

Legislação sobre a Operação e Manutenção das Autoestradas em Portugal

Da teoria à prática

Rodrigues, José¹; Manteigas, Rui²

¹ Brisa Operação e Manutenção, S.A., Departamento de Gestão de Contratos, Quinta da Torre da Aguilha - Edifício Brisa, 2785-599 São Domingos de Rana, Portugal

email: jose.rodrigues@brisa.pt <http://www.brisa.pt>

² APCAP – Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias de Autoestradas ou Pontes com Portagens - Praça Nuno Rodrigues dos Santos, n.º7, 1600-171 Lisboa, Portugal

email: rmanteigas@apcap.pt <http://www.apcap.pt>

Sumário:

Existe legislação, que abrange os mais diversos temas, que tem impacto direto na operação e manutenção das autoestradas portuguesas. Ainda que seja inquestionável que o objetivo da legislação em vigor seja legítimo e relevante para a sociedade, não é menos relevante a questão da sua exequibilidade e aplicação prática, bem com as consequências dos correspondentes impactos colaterais da sua implementação. O objetivo desta exposição será analisar as disposições legislativas existentes, comparando as principais vantagens e dificuldades da sua aplicação, quer na perspetiva do cidadão e utente da via, quer do ponto de vista das entidades responsáveis pela gestão de vias concessionadas. A análise poderá abordar, com exemplos concretos e práticos, questões de segurança, questões operacionais e seus impactos, sendo no final propostas de melhoria da própria, com vista a garantir melhores condições operacionais sem descuidar os princípios subjacentes à criação destes diplomas

Palavras-chave: legislação; utentes; floresta; errantes; sinalização.

1. INTRODUÇÃO

Depois de uma fase em que os trabalhos de operação e manutenção, feitos primeiramente em estradas e depois em vias rápidas e autoestradas, não tinha qualquer enquadramento legislativo nem qualquer meio de salvaguarda dos direitos e deveres dos *stakeholders* envolvidos, assistiu-se a uma criação legislativa profícua e produzida em gabinete ou em sede governativa, nem sempre com a introdução de *inputs* dos diversos intervenientes no terreno nomeadamente concessionários e operadores de vias.

A Legislação produzida que tem mais impacte nos trabalhos de operação e manutenção das autoestradas, entre outras, lista-se de seguida:

- (i) A Lei do Direito dos Utentes (Lei 24/2007, de 18 de julho e Decreto-Regulamentar 12/2008 de 18 de junho);
- (ii) O Regulamento Geral do Ruído (Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro);
- (iii) Animais errantes (Lei 276/2001 de 17 de outubro e Portaria 246/2017, de 3 de agosto);
- (iv) Gestão de Combustível no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta (vária legislação);
- (v) Manual de Sinalização Temporária (documentos próprios das concessionárias com base no Manual da JAE).

Seguir-se-á uma análise crítica a esta legislação e à metodologia de trabalhos adotada com vista à resolução de conflitos entre o estabelecido no quadro legal e as dificuldades sentidas ao longo do tempo pelos diversos operadores rodoviários, as quais motivaram a apresentação, em sede própria, isto é junto do IMT, uma proposta de revisão após os primeiros ensinamentos colhidos da aplicação da mesma.

Como conclusão, serão elencadas sugestões de melhoria, numa perspetiva de encontrar a melhor forma de cumprir os pressupostos inerentes às preocupações que a legislação pretende salvaguardar, em simultâneo com a sua exequibilidade e o equilíbrio custo/benefício.

2. LEI N.º 24/2007 DE 18 DE JULHO - DIREITOS DOS UTENTES NAS VIAS RODOVIÁRIAS PRINCIPAIS

Como atrás referido, depois de vários anos com ausência de legislação para além da constava dos contratos de concessão de autoestradas e os manuais de sinalização temporária aprovados, o parlamento sentiu necessidade de legislar sobre este assunto depois de dois episódios de alargamentos de autoestradas – A1/ Sacavém/Alverca e A5/ Carcavelos/Cascais – onde se verificaram sérios constrangimentos à circulação.

De notar que nestes alargamentos, mais do que as situações criadas nas obras fruto de algum desconhecimento de todos os *stakeholders* nestes alargamentos então ainda novidade, o grande detonador de perturbações no tráfego, foi o atraso temporal entre o limiar de alargamento ditado nos contratos e a data efetiva de realização dos mesmos, criada por vários fatores nomeadamente a demora em obter o licenciamento ambiental.

A situação era por isso relativamente nova e ocorria pela primeira vez em troços de autoestrada com portagem, pelo que os clientes protestavam porque pagavam a taxa de portagem para ter um serviço melhor que a alternativa gratuita e acabavam a perder tempo nas suas deslocações.

Desta forma o primeiro diploma criado foi a Resolução da Assembleia da República n.º 14/2004 recomendando ao Governo a adoção do princípio da suspensão de portagens em autoestradas com obras de duração superior a 60 dias e o da obrigatoriedade de indicação de caminhos alternativos em painéis de mensagens variáveis.

Depois deste primeiro ‘aviso’ é então criada a lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, que veio definir, pela primeira vez, direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares.

Criou-se assim uma lei por pressão de opinião pública com disposições criadas a sentimento, e sem acomodar recomendações dos operadores rodoviários – apesar de ouvidos - dado que é sabido que qualquer cidadão é automobilista ou utente e sabe determinar quais as condições desejáveis de circulação.

2.1. Dúvidas na interpretação da Lei

Desde logo por não aderência às condições da própria nomenclatura adotada para os termos rodoviários começaram a surgir dúvidas de interpretação da Lei, quando se tratava de propor desvios ou restrições à circulação de modo a possibilitar a coabitação de veículos e maquinaria de obra com veículos de circulação normal.

Desde logo uma intervenção superior a 72 horas passou a necessitar de um projeto específico, independentemente de ser ou não uma obra de emergência, e com restrições a utilização alternada da via de rodagem limitada a 48 horas. Ou seja se um talude cai e impede a circulação numa via de uma estrada de apenas duas vias e a natureza da intervenção seja previsível demorar mais do que 72 horas há logo que proceder ao licenciamento de um projeto junto de entidades oficiais, o que pode originar mais tempo de constrangimento à circulação até o mesmo ser aprovado do que a intervenção propriamente dita.

Como os desvios temporários são devidamente tipificados e os esquemas de sinalização temporária perfeitamente conhecidos e validados pelas entidades competentes, esta disposição veio apenas complicar uma intervenção que podia ser feito de imediato com recurso aos esquemas-tipo.

Para além disso, o Próprio Regulamento de Sinalização de Trânsito já definia quais os projetos de sinalização temporária objeto de licenciamento específico, ou seja, os com duração superior a 30 dias. A nova Lei veio regular, complicando, aquilo que estava já regulado de uma forma mais técnica e ponderada.

A aprovação de projetos junto de entidades oficiais é de 30 dias e se bem que o IMT possa colaborar em situações urgentes, todos estes prazos administrativos se refletem no próprio constrangimento. Por outras palavras enquanto não há aprovação do Plano de Intervenção não se pode intervir no local onde se vai realizar a obra.

2.2. Dificuldades de implementação do estipulado na Lei

A redação de algumas das cláusulas legais contribuem também para dificuldade de materialização dos trabalhos de operação e manutenção, dado que foram criadas a sentimento como atrás referido.

- (i) Extensão máxima dos trabalhos (Art.º 8.º);

A este propósito refere-se a obrigação dos trabalhos não serem feitos em trechos superiores a 10km. Um sublanço com 25km como o Santarém Torres Novas, terá portanto de ser feito em 3 trechos. Ora como uma obra destas ocupa 2 verões, significa que este sublanço vai ter constrangimentos durante, pelo menos, 5 anos.

Conseguiu-se, por isso, o efeito contrário ao desejado, porque se aumenta o período de constrangimentos de tráfego em vez de o diminuir, aumentando os custos de circulação suportados pelos clientes, nestes lanços.

Por outro lado, ao prolongar-se o estaleiro destas obras para o triplo do tempo, é o custo das mesmas que se agrava fortemente.

- (ii) Largura das vias de circulação temporárias (Art.º 8.º);

A Lei obriga a que a largura das vias não seja inferior a 2/3 da largura original das vias, incluindo a faixa de segurança, o que num perfil de autoestrada de 2 vias poderá dar larguras de 7,8 metros para a plataforma em obras o que é manifestamente exagerado e muito superior ao que preconiza o RST-regulamento de Sinalização de Trânsito que impõe larguras mínimas de 2,3 e 2,9 metros por via, no caso de vias para ligeiros ou vias onde circulem pesados, ou seja 5,2 metros de largura necessária para o exemplo atrás considerado. Esta diferença é muito significativa e proporcionaria mais espaço na zona do estaleiro de obras que facilitaria a circulação de maquinaria e veículos sem necessidade de recurso à faixa de rodagem e portanto em muito melhores condições de segurança.

Note-se que esta obrigação da Lei não tem nenhuma justificação técnica de suporte, reforçando a sensação junto dos operadores rodoviários, que foi uma Lei 'a sentimento' sem qualquer base técnica de suporte.

- (i) Velocidade mínima de circulação;

A Lei impõe também uma velocidade mínima de circulação. Só o conceito em si assusta qualquer profissional de segurança rodoviária. Não deve ser imposta uma velocidade mínima em caso de constrangimentos rodoviários e redução das condições de segurança, mas sim uma velocidade máxima.

A título de exemplo, e seguindo as regras impostas na alínea d) do n.º 1 do Art.º 8.º, numa autoestrada em que a velocidade é normalmente limitada a 120 km/h, a Lei vem impor como velocidade mínima de circulação 2/3 dessa velocidade, isto é, 80 km/h. Ora é sabido que os basculamentos de tráfego para a faixa contrária em situação de impedimento da plataforma para pavimentações por exemplo, impõe uma velocidade muito inferior a 80km/h, preconizando-se na maior das situações a velocidade de 40km/h, aqui impedida pela própria Lei.

Também aqui a Lei de Defesa dos Utentes falhou o seu objetivo ao definir regras de segurança sem qualquer aderência às condições de circulação nestas condições especiais.

2.3. Desadequação das limitações legais impostas

Acresce às dúvidas e dificuldades acima elencadas a desadequação de algumas das medidas contidas na redação de algumas das cláusulas legais, as quais contribuem também para dificuldade de materialização dos trabalhos.

Estão também neste caso o número de vias que deve ser disponibilizado aos utentes e a largura das vias em trabalhos noturnos.

- (i) Existência de duas faixas de rodagem em cada sentido (Art.º 8.º);

Desde logo a utilização do termo faixa de rodagem não segue, nem a nomenclatura do vocabulário de vias e aeródromos, o que revela uma indesculpável separação entre a Lei e os restantes regulamentos rodoviários, nem a nomenclatura da redação dos restantes artigos do mesmo diploma.

Relembramos a este propósito que faixa de rodagem compreende o conjunto de vias de circulação e bermas, pelo que existe uma faixa de rodagem em IP e IC de via simples e duas faixas de rodagem em IP e IC de dupla faixa de rodagem e autoestradas.

Corrigindo esta designação de faixas de rodagem para vias, a imposição de existência de 2 vias em cada sentido não tem qualquer sentido técnico. Desde logo em IP e IC de faixa de rodagem simples, o que se admite ser um erro da Lei, grosseiro, mas apenas material. Mas mesmo em IP e IC de via dupla ou mesmo em faixas de rodagem dotadas de vias de lentos, tal obrigação só é justificável face a tráfegos elevados.

Embora esta limitação possa ser contornada para alguns trabalhos mas apenas em período noturno e nunca em extensões superiores a 3,5km, esta questão não é de somenos importância, uma vez que existe um conjunto alargado de vias que tem dupla faixa de rodagem não por critérios técnicos, mas por critérios políticos de coesão territorial, como sejam o caso da grande maioria de autoestradas do interior com níveis de tráfego inferiores aos que determinam geometricamente a construção de duplas faixas de rodagem.

Nestes termos uma redução para uma via de circulação para reparar um talude que deslizou, ou mesmo uma obra de contenção, tem toda a justificação fazer-se sem o cumprimento da obrigatoriedade de existência de duas vias de circulação em cada sentido, porque apenas uma via num dos sentidos, por exemplo, não causará transtorno à circulação nas vias de mais baixo tráfego.

A obrigação de existência de um número mínimo de vias de circulação devia atender a critérios de limiares de tráfego diário nas vias rodoviárias em causa, como aliás a APCAP – Associação Portuguesa de Sociedades Concessionárias de Autoestradas ou Pontes com Portagens já, oportunamente, propôs ao Concedente, sem qualquer resposta.

- (ii) Largura das vias de circulação em trabalhos noturnos;

Outro exemplo das deficiências desta Lei é a possibilidade admitida no diploma das vias de circulação em trabalhos noturnos (n.º 2, Art.º 8.º) terem um terço da largura da via respetiva inicial.

Basta pensar que a largura das vias se situa entre 3 e 3,75m para perceber que uma largura de 1/3 desta não serve para circulação alguma em condições mínimas de segurança, muito mais em período noturno.

Refere-se esta norma apenas a título de exemplo de quão ligeira foi a produção deste diploma legal, o qual até pela sua classificação superior de Lei se impõe aos Decretos-Lei em que estão enquadrados os Contratos de Concessão rodoviários e os próprios Regulamento de Sinalização de Trânsito e o Código da Estrada.

3. O REGULAMENTO GERAL DO RUÍDO (DECRETO-LEI N.º 9/2007, DE 17 DE JANEIRO)

A experiência de elaboração dos Mapas Estratégicos de Ruído (MER) e Planos de Ação (PA) e dos restantes estudos de ruído das infraestruturas de transporte, consideradas ou não Grandes Infraestruturas de

Transporte (GIT), tem demonstrado que a dificuldade da aplicação da legislação do ruído advém do Regulamento Geral do Ruído (Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro) e não da aplicação do Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de Julho.

A dificuldade suprarreferida é transversal a todas as infraestruturas de transporte e não apenas às GIT, devendo o sector rodoviário ser abordado de forma integrada, sob o risco de se efetuar um planeamento incoerente, desajustado e distinto para a mesma infraestrutura apenas porque um trecho é GIT e o adjacente ainda não o é, eventualmente até por uma escassa diferença de volume de tráfego. Esta situação conduz a planeamentos que, por força das classificações quinquenais das GIT, poderão ser desajustados e sobredimensionados refletindo-se em custos não justificados. Por este motivo, se mantém que a alteração da legislação nacional em matéria de ruído deveria abranger o Regulamento Geral do Ruído (RGR).

3.1. Propostas de melhoria do estipulado na Lei

Há várias alterações que se tornam assim pertinentes para que as entidades gestoras possam cumprir a Lei plenamente, sem invocar o princípio de inaplicabilidade da mesma.

Acresce que, sendo o RGR inexecutável por não considerar critérios de racionalidade económica e de programação das necessárias medidas de minimização de ruído, o apelo à revisão do RGR foi norteado pelo objetivo de dotar o país de um quadro legal em matéria de ruído que fosse executável e que pusesse termo à situação de ilegalidade em que se encontravam todas as entidades gestoras de infraestruturas de transporte (mas também as câmaras municipais e em última instância o Estado Português), criando condições e critérios para que, de forma progressiva, se alcançasse uma melhoria efetiva dos níveis de ruído ambiente.

(i) Princípio da anterioridade;

As entidades gestoras de infraestruturas de transporte só devem assumir a responsabilidade de implementação das medidas de minimização de ruído para proteção de recetores sensíveis que sejam anteriores ao licenciamento ou à programação da infraestrutura de transporte em apreço. Na Proposta de Alteração do Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho, este critério de anterioridade não é contemplado, assumindo o documento proposto no Artigo 10º-B a data de Janeiro de 2013 como a data de referência para o planeamento e cumprimento dos níveis de ruído legislados. Isto configura, inclusive, um retrocesso relativamente ao que antes estava regulamentado (ver RGR, Artigo 12º e n.º 5 do Artigo 19º), representando um acréscimo de custos significativo, que no caso de projetos estruturados financeiramente, obrigará a prever custos não estimados inicialmente e a requerer do Estado este acréscimo unilateral, o qual pode ser dispensado se a redação não for tão desproporcionada.

Este critério de anterioridade é fundamental para garantir a aplicação de um princípio básico na correta gestão do ruído por ser o único critério que permite a introdução de uma abordagem preventiva associada ao ordenamento do território. A inexistência deste critério inviabiliza a correta gestão do ruído e os mais elementares princípios de justiça e equidade entre os diferentes intervenientes no ambiente acústico. Relembre-se que o critério de anterioridade tem sido elemento basilar de todos os estudos de ruído até à data efetuados.

Finalmente, os municípios deverão igualmente ceder as licenças de construção e de utilização das edificações confinantes com a via, de modo a que isso possa ser devidamente considerado nos estudos.

(ii) Custos associados à apreciação pelo Estado dos estudos apresentados;

O valor das taxas de apreciação dos MER e PA é excessivo quando comparado com os custos da elaboração dos próprios estudos e não está associado à complexidade subjacente a esse trabalho. Assim sendo, seria oportuno que a Proposta de Alteração incluísse a necessidade de rever as taxas de apreciação dos MER e PA e os respetivos critérios conducentes ao seu cálculo.

(iii) Regime Sancionatório;

Não se encontrando previsto qualquer regime sancionatório na versão atualmente em vigor do Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de Julho, dever-se-iam manter os aspetos do regime contraordenacional em vigor, ou seja, a contraordenação por incumprimento dos valores limite referidos e nos prazos aí estipulados, ou alternativamente enquadrar os incumprimentos, em contraordenações leves.

Aliás, as datas de entrada em vigor do regime sancionatório, estabelecidas na norma transitória, não são exequíveis porque os estudos até agora executados se baseavam nas premissas do RGR, pelo que se sugere a revisão das respetivas datas.

3.2. Ações principais

Em resumo, também para este caso e melhor aplicabilidade da Lei, importa que os tópicos principais, a seguir indicados, sejam previstos na atual revisão, de modo a que o seu cumprimento seja efetivo e não com as inaplicabilidades atualmente em curso:

- Apenas deverão ser previstas no Plano de Ação de uma entidade, as ações que são da competência dessa mesma entidade;
- Restringir o âmbito dos Planos Municipais de Redução de Ruído às estritas competências das Câmaras Municipais;
- Introdução do conceito de “zona de proteção acústica” estabelecido como sendo a faixa confinante a uma infraestrutura de transporte, com os limites definidos nos mapas estratégicos de ruído, aprovados nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho, dentro da qual se verifiquem níveis de ruído superiores aos valores limite definidos na legislação em vigor, a qual é objeto de condicionalismos ao uso e ocupação do solo; no que respeita às infraestruturas de transporte relativamente às quais não exista mapa estratégico de ruído, a zona de proteção acústica tem os limites definidos nos termos do presente Regulamento;
- Aceitação da análise custo-benefício desde que os estudos específicos que contemplem aquela análise sejam obrigatoriamente submetidos à aprovação da APA;
- Adaptação das medidas de redução de ruído à regulamentação do sector;
- A introdução do critério de anterioridade na atribuição da responsabilidade de implementação de todas as medidas de redução de ruído, e não apenas nas referentes ao isolamento sonoro das fachadas;
- Nas modernizações/beneficiações que impliquem alterações de perfis transversais deve observar-se o critério de anterioridade suprarreferido e a análise de custo-benefício;
- Introdução do faseamento de investimentos dada a impossibilidade de os realizar no imediato e de condicionar esses investimentos à prévia oportunidade de intervenção nas vias privilegiando o princípio de redução na fonte;
- Introdução de uma cláusula que permita o funcionamento da infraestrutura em exploração, mesmo que não cumprindo os limites legislados, nos casos de comprovado interesse público e em que não é técnica e economicamente viável a conformação a esses limites e, com a condição, da autorização pela Agência Portuguesa do Ambiente;

Atualmente acresce a questão associada à utilização de um novo modelo para cálculo dos níveis de ruído introduzido pela Diretiva (UE) 2015/996 da Comissão de 19 de maio de 2015. Esta Diretiva estabelece que a partir de janeiro de 2019 devem ser utilizados os novos métodos comuns de avaliação do ruído.

No entanto, à data, ainda não foi efetuada a transposição da diretiva para o direito português, nem emitidas diretrizes para operacionalizar a sua aplicação, nomeadamente à realidade dos dados que estão disponíveis a nível nacional. É o caso, por exemplo, de dados de entrada no modelo, como os dados de tráfego que, no novo modelo, são referentes a classes de veículos não totalmente compatíveis com as classes de veículos estabelecidas para efeitos da aplicação das tarifas de portagem.

As oportunidades de melhoria da atual Proposta de Alteração do Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho, foram apresentadas às entidades competentes em documento próprio, refletindo as preocupações acima expostas.

4. ANIMAIS ERRANTES (LEI N.º 276/2001 DE 17 DE OUTUBRO E PORTARIA N.º 346/2017, DE 3 DE AGOSTO);

No seguimento da legislação mais recente sobre os direitos dos animais, nomeadamente a Lei n.º 8/2017, de 3 de Março, com o estatuto jurídico dos animais, a Portaria n.º 146/2017, de 26 de abril, que regulamenta a rede de recolha oficial de animais de companhia, e a Resolução da Assembleia da República n.º 104/2017, de 6 de junho, proibindo o abate de animais nesses centros de recolha, os quais ao fim de um tempo de não

reclamação vinham sendo abatidos como forma de controlo da população, as várias Concessionárias têm sentido dificuldades - diga-se interdição - por parte dos canis municipais na receção de animais recolhidas ao longo das AE.

De facto, uma vez que esta população ao não ser abatida vai crescendo e impedindo os canis, por falta de espaço, e nalguns de meios económicos, de aceitar mais animais, tem originado a recusa sistemática, sobretudo nas áreas mais populosas de Lisboa e Porto, de aceitação de novos animais recolhidos pelas operadoras na via.

A Lei refere ainda a criação de uma rede de centros de recolha oficial de animais, só que isso ainda irá demorar, não estando implementada essa rede.

Face à situação criada, torna-se impraticável a permanência dos animais nos Centros Operacionais, ainda que por períodos curtos, pelo que no seio da APCAP considerou-se oportuno encontrar uma posição comum a todas as concessionárias no caso de os canis não receberem os animais errantes que são apanhados nas AE.

É mais um exemplo de estabelecimento legislativo pelo teto, sem cuidar de haver fundações para estes diplomas, ou seja, haver condições de recolha dos animais nos termos da Lei, antes de a tornar obrigatória.

Assim os centros que existiam há data da nova imposição legislativa deixaram de aceitar animais recolhidos pelas operadoras, as quais sem meios para os manterem, não poderão recolhê-los.

A proposta da APCAP é que se suspenda a aplicação da Lei de forma até haver a rede de centros pré-estabelecida legalmente, momento a partir do qual então haverá condições para o diagrama legislativo funcionar.

5. GESTÃO DE COMBUSTÍVEL NO ÂMBITO DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DA FLORESTA (LEGISLAÇÃO VÁRIA)

Na sequência dos incêndios de Pedrógão Grande e Figueiró dos Vinhos de 2017, o Estado, face a algumas indefinições da Lei, que não impediram a constituição de arguidos entre os funcionários de operadoras rodoviárias, produziu intensa legislação, a somar à existente, de que se destaca:

- Decreto-Lei n.º 124/2006 28 de junho;
- Decreto-Lei n.º 17/2009 de 12 de maio;
- Lei n.º 76/2017 de 17 de agosto;
- RCM n.º 161/2017 de 31 de outubro;
- Lei n.º 114/2017 29 de dezembro;
- Despacho n.º 1222-B/2018 de 02 de fevereiro;
- Decreto-Lei n.º 10/2018 de 14 de fevereiro;
- Despacho n.º 1913/2018 de 22 de fevereiro;
- Decreto-Lei n.º 19-A/2018 de 15 de março.

Esta legislação enquadra num modelo ativo e estruturante a defesa, tanto de pessoas e bens, como a defesa da própria floresta, pelo que face à presente realidade de ordenamento da floresta e às condições climáticas de exceção que se têm verificado nos últimos tempos, se tornou imperativo determinar as ações a desenvolver.

Deste modo criaram-se redes secundárias de faixa de gestão de combustível, as quais incluem, entre outras, as redes viárias e ferroviárias públicas, as quais cumprem as funções de:

- Redução dos efeitos da passagem de incêndios, protegendo de forma passiva vias de comunicação, infraestruturas e equipamentos sociais, zonas edificadas e povoamentos florestais de valor especial;
- Isolamento de potenciais focos de ignição de incêndios.

A manutenção dessa faixa de combustível das redes viárias assume por isso um papel de extrema importância nas ações a realizar, as quais integram um quadro geral para a defesa de pessoas e bens e a defesa da floresta.

A política de defesa da floresta contra incêndios não pode ser implementada de forma isolada, mas antes inserindo-se num contexto mais alargado de ambiente e ordenamento do território, de desenvolvimento rural e de proteção civil, envolvendo responsabilidades de todos. Nesta perspetiva, as concessionárias e subconcessionárias das redes viárias, têm responsabilidades acrescidas.

Dentro das responsabilidades atribuídas às referidas concessionárias foi determinada uma metodologia de execução de trabalhos, com vista ao cumprimento da legislação em vigor de maneira eficiente, mas as dúvidas têm-se instalado, face a diferentes interpretações dos diversos diplomas.

5.1. Dúvidas na interpretação da Lei

Desde logo a determinação das FGC – Faixas de gestão de combustível, sobretudo em Espaços Florestais ou zonas envolventes às edificações), dado que tem sido impossível a obtenção dos seguintes elementos:

- Dificuldade na obtenção dos PMDFCI – Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios, por serem em muitos casos inexistentes e noutros já terem caducado;
- Dificuldade na obtenção da informação cartográfica georreferenciada (2018);
- Falta de coerência na determinação da FGC;
- Determinação de FGC ao longo de toda a via rodoviária com código SSS (2018/2027)

Por outro lado, obtidos alguns destes elementos, mesmo incompletos, surgem dúvidas que impedem a materialização dos instrumentos preconizados nesses diplomas legais.

5.2. Dificuldades de implementação do estipulado na Lei

Por um lado os próprios PMDFCI são publicados muitas vezes sem referência às vias rodoviárias envolventes, o que dificulta ao gestor rodoviário a correta perceção das medidas preconizadas na faixa lateral à via que gere. Esta caracterização das vias, assim como os limites florestais na sua proximidade é essencial aos gestores e operadores rodoviários.

Por outro lado, as concessionárias não são chamadas a participar na elaboração dos PMDFCI, havendo apenas 20 consultas dos 88 planos em curso, sentindo-se que, nalguns casos, se empurram as deficiências para terceiros executarem. Não obstante seria importante a divulgação do trabalho executado pelas concessionárias nas CMDFCI – Comissões Municipais de Defesa da Floresta e Combate a Incêndios e na ANPC.

Outra dificuldade sentida, sobretudo para a contratação dos trabalhos junto dos prestadores de serviço, tem sido as constantes alterações da lei e dos PMDFCI. São inúmeros os casos em que o objeto do concurso e, por isso, o objeto da contratação, ter de ser alterado dada a alteração verificada nas normas e limites definidos na Lei.

Também aqui a estabilidade é um valor essencial à correta programação e execução dos trabalhos.

Por outro lado os prazos de execução dos trabalhos é também estanque, sendo de 15 de março para 1ª intervenção em edificações e 31 de maio para a 1ª intervenção na FGC envolvente às vias rodoviárias. Também aqui se podia ser mais científico e exigir alturas arbustivas e não datas, porque não é a mesma coisa intervir no Minho ou no Algarve e esta imposição de data pode levar a gastos desnecessários se anteriores a épocas chuvosas nos anos em que chove mais tarde, por exemplo.

Quanto à atuação das entidades fiscalizadoras, para além de um excesso de zelo verificado a partir das ocorrências de 2017, nota-se um certo desconhecimento de alguns agentes, em particular, relativamente à informação constante nas tabelas de atributos das FGC, o que tem, no terreno, levantado algumas dificuldades na interpretação da Lei.

Importa também realçar como não menos importante a dificuldade de acesso a terrenos de terceiros que não facilitam o cumprimento da Lei, obstaculizando-o, a par de comportamentos inversos de oportunismo por parte de confinantes e algumas entidades públicas que invocam a lei para conseguirem vantagens das empresas privadas.

5.3. Manual de Boas Práticas para a Gestão de Combustível no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta na rede concessionada

As dificuldades enumeradas neste ponto serviram para o lançamento, no seio da Associação de um Manual de Boas Práticas a implementar na rede concessionada APCAP para a correta gestão de combustível e defesa da floresta contra incêndios.

O Manual foi apoiado na experiência de décadas no lançamento deste tipo de empreitadas e teve em atenção toda a legislação recente publicada, procurando além disso, colmatar as falhas e lacunas detetadas, constituindo um importante contributo para todos os *stakeholders* e agentes envolvidos.

6. MANUAL DE SINALIZAÇÃO TEMPORÁRIA (DOCUMENTOS PRÓPRIOS DAS CONCESSIONÁRIAS COM BASE NO MANUAL DA JAE)

O atual Manual de Sinalização Temporária, cuja origem é de 1998, teve como principal preocupação e objetivo os utentes da via, alertando-os e sinalizando as diversas intervenções/ocorrências que estavam a decorrer, as quais fugiam aos cenários habituais expectáveis de normalidade da circulação.

Estas situações anómalas, justificavam sinalização específica que chamasse a atenção e incutisse no condutor um comportamento preventivo.

Por outro lado, na fase da instalação desta sinalização, têm-se vindo a intensificar a preocupação dos operadores com os colaboradores que instalam a sinalização no local, considerado um meio hostil e perigoso para quem lá trabalha, justamente no momento em que ainda não há sinalização e o comportamento preventivo dos condutores ainda não foi desperto.

Esta nova preocupação, materializada aliás em inúmeros acidentes mortais em várias concessionárias europeias, justifica a revisão da colocação de alguns equipamentos de segurança, nomeadamente em locais de acesso dificultado.

Em paralelo, também temos vindo a constatar um desenvolvimento e colocação no mercado de novos equipamentos de segurança rodoviária, nomeadamente os relativos a sinalização luminosa, os quais dispõem de visibilidade de alcance acrescido, assim como os relativos a equipamentos atenuadores de impacto.

Justifica-se assim, passados estes 20 anos, a atualização do manual de Sinalização Temporária, para que se possam incorporar estes novos equipamentos e seja reforçada a segurança de circulação não só dos utentes mas também de quem instala a sinalização.

As principais preocupações inerentes a esta atualização passarão por:

- Melhor definição e aplicabilidade dos esquemas móveis a determinados trabalhos que impliquem uma menor exposição dos colaboradores e utentes ao risco;
- Equacionar a demora e risco na montagem e desmontagem da sinalização face à duração dos trabalhos respetivos;
- Maior utilização de sinalização móvel em carrinhas e reboques em detrimento da instalação física estática dos elementos na estrada;
- Maior utilização de sinalização luminosa, com capacidade acrescida de visibilidade pelos utentes face aos tradicionais sinais com focos luminosos de baterias;
- A adaptação da dimensão dos painéis utilizados à dimensão das carrinhas que os suportam;
- Utilização de atenuadores de impacto em complemento da sinalização.

Esta revisão carecerá, posteriormente, da envolvimento das várias entidades que em Portugal têm a responsabilidade sobre as várias vertentes da Segurança Rodoviária, esperando que a mesma contribua, efetivamente, para a diminuição da sinistralidade.

7. CONCLUSÕES

A revisão do quadro regulatório aplicável a rodovias tem forçosamente de ser revisitado frequentemente face a diversos constrangimentos atrás enunciados, e que, a título de balanço, se resumem de seguida:

- Desadequação dos critérios técnicos referidos na Lei de Defesa dos Utentes, que impedem o correto desenvolvimento dos trabalhos e prolongam os constrangimentos aos próprios utentes, revelando-se contra producentes;
- Atualização da Lei Geral do Ruído face à nova Diretiva Europeia;
- Clarificação da entrada em vigor da Lei de defesa dos animais, face ao impasse na criação de uma rede de recolha devidamente dimensionada;
- Completamento do quadro legal relativo ao Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, clarificando e regulamento a atuação das entidades gestoras das vias no quadro das suas competências;
- Atualização da regulamentação relativa a sinalização temporária em situações de obras nas vias, adequada às novas tecnologias e equipamentos da estrada e que atentem na defesa dos trabalhos que instalam os equipamentos e implementam os esquemas de desvios temporários.

8. AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem os contributos dados à realização e revisão deste documento à Margarida Sousa Braga e Edgar Carapinha, da Brisa.

9. REFERÊNCIAS

1. A Lei do Direito dos Utentes (Lei 24/2007, de 18 de julho e Decreto-Regulamentar 12/2008 de 18 de junho);
2. O Regulamento Geral do Ruído (Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro);
3. Animais errantes (Lei 276/2001 de 17 de outubro e Portaria 246/2017, de 3 de agosto);
4. Gestão de Combustível no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta (vária legislação);
5. Manual de Sinalização Temporária da JAE