrada, entendendo-a como a zona de terreno pertencente à estrada, limitada pela intersecção do terreno natural com os planos dos taludes ou, nos lanços de nível, pela aresta exterior das valetas, passeios ou banquetas, podendo ser ampliada até ao limite se tratar-se de parcela expropriada (art.10º do Estatuto das EENN).

Inclui:

- Organização Geral dos Serviços
- Pessoal dos serviços externos e sua organização
- Disposições relativas à polícia das estradas nacionais (obrigações do público em relação à polícia das estradas, direitos e obrigações dos proprietários confinantes com as estradas, em relação ao seu policiamento, disposições relativas ao licenciamento de obras a realizar nas proximidades das estradas nacionais)
- Sanções

Alterações ao Estatuto:

- **Decreto-Lei nº44.697**, de 17 de Novembro de 1962
- **Decreto-Lei nº45.291**, de 3 de Outubro de 1963

- **Decreto-Lei nº13/71**, de 23 de Janeiro de 1971,

Zona da estrada (art.2º) é definida como sendo:

- Terreno ocupado pela estrada (abrange *plataforma da estrada*- faixa de rodagem e bermas- *valetas, passeios, banquetas e taludes*);
- Pontes e viadutos, terrenos expropriados para alargamento da plataforma da estradas, tais como *parques de estacionamento e miradouros*;

Zona de protecção à estrada (art.3º), constituída pelos terrenos limítrofes em relação aos quais se verificam:

- Proibições, pelas faixas com servidão “*non edificandi*” (art.4º), obrigações dos proprietários confinantes (art.5º) e proibições em terrenos limítrofes (art.8º);
- Permissões, condicionadas à aprovação, autorização ou licença (faixas de respeito, art.6º), permissões em zonas com servidão “non edificandi” (art.9º) e permissões em zonas de aprovação ou licenciamento normal (art.10º)
 - **Decreto-Lei nº219/72**, de 27 de Junho, que reforça os mecanismos de protecção à estrada, prevê o direito de embargo e a nulidade de licenciamentos por violação do referido Decreto-Lei nº13/71
 - **Decreto-Lei nº605/72**, de 30 de Dezembro, que reorganiza os serviços da JAE e prevê a existência, como serviços externos, das circunscrições e direcções distritais, a organizar tanto quanto possível de acordo com as regiões-plano (art.13º, nº2)
 - **Decreto-Lei nº13/94**, de 15 de Janeiro, publicado após a aprovação do PRN/85 (DL380/85, de 26 de Setembro), define um conjunto de normas tendentes a prover à defesa das estradas nacionais da pressão que sobre elas é exercida pela actividade económica e interesses na ocupação dos solos. Reforça a preocupação de evitar a degradação das infra-estruturas rodoviárias e os riscos para a segurança das rodovias.
- Aplica-se às estradas nacionais previstas no PRN/85 (mas exclui áreas de serviço, repouso e equipamentos de apoio)

- Define:
 - Estrada Nacional – rodovias integradas nos itinerários principais (IP) da rede fundamental e nos itinerários complementares (IC) e nas outras estradas (OE) da rede complementar, de acordo com o PRN
 - Zona da Estrada – solo ocupado pela estrada, abrangendo a *plataforma da estrada* (faixa de rodagem e bermas), *pontes e viadutos* incorporados e, quando existam, as *valetas, passeios, banquetas e taludes*
 - Eixo da Estrada – linha de separação dos dois sentidos de trânsito ou, no caso de existir separador, a linha que o divide ao meio, ou ainda, no caso dos ramos dos nós de ligação entre estradas nacionais ou entre estas e estradas não nacionais, a linha que divide ao meio a faixa ou faixas de rodagem que constituem o ramo do nó
 - Planos de Alinhamento – conjunto de elementos escritos e desenhados que resultam de estudo elaborado com a finalidade de definir as distâncias ao eixo da estrada nacional a que os novos edifícios e as novas vedações podem ser construídos na travessia de zonas urbanizadas
- Prevê as Zonas de Servidão *non edificandi*, bem como a ocupação da zona da estrada a título definitivo ou precário (à excepção de equipamentos ou serviços de telecomunicações relacionados com a exploração e, em especial, com a segurança das rodovias)
- Estabelece condições para a autorização de construção em casos limitados
- Prevê o atravessamento para instalação de canalizações, cabos condutores de energia eléctrica, líquidos, gases, telecomunicações ou equiparados, em caso de interesse público de especial relevo devidamente comprovado, bem como, no âmbito do respectivo processo de licenciamento, a necessidade de aprovação de infra-estruturas ou equipamentos afectos a concessão de serviço público

- Estabelece a proibição de acessos directos aos IP e IC por parte de propriedades públicas ou privadas e de vias municipais não classificadas
- Confere competências para instrução dos processos por incumprimento e aplicação de coimas
- Estabelece a regra segundo a qual para as estradas não constantes do PRN/85, mas classificadas como estradas nacionais em anteriores planos rodoviários, se aplica o estatuto previsto na Lei nº2.037, de 19 de agosto (Estatuto das EENN) e no DL nº13/71, de 23 de Janeiro.
 - **Decreto-Lei nº105/98**, de 24 de Abril, que regula a afixação ou inscrição de publicidade na proximidade das estradas nacionais constantes do PRN fora dos aglomerados urbanos.
 - **Decreto-Lei nº261/2002**, de 23 de Novembro, que confere Às Câmaras Municipais competência para emitir parecer prévio sobre a localização de áreas de serviço nas redes viárias regional e nacional, bem como para se pronunciarem sobre a definição e alteração da rede rodoviária nacional e regional e sobre a utilização da via pública

c) O Plano Rodoviário Nacional- PRN/2000

O actual Plano Rodoviário Nacional (PRN/2000) foi aprovado através do **Decreto-Lei nº222/98**, de 17 de Julho (alterado pela **Lei nº98/99**, de 26 de Julho, através de apreciação parlamentar), sucedendo ao PRN/85. Neste novo PRN, confirma-se a expansão da rede rodoviária nacional, aumentando dos 9.900 kms para 11.350kms, ao qual acresceu uma nova categoria de estradas regionais numa extensão de 5.000kms. Assim, representava este PRN/2000 um acréscimo de 65% à rede rodoviária nacional. Estão também aqui previstos 3.000 kms de auto-estradas, correspondente a mais de metade de **IP's** e **IC's**. Previa-se novos itinerários e novos instrumentos de ordenamento do território, com a previsão de construção de variantes e circulares nos principais centros urbanos.

d) A Rede Rodoviária Nacional

A Rede Rodoviária Nacional é constituída por:

- **Rede Fundamental**, que integra os itinerários principais (**IP**). São as vias de comunicação de maior interesse nacional e asseguram a ligação entre os centros urbanos de influência supra-distrital e destes com os principais portos, aeroportos e fronteiras.
- **Rede Complementar**, que integra os **IC** e as **estradas nacionais (EN)**. É composta pelas vias de comunicação que asseguram a ligação entre a rede fundamental e os centros urbanos de influência concelhia ou supra-concelhia, mas infra-distrital. Os **IC** são vias que estabelecem as ligações de maior interesse regional, bem como as principais vias envolventes e de acesso nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

As estradas devem respeitar **níveis de serviço** específicos, de acordo com características técnicas e regimes de funcionamento definidos. A lei não estabelece com rigor esta definição, mas remete para a JAE, diga-se hoje IEP, a fixação das normas regulamentares e técnicas a elaborar em diploma regulamentar, que determinem as características geométricas, dinâmicas e ambientais das estradas da rede rodoviária nacional (fundamental e complementar), designadamente a geometria dos traçados, número de vias de tráfego e de faixas de rodagem, a concepção e espaçamento dos cruzamentos, a largura das faixas *non edificandi* ou *non altius tollendi* e a largura mínima de faixa a expropriar.

O PRN/2000 integra ainda na rede nacional outras vias:

- **Rede nacional de auto-estradas**, formado pelos elementos da rede rodoviária especificamente projectados e construídos para o tráfego motorizado e que não servem as propriedades limítrofes.

Características gerais das auto-estradas: infra-estrutura rodoviária com 2 faixas de rodagem separadas, com 2 sentidos de circulação independentes, com 2 ou mais vias por sentido de circulação, com acessos condicionados, cruzamentos (intersecções) desnivelados e exclusividade de circulação para veículos motorizados.

Todos os lanços de estradas da rede rodoviária nacional podem ser dotados de características de auto-estrada, de acordo com os regimes de procura, por decisão do ministro da tutela (art.6º, nº3, do **DL nº228/98**).

- **Circulares e variantes**, previstas para as cidades médias em que se justifique, através da construção de circulares e vias de penetração no tecido urbano, a integrar na rede nacional, por acordo com as autarquias. Por despacho do SEAOP, de 10 de Agosto de 2000, foi criado um Plano Nacional de Variantes e Circulares, cuja execução ficou a cargo do IEP (Despacho nº20.053/2000, de 7 de Outubro).
- **Estradas Regionais (ER)**, vias de comunicação do continente, com interesse supramunicipal e complementar à rede rodoviária nacional. Asseguram as ligações para o desenvolvimento e serventia de zonas de fronteira, costeiras e de interesse turístico, a ligação entre agrupamentos de concelhos constituindo unidades territoriais ou a continuidade de estradas regionais nas mesmas condições de circulação e segurança.

Por força da alteração da **Lei nº98/99**, as estradas regionais estão subordinadas ao enquadramento normativo das estradas da rede rodoviária nacional.

- **Rede de estradas desclassificadas**, constituída pelas estradas nacionais classificadas pelo PRN/2000 para serem integradas na rede municipal, mediante protocolos a celebrar entre o IEP e as câmaras municipais. Este processo de entrega deve ser precedido de intervenções de conservação que reponham as estradas em bom estado de utilização ou, em alternativa, mediante acordo equitativo com a respectiva autarquia. Podem também ser entregues aos municípios as ER, mediante despacho do ministro da tutela. Até à entrega e transferência das estradas para os municípios, devem ser assegurados os padrões mínimos de conservação. A execução deste plano encontra-se hoje em questão, tendo em conta diversos problemas ao nível do financiamento e da eventual transferência para os municípios dos meios para manterem as estradas através dos seus orçamentos futuros.

Esta transferência pode ter por objecto estradas nacionais e/ou regionais e pode ser realizada a título definitivo, após protocolo de transferência homologado pelo governo, a coberto do art.13º do **DL nº228/99**, ou pode ocorrer apenas a transferência para a jurisdição dos municípios, ao abrigo do art.4º, §2 e art.128º do Estatuto das Estradas Nacionais, das competências de conservação, reparação, arborização e polícia de troços de estradas nacionais, dentro das povoações que sejam sedes de concelho e por solicitação das Câmaras Municipais. Mas neste caso, devem as Câmaras cumprir e fazer cumprir as regras próprias do Estatutos das Estradas Nacionais, designadamente podendo proceder a licenciamentos, mas estando sujeitas tais autorizações ao acordo da administração rodoviária.

Fora deste Plano, os municípios portugueses gerem as suas próprias redes municipais, determinando-se que, para além do previsto no PRN e no Estatuto das Estradas Nacionais, as estradas municipais serão regulamentadas por diploma próprio. Subsiste a dúvida de saber se é ou não extensível às estradas fora da Rede Rodoviária Nacional (assim qualificada pelo PRN), a capacidade reguladora e regulamentadora da administração rodoviária. Aparentemente não, porque a lei não o impõe, embora não se entenda completamente qual o grau de aplicação do estatuto das estradas nacionais e do PRN às estradas da rede municipal, como a lei, de forma despicente, parece querer referir-se. Indirectamente, admite-se que as normas técnicas definidas para as estradas nacionais seja aplicada, por uso ou convenção, para as estradas da rede municipal. Tal decorre de um processo de proximidade técnica entre as diversas entidades gestoras de estradas e, também, por força da uniformização e normalização seguida ao nível dos mercados, através das regras da contratação pública, que levam à utilização comum e reiterada de normas técnicas, designadamente ao nível da elaboração dos cadernos de encargos, sistemas de rubricas, normas de projecto ou de construção, ou mesmo das listas de preços unitários.

Quanto a outras estradas e caminhos, por força da sua natureza, características ou finalidades próprias, são geridas por entidades diversas, como são os casos dos caminhos florestais ou dos caminhos particulares, de acordo com as regras de direito comum.

As estradas consideradas abandonadas, mantêm-se na responsabilidade das entidades que as detiveram, embora deixe de lhes ser aplicável o regime legal das estradas nacionais.

e) Rede concessionada. Estradas em regime de concessão, com e sem portagem. Nota introdutória ao programa de concessões rodoviárias.

A rede rodoviária do país integra uma parte significativa dos seus troços atribuídos em regime de concessão. Esta situação, que não é recente, permitiu que o financiamento dos investimentos nacionais no desenvolvimento da rede rodoviária nacional não fosse apenas proveniente do investimento público directo, mas também da parceria com privados, através da concessão realizada à Brisa. No entanto, foi a partir dos anos 90, sobretudo com a aprovação do novo PRN/2000 e a vontade em antecipar a conclusão da sua execução, que maior impulso foi dado às concessões e foi então lançado um vasto programa nacional de concessões rodoviárias.

O programa de concessões prevê a existência de **3.161 kms** de estradas, estando hoje já construídas e em serviço **1.977 kms**. O objectivo nacional para o ano de **2008** é a consolidação de uma rede nacional de auto-estradas com cerca de 3.300 kms, da qual 95% será integrada na rede concessionada. Desta rede de auto-estradas em regime de concessão, 55% da rede será com portagem real, 30% em regime de concessão SCUT (sem custos para o utilizador) e 10% sem portagem. Os restantes 5% (150 kms) integrarão a rede do Estado.

A concessão das actividades de construção, conservação e exploração de estradas ou obras de arte, a atribuir através de concurso a empresa expressamente constituída para esse fim (princípio da especialidade), deve ter por objecto, em regra, lanços de auto-estrada que correspondam a trajectos de longa distância, devendo ser excluídos aqueles que, pela sua localização em áreas urbanas ou em acessos imediatos aos grandes centros urbanos, a portos ou a aeroportos, devam então ser construídos pela administração central (assim, art.15º da **Lei nº10/90**, de 17 de Março). A possibilidade de incluir nas concessões troços de perfil diferente foi entretanto criada pela **Lei nº3-B/2000**, de 4 de Abril, que permitiu a atribuição em regime de concessão de troços de IP ou IC da rede nacional de estradas.

3. História e modelos de organização da administração rodoviária em Portugal.

a) As estradas e pontes. Origem e evolução no contexto das comunidades nacionais. As vias de comunicação desempenham um papel fundamental e estruturante para as diversas comunidades humanas. A invenção da roda revolucionou a vida dos povos. Os caminhos e pistas terrestres adquiriram então outra importância.

A abertura de caminhos e o exercício da defesa comunitária antes de Roma e a conquista e romanização do território: a administração do território e a progressão civilizacional. São os romanos que utilizam as estradas como meio fundamental para a construção e manutenção do império. Antes, são já do período do bronze final da península ibérica, as primeiras referências consistentes quanto à existência de estruturas de organização social, do qual se destaca o reino dos Tartessos (“*A mais antiga entidade histórica da península ibérica*”, conforme Mattoso,). O reino teve uma existência real, mas dele pouco se sabe. Localizado no sul do território, nele existiu um conjunto de caminhos que prenunciam alguma organização num sistema de comunicações. No entanto, é o espírito de conquista dos romanos, tanto na feitura da guerra como na manutenção da paz, bem como a sua concepção de organização dos povos e comunidades, que se estrutura uma rede viária planeada e construída de acordo com essas necessidades. As riquezas e proveitos provenientes da ocupação precisavam de ser bem explorados e levados até Roma (afinal, “*todos os caminhos vão dar a Roma*”). São as estradas que levam os exércitos e trazem as riquezas. Surge também, nesta fase, a própria noção de rede viária. São construídas estradas e pontes através de processos técnicos construtivos novos e de grande alcance, utilizando sobretudo materiais existentes localmente e, por isso, acessíveis. O resultado foi um notável incremento da comunicação, comércio, agricultura e cultura entre povos e comunidades e, pela primeira vez, a noção de mobilidade através das vias terrestres (já não apenas fluvial ou marítima).

A emergência das nacionalidades do primeiro milénio: a insuficiência das comunicações. O fim do Império e o período das invasões “bárbaras” na península

ibérica acabou por fazer definir novamente as comunicações dentro dos territórios da futura nação portuguesa. A situação geográfica e a extensa orla costeira determinam a viragem para o exterior e o abandono das regiões do interior durante séculos. O espírito de abertura e renascimento económico quinhentista foi mais dirigido à exploração dos oceanos do que propriamente à exploração dos territórios internos. O ordenamento do país, revelado pelo próprio desenvolvimento da cartografia, mostram a organização dos espaços a partir do mar e através dos rios. As novas comunidades urbanas crescem na orla litoral e junto às grandes vias fluviais, onde se concentra e estrutura o comércio, a indústria artesanal e níveis demográficos mais densos. Os poucos e maus caminhos construídos dependiam dos monarcas e das escassas viagens por eles realizadas. O restante território interior mantém-se nas trevas.

O impulso na era moderna do Portugal absoluto: da miséria do discurso à deficiência das estruturas. (Remissão)Referência ao “*Methodo Para Construir As Estradas Em Portugal*”, de Jozé Diogo Mascarenhas Neto (1790).

A abertura ao novo século XIX: as mudanças políticas ao lado do progresso e o fomento de infra-estruturas rodoviárias no *fontismo*, rumo ao século novo: uma ideia de desenvolvimento. A criação do Ministério das Obras Públicas. (Remissão) O **Ministério das Obras Públicas** foi criado **1852** e desempenhou em Portugal um papel determinante no desenvolvimento nacional, durante os mais de 150 anos da sua existência. Recuando no tempo até ao ano de 1852, é no reinado de D. Maria II que, por **Decreto de 30 de Agosto**, é criado o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria. O novo Ministério, criado a partir do Ministério do Reino surge, de acordo com o Relatório dos Ministros e Secretários de Estado de todas as Repartições como, “...*necessidade instante de sub-dividir o Ministério do Reino...authorisada pela experiencia de outros Povos, reclamada pela natureza dos factos, e proclamada pela opinião geral...*”. Justificava-se porque “*A Industria agricola e fabril, o Commercio e as Obras Públicas devem por tanto separar-se do Ministério do Reino para constituírem um Ministério especial. Este Ministério collocará a administração em relação com as industrias; estabelecerá as respectivas jurisdições de Policia e Contencioso; cuidará em facilitar todas as transacções em promover a barateza de todos os transportes, pela feitura de boas*

vias de comunicação; tratará de organizar o crédito industrial, de instituir o ensino profissional e tecnico, sem o qual as industrias difficilmente poderão progredir, porque não sabem melhorar os seus processos aproveitando as indicações da sciencia." O Relatório, mencionado no Decreto de 30 de Agosto, constitui o Projecto de Decreto, e é assinado, também em 30 de Agosto, pelos Ministros Duque de Saldanha, Rodrigo da Fonseca Magalhães, António Maria Fontes Pereira de Mello, António Aluizio Jervis d'Atouguia. É o mesmo Relatório que justifica não só a criação do novo Ministério como também as despesas por ela acarretadas: *"...A organização do novo Ministério origina um pequeno augmento de despeza; mas este augmento será sobejamente compensado pelo incremento resultante da riqueza nacional..."*. E ainda que *"...A situação da Fazenda Pública não perde, antes ganha com as despesas productivas. O seu verdadeiro melhoramento não póde provir de economias mesquinhas e irrationaes, há-de necessariamente resultar do augmento de matéria tributável, e este só se consegue promovendo as industrias, construindo vias de comunicação, facultando a instrucção, fomentando o crédito, numa palavra, melhorando as condições do trabalho nacional..."*. Por fim, *"...é tempo que, a exemplo dos outros Povos civilizados, se dê um impulso energico e proficuo aos mais poderosos agentes da riqueza pública, sobre cujo desenvolvimento se funda a sólida prosperidade das Nações..."*. E assim se impulsionou uma nova fase de desenvolvimento da rede de infra-estruturas no país, compreensíveis num Estado mais intervencionista, na qual se incluía algum incremento à rede de estradas do reino.

Em pleno século XIX, dá-se uma revolução técnica na construção das estradas, com a introdução do macadame. Assim, Scot McAdam desenvolveu uma nova técnica de pavimentação, que consistia em dispor sobre o terreno natural uma camada de 25 cm de pedra britada, compactada com rolos pesados, o que permitiu relacionar pela primeira vez a capacidade de suporte do terreno com a sua durabilidade. Estes métodos, utilizados em todo o século XIX, garantiam razoável qualidade para veículos de tracção animal. Com o aparecimento dos veículos motorizados, mostram-se porém inadequados. Em 1887 aparece o pneumático, invenção de Dunlop. Aproxima-se a era do automóvel.

As estradas e as novas necessidades: a revolução do automóvel.

No início do século, Portugal é um país modesto, pequeno e pobre, escondido e ignorado no canto da península ibérica. O país mantém uma distância crónica e periférica da civilização. Tem uma população de 5 milhões de habitantes, sendo que 70% vivem em zonas rurais, com um desenvolvimento económico estruturado e dependente da actividade agrícola. Alguns ventos do progresso na Europa começam a chegar com a viragem do século. Mas Portugal não recebe o progresso de braços abertos (assim, Crónicas do Sec.XX, de Joaquim Vieira, *pari passu*).

O mais visível sinal do mundo novo é o **automóvel**. No início do século XX, o seu número ainda não atinge 150 unidades. Em 1910, o número multiplica-se mais de 4 vezes, sendo ainda um objecto raro, além de caro e de difícil manutenção.

A deslocação em automóvel faz-se dentro de uma grande incerteza e insegurança. Não existe carta de condução nem código da estrada e a sinalização demora a ser instalada. Os caminhos não estão preparados para receber o novo meio de transporte. Em pontos críticos, há juntas de bois em permanência para desatolar os automóveis. A viagem Lisboa-Porto demora cerca de 48 horas. Mas não há estrada para chegar ao Algarve, para onde só se vai de comboio ou barco. Também não há postos abastecedores de combustíveis. O volante é à direita e o trânsito faz-se pela esquerda. Para conduzir é necessário um alvará emitido pelo Governo Civil. A velocidade máxima pouco passa os 30 kms. fora das povoações.

A primeira carta das estradas é publicada em 1905, pela *Colonial Oil Company*, a única empresa a abastecer o país de gasolina nessa década. Em 1903 é fundado o Real Automóvel Clube de Portugal, que 4 anos depois inicia então a colocação de placas nas estradas e fronteiras de maior movimento. O progresso infiltra-se nas artérias nacionais Batem-se recordes de encurtamento de distâncias e velocidade. Em 1908 faz-se Paris-Lisboa em 8 dias e, 3 anos depois, uma prova Paris-Coimbra é realizada em 3 dias, 5 horas e 30 minutos.

Nas décadas seguintes, o país entra em grandes convulsões. No domínio dos transportes terrestres, a construção de novas vias férreas, pouco propícia a climas de indefinição e instabilidade, não atinge metade do que se fez na 1ª década, começando a estagnar. A exploração da rede está nas mãos de diversas sociedades e do Estado. Em contrapartida, começa a divulgar-se a

utilização do automóvel em circulação. O Porto é, em 1912/1913, a cidade europeia com maior índice de automóveis por mil habitantes. Surge toda uma actividade a exigir disciplina, publicando-se uma primeira regulamentação em 1911, um conjunto de regras a que só mais tarde se chamará Código da Estrada. Uma dessas regras obriga a circular pela esquerda. O incremento do movimento de veículos pesados deteriora o deficiente estado das estradas, embora a parcela do orçamento público dedicada à sua conservação vai sendo menor em preços reais, originando protestos pelo caos resultante. A gasolina é distribuída no país em pipas e apenas em 1920 surgem em Lisboa as primeiras bombas de abastecimento.

O crescimento dos transportes e comunicações provoca também o aumento da circulação de pessoas com tempo e dinheiro para viajar. Se existe vontade de desenvolvimento na época é o turismo.

A introdução do transporte automóvel verifica-se a seguir à 1ª Guerra Mundial, com inegáveis vantagens de meio de transporte individual, ainda hoje conhecidas e apreciadas pelos utilizadores. O baixo custo das estradas, em relação ao custo dos caminhos-de-ferro, dão um impulso significativo à sua utilização. Simultaneamente, iam-se alargando as áreas de mercado, devido ao encurtamento do tempo necessário para percorrer as distâncias. Subitamente, o país maravilha-se com as tecnologias e novos engenhos, desde os electrodomésticos até aos meios de transporte, cada vez mais rápidos, que encurtam distâncias e fornecem outra perspectiva de vida.

Além do carro há agora o avião e viajar deixa de ser um mero passatempo para aristocratas desocupados, mas uma prática a querer democratizar-se. Acima de todos os meios de transporte mecânicos está o carro. Portugal está ainda atrasado na extensão e qualidade das estradas, numa época que já promove o culto da velocidade e as provas automóveis. Para lá da utilidade, o automóvel reforça o seu valor de símbolo de distinção social.

O aumento do trânsito exige disciplina nas estradas. Os escassos sinais de trânsito são ainda colocados por uma empresa distribuidora de gasolina, com apoio do Automóvel Clube de Portugal. Só em 1928 se decide que a circulação deve ser pela direita, como no resto do continente, e não pela esquerda, à inglesa. Até a enorme e arriscada campanha da mudança de mão é promovida pelo sector privado, através de uma gasoleira (*Vacuum Oil Company*) e um

jornal diário (Diário de Notícias). Em 1920, estão já matriculados cerca de 3000 automóveis ligeiros.

O Estado e a regulamentação do tráfego como actividade organizada.

Com o Estado Novo é retomada alguma ordem no país, com a implementação da ditadura. Emerge também um novo Estado, crescentemente intervencionista e mobilizador da actividade e do fomento público. Uma nova rede de estradas reparadas ou rasgadas por uma ousada política de obras públicas é posta em prática. Uma nova política de obras públicas, após o equilíbrio do orçamento em que uma verba maior é destinada aos transportes e comunicações. São os tempos de Duarte Pacheco, Ministro das Obras Públicas. Os automóveis tornam-se mais acessíveis. O investimento do Estado em estradas ocupa já o 2º lugar nos gastos com infra-estruturas públicas. Na década de 30 são construídos mais 500 kms. de estradas. Em 1927, é criada a Junta Autónoma de Estradas. O desenvolvimento da rede do caminho-de-ferro entretanto estagnou, começando a receber a concorrência da rodovia, sem qualquer preocupação de complementaridade. A legislação favorece o tráfego rodoviário em detrimento do ferroviário, através de medidas diversas, como a abolição de taxas municipais sobre automóveis ligeiros e pesados, a não regulamentação da camionagem de mercadorias e a isenção do imposto sobre combustível aos veículos consumindo óleos pesados. Nos anos 30 vendem-se uma média de 3300 unidades/ano. Mas o carro permanece um objecto de luxo. Para regular o aumento do trânsito criou-se em 1933 a Direcção-geral dos Serviços de Viação, à medida que se tornam mais rigorosas as regras de circulação e a sua fiscalização.

As dinâmicas da rodo-ferrovia na estrutura de transportes.

(remissão)

b) A instituição da administração rodoviária em Portugal deu-se com a criação da **JAE – Junta Autónoma de Estradas** (1927). Em 20 de Julho de 1927, através do **Decreto nº13.969** é aprovada a criação da Junta Autónoma de Estradas e promulgado o regulamento geral das estradas. É então extinta a Administração Geral das Estradas e Turismo, passando os serviços existentes a estar

organizados provisoriamente numa Direcção Geral de Estradas. Em 1935 efectua-se o primeiro recenseamento nacional de tráfego.

A Administração Geral das Estradas e Turismo, extinta em 1927, tendo sido criadas, em sua substituição, a Junta Autónoma das Estradas e a Direcção Geral de Estradas. Segundo o **Decreto n.º 13:969**, de 20 de Julho de 1927 era “*necessário e urgente dar o maior incremento aos trabalhos de reparação das nossas estradas (...), completar a rede de viação do continente e adoptar processos de administração mais simples e rápidos*”.

A cargo da Direcção Geral de Estradas ficou o serviço de manutenção corrente das estradas (conservação, polícia, arborização e reparação), bem como a marcação, sinalização, estudo e construção das estradas nacionais e suas obras de arte.

À JAE, organismo com autonomia administrativa e contabilidade própria, estava atribuída a “*construção de modernas pavimentações, a reconstrução das antigas em grandes troços, a reparação e construção das obras de arte mais importantes e o estudo e construção das grandes extensões de estradas que faltam para concluir a rede do Estado*”.

Em 1929, através do **Decreto n.º 16:866**, de 22 de Maio, é extinta a Direcção Geral de Estradas integrando-se, deste modo, num único organismo todos os serviços relacionados com estradas. A partir de então, a JAE cresce e evolui orgânicamente, como pode ser acompanhado através da evolução legislativa que a corporizou. Assim:

a. Decreto n.º 13969, de 20 de Julho de 1927, criação da JAE

b. Decreto-Lei n.º 23239, de 20 de Novembro de 1933

Ao fim de 6 anos de existência asseguravam-se à JAE “*novos meios financeiros*”. Reorganizavam-se os serviços, entregando-se “*definitivamente*” à Junta a direcção das obras de melhoramentos rurais, passando a ser três os serviços da Junta:

- **Construção e grande reparação** de estradas nacionais e construção e reparação das obras de arte;
- **Conservação** corrente, polícia arborização e sinalização;

- Obras de **melhoramentos rurais**, compreendendo o estudo, assistência técnica, fiscalização de trabalhos em estradas municipais e vicinais, e, provisoriamente, “*os trabalhos dos chafarizes, tanques, lavadouros, etc., nas povoações até mil almas.*”

c. Decreto-Lei n.º 35434, de 31 de Dezembro de 1945

Revisão da estrutura orgânica da JAE, e das condições do seu financiamento, face à aprovação do Plano Rodoviário Nacional. A JAE deixou de ter a seu cargo os melhoramentos rurais, vindo a passar posteriormente para a direcção geral dos serviços de urbanização.

d. Decreto-Lei n.º 37012, de 13 de Agosto de 1948

Face à concessão de “*uma dotação extraordinária*” em 1946, para a construção de novas pontes e estradas, assistiu-se a um incremento dessas obras. Houve necessidade de desdobrar a direcção dos serviços de construção. Foi então criada a direcção dos serviços de pontes, até à altura uma repartição da direcção dos serviços de construção. A este incremento não foi indiferente o fim da II Guerra Mundial, que durante alguns anos tinha limitado os empreendimentos rodoviários, não só devido ao panorama económico inerente, mas também devido à dificuldade de aquisição de materiais.

e. Decreto-Lei n.º 48498, de 24 de Julho de 1968

Em 1968, novos ajustes na orgânica da JAE, agora com a criação do gabinete de estudos e organização.

f. Decreto-Lei n.º 605/72, de 30 de Dezembro

O Gabinete da Ponte sobre o Tejo, criado em 1960, e até aí sob dependência directa do Ministro das Obras Públicas, é enquadrado na JAE. Também as competências relativas às estradas e caminhos municipais passam para a Junta, através da criação da direcção dos serviços da viação rural. O gabinete de estudos e organização muda a designação para gabinete de estudos e planeamento. A repartição dos serviços administrativos divide-se em repartição de pessoal e expediente geral e repartição de contabilidade.

g. Decreto-Lei n.º 184/78, de 18 de Julho

Face à “*manifesta inadequação da sua orgânica, à insuficiência de quadros e à falta de mecanização*” impunha-se, em 1978, “*a reformulação das leis regulamentadoras da JAE*”. A reestruturação foi no sentido da adopção de uma nova estrutura. Assim, criaram-se o conselho consultivo, o gabinete de organização e informática, a assessoria jurídica, o serviço de relações públicas, e um secretariado, enquanto órgãos de apoio, bem como a direcção dos serviços gerais e a direcção dos serviços de administração. Criavam-se também, nesta altura, as direcções dos serviços regionais de estradas, “*com vista a promover uma adequada descentralização dos serviços e sua regionalização*”.

h. Decreto-Lei n.º 395/91, de 16 de Outubro

Em 1985 foi extinta a direcção dos serviços da viação rural, e criada a direcção de empreendimentos concessionados, à qual passavam a competir as atribuições da divisão de obras especiais, da direcção dos serviços de construção. Em 1991 criavam-se a direcção de serviços de recursos humanos, a assessoria jurídica transformava-se em gabinete de contencioso e apoio jurídico, e o gabinete de organização e informática transformava-se em direcção de serviços.

i. Decreto-Lei n.º 268/95, de 18 de Outubro

O facto de a JAE “*representar um instrumento fundamental das políticas de desenvolvimento e modernização estrutural no quadro definido pelo Quadro Comunitário de Apoio II*” conduziu à necessidade de proceder a uma reestruturação da orgânica definida em 1978.

Em 1997 foi criada a JAE – Construção, SA., através do **Decreto-Lei n.º 142/97**, de 6 de Junho, empresa anónima de capitais exclusivamente públicos, sendo as acções detidas pelo Estado e pela JAE, dedicada à actividade da construção, entretanto extinta pelo **Decreto-Lei nº237/99**, de 25 de Junho. A criação da empresa visava tornar mais ágeis os procedimentos e operações da actividade de construção, subtraída assim, em grande medida, às exigências e regras do direito público e administrativo

c) A JAE no contexto dos modelos de desenvolvimento nacional, do Estado e da Administração Pública.

A Junta Autónoma de Estradas foi uma das entidades de referência no contexto da administração pública em Portugal. Ficou ligada, de forma marcante, à história do desenvolvimento do país, pela importância da missão e actividades atribuídas, pelas especificidades da sua forma organizativa e pela dimensão da sua expressão social e económica. No entanto, são os anos 80 que lhe introduzem factores que perturbam o modelo sobre que assenta. O impacto e as exigências que se seguem à adesão às comunidades europeias, obrigam a administração rodoviária a uma alteração estrutural para a qual não foi preparada. Até então, a gestão das rodovias e a construção de novas estradas faziam-se a um ritmo adequado a uma estrutura centralizada e fortemente hierarquizada. A JAE chegou até então como uma organização de hierarquia quase-militarizada, com mais de 7.000 funcionários, na sua maioria operários de baixa qualificação técnica, estruturados em função de territórios demarcados e, eles próprios, uniformizados e dirigidos na melhor tradição militar.

d) A extinção da JAE e a criação dos Institutos Rodoviários – IEP, ICOR e ICERR (1999).

Em 1999 a JAE foi extinta, **Decreto-Lei n.º 237/99**, de 25 de Junho, sendo substituída pelos três Institutos Rodoviários, **IEP, ICOR e ICERR**, que assumiam, através de uma especialização institucional, as três fases principais do ciclo de vida da estrada: o planeamento, a construção e a conservação/exploração.

- **Instituto das Estradas de Portugal (IEP)**, entidade de planeamento, de natureza reguladora, regulamentadora e normalizadora, com competências na promoção e coordenação do desenvolvimento das infra-estruturas rodoviárias, no exercício dos deveres do Estado no domínio do planeamento estratégico e operacional, na procura e gestão de recursos, na regulamentação e no fomento e gestão das concessões e da rede concessionada.
- **Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR)**, entidade que assumiu as competências da JAE - Construção, SA., vocacionada para a execução dos grandes empreendimentos rodoviários e construção de obra nova, estradas e

obras de arte, obras de grande reparação ou reformulação de traçado ou características de estradas e pontes existentes, incluindo a fiscalização e assistência técnica nas fases de execução de empreendimentos rodoviários.

- **Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR)**

entidade com competências ao nível da conservação e exploração da rede rodoviária construída, não concessionada, direccionada fundamentalmente para a promoção das condições de circulação, das infra-estruturas rodoviárias e sua funcionalidade, para a actualização do registo do estado de conservação do património rodoviário nacional e para a conservação e exploração das estradas e pontes nacionais sob sua jurisdição.

A criação dos Institutos representou uma profunda mudança da natureza jurídica da administração rodoviária, através da criação de três entidades públicas, com personalidade jurídica própria, sob a forma de institutos públicos, com autonomia administrativa e financeira, assumindo-se um paradigma de gestão bem distinto daquele herdado da extinta JAE, marcado pelas seguintes

características:

- Personalização em instituto público;
- Organização social em órgãos de base colegial, com sistemas de decisão colectivos;
- Novo regime financeiro e patrimonial, embora distinto entre os Institutos, sendo o do ICOR equiparado a empresa pública;
- Aplicação subsidiária aos Institutos Rodoviários do regime jurídico das empresas públicas;
- Adopção como regime geral do pessoal, o contrato individual de trabalho, instituído em paralelo com um quadro numeroso e maioritário de funcionários sujeitos às regras de direito público;
- Manutenção de um presidente único nos três Institutos, sendo os órgãos máximos dirigentes os Conselhos de Administração, órgãos de maioria, que podiam ser distintos (como foram sempre), na sua composição, com a possibilidade de serem seguidas opções gestionárias diferentes (como frequentemente aconteceu);
- Ausência de um quadro legal prévio que sustentasse o enquadramento de entes públicos com esta natureza e configuração;

- Ausência de mecanismos legais para enquadramento, regras e critérios de gestão de quadros de pessoal em regime de direito privado, sobretudo quando compostos por funcionários públicos (como foi o caso do ICERR).

Parte II- Os traços e o desenho da administração rodoviária actual.

1. O processo de reestruturação e extinção da JAE e a criação do IEP (Instituto das Estradas de Portugal). O **Decreto-Lei nº237/99**, de 25 de Junho e a criação dos Institutos Rodoviários. O IEP – Instituto das Estradas de Portugal. O ICOR – Instituto para a Construção Rodoviária. O ICERR – Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária. A articulação entre as entidades da administração rodoviária.

Os Institutos Rodoviários acabaram por suceder à JAE - após um longo e desgastante processo público e político, desenvolvido a par de uma ampla sindicância, que serviu de berço ao novo modelo tripartido - em condições de grande dificuldade. Desde 1997 que pairava a eminência de um processo de reestruturação da JAE, em torno de um processo interno à administração rodoviária, designado por “Visão JAE- Século XXI”. O processo público em que se envolveu a instituição, em particular agravado no nascimento e primeiros passos da JAE- Construção, SA, acabaria por fazer precipitar a emergência de um novo modelo de administração rodoviária.

A par das causas mais directas, um conjunto de outras circunstâncias, mais ou menos remotas, tornaram mais difícil a implementação de um novo modelo e todo o processo de coexistência e relacionamento dos Institutos Rodoviários, entre 1999 e 2002. Assim:

- O diploma que extinguiu a JAE e a JAE - Construção S.A., foi publicado em **25 de Junho de 1999**, sem que tivesse sido previsto qualquer mecanismo de transição para os novos entes então criados (IEP, ICOR e ICERR), nem tão-pouco qualquer fase ou momento para a instalação destes últimos. Não só não houve uma fase de transição para a instalação das novas entidades como não se previram os mecanismos da própria extinção da JAE, como organismo com vida própria, para lá do diploma que o extinguiu, com mais de sete décadas de serviço ao país.

- Os poderes, atribuições e competências dos organismos então extintos, foram divididos em entidades distintas, com personalidade, património e regimes de gestão distintos, sendo também que os entes então extintos (JAE e JAE- Construção, S.A.) se revestiam eles próprios de naturezas diversas entre si e com os organismos que lhes sucederam.
- Os novos entes então constituídos apenas tiveram completos os seus órgãos sociais em momentos posteriores e muito distintos e viveram uma grande instabilidade com sucessivas mudanças de presidente (um por ano) e na composição das suas administrações.
- Ao nível do próprio governo a situação não foi muito diferente, tendo havido vários membros titulares da tutela sobre os novos Institutos (3 ministros distintos entre 1999 e 2002).
- Embora criados em simultâneo e por acto único, os novos entes tiveram sortes distintas, no que respeita ao regime da gestão financeira e orçamental. Por um lado, o estatuto de gestão do **IEP** e do **ICERR**, regido exclusivamente pelo regime aplicável aos fundos e serviços autónomos do Estado em tudo o que não fosse especialmente regulado nos seus Estatutos e regulamentos internos (artºs 15º dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao **Decreto-Lei nº237/99**, de 25 de Junho), baseado no regime da contabilidade pública; e o estatuto do **ICOR** seguindo de perto o modelo empresarial, regido exclusivamente pelo regime jurídico aplicável às entidades que revistam natureza, forma e designação de empresa pública (nº 1 do artº 15º), sendo a sua gestão patrimonial e financeira regida segundo princípios de direito privado (nº 2 do artº 15º dos Estatutos), cuja contabilidade era elaborada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade e não o regime da contabilidade pública. Por outro lado, o orçamento nesse ano, inscrito para a extinta JAE, ficou entregue ao IEP, tendo o ICOR e o ICERR ficado na dependência da gestão daquele, conforme se determinou através do **Decreto-Lei nº 358/99**, de 15 de Setembro.
- O colapso da ponte de Entre-os-Rios (Hintze Ribeiro), em **4 de Março de 2001**, acontecimento trágico para todo o país, em circunstâncias ainda não cabalmente esclarecidas, estando em curso nas instâncias

judiciais os respectivos processos para apuramento das responsabilidades e eventual determinação das culpas.

- A ocorrência, entre Dezembro de 2000 e Fevereiro de 2001, de um invulgar e anormal período climatérico de fortes temporais no país, onde foram produzidos graves danos para a rede rodoviária, dando origem a um processo especial com vista à reparação dos danos nas estradas e pontes, através da aprovação de um procedimento excepcional de contratação de trabalhos e obras rodoviárias, através do **Decreto-Lei nº. 38-A/2001**, de 29 de Janeiro, para fazer face à destruição então provocada.
- Os Institutos Rodoviários criados através do **Decreto-Lei nº 237/99**, para os quais se previa, no art. 9º do referido diploma, que tivessem estruturas orgânicas aprovadas no prazo de 30 dias após, apenas viram validados os seus estatutos orgânicos em momentos muito posteriores e distintos (em 2001 e 2002).
- Os Institutos nunca tiveram Quadros de Pessoal aprovados, apenas tendo sido realizado o exercício da opção pelo CIT, previsto no art. 8º do **Decreto-Lei nº 237/99**, em Dezembro de 2002.
- Entre 1999 e 2001, realizou-se um **processo especial de aposentação** do de funcionários do quadro da extinta JAE, tendo saído do serviço, a requerimento dos próprios e de acordo com regras excepcionais previstas no **Decreto-Lei nº 237/99**, mais de um milhar de funcionários, o que representou uma diminuição de **38%** do quadro existente. A extensão deste movimento, em especial nos serviços operacionais, não foi acompanhada de mecanismos de substituição que permitissem manter a capacidade e os níveis de resposta. Nem o objectivo seria a reposição integral, mas sim a realização de um processo que permitisse, com uma redução global dos funcionários afectos à actividade rodoviária, para promover a renovação do quadro e elevar o seu nível de tecnicidade, especialidade e, sobretudo, qualificação.
- A implementação do modelo de administração que sucedeu à JAE assentou na introdução de um modelo novo de **gestão de pessoal**, que introduziu o regime de direito privado, o **contrato individual de trabalho**, mas permanecendo um quadro de pessoal em regime de

direito público, constituído pelos funcionários públicos oriundos da JAE, quadro esse que ficou integrado apenas num Instituto – o ICERR.

A **acção conjunta** deste conjunto de medidas e de outras de natureza gestonária, ora promovidas pelos órgãos de administração dos Institutos ora pelas circunstâncias da dinâmica dos próprios processos, resultou numa forte redução do quadro de pessoal, entre 1999 e 2003, numa complexa operação de “*downsizing*”.

- A renovação e requalificação pretendidas se não o foram na totalidade, foram, seguramente, parcialmente atingidas. Assim, o número de quadros técnicos e superiores aumentou significativamente, representando o dobro do efectivo existente bem como o seu peso dentro da estrutura de recursos humanos. Por outro lado, o pessoal operário e auxiliar foi reduzido para ¼ e metade dos efectivos existentes em 1999, respectivamente.
- Em **2 de Março de 1999**, é aprovado o novo **Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas**, que entrou em vigor a partir de 2 de Junho, (objecto de apreciação parlamentar através da **Lei nº 163/99**, de 14 de Setembro), aplicado aos novos processos de contratação de empreitadas. Este diploma, convém sublinhar, é o principal guião para muitas das actividades operacionais da administração rodoviária. O **Decreto-Lei nº 59/99**, de 2 de Março, veio substituir o **Decreto-Lei nº 405/93**, que revogou o **Decreto-Lei nº 236/86**, pelo qual se continuaram a reger uma grande parte dos contratos em vigor, criando agora uma multiplicidade de regimes jurídicos, cuja instabilidade é terreno fértil para a incerteza e a menor segurança na contratação e na gestão administrativa dos processos;
- Na mesma altura, foram publicados o **Decreto-Lei nº 60/99**, que criou o **IMOPPI** (Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário) e extinguiu o CMOPP (Conselho de Mercado das Obras Públicas e Particulares) e o **Decreto-Lei nº 61/99**, que definiu as **regras** relativas ao **acesso e permanência** na actividade de empreiteiro de obras públicas e industrial de construção civil;
- A par desta enorme mudança nas regras estruturantes do mercado das empreitadas de obras públicas, seguiram-se os processos de

regulamentação das respectivas normas funcionais. Assim, a **Portaria nº 104/2001**, que aprovou os programas de concurso tipo, os cadernos de encargos tipo, respectivos anexos e memorandos, para serem adoptados nas empreitadas de obras públicas, apenas foi publicada em **21 de Fevereiro**;

- Em 8 de Junho foi publicado e entrou em vigor o novo **Regime Jurídico de Aquisição e Locação de Bens e Serviços**, aprovado pelo **Decreto-Lei nº 197/99**. O novo regime, aplicável ao IEP e ao ICERR, introduziu uma complexidade acrescida aos processos de empreitadas de obras públicas, ao determinar no seu art. 4º a aplicação de um conjunto vasto de disposições daquele regime, desenhado para a aquisição e locação de bens e serviços, agora também às empreitadas de obras públicas;
- Em 18 de Setembro, foi publicado o novo **Código das Expropriações**, aprovado através da **Lei nº 168/99**, de 18 de Setembro, aplicável a dezenas de milhar de processos de expropriações desencadeados anualmente pela administração rodoviária no âmbito da execução das suas obras, bem como da construção da rede concessionada.

Não são assim surpreendentes as dificuldades em articular a acção dos Institutos Rodoviários, ficando para sempre a dúvida sobre a funcionalidade do modelo tripartido da administração rodoviária.

2. O processo de fusão do IEP.

Em 2002, os três Institutos fundiram-se num só, o Instituto das Estradas de Portugal (**Decreto-Lei n.º 227/2002**, de 30 de Outubro). Nele concentraram-se as actividades de planeamento, concepção, construção, conservação e exploração da rede rodoviária nacional, gerida de forma directa, em relação à rede não concessionada ou através de contratos de concessão, em relação à rede concessionada. (Remissão)

3. A actividade geral do IEP e organização actual da Administração Rodoviária.

O Instituto das Estradas de Portugal- IEP. Os principais *Stakeholders* (O Estado, representado no Governo da República; os Municípios e autarquias; os utentes e utilizadores da Rede; os colaboradores). (Remissão)

4. Os novos desafios: da cultura da eficácia à eficiência organizacional. (remissão)

Parte III- Estruturas conformadoras da administração rodoviária e características da regulamentação das actividades económicas subjacentes.

1.A indefinição do sistema de gestão rodoviária.

2.A actuação da administração rodoviária no desempenho global do sector.

3.O exercício dos poderes e da autoridade do Estado sobre a rede rodoviária nacional. O IEP, para exercício das suas atribuições, dispõe de um conjunto de poderes, prerrogativas e obrigações conferidos ao Estado. Assim, nomeadamente, em processos de expropriação, embargo administrativo e demolição de construção efectuadas em zonas *non aedificandi* e zonas de protecção, liquidação e cobrança coerciva e execução coerciva das decisões de autoridade (cfr., art.6º do DL nº227/2002). Além da actividade de planeamento, ao IEP cabem funções de um universo vasto como:

1.O Estado – fiscalizador.

2.O Estado – administrador.

3.O Estado – empreendedor.

4.O Estado – gestor.

5.O Estado – concedente.

6.O Estado – regulador do sistema.

Em especial, a difusão de poderes da regulação e regulamentação na gestão dos contratos administrativos de empreitadas de obras públicas. O exercício dos poderes do “dono de obra”.

A gestão da posição contratual do “dono de obra”, estruturada num feixe de poderes que nem sempre são os poderes naturais de um contrato entre partes iguais, pode reflectir-se no mercado, através dos seus operadores. O volume de investimento gerido em Portugal pela administração rodoviária no mercado de obras públicas e, por arrasto em todo o mercado de construção, não é despreciando. Naturalmente que, na contratação e execução dos contratos, deve o dono-de-obra respeitar um conjunto de princípios que ajudem a manter o equilíbrio e a eficiência dos mercados, através de comportamentos que promovam a transparência e a publicidade, a igualdade, a livre concorrência, a

imparcialidade, a proporcionalidade e a boa fé, a estabilidade e a responsabilidade, dentro e em cumprimento dos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público (assim exigem os arts. 7º e seguintes do **Decreto-Lei nº197/99**, de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas de obras públicas por força do seu art.4º), reforçados em garantias de imparcialidade pelo próprio RJEOP, na previsão do art.6º (DL nº59/99).

Sendo as partes do contrato - dono-de-obra e empreiteiro - ao primeiro cabem um conjunto de prerrogativas que lhe conferem uma posição especial ou, pelo menos, diferente da posição da contraparte, através do conteúdo da própria norma legal, de faculdade ou prerrogativa concedida a favor do dono-de-obra ou de obrigação ou determinação sobre o empreiteiro (assim, designadamente, arts.26º, 28º, 36º, 37º, 55º, 67º, 68º, 69º, 81º, 82º 83º, 94º, 100º, 101º, 104º, 107º, 115º, 118º, 123º, 126º, 133º, 136º, 141º, 142º, 143º, 144º, 145º, 145º, 148º, 149º, 151º, 152º, 156º, 157º, 159º, 161º, 162º, 166º, 170º, 178º, 179º, 180º, 184º, 168º, 189º, 190º, 197º, 198º, 199º, 200º, 201º, 214º, 216º, 218º, 226º, 228º, 229º, 234º, 235º, 236º, 237º, 237º, 239º, 242º, ..., todos do RJEOP).

A gestão destas situações pelo dono-de-obra, em especial perante situações onde a lei admite o uso de poder discricionário, ainda que mais ou menos vinculado, pode introduzir factores de distorção no mercado, ao beneficiar ou prejudicar operadores menos ou mais eficientes.

Parte IV- Os movimentos de liberalização, da propriedade e da abertura dos mercados no sector rodoviário.

1. A evolução do modelo da administração directa ao modelo contratual das empreitadas

A gestão das rodovias em Portugal nasceu por força da necessidade de desenvolver uma rede de estradas, que consolidasse e expandisse os caminhos então existentes, muitos deles assentes em corredores e itinerários milenares, provenientes da rede viária deixada pelos romanos. Assim, a gestão da rede realizou-se através da própria execução da rede e das necessidades da construção e da conservação. Esta actividade, fortemente centralizada, foi estruturada num corpo técnico próprio, profissional e organizado que, de forma directa, realizava toda a cadeia de valor da actividade rodoviária. A contratação

externa e o recurso ao sector privado ainda assim quase sempre existiu, mas veio a ser, durante largas décadas, uma actividade complementar ou subsidiária.

É na actividade de construção que vai crescendo a intervenção do sector privado, através do crescimento de um mercado de empreitadas públicas. Com o decreto de 9 de Maio de 1906, são aprovadas as *Cláusulas e Condições Gerais de Empreitadas e Fornecimentos de Obras Públicas*, que vieram a constituir a disciplina base das empreitadas de obras públicas, num processo legislativo de progressiva consolidação que se traduz, hoje, no **Decreto-Lei nº.59/99**, de 2 de Março (que aprova o Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas). Esta actividade sofreu um significativo impulso com a criação da JAE e a expansão da rede rodoviária, sendo o contrato de empreitada o meio mais utilizado para a realização de obras públicas rodoviárias, reduzindo à expressão residual mínima a realização de obra por administração directa.

2. Do empreendimento interno à concessão externa.

A partir dos anos 90, são atribuídas por concessão, em parte ou no todo, a concepção, construção, conservação e exploração de troços da rede rodoviária. Esta actividade visa sobretudo propósitos de expansão da rede e construção de novos troços, incluindo então a sua manutenção. Mas também se evoluiu, no que respeita à conservação, para formas mais duradouras de contratação para execução de actividades por contratação externa. Assim, a existência de contratos de conservação corrente, contratos de empreitada de duração plurianual, normalmente por 3 anos, que visam a realização de tarefas ligadas à conservação de troços da rede rodoviária, contratos com um alcance diferente dos contratos tradicionais, em regime de empreitada, para a beneficiação periódica, a reparação ou a requalificação de estradas. No entanto, tais contratos permanecem como contratos de empreitada e como tal são geridos. Mas, sem dúvida que a grande mudança se opera com a introdução do regime de concessão, que introduziu o maior desafio às estruturas de gestão e regulação das rodovias (remissão).

3. A regulação do mercado de empreitadas de obras públicas. O Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI).

O mercado das obras públicas é um mercado fortemente concorrencial e estruturalmente liberalizado. Cabe ao IMOPPI promover, orientar e disciplinar o

mercado das obras públicas, além das particulares e do mercado imobiliário, bem como deve acompanhar a regulação e regulamentação destes sectores e assegurar o cumprimento das disposições legais a eles referentes (assim, **Decreto-Lei nº60/99**, de 2 de Março, alterado pelo **Decreto-Lei nº339-E/2001**, de 31 de Dezembro). O IMOPPI tem também tarefas fundamentais ao nível do regime de acesso ao mercado, cabendo-lhe gerir as regras de certificação e licenciamento dos operadores, bem como das condições de permanência e a sua fiscalização, estando para tal dotado de poderes inspectivos e sancionatórios.

4. As parcerias publico-privadas no sector rodoviário. As concessões rodoviárias em Portugal.

Breve descrição. O programa de concessões rodoviárias em Portugal envolve o investimento directo de recursos privados, através de contratos celebrados entre o Estado e empresas concessionárias de estrutura, natureza e capitais privados.

As concessões hoje existentes, constituídas após concurso público internacional, distinguem-se cronologicamente em três fases: numa primeira fase, a atribuição por concessão da construção e exploração de troços de estrada, em regime de concessão, sujeitas ao regime de portagem real, com custos directos a suportar pelo utilizador. São os casos das concessões Brisa, Travessias do Tejo, Oeste e Norte, conhecidas como de 1ª geração. Numa segunda fase, a introdução do modelo de Portagem SCUT (Sem Custos para o Utilizador), num total de sete concessões (Scut Beira Interior, Scut Interior Norte, Scut do Algarve, Scut Costa de Prata, Scut Grande Porto, Scut Beiras Litoral e Alta, Scut Norte Litoral), em que o Estado paga à concessionária um montante que varia em função do número de veículos que utilizarem a concessão, não pagando o utilizador (directamente) qualquer portagem. Numa terceira fase, a adopção novamente do modelo de concessão com portagem real (2ª geração), com a previsão de 10 novos contratos de concessão.

As variações do modelo de concessão, em especial entre as opções de custo a suportar pelo utilizador (portagem real) ou sem custos directos para o utilizador (portagem virtual), prendem-se essencialmente com o problema de financiamento do modelo. As necessidades de cumprimento dos critérios de convergência, designadamente para manutenção do défice público abaixo dos 3% e da dívida pública abaixo dos 60% do PIB, limitaram os volumes do investimento público nos

anos 90. Esta situação, a par da vontade de realização da expansão da rede rodoviária, em particular para regiões mais deprimidas, acabaram por determinar a procura de soluções que não passassem pela cobrança de portagens de custo directo. Tal como se colocava o problema, em 1790, no “*Methodo Para Construir As Estradas Em Portugal*” de Mascarenhas Neto, havia que considerar os níveis insuficientes de tráfego do interior ou mesmo a ausência de estradas alternativas, que permitissem uma escolha efectiva para quem tivesse que pagar uma portagem real. Mais uma vez, a limitação de um país desequilibrado, com um litoral rico e um interior pobre e aparentemente condenado a não deixar de o ser.

A solução então encontrada, foi o recurso ao modelo SCUT, em que o financiamento das infra-estruturas rodoviárias do interior ficaria dependente, directa ou indirectamente, do orçamento do Estado. Deu-se então um novo passo em frente, abandonando-se a ideia da construção directa pelo Estado, através do envolvimento do sector privado. Aparentemente, com uma fundamentação técnica e económica assente na convicção de que o valor a pagar pelo Estado em regime SCUT conduziria a ganhos líquidos para o Estado por comparação com o valor a pagar se o Estado, de forma directa, procedesse à concepção, construção, exploração e conservação, na forma tradicional. A reforçar esta ideia, a ideia igualmente económica de que a introdução de incentivos nas diferentes fases da vida do projecto aumentaria a sua eficiência em termos globais (o aumento substancial da eficiência em termos de “*whole-life-cycle-cost*”).

Mas acima de tudo, parece ter havido a percepção de que o aumento da riqueza e o desenvolvimento, induzidos pela existência ou antecipação destas realidades, ao nível do território, das pessoas e do tecido económico, seriam suficientes e bastantes para cobrir qualquer margem de imprevisão e contribuiriam sempre para um saldo líquido favorável. Sem polémicas, é hoje inegável que tudo isto carece de revisão ou, no limite, ao menos de uma reconfirmação no plano do modelo concreto.

Enquadramento Legal

- **Lei nº10/90**, de 17 de Março (Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres), que especifica os requisitos para a existência de uma concessão;
- **Decreto nº467/72**, de 22 de Novembro (Outorga à Brisa a concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas) e

Decreto Regulamentar nº5/81, de 23 de Janeiro, que altera as bases da concessão da Brisa; **Decreto-Lei nº458/85**, de 30 de Outubro, **Decreto-Lei nº315/91**, de 20 de Agosto; **Decreto-Lei nº330-A/95**, de 16 de Dezembro; **Decreto-Lei nº81/96**, de 21 de Junho; **Decreto-Lei nº294/97**, de 24 de Outubro, que aprovam modificações ao contrato de concessão da Brisa;

- **Decreto-Lei nº119-B/99**, de 14 de Abril, que consagra o concurso público internacional como forma de atribuição das concessões, em regime de portagem, com ou sem custos directos para o utilizador e define novos lanços e concessões;
- Os diplomas (sob a forma de decreto-lei) que criam, aprovam e atribuem as concessões.

Processo de atribuição. A atribuição da concessão é realizada através de concurso público internacional, gerido pelo IEP, após Despacho Conjunto que aprova os programas de concurso e cadernos de encargos. O processo de concurso, que poderá ter uma duração de cerca de 18 meses, desenrola-se nas seguintes fases:

- Fase de preparação: elaboração e divulgação do concurso (DR e JOUE), preparação das propostas e sua entrega (5 meses);
- Fase de avaliação: análise e selecção de duas propostas, seguida de negociação e adjudicação provisória do concurso, publicada em DR (10 meses);
- Fase final de Negociação: Verificação e cumprimento das exigências legais e "*financial closing*", adjudicação e assinatura do contrato de concessão (3 meses).

Crítérios de avaliação: são estabelecidos a partir da análise de um conjunto de factores, assim descritos:

- Esforço financeiro para o Estado, de acordo com o VAL (valor Líquido Actual), sendo nas concessões com portagem real, o valor dos apoios requeridos (subsídios) ou dos pagamentos a efectuar pelo Estado e sendo nas concessões SCUT, o VAL dos pagamentos previstos do Estado;
- Qualidade técnica da proposta, ao nível da concepção, projecto, construção e exploração;

- Solidez da estrutura financeira, empresarial e contratual do agrupamento concorrente;
- Níveis de qualidade de serviço e segurança;
- Data de abertura ao tráfego de cada um dos lanços de auto-estrada;
- Prazo da concessão (no caso das concessões com portagem real da 2ª geração).

Resultados: O programa de concessões está em curso, sendo hoje motivo de discussão e reflexão sobre a sua evolução e expectativas futuras. As experiências retiradas da sua execução permitem hoje questionar alguns aspectos de forma diferente. Assim, a necessidade de repensar a alocação e partilha dos riscos entre concedente e concessionário, na fase de formação do contrato, que permita a separação clara entre os riscos de construção/exploração e comerciais em relação aos riscos políticos.

Nos contratos firmados cabem globalmente, ao Estado, a responsabilidade pelos riscos do planeamento (o Estado não deve construir estradas fora do PRN ou novos troços que introduzam concorrência no tráfego sobre os lanços concessionados, o que poderá fazer incorrer em reequilíbrios contratuais) e, em grande medida, nos níveis ambiental (por força de alterações de corredor dos itinerários, em resultado do complexo processo de avaliação de impacto ambiental), das expropriações de terrenos e por razões de força maior (acontecimentos imprevisíveis e irresistíveis, exteriores à concessionária, que impeçam, prejudiquem ou danifiquem a construção ou operação de lanços objecto da concessão), cabendo ao concessionário as responsabilidades ao nível dos riscos de projecto, construção, exploração e manutenção.

A gestão de mais de duas dezenas de contratos e respectivos processos de concurso tem fornecido elementos de experiência importantes para o Estado e para os mercados e operadores nesta área. Na fase de concurso, devem minimizar-se os factores de risco ambiental para o concessionário; na fase execução do contrato que, sendo a mais longa e complexa (30 anos) carece de melhor definição dos instrumentos de gestão do contrato, sendo aqui a experiência fundamental e, na fase de exploração, garantir que as decisões de investimento sejam, cada vez mais, tomadas em função das condições de exploração e não as pré-estabelecidas no contrato de concessão.

5.O surgimento de novos actores e instrumentos financeiros. As lógicas do investimento e o financiamento do sector rodoviário em Portugal.

As necessidades relativas ao financiamento do sector rodoviário vão marcar a evolução de todo este sistema. Mais do que a simples passagem de um sistema de administração directa para a contratação de empreitada externa, verificada ao longo de décadas, mas acentuada a partir dos anos 80 em Portugal com a expansão da rede rodoviária após adesão à CEE, a mudança de paradigma verifica-se com a introdução do “risco” e do financiamento privado como elementos estruturantes do desenvolvimento da actividade rodoviária, ao nível de projecto, financiamento, construção, exploração e manutenção das rodovias, como acontece por força das concessões. Os contratos de concessão alteram as fontes tradicionais do financiamento do sector (alicerçado em recursos públicos).

Os contratos de concessão, estruturados sobre “*project finance*”, trazem para o sector novos protagonistas, com interesses próprios e auto-sustentados, que se cruzam com os interesses mais gerais e todo o interesse público.

O lançamento deste programa de concessões criou uma actividade económica de grande dinâmica no país em que, para além da actividade da construção, agora também se abre ao sector privado, a manutenção e conservação das estradas de perfil técnico elevado, como as auto-estradas.

O programa dinamizou o mercado nacional e trouxe também *know how* internacional. Envolveu ainda no negócio importantes sindicatos bancários, constituídos por enormes volumes de capital que estão para lá das capacidades e racionalidade da banca nacional.

Não será parte do próprio interesse público, em si mesmo, a intervenção destes novos actores privados?

Parte V- Em conclusão: os problemas actuais e o seu impacto na evolução do modelo de gestão e regulação.

- Como resolver o problema central do financiamento? A sustentação económica e financeira da actividade rodoviária parece ganhar verdadeiros contornos da questão dominante e prevalente na conformação do modelo de gestão e, em consequência, da regulação das infra-estruturas rodoviárias, ao nível da concepção e construção, mas sobretudo da manutenção e conservação de uma rede cada vez maior, com mais tráfego, veículos mais rápidos e níveis de

segurança cada vez mais exigentes. Dentro de uma década, Portugal pode ter cumprido um Plano Rodoviário de nível europeu, mas restará a dúvida de qual o modelo que permitirá mantê-lo, em níveis de qualidade de serviço elevados e a custos que permitam, de forma optimista, poderem ser considerados de forma sustentada.

- A redução das actividades de execução na rede rodoviária, em especial após o modelo das concessões, provoca naturalmente a dispensa da gestão por troca com uma maior regulação. Ainda assim, uma regulação que não será de concorrência, excepto no que toca ao acesso, na fase do concurso para atribuição da concessão, mas que será através da própria concessão. Nesta matéria, deverá o concedente, através de uma única entidade regular, as concessões rodoviárias, ou manter uma posição bicéfala, promovendo a gestão conjunta da posição do concedente, através de uma tutela técnica (IEP) e outra tutela financeira (M. Finanças)?
- Como poderá evoluir a regulação dos transportes em geral e dos transportes terrestres em particular? Como será a articulação entre as autoridades metropolitanas de transportes, as autoridades de segurança e os gestores de infra-estruturas terrestres?
- Como irão evoluir as políticas de gestão de tráfego, dentro e nos acessos aos grandes centros? A definição de estratégias de *Value-pricing*. A gestão do tráfego pode vir a assentar em estratégias *market-based*. Para além dos problemas de tráfego na circulação dentro dos aglomerados urbanos, ou dos problemas de gestão do trânsito ou de segurança rodoviária, sobra o enorme problema, para a entidade gestora e reguladora da rede rodoviária, dos acessos aos grandes centros e metrópoles. O que poderá ser realizado através do pagamento do *value-price*, previamente definido. Como acontece já hoje através, por exemplo, da criação de nova portagens e a imputação dos custos ao utilizador, ou através da introdução de valores variáveis para as portagens, em função dos volumes de tráfego ou das facilidades das alternativas ou através de sistemas relativos às taxas de ocupação ou de carga dos veículos, penalizando os veículos com menor ocupação ou maior carga. Nos troços *high-occupancy/toll* (HOT), os veículos com taxas de ocupação baixa pagam ou pagam um valor superior, enquanto aos *high-occupancy vehicles* (HOV) pode ser permitido circular sem custos ou com tarifa mais baixa.

- Qual será o impacto das novas tecnologias e sistemas de transportes no modelo de gestão e regulação? Por definir ficam sempre as questões relativas ao impacto do desenvolvimento tecnológico ao nível da gestão e da regulação das infra-estruturas rodoviárias. Se é bem verdade que, diferentemente do que aconteceu com outras infra-estruturas, em indústrias de rede e *utilities*, a influência da tecnologia construtiva no modelo de organização e gestão da rede não foi decisiva, a verdade é que as condições de utilização, as expectativas dos utilizadores, as preocupações ambientais ou o progresso dos veículos e modos de transporte podem, em qualquer momento, condicionar decisivamente o modelo ou, no limite, mesmo a sua existência.
- Como irá evoluir o modelo de administração das rodovias. Manter-se-á uma entidade pública unitária (como o modelo actual), ou serão duas entidades, cabendo a uma a área operacional de construção e a outra as funções de manutenção e autoridade do Estado (como se previa na Lei nº16-A/2002, que reviu o orçamento de Estado de 2002)? Ou será a evolução do actual modelo para uma entidade de natureza empresarial, que concentre a actividade operacional, de construção e conservação, surgindo uma nova entidade que mantenha, com autonomia, os poderes de autoridade do Estado e a regulação?
- A regulação das infra-estruturas rodoviárias entre a pressão táctica da eficiência do modelo gestão e a gestão estratégica das condições de circulação e segurança nas rodovias. Hoje, cada vez mais, os factores e instabilidade a que se sujeita o modelo de gestão e regulação das infra-estruturas rodoviárias, para resolver problemas que, na aparência, serão conjunturais, acabam por precipitar soluções, queridas ou não, que impedem avaliar a funcionalidade do próprio modelo, que se diz pretender. Porque, a final, não se pode substituir um modelo porque não funciona, por outro que não se deixa funcionar. Assim, a resolução geral quanto ao desafio de, hoje, fazer mais e melhor, mais rápido e a menos custo, só por si não garantirá, amanhã, a elevação dos níveis de desempenho e a qualidade de serviço prestada, em especial quando a mesma se determine pelos aumentos nos níveis de segurança da circulação. Veja-se, por exemplo, a redução inevitável e progressiva dos níveis de mortalidade nas estradas, proporcional ao aumento da sensibilidade pública para o problema da sinistralidade, mas inversamente ao aumento do desejo de liberdade para o

transporte individual ou à crescente velocidade dos veículos utilizados. Sobretudo se tivermos em linha de conta que, com rigor e eficácia plena, apenas a redução drástica dos limites de velocidade consegue garantir, só por si e sem aumento de encargos com recursos públicos, a redução da sinistralidade e mortalidade nas estradas. No limite, a ideia absoluta e socialmente intolerável de reduzir a velocidade a “zero”, certamente garantiria a segurança máxima e a sinistralidade “zero”. Mas, quem estaria disposto a pagar tal preço? Assim, deve sublinhar-se que a necessidade de focalizar os problemas da gestão e regulação das infra-estruturas rodoviárias, não de forma isolada nem alheios às circunstâncias históricas que, em cada momento, marcam as respostas que se encontram, mas que nunca se permita desvirtuar a resolução da **questão fulcral**, que se prende com a necessidade da existência de um sistema de transportes, incluindo as vias de comunicação terrestres, que assegurem o desenvolvimento económico e social, de forma equitativa e justa, promovam o bem-estar geral e as liberdades individuais, através da existência de uma oferta adequada à procura e às necessidades individuais e colectivas, a preços que a democratizem no acesso e na facilidade da sua utilização e em condições de permanente sustentabilidade económica e ambiental.