

A QUESTÃO DOS TROÇOS URBANOS DAS ESTRADAS NACIONAIS

ANTÓNIO SÉRGIO PESSOA

*ENG. CIVIL ESPECIALISTA EM PLANEAMENTO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (O.E.)
CONSULTOR DO GABINETE DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO IEP*

Resumo

Analisa-se o PRN2000 e o Estatuto das Estradas Nacionais, concluindo-se por algumas insuficiências nesses instrumentos da gestão da rede rodoviária nacional, nomeadamente no que concerne aos troços urbanos das estradas nacionais.

Equaciona-se igualmente o processo de municipalização das estradas desclassificadas, de forma relacionada com a questão anterior.

Analisa-se sumariamente, nesta problemática, um caso concreto, o da EN10, da A.M.L.

Rede antiga

A rede de estradas nacionais é bastante antiga, resultando na maioria dos casos da beneficiação ou correcção do traçado e características da rede histórica de ligação entre sedes de concelho e povoações mais importantes.

O que é uma estrada

O conceito de “estrada”, então, correspondia inequivocamente, à infra-estrutura de acessibilidade “entre pontos terminais”, ou seja, a um uso como “passagem” do veículo transportador, dando origem ao tipo de tráfego que ficou com esse nome – “de passagem”.

Pressupõe fluidez e continuidade, sem paragens a não serem excepcionais. E segurança na circulação para as velocidades estabelecidas como máximas, presentemente de 90 km/h, salvo em troços devidamente sinalizados, para as estradas comuns e 120km/h para as que tenham características de auto-estrada.

O PRN, as acessibilidades e a mobilidade

A Política Nacional de Transportes, de alguma forma consubstanciada no Plano Rodoviário Nacional, pretende garantir a acessibilidade a todos os aglomerados do território nacional.

Para além da acessibilidade, a Política Nacional de Transportes preocupa-se com a “mobilidade”, referida às condições de transporte na infra-estrutura existente e que tem a ver com os veículos (qualidade, quantidade, frequência, etc) e com as características da estrada, nomeadamente quanto a velocidades permitidas, a segurança e à sua qualidade, em termos de conforto, ambiente e paisagem.

O PRN corresponde ao texto do DL 222/98, de 17 de Julho, alterado pela Lei 98/99, de 20 de Julho, pretendendo ser o documento normativo básico no que respeita à rede de estradas nacionais, que são regidas pelo chamado Estatuto das Estradas Nacionais (Lei 2.037, de 19 de Agosto de 1949, com diversas alterações).

Classifica as estradas nacionais nas da Rede Fundamental - IPs (artº 2º) e da Rede Complementar – ICs e ENs (artº 4º).

O artº 11º prevê ainda a existência de Estradas Regionais, que, enquanto se mantiverem sob responsabilidade da Administração central, estão subordinadas ao enquadramento normativo das estradas da Rede Nacional.

A responsabilidade sobre as Estradas Nacionais é do IEP – Instituto de Estradas de Portugal. O IEP mudou recentemente de estatuto, para Empresa Pública, mas, à data da edição desta comunicação, ainda se desconheciam os respectivos termos.

Para além das estradas nacionais contempladas no PRN, existem estradas municipais, da responsabilidade dos respectivos municípios e outras estradas públicas e privadas (florestais, militares, etc) que geralmente só marginalmente são de uso público.

Constitui a quarta alteração estrutural profunda em cerca de dez anos, o que não tem facilitado uma necessária estabilidade de planeamento e gestão da Rede Rodoviária Nacional.

Estará em elaboração um Regulamento/Estatuto das Estradas Municipais, que regerá a sua gestão e características.

Como à frente se explica, em boa verdade o PRN pouco mais é do que uma referência, um modelo-previsão da rede rodoviária e uma hierarquia das estradas, não contendo qualquer cronograma-programa de realização, nem priorização de construção de novos troços ou itinerários. Igualmente não é clara qualquer ligação à Política de Transportes, de ordenamento territorial ou de Desenvolvimento Regional.

Rede desclassificada

As estradas (ou troços de estradas) que anteriormente ao PRN eram classificadas como nacionais (1ª, 2ª e 3ª classes), mas que o PRN “desclassificou” para municipais, chamam-se “estradas desclassificadas” e podem já ter sido “entregues” aos respectivos municípios, estando assim sob sua total responsabilidade ou ainda o não terem sido, mantendo-se sob a responsabilidade do IEP, até a uma sua entrega formal.

Normalmente existem negociações para essa transição, consubstanciando-se em protocolos, só se concluindo o processo através de um auto de entrega assinado pelas partes. Tais autos são realizados à medida essencialmente da disponibilidade das autarquias em as receberem e do IEP em alocar os investimentos necessários à reposição do seu bom estado de utilização ou às condições acordadas no processo de entrega.

Argumentam as autarquias que as participações financeiras do Poder central se demonstram insuficientes para a manutenção das estradas (ou troços) que o IEP lhes pretende entregar, mesmo que as condições “razoáveis” de piso, de sinalização, de drenagem, segurança, etc tenham sido garantidas previamente à entrega.

Como tal, o ritmo de entrega desses troços ou estradas desclassificados nalguns concelhos foi muito pequeno, mantendo-se muitas estradas na situação híbrida de serem “desclassificadas”, mas sendo geridas pelo IEP, como sendo EENN.

Em 2002 fez o Governo um protocolo com a ANMP em que, anualmente, o Poder central (IEP?) contribuiria com 5000€/km, para a manutenção das estradas desclassificadas entregues efectivamente a partir de determinada data.

Contudo, que se saiba, pela mudança do Governo ou por outras razões, nunca chegou a ser posto em prática, mantendo-se as recriminações autárquicas para assumirem a gestão dos troços desclassificados.

Como a recepção em concreto das estradas pelas autarquias é voluntária, não havendo nenhuma imposição, nem prazo, para tais recepções, a situação pode eternizar-se.

Tendo uma responsabilidade transitória sobre tais troços, o IEP não prioriza a sua conservação relativamente às estradas nacionais, dada a proverbial carência de meios, acentuada, como é sabido, nos últimos anos pelas circunstâncias financeiras no Estado. Tem-se, assim, uma rede cujas condições de circulação (e segurança) tendem a piorar, apesar de, em muitos casos, ter tráfegos muito representativos, especialmente quando correspondem a troços urbanos, de que à frente se falará.

As Leis 10/93 e 11/93, de 13 de Maio, que instituem, respectivamente, as Grandes Áreas Metropolitanas (GAMs) e as Comunidades urbanas (CURbs) e as Comunidades Intermunicipais (CIs) e as Associações de Municípios, referem que compete a estas entidades (L10/93 Artº 18º, 5,j; Lei 11/93, artº 14º, 4,l) “gerir e manter as estradas desclassificadas”, podendo entender-se que a responsabilidade sobre todas elas passará automaticamente para estas associações de municípios, estejam ou não formalmente entregues.

Sendo hoje em dia as carências financeiras a principal questão na exploração rodoviária e sabendo-se as insuficiências estruturais nos orçamentos para conservação no (ex)IEP, esta decisão, se de facto puder ser assim interpretada, constituirá um sensível alívio nas responsabilidades da conservação das estradas nacionais.

Rede regional

Nas estradas classificadas como “regionais” reina alguma confusão, com parte delas a serem entendidas como integrando a “rede desclassificada” e outras a serem assumidas como nacionais, pelo IEP ou municipais, pelas Câmaras Municipais. Há urgência em esclarecer a situação, tanto mais que não é previsível a constituição de autarquias regionais sequer a médio prazo.

A hierarquia e a continuidade na Rede

O PRN corresponde ainda a uma hierarquização das EENN.

Uma rede é uma infra-estrutura que serve um sistema, neste caso um sistema de transportes.

Aparentemente pretendeu-se que as principais capitais ou locais centrais de importância nacional ou regional, ficassem unidas pela Rede Fundamental, as capitais distritais pela Rede Complementar e os restantes lugares centrais pelas “outras estradas” da Rede nacional. As estradas municipais teriam um objectivo de acessibilidade infra e intramunicipal, para concelhos vizinhos.

Mas a estes critérios não se lhes adivinha subjacentes intuítos nem de promoção de acessibilidade por razões de planeamento regional, nem de inserção em qualquer política de transportes terrestres de passageiros ou mercadorias, nem ainda qualquer razão de proporcionalidade face à procura/tráfego.

Assim o PRN, até porque não contém nenhuma temporização, nem está associado a nenhum plano financeiro, corresponde meramente a um modelo, estático, da rede rodoviária, hierarquizada segundo os critérios simplistas acima referidos.

Mas mesmo esses critérios, que informaram igualmente a desclassificação de alguns itinerários, não consubstanciam, nalguns casos, a coerência necessária da Rede.

A prática de entregar troços de estradas desclassificadas, em vez da totalidade da estrada, veio aumentar a confusão. A desejada continuidade da Rede nacional,

demonstra-se, nalguns casos, inexistente, devido a condições circunstanciais que assim o aconselharam.

O envolvimento urbano

Com o surto de urbanização na segunda metade do século XX, em especial nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e nas periferias das principais povoações, extensões consideráveis de estradas foram “envolvidas” por edifícios habitacionais e de actividades económicas e descaracterizaram-se como “estradas” nos moldes que foram acima definidos.

Nalguns casos o próprio uso alterou-se, passando por exemplo a infra-estrutura a servir não tanto o tráfego de passagem, mas o tráfego local e a ser usada por outro tipos de utentes que não veículos automóveis, como por exemplo o tráfego pedonal, bicicletas, eléctricos e outros transportes públicos, etc.

Essa alteração de usos derivada dum seu enquadramento urbano, que inicialmente não tinham, obrigou a se alterarem algumas características desses troços, para garantir a sua funcionalidade e segurança, alterações que só excepcionalmente são admitidas nas estradas nos troços não urbanos e que nestes são regra comum.

Esses troços urbanos de estrada configuram-se subsequentemente como “arruamentos”, que detêm algumas diferenças substanciais das estradas correntes.

Também os troços urbanos podem deter diversas características e circunstâncias.

Há, assim:

- a) as chamadas “Ruas direitas”, (main streets) que atravessam os aglomerados e tiveram na sua formação um papel estruturante;
- b) as estradas inseridas na malha urbana, com funções predominantemente locais;
- c) as radiais e circulares, fundamentais nos movimentos pendulares diários nas áreas metropolitanas
- d) as variantes (O chamado programa de variantes, que pretendia resolver a questão do atravessamento de povoações por estradas, teve várias centenas de inscrições, mas apenas foram aprovadas cerca de dezena e meia e realizadas muito menos).

Há, evidentemente, diferenças nos usos e nas características entre os troços urbanos (ou estradas urbanas) e as estradas propriamente ditas, nomeadamente:

- na sinalização horizontal, as passagens de peões e “zebras”, as bandas cromáticas, a marcação de vias “Bus”, etc;
- na sinalização vertical, os semáforos de cruzamento/entroncamento, os semáforos de limite de velocidade, os espelhos côncavos, a sinalização de orientação quanto a ruas ou equipamentos urbanos, a proliferação de tabuletas e anúncios, etc;
- a existência de instalações e infra-estruturas enterradas longitudinais e transversais (águas, esgotos, telefones, electricidade, gás, etc);
- quanto a características geométricas, as rotundas, os perfis transversais com passeios, estacionamento, jardins e caldeiras de árvores, mobiliário urbano, sarjetas em vez das bermas e valetas das estradas comuns, etc;
- maior proximidade entre entroncamentos, cruzamentos e acessos a instalações marginais, etc;
- a iluminação.

Evidentemente que grande parte destes dispositivos necessários em arruamentos são inconvenientes em estradas, para a segurança ou fluidez do tráfego de passagem.

Um exemplo – A EN10

Escolheu-se a EN10 porque, para os habitantes de A.M.L é um caso bem conhecido e porque contém diversos tipos de troços, classificados e desclassificados, entregues e não entregues, urbanos e rurais, tudo na mesma estrada.

A EN10 circula, praticamente, o estuário do Tejo, tendo uma extensão de cerca de 144 km de extensão, integrando 3 distritos e 10 concelhos.

Começando em **Almada** (Km 0+000 a 5+069), passa pelos concelhos do **Seixal** (Km 5+069 a 16+700), **Barreiro** (Km 16+700 a 18+667), **Sesimbra** (Km 18+667 a 21+477), **Setúbal** (Km 21+477 a 51+110 e 52+000 a 53+270), **Palmela** (51+110 a 52+000 e 53+270 a 64+447), **Montijo** (Km 64+447 a 90+368), **Benavente** (Km 90+368 a 110+646), **Vila Franca de Xira** (Km 110+646 a 134+861), **Loures** (Km 134+861 a 143+300) terminando no limite do concelho de Lisboa.

Está desclassificada 29,227km, cerca de 20% da extensão total da EN10. Dessa extensão estão entregues;

Toda a extensão no concelho de Almada 5+069km;

1,893km no concelho de Setúbal (entre Km 40+040 e 41+933) (situação a esclarecer entre KM 38+505 e 40+040);

Estão desclassificados mas não entregues:

5,081km (entre 5+069 e 10+150) no concelho do Seixal.;

3,570km no concelho do Montijo (entre Km 68+440 e 71+910)

5,275km no de Vila Franca de Xira (entre Km 129+586 e 134+861)

8+439km no de Loures (entre Km 134+861 e o seu término ao Km 143+300).

NB: está para homologação pelo SEOP a entrega em 15/3/04 aos trechos entre km 141+730 (saída da ponte de Sacavém) e km 143+100) e entre o km 143+400 e km 143+800).

Estes troços, independentemente de estarem entregues ou não, têm características tipicamente urbanas nalguns casos e não urbanas (rurais) noutros (recta do Cabo, por exemplo).

Existem, por outro lado, largas extensões de estrada nacional com características nitidamente urbanas e estradas desclassificadas com características rurais.

A questão

O problema põe-se, em termos formais, **nos troços urbanos que continuam classificados como estradas nacionais**, devendo assim, reger-se pelas regras instituídas pelo EEN, ou outros Regulamentos aplicáveis às estradas, **mas não adaptados ou adaptáveis para os arruamentos**.

A gestão das Estradas nacionais nas zonas nitidamente urbanas, como o são as áreas metropolitanas e o envolvimento das cidades, oferece dificuldades, quer na aplicação da legislação que regulamenta o usos da zona da estrada ou áreas confinantes (publicidade, edificação, etc), quer nos dispositivos de prevenção da sinistralidade, que,

contrariamente às estradas propriamente ditas, tem que considerar circunstâncias específicas do seu uso por peões, por exemplo, de estacionamento de viaturas ou de trânsito originado pela coincidência de tráfegos locais, de passagem, pendulares, ligeiros e pesado, etc.

O combate e a prevenção da sinistralidade vem obrigando a adoptarem-se dispositivos e sistemas de controlo e prevenção que alteram os níveis de serviço das estradas nacionais a que se reportam e que lhes reforçam, sucessivamente, o seu carácter de vias urbanas – rotundas, semáforos, “zebras”, iluminação, etc.

Quando estradas nacionais são envolvidas pela malha urbana ou quando os aglomerados antigamente atravessados por uma estrada nacional evoluíram de tal forma que lhes deram um enquadramento nitidamente urbano – **estradas urbanas** - é muito difícil manter o estatuto de EN nesses troços, nomeadamente quanto às condições de segurança, às velocidades de cálculo, aos afastamentos das intersecções, às limitações de alguns usos nas zonas marginais, etc. Contudo correspondem a situações onde existem os maiores fluxos (t.m.d.), sendo, assim, particularmente importante a atenção que se lhes possa dispensar.

Na maioria dos países existe uma classificação das estradas que contempla estas especificidades – as estradas urbanas ou “urban roads”, existindo por exemplo no PIARC uma Comissão especificamente preocupada com este tipo de estradas.

Muitos casos há como a EN10 acima referida, em que a mesma estrada é alternadamente EM e EN, vigorando dois regimes de exploração na sua extensão, o que por vezes se revela completamente absurdo e caricato.

A municipalização destes troços não é possível nalguns casos, assumindo-se que compete ao Estado Central a acessibilidade por exemplo entre todas as sedes de concelho. Nas Áreas metropolitanas, por exemplo, muito dificilmente essa acessibilidade consegue ser feita sem se ter alguns troços urbanos, ou seja com características dominantes de arruamento.

Para resolver esta situação, **ou se decide que todos os troços urbanos são desclassificados e passam para a gestão municipal, ou se promulgam medidas específicas de enquadramento dos troços urbanos das estradas nacionais**, sob responsabilidade do IEP, que permitam a sua adequada exploração.

Mas a “desclassificação” dos troços “urbanos” da Rede nacional, de forma a entregá-los para gestão municipal, não se afigura a melhor solução: por um lado porque irá constituir maiores incoerências na Rede nacional, nomeadamente quanto à sua desejável continuidade; por outro porque, de momento, pelo menos, não há forma institucional de garantir a assumpção desses troços pelas autarquias; finalmente, porque obviará, por parte do IEP, a usar o processo de licenciamento (publicidade, estações de serviço, uso de terrenos marginais, etc) nesses troços para aumento substancial dos seus réditos, que se revelam muito interessantes nessa perspectiva, já que é exactamente nesses troços que existe uma procura mais significativa para a ocupação ou utilização da “zona da estrada” ou respectivas áreas marginais sob gestão do IEP.

Dever-se-á, assim, aproveitar a revisão do Estatuto das Estradas Nacionais e do PRN2000, para a inclusão desta nova figura rodoviária – **a estrada urbana** - a que seja acoplado um regime jurídico de exploração e de características específico, para uma sua adequada exploração. Ao fim e ao cabo constitui a inclusão de um novo critério na classificação rodoviária – **o uso**, até agora não considerado. Corresponde a uma alteração da filosofia de classificação rodoviária que se pensa ter razão nas actuais circunstâncias. Tal, no limite, pode originar outras categorias de estradas (turísticas, industriais, agrícolas, estratégicas, etc), de que se não trata nesta comunicação.