



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

A

# A ilusão da redução das assimetrias regionais a partir das alterações da rede rodoviária em Portugal

Autor:

Pacheco, Elsa

Revista:

Revista Transporte y Territorio

2016, 15, 183-196



Artículo



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL  
Repositorio Institucional de la Facultad  
de Filosofía y Letras, UBA

# A ilusão da redução das assimetrias regionais a partir das alterações da rede rodoviária em Portugal



Elsa Pacheco

Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura Espaço e Memória, Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Portugal

António Costa

Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Portugal

*Recibido: 13 de octubre de 2015. Aceptado: 3 de diciembre de 2015.*

## Resumo

As condições de acessibilidade rodoviária condicionam o desenvolvimento dos territórios. No entanto, a aparente certeza sobre o sentido positivo dos seus impactos no desenvolvimento tem vindo a ser posta em causa, fragilizando a intervenção para a desejável sustentabilidade do desenvolvimento dos territórios. Parte-se da leitura sobre a alteração das condições de acessibilidade rodoviária ocorrida nas duas últimas décadas em Portugal, baseada nos sucessivos Planos Rodoviários Nacionais, para se demonstrar a contradição entre os princípios de redução das assimetrias regionais aí definidos e os efeitos territoriais desencadeados, quer através do enviesamento de expectativas nas populações, quer das dinâmicas territoriais que daí resultam.

### Palavras-chave

Transporte  
Rede viária  
Infraestrutura  
Território  
Portugal

### Palabras clave

Transporte  
Red de carreteras  
Infraestructura  
Territorio  
Portugal

## Abstract

*The illusion of reducing regional asymmetries from the standpoint of changes in Portugal road network.* Road accessibility influences the development of territories. However, the apparent certainty about its positive impact on development has been questioned, weakening the intervention for the desirable sustainability of land development. Our work is underpinned by studies on road accessibility in the last two decades in Portugal, based on successive National Road Plans, to show the existing contradiction between the principles of decreasing regional inequalities defined therein and the territorial effects triggered, either through biased expectations of the population, or through the ensuing territorial dynamics.

### Keywords

Transportation  
Road-Network  
Infrastructure  
Territory  
Portugal

## A geração de expectativas

Como causa ou consequência das distribuições territoriais, as inovações em matéria de transportes tendem, tal como outras infraestruturas e equipamentos públicos, a beneficiar sempre, e em primeiro lugar, as áreas de maior densidade de ocupação, porque aí se concentram os argumentos mais fortes para o investimento e sua produtividade. Assim, se se admitir que as novas ou renovadas infraestruturas de transporte rodoviário promovem o desenvolvimento, então os espaços mais desenvolvidos (de maior dimensão demográfica, e onde se concentra uma maior dimensão de procura) serão beneficiados em primeiro lugar e, portanto, multiplicarão as vantagens competitivas relativamente aos restantes. De facto, a diferença de tempo que decorre entre estes processos faz com que, por um lado, nas áreas de menor densidade de ocupação (as últimas a serem servidas) aumente a fasquia das necessidades/desejos em matéria de acessibilidades (devido não só ao tempo de espera, como aos referenciais face às restantes) e, por outro, nas mais densas, uma vez concretizados os propósitos de investimento, cedo emergem novas exigências, não raras vezes ainda não iniciada a intervenção nas anteriores.

Então, pode considerar-se que a construção/renovação da rede rodoviária constitui um estímulo à atuação dos agentes sobre o território, a qual não só depende dos recursos disponíveis, como resulta das expectativas geradas em torno das alterações dos quadros territoriais, baseadas no pré-conceito dos benefícios decorrentes dos ganhos de acessibilidade. No passado, ou ainda atualmente nalguns locais, a dificuldade em aceder à informação reduz as expectativas, porque não se deseja o que se desconhece. Porém, a generalização da ideia de que a diminuição das distâncias-tempo reduz os desequilíbrios regionais, já que por essa via se abrem portas a um conjunto mais vasto de oportunidades, faz com que se aumente o desejo de ter mais e melhores infraestruturas de transporte, com vista a obter-se essa *uniformização* na acessibilidade e/ou vantagem competitiva face a outros territórios.

Como defendeu Pacheco (2001), geram-se, desta forma, expectativas associadas a referenciais de espaços dotados de grande acessibilidade, os quais se baseiam, normalmente, em imagens mais apelativas da vida urbana. Em paralelo, o aumento dos graus de liberdade e a crescente banalização na utilização de um bem público como as infraestruturas de transportes terrestres, colocam novos desafios às decisões de intervenção em transportes, já que, não se trata apenas, dando seguimento às políticas de épocas passadas, de saciar a procura, mas antes de gerir soluções coletivas que permitam uma distribuição mais equitativa de oportunidades, sendo que tal pode significar, em simultâneo e para lugares diferentes, o investimento em novas vias de circulação ou o investimento no controle/redução do tráfego.

## A (in)consciência da ilusão

Confrontados com a crescente onda de contestação por parte das populações de áreas mais desfavorecidas pelas redes rodoviárias, vários governos retomaram as ideias expressas no relatório de Barlow (1940) e começaram a colocar em dúvida o papel dos transportes para o desejado equilíbrio no crescimento das regiões - a debilidade económica e as questões sociais deveriam constituir, também, fatores de peso a considerar na definição dos princípios da política regional (Ward, 2007). Em meados da década de 60 foram elaborados diversos documentos, em particular nos Estados Unidos, mas também em Inglaterra, a exemplo do “Buchanan Report”, ou na Alemanha, o “Hollatz and Tamms Report” que revelam a importância que começa a dar-se a esta problemática. Para o primeiro caso, em 1969 no “National Environmental Policy Act” exigia-se a

avaliação dos impactes ambientais para a maioria das ações federais, iniciativa que viria a ser retomada no âmbito da Europa Comunitária em 1985, com a “Directive on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment” (Banister, 1994 e Ward, 2007). Tudo isto numa altura em que em França já existiam observatórios, estabelecidos por lei (LOTI - Loi d’Orientation des Transports Intérieurs, 1982), para a recolha de dados de avaliação detalhada de todos os principais sistemas de transporte, fornecendo, entre outras, estimativas do retorno para o investimento e informações sobre melhorias nos métodos de avaliação (Worsley, 2015).

Os anos 70 do século XX foram profícuos em matéria de discussão em torno do transporte, território e ambiente. De facto, apesar de se manter em muitos países o lobby das estradas, absorvendo uma fatia significativa dos investimentos, emergem os movimentos ambientalistas e com eles a exigência sobre a avaliação dos efeitos das intervenções sobre o território. A pertinência da ligação entre estrada e paisagem foi abordada no Congresso de Praga em 1971 e, em 1972, na Cimeira de Paris ficava claro que o ambiente é um fator fundamental que deve ser considerado no planeamento do desenvolvimento socioeconómico. Pouco depois, em 1975, o XV Congresso Mundial da Associação Internacional Permanente dos Congressos da Estrada incluiu pela primeira vez o tema do ambiente nos assuntos obrigatórios a tratar (Livro Verde, 1991).

No entanto, a falta de esclarecimento sobre os efeitos que as novas infraestruturas estavam a gerar no território, terá ocasionado a crítica ao conceito vigente de desenvolvimento regional e com ela, o questionamento dos métodos de análise custo-benefício utilizados na avaliação dos impactes, por não contemplar objetivos sociais e políticos de grande importância (Rephann, 1993).

A entrada no século XXI traz, pelo menos, o reconhecimento de que o investimento em mais e mais infraestruturas de transportes não é, por si só, a via para o desenvolvimento das regiões. Tal como no passado, a rede de transportes é um elemento fundamental de estruturação do espaço geográfico, mas a sua importância enquanto elemento primordial nas escolhas e, portanto, nas decisões está a modificar-se. Agora, são os limites impostos pela densificação dos espaços e/ou a inércia da evolução das ocupações que emergem em dinâmicas territoriais onde, cada vez mais, os transportes mais do que responder à procura ou induzir o desenvolvimento económico, devem constituir-se como instrumento fundamental para a gestão do território (Pacheco, 2001).

Resultado da evolução técnica no domínio dos transportes e comunicações, a redução das distâncias, através da eliminação de barreiras e da redução dos tempos de ligação, constitui um facto da atualidade. Atingidos níveis de infraestruturação rodoviárias muito razoáveis e renovados os sistemas de comunicação, renovam-se os desafios ao ordenamento do território neste âmbito. O papel dos transportes e comunicações na estruturação do território não se confina ao sistema viário, mas alargam-se aos restantes usos do solo e interações por eles desencadeadas, incorporando dinâmicas imateriais que extravasam a simples infraestruturação (Salomon, 1985 e Gautam, 2006).

Podendo constituir causa e/ou consequência nas explicações sobre os espaços humanizados, certo é que a evolução no domínio dos transportes e comunicações tende a diluir as diferenças entre os comportamentos dos indivíduos e entre as respostas possíveis no território. Por cópia de situações de bem-estar e sucesso, não raras vezes conotadas com os padrões de vida urbana, ou pelo menos com o desejo de lhes aceder, (re)constróem-se as imagens que os indivíduos possuem do território e, paralelamente, as lógicas dos seus modos de vida. De facto, a banalização dos meios de comunicação tende a alargar o leque de referenciais de bem-estar e de sucesso, ora conotados com os modos de vida urbanos, ora com o regresso ao sossego oferecido pelo meio rural, sendo que a qualquer dos casos se associam questões de mobilidade porque dela depende

em boa parte a concretização desses desejos e vontades. Assim sendo, qualquer ganho de acessibilidade angariado a partir da aproximação entre os lugares com o aumento de velocidade conseguido através de infraestruturas de alta capacidade, desencadeia novos equilíbrios na distribuição da população e suas atividades, isto é, nas dinâmicas dos territórios.

Porém, se é verdade que quadros de ganho de acessibilidade desencadeiam expectativas de “alcance de algo mais”, o mesmo pode acontecer, ou não, aos territórios servidos pelas novas ou renovadas rodovias, traduzindo-se na ilusão coletiva do desenvolvimento a partir de um conceito ingénuo de redução de assimetrias regionais.

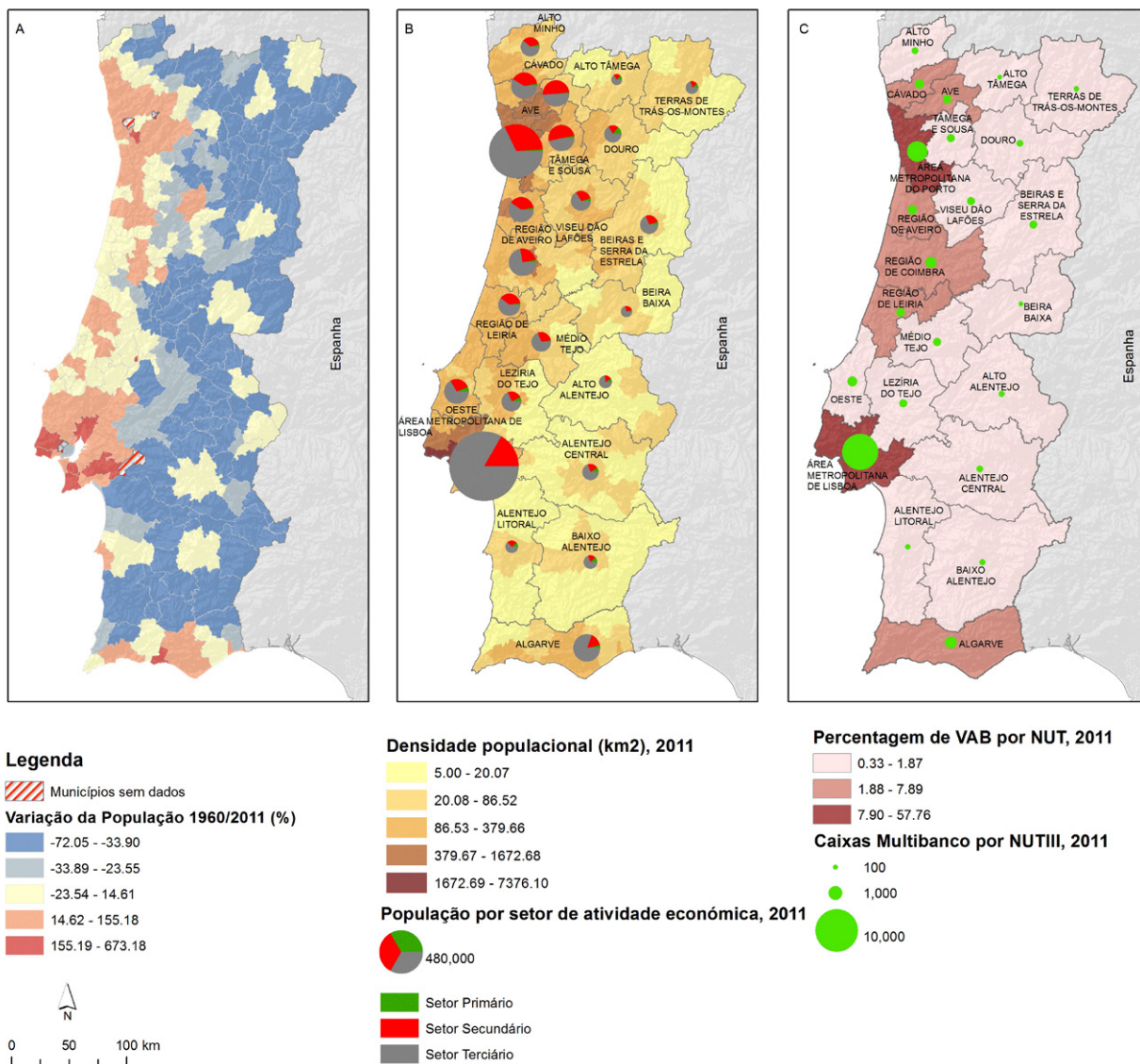
## Expectativas e resultantes em Portugal

Com a adesão de Portugal à União Europeia (1986), assistiu-se a um período de forte aceleração do investimento do domínio das infraestruturas rodoviárias, no sentido de cumprir as diretrizes definidas no Plano Rodoviário Nacional (PRN) de 1985. Tal como no anterior, de 1945, também este plano parte de uma argumentação baseada em objetivos que, entre outros, visam reduzir as assimetrias e as desigualdades regionais. Porém, decorridos 30 anos, apesar de ainda não estar concluída a nova geração de itinerários fundamentais e complementares aí previstos, e confirmados no PRN2000 (em vigor), é já possível observar alguns dos seus possíveis impactes da infraestruturização rodoviária na organização do território, nomeadamente na consolidação de uma rede urbana amarrada aos eixos principais que, a maioria das vezes, decalcam as direções assumidas pelas estradas nacionais de maior importância do passado; no reforço de uma concentração da população e atividades económicas que se orienta pelos aglomerados de maior dimensão a Oeste, no litoral, bem como na perda de efetivos populacionais nos espaços a oriente (no interior), minorados pela capacidade de retenção de alguns centros sede de município.

De facto, apesar de já no século XIX se chamar a atenção para a necessidade de dotar com melhores condições de acessibilidade as áreas mais carenciadas do interior do país para que se pudessem escoar as suas produções (Alegria, 1990; Matos, 1980) na altura operando num sistema de transportes fortemente dependente do modo fluvial, a rede de transportes terrestres portuguesas foi-se renovando/innovando essencialmente a partir da ligação Lisboa - Porto (ou Lisboa - Madrid), ou por algumas penetrações para o interior, em direção a Espanha, sendo que não terá conseguido travar as perdas demográficas que se vêm a registar já desde os anos 50 do século XX (INE, 1950 a 2011).

Considerando que o desenvolvimento dos territórios pode ser avaliado a partir da dinâmica de redistribuição da população que ao longo do tempo vai elegendo os espaços que conferem mais e melhores oportunidades e que, portanto, serão esses espaços que se revelam mais atrativos e desenvolvidos num quadro de competitividade territorial, então atente-se nas seguintes observações que cruzam a dinâmica territorial com a alteração das condições de acessibilidade rodoviária e respetiva concretização em função do mais recente PRN 2000:

- a) Apesar da atenuação verificada nas últimas décadas, desde os anos 60 do século XX que a evolução da armadura urbana marcada pela “litoralização” (Figura 1), comum em muitos países europeus, tem vindo a conhecer um reforço de concentração da população (A), ainda que com lógicas territoriais distintas. Esta redistribuição regional da população fez-se acompanhar pela polarização das atividades do setor terciário e secundário (B) nas áreas mais desenvolvidas na faixa oeste e sul do território nacional. Do mesmo modo, é nesta área, detentora de cidades e/ou



regiões metropolitanas, onde se localiza a oferta de serviços especializados que catalisam interesses de indivíduos, grupos ou empresas – processos que reforçam as dinâmicas territoriais de desenvolvimento, e que podem ser ilustradas pelo Valor Acrescentado Bruto (VAB) e distribuição de caixas multibanco (C)<sup>1</sup>. Tudo indica que o desenvolvimento de economias voltadas para o Mediterrâneo ou para o Oceano têm consolidado a inércia dos aglomerados de maior dimensão, nos quais a diversidade de oportunidades oferecidas lhes permite exercer uma maior atratividade sobre populações e atividades económicas, mas agora sob o efeito de outras dinâmicas de atração, nomeadamente as que se exercem pelos restantes países da Europa (Rémy e Voyé, 1994).

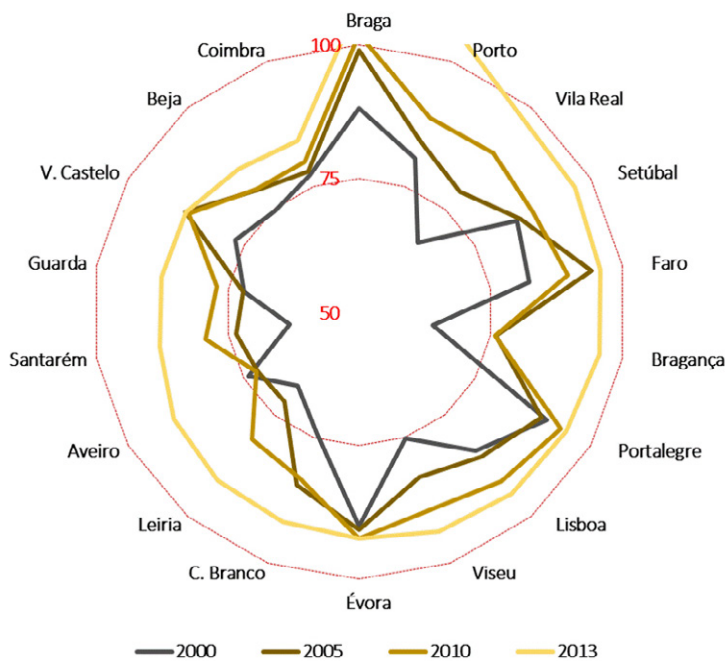
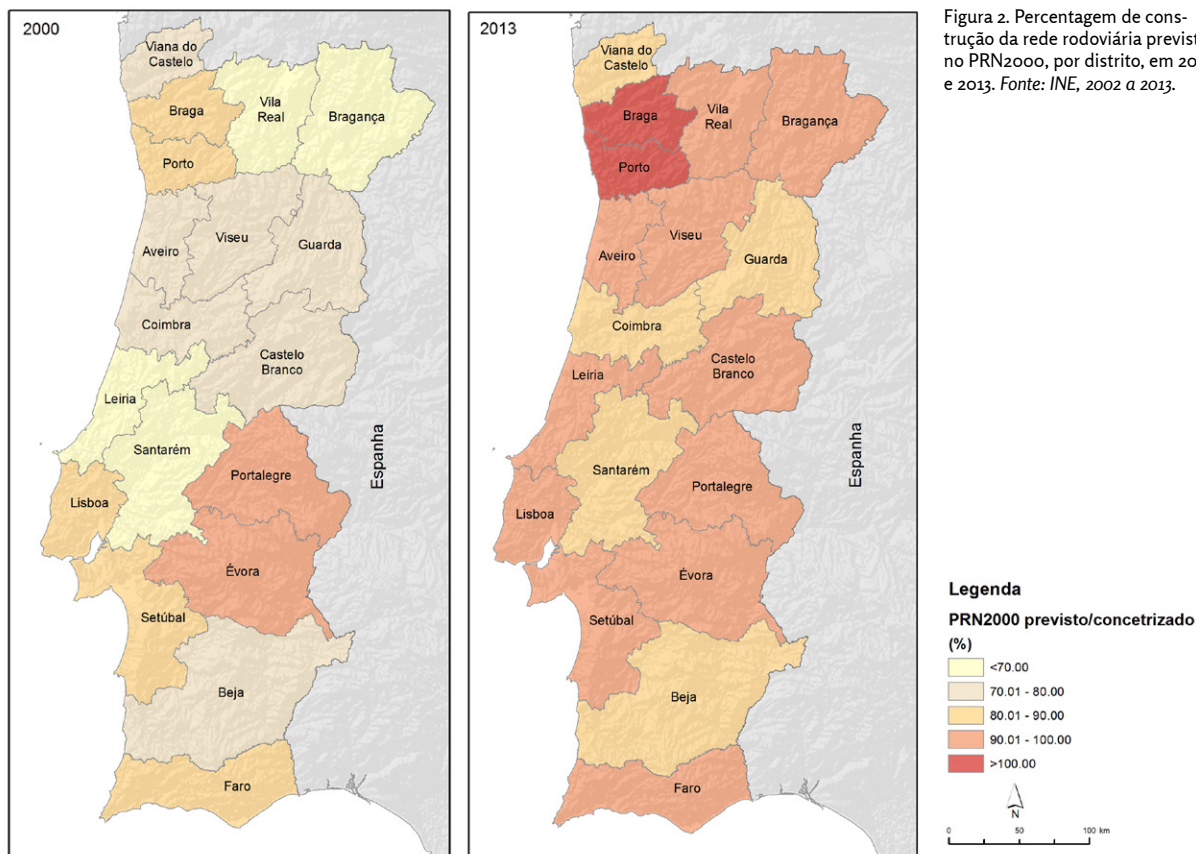
b) Apesar de todos os territórios beneficiarem com o investimento realizado no setor dos transportes, porque direta ou indiretamente ficam mais próximos, este benefício não se reparte de forma equilibrada porque responde, essencialmente, aos contingentes de procura em aglomerados de maior dimensão<sup>2</sup>, o que faz com que a indicação secular de que a rede rodoviária constitui fator de desenvolvimento, resulte no reforço sucessivo de malha rodoviária preexistente, ou seja, conferindo cada vez melhores condições de acessibilidade aos espaços que partem em situação privilegiada neste contexto. Veja-se nas Figuras 2 e 3, por exemplo, os casos dos distritos de Braga ou Porto que partem em 2000 com níveis de concretização da

Figura 1. População, VAB e caixas multibanco. Fonte: INE, 1981 e 2011.

1. Dado que as estatísticas do Produto Interno Bruto só se encontram disponíveis para o país ou ao nível das NUTII - desagregação territorial pouco expressiva para a escala nacional, optou-se pela utilização do VAB e número de caixas multibanco.

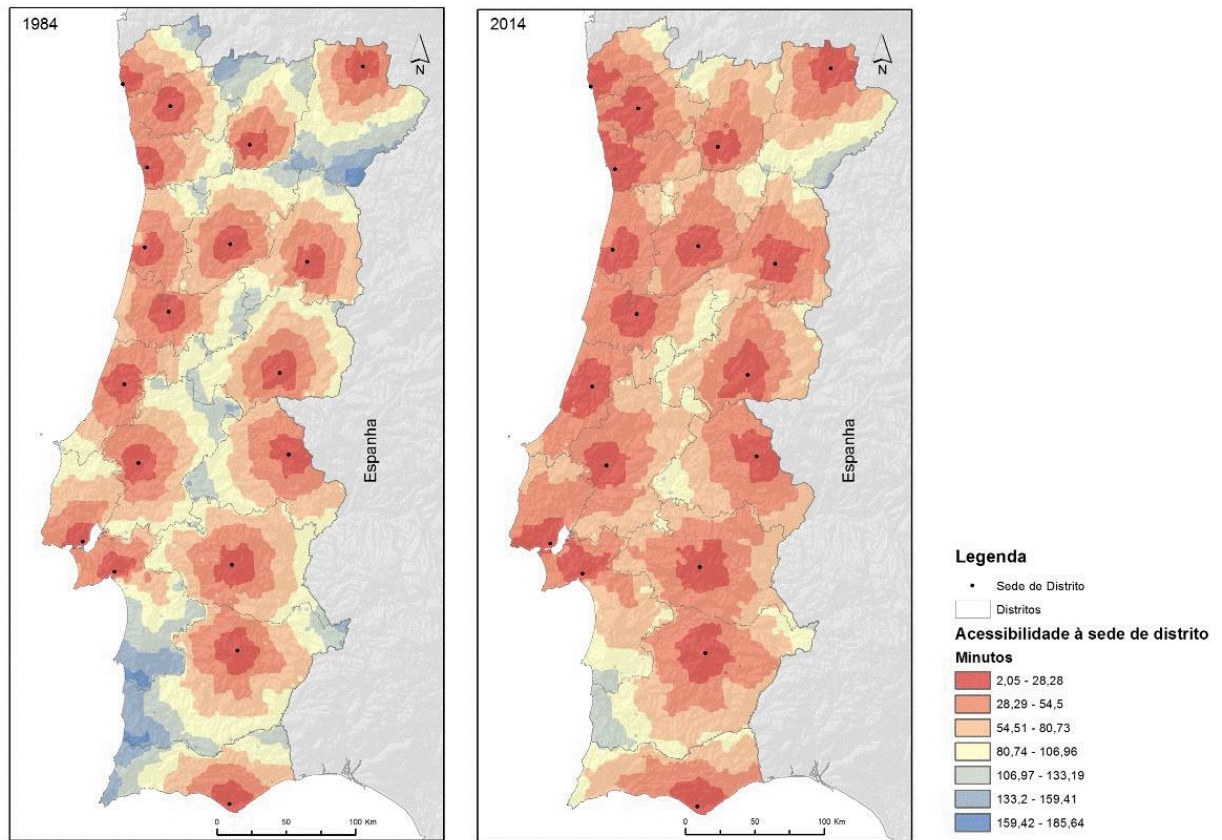
2. Observação que, de resto, está em linha com o resultado da investigação de Holl para o caso espanhol: “[the] average distance from municipalities to their nearest motorway has been reduced markedly over this period. Market potential accessibility maps show that there have been gains in all locations, but some of the highest gains occurred in some of the more peripheral regions.” (Holl, 2007:286)





rede nacional superiores a 75% e acabam por ultrapassar as previsões do PRN em 2013. Pelo contrário, distritos do interior como Bragança ou Castelo Branco, apenas em 2013 registam valores de concretização que se começam a aproximar do previsto naquele PRN.

c) A tentativa de reduzir assimetrias regionais e equilibrar o sistema urbano, como



foi sendo definido nos sucessivos PRN de 1945, 1985 e 2000 e propagandeado em momentos de preparação de atos eleitorais, resultou no *encolhimento* do território pela aproximação conseguida (ganhos de tempo de viagem) entre todos os locais (Pacheco, 2001 e Costa et al, 2014). Porém, tendo em conta o padrão nacional da qualidade das novas ligações, verifica-se que ao desequilíbrio na distribuição da população, junta-se também o aumento das diferenças nas condições de acessibilidade (Figura 4) que, tendo beneficiado todo o território, começou sempre e em primeiro lugar pelos espaços onde se concentra o maior volume de procura e já dotados de melhores condições de acessibilidade, sendo que o tempo que demorou a construir-se a rede no interior (em contínua perda demográfica), resultou num agravamento das diferenças.

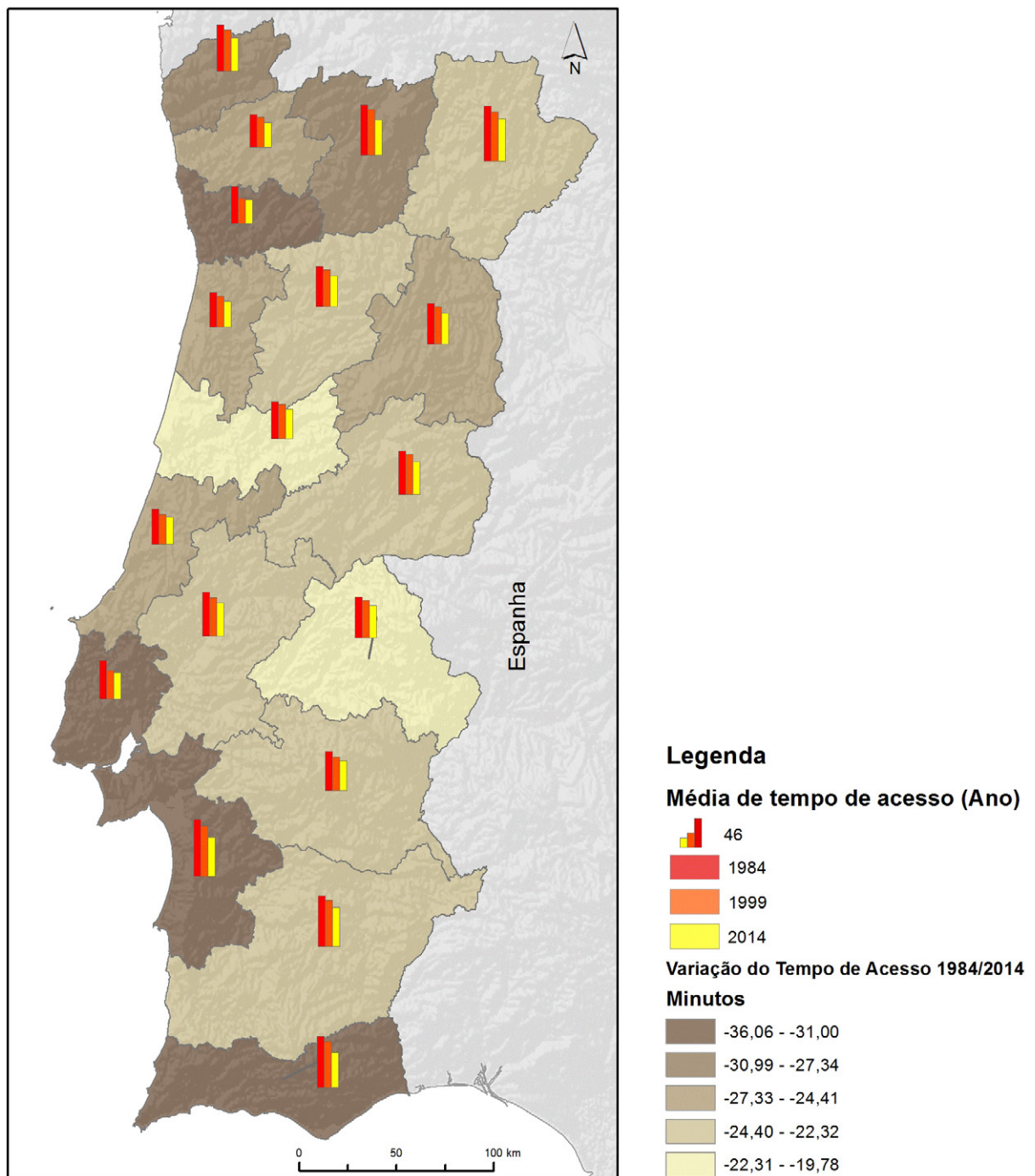
Assim sendo, e agora numa leitura cruzada das Figuras 1, 2 e 4 (dinâmica territorial, concretização da rede rodoviária e distribuição de benefícios de acessibilidade), fica a ideia de que num cenário geral de ganhos para todos os municípios, uns ganham mais do que outros. Daqui se deduz que reduzir tempos de viagem em espaços em perda pode não ser suficiente para reduzir os tempos necessários para se alcançar níveis de vizinhança demográfica e de atividade idênticos aos de períodos anteriores. Ou seja, há locais que, em vinte anos, assistiram à redução do tempo de viagem que os separava para metade – observação que se aplica à generalidade do interior do território português. Porém, em simultâneo, muitos perderam entre 26% e 46% da sua população em favor das áreas mais desenvolvidas a oeste (Figura 1), o que se traduz, naturalmente, na perda de ativos e atividades com consequente perda de dinamismo territorial.

A esta evidência acresce o facto de os novos itinerários se desenvolverem quase em paralelo com as anteriores estradas nacionais principais, o que pode significar que, mesmo que a alteração esperada possa vir a acontecer daqui a algum tempo mais, há uma elevada probabilidade de tal alteração ocorrer sempre nas mesmas áreas (Figura 5)

Figura 4. Acessibilidade à sede de distrito em 1984 e 2014<sup>3</sup> e variação da população 1984/2011. Fonte: Matrizes das Cartas do Automóvel Club de Portugal, 1984 e 2014.

3. O tratamento da informação para a representação cartográfica de acessibilidade em ambiente SIG obedeceu aos seguintes passos: 1) projeção da rede de estradas correspondente a cada ano em análise; 2) para cada ano, preenchimento da tabela de atributos de cada arco com a velocidade legal, o comprimento e o tempo que cada arco demora a ser percorrido; 3) projeção de uma rede regular de pontos (espaçados 1 Km entre si); 4) cálculo do tempo de acesso de cada ponto criado até à sede de distrito; 5) cálculo através do Inverse Distance Weighted tendo em conta o tempo de acesso à sede de distrito associado à rede regular de pontos.





, o que de resto acompanha a dinâmica territorial do país, caracterizada pela crescente (mas ainda frágil) polarização por alguns pequenos centros do interior, dinamizadores dos espaços envolventes em perda.

Tal como noutros domínios de intervenção, em matéria de transporte, parece não ocorrer a assunção clara das tendências e inércias cimentadas na espessura histórica dos territórios. A expansão a partir das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e a emergência, ainda que com algumas fragilidades, de aglomerados de alguma dimensão a leste – âncoras dos hinterlands rurais –, é uma constatação de décadas, no âmbito da qual a rede de infraestruturas rodoviárias cumpre o seu papel de resposta à procura. Propagandear

Figura 5. Tempos médios de acesso à sede de distrito e variação dos tempos de acesso 1984/2014. Fonte: Matrizes das Cartas do Automóvel Club de Portugal, 1984, 1999 e 2014.

benefícios de redução de assimetrias e desencravamento do interior ou de redução dos problemas que se colocam às áreas de maior densidade de ocupação, sem se assumir claramente as tendências territoriais, contribuirá com certeza para o crescendo de referenciais de sucesso que se orienta por lógicas de vida urbana conhecidas, em detrimento do desenvolvimento de estratégias de competitividade apoiadas nos recursos humanos e físicos locais, contribuindo complementarmente para gerar insatisfação e diminuição da autoestima, face ao insucesso de um desenvolvimento prometido.

Neste contexto, a rede rodoviária constitui um elemento subsidiário de estruturas territoriais que, ao contrário da desejada redução de assimetrias, sempre acompanhou de perto a distribuição dos centros e eixos de maior dinamismo, sendo que qualquer esforço para encontrar uma explicação para a relação entre ambos, deixa sempre a dúvida sobre as causas e consequências tanto nas áreas de maior densidade de ocupação como nas de menor densidade. A procura de soluções quer para os problemas da densificação (que em matéria de transportes se traduzem, entre outros, por congestionamentos, poluição e sinistralidade), quer para os que se distribuem por áreas em perda (Pacheco, 2005), traduz-se, não raras vezes, por conceitos de renovação da rede rodoviária que visam atenuar as diferenças entre ambos.

De resto, a dotação territorial por vias terrestres de alta capacidade, seria com certeza uma fórmula relativamente fácil de reduzir as tão propaladas assimetrias regionais, isto se os seus efeitos à escala regional não se traduzissem por uma *corrida* entre alguns concelhos que partem em vantagem sobre os outros. De qualquer forma, é importante notar que após a integração de Portugal na União Europeia, e em particular desde o primeiro Quadro Comunitário de Apoio (1989-1993), desenvolveram-se vários esforços, nomeadamente através do reforço de investimentos per capita, noutros setores que não as infraestruturas rodoviárias, em áreas consideradas menos desenvolvidas, sendo que os resultados nem sempre corresponderam aos desejados (Gaspar, 1996:711).

A dotação do país por novos e/ou renovadas infraestruturas de transportes terrestres traduziu-se pela aproximação evidente entre os territórios sub-regionais, mas ainda não terá sido suficiente para travar as preferências das populações e das atividades económicas por espaços onde o acesso a oportunidades, quer pela sua diversidade, quer pela qualidade, continua a constituir o argumento fundamental para a decisão. Ou seja, quando se observa que em termos globais todos beneficiaram com a nova geração de estradas, parece ter-se cumprido uma parte dos princípios definidos nestas matérias, que de resto, já vinha sendo referido em épocas anteriores ao conseguir-se uma aproximação evidente entre o litoral e o interior. No entanto, se a conceção tem tradução no território, a execução da estratégia de reequilíbrio já não é tão evidente, uma vez que, como se procurou ilustrar, as diferenças às médias nacionais em termos de condições de acessibilidade têm denotado um agravamento das diferenças entre o litoral e o interior.

Este quadro denuncia de alguma forma, a existência de inércias territoriais diversas cuja alteração não tem sido fácil, pelo menos a avaliar pela dificuldade com que o poder público domina as suas rédeas. Deve, no entanto, notar-se, a emergência de novas dinâmicas que colocam em destaque os efeitos da uniformização dos hábitos das populações, nomeadamente por via dos média e com o desenvolvimento das telecomunicações, para as quais contribui de forma significativa a aproximação conseguida com os novos eixos rodoviários, nomeadamente aos grandes centros de consumo.

Se os objetivos e princípios definidos nos sucessivos instrumentos de intervenção não tiveram a desejada tradução territorial, então pode admitir-se que as expectativas geradas em torno da renovação da rede rodoviária não se fez acompanhar por esforços capazes de mobilizar as iniciativas complementares que poderiam conduzir a uma maior eficácia dos investimentos realizados, ou seja, boa parte dos impactes positivos

esperados (e em nome dos quais se realizam os investimentos) acaba por não ocorrer em muitas áreas recetoras do investimento. Partindo da constatação global de que as infraestruturas de transportes não chegam, por si só, para alcançar o desejado “desenvolvimento” / “competitividade” / “sucesso” dos territórios, tal pode atribuir-se basicamente a dois fatores: não há capacidade de (re)ação, nomeadamente por falta de recursos, ou não foram angariadas as parcerias necessárias para a concretização dos propósitos iniciais, resultando em qualquer dos casos na dissonância entre os princípios subjacentes ao investimento público e os seus impactes no território. Em alternativa (ou complementarmente) pode considerar-se que questões estruturais profundas, históricas e culturalmente enraizadas, poderão contribuir para a minimização dos efeitos das alterações das acessibilidades, nas dinâmicas demográficas e económicas.

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

### **Notas para mitigar a (des)ilusão com o desenvolvimento induzido pelas rodovias**

Entre a geração de expectativas por via das novas infraestruturas rodoviárias e os seus impactes no território, desencadeiam-se processos de exercício de poder, traduzidos por mecanismos de influência, autoridade, imposição e/ou obediência. O diálogo entre o poder central e o poder local (público e privado) em matéria de renovação da rede rodoviária, decorrente da pressão pelo último (quase sempre), tem-se pautado por mecanismos de sedução e valorização desse investimento por parte do poder central, através da propaganda sobre impactes de benefício para os municípios e sub-regiões envolvidas, respondendo à – e reforçando a – vontade popular de ter mais e mais estradas, não se acautelando, todavia, a constituição das parcerias necessárias à maximização dos impactes positivos, particularmente importantes quando poucos detêm os meios de (re)ação eficaz e com efeitos multiplicativos. Como consequência, assiste-se à vulgarização da ideia de que só não tem (estradas boas) quem não souber pedir, o que pode conduzir à definição de prioridades de intervenção mais em função das reivindicações que representem maior expressão pública e menos em função de estratégias de desenvolvimento territorial!

A efetivação dos princípios definidos nas intenções de intervenção sobre infraestruturas rodoviárias pode, nos casos de menor capacidade de reação, não apresentar os efeitos desejados, porque não se clarifica, a par e passo com a geração de expectativas, quais as (re) ações locais desejáveis para que o benefício possa ser alcançado. De facto, uma intervenção sectorial, neste caso no domínio dos transportes, sem um enquadramento/divulgação global do(s) sentido(s) da evolução desejado(s) com apelo à necessidade de

reação e iniciativa local tende, nos espaços com menores recursos, a gerar processos de adaptação sem qualquer tipo de efeitos complementares, ou seja, sem potenciação visível das oportunidades conferidas.

Pessoas e empresas apresentam capacidades de adaptação às alterações introduzidas no território com as novas acessibilidades rodoviárias, resultando, com o decorrer do tempo, num processo cíclico: os processos de adaptação modificam as condições do território e ocasionam novas necessidades e desejos. Pode ocorrer, portanto, um processo de alteração do equilíbrio prévio, verificando-se um esforço generalizado de adaptação às novas condições, o qual tem como principal objetivo a obtenção de benefício próprio. Por vezes ocorrem esforços concertados de grupos que, reconhecendo as vantagens mútuas de desenvolver estratégias de adaptação conjunta, avançam com ações que podem corresponder à escolha de melhores localizações ou estratégias de visibilidade face às novas condições de acessibilidade, podendo daí resultar a emergência de alguns territórios, e uma maior diferenciação relativamente a outros, mais frágeis.

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

A “aproximação” conseguida com as novas acessibilidades rodoviárias reforça as condições locais, seja no sentido da densificação da população e atividades, da apatia, ou da rarefação, o que sugere a consideração de dois pontos de vista. Por um lado, tem-se por seguro que nos territórios mais ricos (mais desenvolvidos) a expansão da rede viária, sendo pressionada pelo aumento da procura, responde à necessidade de evitar o bloqueio do desenvolvimento, pelo que a beneficiação da rede, mais do que uma decisão política, é acima de tudo de um ato de gestão. Por outro lado, admite-se que os territórios mais pobres não apresentam níveis de procura suficientemente fortes para justificar intervenções de envergadura semelhante, podendo muitas vezes a rede tradicional ser suficiente para suportar a carga. Neste caso, a decisão de beneficiar a rede é essencialmente política, tendo por objetivo diminuir o risco de um afastamento dos níveis de bem-estar entre as regiões mais e menos ricas. O esforço encetado, em qualquer dos casos, irá no sentido da aproximação aos referenciais de riqueza, através da imitação do que se considera melhor, mesmo sabendo-se que é impossível igualar condições territoriais e que, provavelmente, tal nem é desejável. Aliás, as sucessivas renovações da rede rodoviária em áreas de menor densidade de ocupação, baseadas na ideia da promoção do desenvolvimento e da redução das assimetrias, podem constituir um espaço para combater a estagnação, mas a sua eficácia só se manifesta quando os processos de cópia/emulação se fazem acompanhar, em tempo útil, de imaginação e inovação dirigidas para o aproveitamento das oportunidades assim criadas.

De facto, durante muito tempo passou-se a informação sobre a importância das redes de transportes para o desenvolvimento local e regional, quase sempre com mensagens de sucesso induzido pelos eixos e equipamentos de transportes, mesmo sabendo que estes apenas constituem oportunidade para o desenvolvimento. Dito de outra forma, a inexistência de políticas de ordenamento do território integradas pode constituir fator de inibição de oportunidades para o desenvolvimento e competitividade. Daí as orientações da UE no sentido de apostar em modelos de organização policêntricos com

uma articulação mais equilibrada entre o urbano/rural (por exemplo, na Estratégia de Lisboa, 2000), onde, obviamente, além da rede de infraestruturas, assume lugar de destaque a capacidade de organização das funções, dos equipamentos e das cidades, em particular as pequenas e médias cidades, ao tirar partido das condições de acessibilidade conferidas pelo sistema de transportes.

A competitividade dos territórios não deve ser encarada na ótica da concorrência, porque esta pode ser inimiga da visão do funcionamento em rede. As alterações das condições de acessibilidade e as novas tecnologias de informação e comunicação, desencadeiam o desenvolvimento de redes, responsáveis por comportamentos sociais e económicos não induzidos exclusivamente pelas infraestruturas, gerando condições de acessibilidade e reação territorial diferentes.

Para os bons resultados de qualquer política de transportes parece indispensável a avaliação de impactes, o que de resto se enquadra por preocupações com cerca de três décadas em vários países europeus e nos Estados Unidos (Taafe e Gautier, 1973; Plasard, 1977; Button et al., 2006), tendo em vista a definição de prioridades em matéria de investimento na rede de infraestruturas rodoviárias, para uma desejável (re)distribuição de oportunidades e o seu aproveitamento para melhorar as condições de vida das populações. Neste contexto, parece evidente a pertinência de articular as decisões sobre investimento em rodovias com as restantes necessidades e potencialidades do território, promovendo-se o envolvimento dos interesses públicos e privados, num processo em que a seleção/prioridades dos investimentos em infraestruturas rodoviárias não deve basear-se nas expectativas genéricas e ingénuas de desenvolvimento induzido, mas sim assentar na prontidão dos agentes locais para extrair benefícios desses investimentos, sem ignorar os ajustes de coesão social e económica entre as várias parcelas do território.

Mesmo sabendo que:

Policy-maker's concerns – in this age of austerity – are with the economic development impacts of transport. The impact of a transport scheme on economic development is far more important to decision-makers than the present value of the time savings – and of more interest to voters. Transport appraisal methods are largely silent about these second round effects. Transport appraisal experts regard these impacts as difficult to estimate and in any case largely accounted for in terms of the overall size of economic benefits by measuring the direct impacts of the project on users. (Worsley, 2015:10-11)

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



## Bibliografia

- » AUTOMÓVEL CLUB DE PORTUGAL. 1984 a 2014. Cartas das estradas de Portugal.
- » ALEGRIA, M. F. (1990) A organização dos transportes em Portugal (1850-1910) As vias e o tráfego. *Memórias do Centro de Estudos Geográficos*, n.º 12, pp. 560. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos.
- » BANISTER, D. (1996) *Transport planning*, E&FN SPON, pp. 328.
- » BANISTER, D., BERECHMAN, Y. (2001) Transport investment and the promotion of economic growth. *Journal of Transport Geography*, vol. 9, n.º 3, pp. 209-218.
- » BUTTON, K. et al. (edit.) (2006) *Telecommunications, transportation and location*. Massachusetts, Edward Elgar pp. 200.
- » COSTA, A., PACHECO, E., SOARES, L. (2014) O espaço é uma perda de tempo – ensaios sobre a vertigem da velocidade rodoviária em Portugal. *Atas do XIV Coloquio Ibérico de Geografia*. Santiago de Compostela, Espanha. Pp.162-1625.
- » GASPAR, J. (1996) O novo ordenamento do território: geografia e valores. *Dinamismos sócio-económicos e (re)organização territorial: processos de urbanização e de reestruturação produtiva*. IEG/FLUC, Coimbra, pp. 707-718.
- » HOLL, A. (2007) Twenty years of accessibility improvements. The case of Spanish motorway building programme. *Journal of Transport Geography*, vol. 15, n.º 4, pp. 286-297.
- » INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1950 a 2011) Recenseamento geral da população. Lisboa.
- » INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2000 a 2014) Estatísticas dos transportes e comunicações. Lisboa.
- » Knowles, R., Shaw, J., Docherty, I. (Ed.) (2008) *Transport geographies: mobilities, flows and spaces*. Oxford, Blackwell Publishing, pp. 320.
- » MATOS, A. T. (1980) *Transportes e comunicações em Portugal, Açores e Madeira (1750/1850)* Dissertação de doutoramento. Ponta Delgada, Universidade dos Açores.
- » PACHECO, E. (2005) As distâncias em áreas de baixa densidade de ocupação territorial. *Revista da Faculdade de Letras: Geografia*, vol. 19, pp.173-179. Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- » PACHECO, E. (2001) *Alteração das acessibilidades e dinâmicas territoriais na região Norte: expectativas, intervenções e resultantes*. Tese de doutoramento. Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp.479.
- » PLASSARD, F. (1977) *Les autoroutes et le développement régional, économie publique de l'aménagement et des transports*. Lyon, Économica / Presses Universitaires de Lyon.
- » DIÁRIO DO GOVERNO (1945) *Plano rodoviário nacional 1945*. Decreto-Lei n.º 34593/45, de 11 de maio. DG n.º 102/45, I Série. Lisboa, Ministério das Obras Públicas e Comunicações.
- » DIÁRIO DA REPÚBLICA (1985) *Plano rodoviário nacional 1985*. Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de setembro. DR n.º 188/85, I Série A. Lisboa, Ministério do Equipamento Social.

- » DIÁRIO DA REPÚBLICA (1998) *Plano Rodoviário Nacional 2000*. Decreto-Lei nº 222/98. DR nº 163/98, I Série A. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- » RAY, G. (2006) Endogenous growth theory and regional development: a “new” modelling approach. Kobayashi, K. et al, edit. *Structural change in transportation and communications in the knowledge society*. Massachusetts, Edward Elgar, pp. 111-150.
- » RÉMY, J., VOYÉ, L. (1994) *A Cidade: rumo a uma nova definição*. Porto, Edições Afrontamento, pp. 168.
- » REPHANN, T.J. (1993) Highway investment and regional economic development: decision methods and empirical foundations. *Urban Studies*, vol. 30, nº2, pp. 437-450.
- » SALOMON, I. (1985) Telecommunications and travel: substitution or modified mobility? *Journal of transport economics and policy*, nº19, pp. 219-235.
- » TAAFE, J., GAUTIER, H. L. (1973) *Geography of transportation*. Foundations of economic geography series, pp. 226. Prentice Hall, USA.
- » Ward, S. (2007) Cross-national learning in the formation of British planning policies 1940-99: A Comparison of the Barlow, Buchanan and Rogers reports. *The town planning review*, Vol. 78, No. 3, p. 369-400, Liverpool University Press.
- » Worsley, T. (2015) Ex-post assessment of transport investments and policy interventions, roundtable summary and conclusions, discussion paper 2014 (19), *Institute for transport studies*. University of Leeds, United Kingdom.

### **Elsa Pacheco / elsap@letras.up.pt**

Professora associada do departamento de Geografia da FLUP, é mestre e doutora em Geografia Humana, com tese na área dos transportes. Investiga, publica, leciona e orienta trabalhos académicos e tem coordenado e participado em projetos de investigação nacionais e internacionais na área da mobilidade e ensino da Geografia. ([https://sigarra.up.pt/flup/pt/func\\_geral.formview?p\\_codigo=216309](https://sigarra.up.pt/flup/pt/func_geral.formview?p_codigo=216309))

### **António Costa / ajcosta@letras.up.pt**

Bolseiro de investigação da Universidade do Porto, é mestre em SIG e ordenamento do território. Investiga, publica, leciona e tem participado em projetos de investigação nacionais e internacionais na área da mobilidade e ensino da Geografia.