



**O DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIO PORTUGUÊS:  
AS PRIMEIRAS JUNTAS AUTÓNOMAS E O 1º PLANO PORTUÁRIO NACIONAL**

Ana PRATA

Instituto de História Contemporânea

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova de Lisboa

Av. de Berna, 26-C, 1069-061 Lisboa, Portugal

E-mail: [afp@fcs.unl.pt](mailto:afp@fcs.unl.pt)

**RESUMO**

É propósito deste texto equacionar o modo como era entendido, regulado e administrado, nos inícios do século XX, o sector portuário nacional.

O interesse pela temática em apreço justifica-se pela necessidade de conhecimento do passado histórico, económico e social do País, num quadro de alguma ausência de produção científica no âmbito da realidade portuária.

Nos inícios do século XX, os portos eram tidos, simplesmente, como porta de saída e entrada de produtos e gentes, sendo as apostas no seu melhoramento e apetrechamento motivadas pelas circunstâncias. Era-lhes reconhecida importância por estarem ligados com o sector económico-comercial, mas não existia ainda uma percepção 'nacional' e integrada da questão portuária.

Seria apenas em contexto de guerra e pós-guerra, que o País, confrontado com as debilidades e falhas do seu sector portuário, perceberia, finalmente, a necessidade urgente de uma mudança de rumo. Neste contexto, a multiplicação das *Juntas Autónomas dos Portos* que, entre 1914 e 1926, passaram de duas a catorze, tem de ser entendida como uma tentativa de mudança no terreno. E, finalmente, a 30 de Setembro de 1929, o decreto nº 17421, surgia como a concretização, em letra de lei, do que viria a ser a *1ª Fase do Plano Portuário Nacional*.

**A SITUAÇÃO DOS PORTOS MARÍTIMOS NACIONAIS ATÉ 1910**

Nas palavras de Honor Frost, *as a mill is driven by a stream, so a harbour must respond to the sea*<sup>1</sup>.

De facto, as alterações e as novas necessidades que, continuamente, surgem, em termos das relações comerciais e das capacidades das embarcações, exigem que os portos se vão constantemente adaptando, de modo a serem capazes de responder aos novos desafios que essas alterações trazem consigo.

*A modern seaport, just like seaports in the past, survives and flourishes by attracting traffic. If it fails to do so, to a sufficient degree, it is doomed to decline and decay or, at best, to marginalization.*<sup>2</sup> Responder à mudança e fazer parte dela é um dilema constante. *Les progrès accomplis dans le domaine de la navigation maritime et l'importance et l'extension toujours croissantes du commerce mondial ont amené pour ainsi dire tous les ports maritimes (...) à améliorer leurs installations et à les agrandir continuellement*<sup>3</sup>. A não adaptação significava, desde logo, condenar o desempenho económico e comercial de um determinado porto ou *hinterland* portuário.

Contudo, durante largo tempo, sendo as alterações mais lentas e as exigências mais graduais, o teor das intervenções, melhoramentos e construções, em matéria portuária, era simples e monótono. *Grosso modo*, até à Revolução Industrial, o valor dos portos para a economia e para as sociedades era encarado como um dado adquirido, não dando azo a grandes reflexões. E, apenas pontualmente, se apostava no seu melhoramento. A maioria das intervenções levadas a cabo tinha, geralmente, um propósito exacto, visando corrigir uma situação concreta e circunscrita, como por exemplo, a reparação de uma ponte destruída pelos temporais, ou o desassoreamento da barra que ficara bloqueada pelos detritos arrastados nas últimas cheias.

Com os progressivos *aperfeiçoamentos da arte de navegar, os mares, lagos e rios deixaram de ser elementos separadores dos povos para se transformarem na via preferida das suas comunicações*<sup>4</sup>. *As transformações técnicas que acompanham as alterações no processo*

<sup>1</sup> Honor Frost, arqueóloga inglesa. Cf. Honor Frost, "Proto-Harbours of the East Mediterranean". In *Actes du Symposium International Thracia Pontica IV, Sozopol, 1988*, Sofia, Comité de la Culture / Institut de Thracologie / Centre d'Histoire Maritime et d'Archéologie Subaquatique, 1991, p.323.

<sup>2</sup> Cf. Brian Hoyle and David Pinder (Eds.), *European port cities in transition*, Belhaven Press, London, 1992, p. 17.

<sup>3</sup> Cf. Bubendey e Schulze, *Travaux les plus récents exécutés dans les principaux ports maritimes...*, p. 1. Tese apresentada ao X Congresso Internacional de Navegação, realizado em Milão, em 1905.

<sup>4</sup> Cf. Joaquim Marques Esparteiro, *O poder marítimo em presença dos modernos progressos técnicos*, Tip. União Gráfica, Lisboa, 1950, p.5.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

produtivo industrial seguiram, de perto, as verificadas nos transportes marítimos: diminuição do número de barcos à vela; aumento do número e, sobretudo, da tonelagem dos barcos a vapor, mais tarde dos movidos a motor (décadas de 1910 e 1920); substituição dos cascos de madeira pelos de ferro e, a partir de 1880, pelos de aço; (...) construção de barcos especializados em certos tipos de transporte (os frigoríficos, por exemplo)<sup>5</sup>.

Este crescendo de actividade e desenvolvimento marítimos, tinha de ter, obviamente, reflexos no sector portuário. E, de acordo com Emílio Brogueira Dias e Jorge Fernandes Alves, a expressão 'revolução dos portos' aplica-se com propriedade às profundas transformações vividas nos circuitos da navegação internacional nos dois últimos séculos.<sup>6</sup> De facto, tornavam-se evidentes e necessárias as constantes alterações e apostas no melhoramento das infra-estruturas portuárias.

Com o início do século XX, terminava, o tempo dos *portos naturais*, para se ir dando lugar, progressivamente, ao tempo dos *portos artificiais*<sup>7</sup>. Embora muitos portos tradicionais tenham prosseguido as suas actividades, todos os portos começaram a estar sujeitos a grandes e contínuas transformações, num esforço de se enquadrarem nas novas rotas das grandes companhias comerciais e de operarem como plataformas de rotação do comércio externo<sup>8</sup>.

Entre 1880 e 1910, as mudanças foram rápidas e cada vez mais exigentes.

O quadro seguinte apresenta as entradas e saídas de navios, nos portos do País, entre os anos de 1889 e 1901, separando a navegação à vela da de vapor.

**QUADRO 1**  
Entradas e saídas de navios nos portos do continente e ilhas adjacentes

Tipo de Embarcação	1889		1899		1900		1901	
	Nº de Navios	Tonelagem*	Nº de Navios	Tonelagem*	Nº de Navios	Tonelagem*	Nº de Navios	Tonelagem*
Navios a vapor	7 634	8 991 666	10 528	18 609 561	11 767	21 535 300	12 182	22 463 907
Navios de vela	5 630	874 946	9 010	931 424	8 735	1 094 349	9 162	918 195
<b>Totais</b>	<b>13 274</b>	<b>9 866 612</b>	<b>19 538</b>	<b>19 540 985</b>	<b>20 502</b>	<b>22 629 649</b>	<b>21 344</b>	<b>23 382 102</b>

\*Valores expressos em toneladas.

Fonte: Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos de Portugal e Ilhas Adjacentes*, ob.cit., Vol. I, p. 42.

Facilmente se conclui que, nos doze anos decorridos entre 1889 e 1901, o movimento da navegação aumentou bastante, passando-se de uma tonelagem na ordem das 9 866 612 toneladas para 22 629 649, o que representa um aumento para mais do dobro. O número de vapores, entrados e saídos, aumentou também, passando de 7 634 para 11 767, com a respectiva tonelagem média a subir de 1 178 para 1 830 toneladas<sup>9</sup>. No que diz respeito às embarcações à vela, tendo aumentado igualmente o seu número, de 5 649 para 8 735, baixou bastante a tonelagem média, o que evidencia a tendência global do período. Estava a operar-se, progressivamente, a substituição da navegação à vela pelo vapor, ao mesmo tempo que se tendia para uma separação de funções: ficando o vapor tendencialmente ligado à navegação de longo curso e a vela à navegação de cabotagem.

Refira-se, por fim, que a todo este incremento do movimento marítimo correspondeu o aumento do movimento comercial e o crescimento dos rendimentos aduaneiros.

**QUADRO 2**  
Mapa do comércio geral de Portugal (em contos de réis)

ANOS	Importação	Exportação	Totais
1879	38 231	23 303	61 534
1889	51 312	32 843	84 155
1899	66 932	45 095	112 027
1900	75 825	47 031	122 856
1901	73 298	43 756	117 054
<b>Totais</b>	<b>305 598</b>	<b>192 028</b>	<b>497 626</b>

Fonte: Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos de Portugal e Ilhas Adjacentes*, ob.cit., Vol. I, p. 43.

No período antecedente à 1<sup>ª</sup> República havia a ideia de que o desenvolvimento económico do País seria alcançado e viabilizado por meio de uma forte aposta no desenvolvimento das

<sup>5</sup> Cf. Maria Fernanda Alegria, *Organização dos Transportes em Portugal (1850-1910): as vias e o tráfego*, [Texto Policopiado], Tese de doutoramento em Geografia Humana, Universidade de Lisboa, Lisboa, 1987, p.222.

<sup>6</sup> Cf. Emílio Brogueira Dias e Jorge Fernandes Alves, "As transformações portuárias em Portugal: século XX", in HEITOR, Manuel, BRITO, José Maria Brandão de, ROLLO, Maria Fernanda (Coords.), *Momentos de Inovação e Engenharia em Portugal no Século XX. Grandes Temas*, vol. II, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 2004, p. 232.

<sup>7</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 233.

<sup>8</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 232.

<sup>9</sup> Valor médio carregado por cada um dos navios. (Ex: 7634 navios : 8991666 toneladas = 1178 toneladas por navio).



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

comunicações e transportes, potencializando-se, dessa forma, a circulação de mercadorias, pessoas e bens. Acreditava-se que assim, ao mesmo tempo que se estimulava o crescimento da produção, era também potencializada a multiplicação das necessidades económicas e o desenvolvimento do mercado interno nacional.

Contudo, a insuficiência orçamental do Estado português, as parcas receitas, o arcaísmo das instituições, a morosidade dos processos, e a pouco audaz iniciativa privada levaram a que os investimentos feitos, ao nível das obras públicas, estivessem, quase sempre, dependentes de capitais externos e do constante recurso ao crédito e endividamento.

Apesar do crescente déficit, do endividamento externo e do desequilíbrio orçamental, a Regeneração procurou recuperar o País do atraso económico e tecnológico de que este padecia. Contudo, o ultimato britânico, em 1890, a bancarrota portuguesa, em 1891, a depressão económica e financeira, a constante instabilidade dos governos, e desentendimentos vários, não vieram ajudar à alteração do estado de coisas. E, por volta de 1900, apesar dos progressos e avanços efectivamente alcançados, era notório que a distância entre Portugal e o resto das potências industrializadas ainda era grande<sup>10</sup>.

Dentro do que foi possível, fizeram-se avultados investimentos e levaram-se a cabo importantes obras de melhoramento e construção, ao nível das obras públicas nacionais. No tocante ao sector portuário, percebendo-se a importância da localização privilegiada do País, houve também a consciência de que era crucial dotar os portos nacionais das condições e meios necessários ao fomento de relações comerciais externas.

Contudo, muitos foram os desmandos, os descuidos e as demoras. A falta de atenção a que foram votados muitos dos nossos portos teria consequências onerosas para as comunicações e economia nacionais, colocando constantemente em causa, a estabilidade das condições oferecidas pelo sector portuário português, e exigindo reparações e intervenções de emergência, bastante pesadas para os cofres do Estado.

Por seu lado, a carência de elementos básicos, tanto hidrológicos como topográficos, não permitia que se fizesse, com facilidade, um estudo/plano, de grande fôlego e com o rigor necessário, para a valorização e desenvolvimento dos portos nacionais. Nem essa hipótese foi sequer ponderada. As intervenções, nestes anos da monarquia, tinham propósitos circunscritos e focalizados. Apesar de se reconhecer a importância do sector portuário nacional, e a necessidade de conferir aos portos condições que os equiparassem ao que se fazia noutras nações europeias, as ideias e os planos eram delineados caso a caso, porto a porto, notando-se a ausência de uma estratégia global.

A grande preocupação não era desenvolver as estruturas de base para possibilitar ao País melhor enquadramento nas rotas de comércio mundiais, mas antes, atrair, primeiro, o movimento comercial e a navegação, acreditando-se que, pelo desenvolvimento do comércio, os demais sectores económicos e industriais da vida nacional progrediriam e floresceriam. Esta lógica invertida, baseada em 'efeitos de arrastamento', colheu os seus frutos...

O remedeio e a obra de circunstância, sorvedouros dos dinheiros públicos, sem uma estratégia capaz de equacionar a necessidade de desenvolvimento de diferentes portos nacionais, e sem uma aposta, em simultâneo, no desenvolvimento da marinha mercante e das comunicações internas, tiveram limitado alcance.

Se, de facto, é *pelo comércio que as nações mais se enriquecem*<sup>11</sup>, é crucial assegurar-lhe condições, apostando, desde logo, no melhoramento das infra-estruturas portuárias nacionais.

A história dos melhoramentos portuários nacionais é, pois, uma história repleta de ambições, indecisões e dificuldades<sup>12</sup>.

Muitas das propostas e projectos, e, sobretudo, muitas das ausências e não decisões, não passaram despercebidas, gerando, efectivamente, algum alarido, na imprensa<sup>13</sup>, na *Revista de Obras Públicas e Minas*, e na própria Câmara dos Senhores Deputados<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Sobre este assunto leia-se: Jaime Reis, "A industrialização num país de desenvolvimento lento e tardio: Portugal, 1870-1913", *O Atraso Económico Português, 1850-1913*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 1993; e também Maria Fernanda Rollo, "Engenharia e história: percursos cruzados", in José Maria Brandão de Brito, Manuel Heitor e Maria Fernanda Rollo (Coords.), *Engenho e obra: uma abordagem à história da Engenharia em Portugal no século XX*, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 2002, pp. 31-55.

<sup>11</sup> Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, *ob.cit.*, Vol. I, p.25.

<sup>12</sup> Para maior desenvolvimento sobre esta questão consulte-se: Ana Prata, *Políticas Portuárias na 1ª República (1880-1929)*, Dissertação de Mestrado em História Contemporânea, [Texto Polycopiado], Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2008.

<sup>13</sup> São, por exemplo, publicados vários artigos acerca das obras no porto de Leixões e no Douro, no *Comércio do Porto*, no jornal *O Debate* e na *Gazeta dos Caminhos-de-ferro de Portugal e Hespanha*, entre 1886 e 1892.

<sup>14</sup> Durante a década de oitenta do século XIX, foi largamente debatida a questão do melhoramento do porto de Lisboa, nas suas várias fases: o problema do concurso público, a adjudicação ao empreiteiro Hersent, e a constituição da Exploração do Porto de Lisboa (E.P.L.); igualmente importante, foi a questão da adaptação de Leixões a porto de abrigo, e a acesa oposição que contra essa solução fazia a cidade do Porto.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

Neste contexto, a *Revista de Obras Públicas e Minas*, entre 1870 e 1910, é, talvez, uma das melhores fontes para percebermos as preocupações e tentativas de solução que, sucessivamente, iam sendo apresentadas. Cremos mesmo, que se pode olhar para esta *Revista* como um barómetro da importância que era atribuída ao sector portuário. De facto, até 1910, os textos e assuntos que dominavam as suas publicações estavam relacionados com a situação e os problemas dos portos nacionais<sup>15</sup>. E vários dos projectos, planos e pareceres que sucessivamente foram sendo elaborados sobre os portos portugueses tiveram também publicação assegurada<sup>16</sup>. Pensamos que, no mínimo, a importância dada a tais assuntos evidenciava uma consciência do interesse fundamental do sector portuário. Embora, na prática, poucos tenham sido os resultados das intervenções portuárias nacionais, esta publicação acabou por representar uma chamada de atenção, da classe engenheira portuguesa e do demais público leitor, para a situação portuária do País.

De referir, são também os vários relatos, igualmente publicados, de viagens de estudo efectuadas a portos estrangeiros<sup>17</sup>. Procuravam apreender-se novos procedimentos e adquirir-se novas competências, para potenciais aplicações, a casos semelhantes, em território nacional. Por aqui se percebe que existia a consciência da necessidade de melhorar os portos, e que se seguia, também, o que ocorria no estrangeiro.

Não obstante, uma coisa é a consciência da importância de dotar os portos das condições necessárias ao seu regular funcionamento, outra coisa, completamente diferente, é haver a consciência da impreteribilidade de definição de uma estratégia nacional de actuação, coordenando esforços, definindo prioridades e perspectivando investimentos com a garantia e a segurança da sua rentabilidade futura. Isto, de facto, não existia ainda.

Nestes tempos, os portos eram tidos, simplesmente, como porta de saída e entrada de produtos e gentes, sendo as apostas no seu melhoramento e apetrechamento motivadas pelas circunstâncias. Era-lhes reconhecida importância por estarem ligados com o sector comercial do País, mas ainda não havia uma percepção 'nacional' e integrada da questão portuária. Reconhecia-se a necessidade de 'reparar', mas não a de 'coordenar' ou 'planear'.

Neste contexto, de tentativa de melhoramento dos portos nacionais, é importante sublinhar o crucial papel que, em todo o processo, tiveram os engenheiros portugueses. De facto, neste período, houve uma progressiva assunção, por parte do Estado, quanto à indispensabilidade da participação dos engenheiros portugueses na *definição e condução das políticas de desenvolvimento do País*<sup>18</sup>.

O apelo constante à engenharia portuguesa actuou como derradeiro impulso ao seu desenvolvimento. A criação do Corpo de Engenharia Civil e Auxiliares, em 1864<sup>19</sup>, e a constituição, em 1869, da Associação dos Engenheiros Cívicos Portugueses, possibilitaram, por um lado, uma progressiva consciencialização da importância do papel do engenheiro na prossecução do desenvolvimento material do País, e, por outro lado, permitiram a definição de um espaço específico de partilha de conhecimentos e divulgação de saberes. Deste modo, ia-se assistindo ao desenvolvimento de um grupo especializado, ligado ao trabalho técnico<sup>20</sup>.

Na verdade, a Regeneração, *ao considerar o universo técnico como meio privilegiado de implementação da sua política desenvolvimentista, (...) traz para a ribalta a figura do engenheiro empenhado, através da sua proficiência profissional*<sup>21</sup>. E de facto, *pela sua capacidade e vontade de intervenção nas estruturas materiais do País, os engenheiros oitocentistas ajudaram a traçar as linhas de uma nova mentalidade que confiava na ciência e*

<sup>15</sup> Veja-se, por exemplo: "Portos de mar no século XX", in *Revista de Obras Públicas e Minas*, Tomo XXXI, nºs 370-372, Outubro-Dezembro, 1900, pp. 418-430; "Melhoramentos do porto de Lisboa. Proposta de H. Hersent no concurso para as obras dos melhoramentos do porto de Lisboa", in *Revista de Obras Públicas e Minas*, Tomo XVIII, nºs 211-212, Julho-Agosto, 1887, pp. 244-245; John Coode, "Memória do Engenheiro Sir John Coode sobre o porto de Leixões e barra do Douro", in *Revista de Obras Públicas e Minas*, Tomo XIII, nºs 150-151, Junho-Julho, 1882, pp. 217-237.

<sup>16</sup> Leia-se: "Parecer da Comissão nomeada por Portaria de 29 de Março de 1882 sobre o tipo dos molhes e sistema de construção a adoptar para o porto artificial de Leixões", in *Revista de Obras Públicas e Minas*, Tomo XIII, nº 156, Dezembro, 1882, pp. 573-595; "Parecer da Junta Consultiva de Obras Públicas e Minas sobre os projectos dos melhoramentos do porto de Lisboa e pareceres em separado", in *Revista de Obras Públicas e Minas*, Tomo XVIII, nºs 209-210, Maio-Junho, 1887, pp. 184-201.

<sup>17</sup> Veja-se: Manuel Afonso de Espregueira, "Missão de Estudo ao porto de Antuérpia", in *Revista de Obras Públicas e Minas*, Tomo XVIII, 1887, nºs 209-210, Maio-Junho, pp. 125-166; nºs 211-212, Julho-Agosto, pp. 205-243; Adolfo Loureiro, *Estudos sobre alguns portos comerciais da Europa, Ásia, África e Oceânia e sobre diversos serviços concernentes à engenharia civil*, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1885.

<sup>18</sup> Cf. Maria Fernanda Rollo, "Engenharia e história: Percursos Cruzados", in *ob.cit.*, p. 32.

<sup>19</sup> Extinto em 1868.

<sup>20</sup> Sobre este assunto leia-se: Maria Paula Diogo e Ana Cardoso de Matos, "Jogos de identidade. Dois séculos na formação e na prática dos engenheiros portugueses (séculos XVIII-XIX)", in *Momentos de Inovação e Engenharia...*, Vol. I, *ob.cit.*, pp.180-199; Maria de Lurdes Rodrigues, "O papel social dos engenheiros", in *Momentos de Inovação e Engenharia...*, Vol. I, *ob.cit.*, pp.82-107; Sérgio Grácio, "Notas sobre a emergência e a consolidação do ensino da engenharia", in *Momentos de Inovação e Engenharia...*, Vol. I, *ob.cit.*, pp.230-239; e Maria Fernanda Rollo, "Engenharia e história: Percursos Cruzados", in *Engenho e Obra...*, *ob.cit.*, pp. 31-55.

<sup>21</sup> Cf. Maria Paula Diogo e Ana Cardoso de Matos, "Jogos de identidade...", in *ob.cit.*, Vol. I, p.199.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

na técnica como os pilares do progresso<sup>22</sup>. Maria Paula Diogo e Ana Cardoso de Matos consideram mesmo que foi no século XIX que se operou a decisiva afirmação da figura do engenheiro não militar em Portugal.<sup>23</sup> O tradicional perfil híbrido (militar e civil) do engenheiro português torna-se, pois, cada vez menos adequado à realidade portuguesa. Com a progressiva identificação do processo de modernização de Portugal com a execução de grandes obras públicas, a engenharia civil (no sentido de não militar) autonomizou-se, tomou consciência da sua especificidade e começou a sedimentar uma identidade própria.<sup>24</sup>

Porém, em Portugal, o ensino de engenharia fora da esfera militar, ocorreu tardiamente, comparativamente a outros países, razão pela qual vários engenheiros portugueses complementavam a sua formação<sup>25</sup> no estrangeiro, nomeadamente na Escola de Pontes e Calçadas de Paris. Não obstante, esta formação, no estrangeiro, abrangia um grupo restrito de engenheiros portugueses, continuando a sentir-se a falta de uma formação específica na área da engenharia civil<sup>26</sup> em território nacional. Lacuna que apenas foi preenchida, já no período da Iª República, com a criação do Instituto Superior Técnico<sup>27</sup>, em 1911.

De qualquer das formas, o século XIX modificou, profundamente, a estrutura e o papel do engenheiro em Portugal<sup>28</sup>. E, de resto, o teor das intervenções e melhoramentos nos portos nacionais, tributários das capacidades da engenharia, foi reflectindo as evoluções que, simultaneamente, ocorriam no quadro da engenharia nacional<sup>29</sup>.

\* \* \*

A obra portuária é, na verdade, um processo de continuidade, em que umas obras, mesmo quando terminadas, para além de serem eventualmente reversíveis ou se tornarem insuficientes, solicitam novas obras, independentemente do grau de execução dos planos anteriores.<sup>30</sup> É esta, de facto, a essência do problema, ou inconveniente, do sector portuário: a necessidade constante de investimento e atenção.

Nos portos portugueses, entre 1880 e 1910, foram enormes as quantias investidas. Porém, esses investimentos não foram, muitas das vezes, realizados do melhor modo. Por um lado, os projectos apresentados e executados raramente assentavam em bases sólidas de investigação e conhecimento do funcionamento dos regimes de ventos e marés, o que, repetidas vezes, se revelou ser um erro fatal. Por outro lado, reconhecendo-se essa lacuna, apostava-se, frequentemente, em construções de cariz temporário e precário, que seriam substituídas, assim que se tivessem concluído esses estudos de base. Acontece, porém, que esses estudos se arrastavam, muitas vezes, por longas décadas, ficando o porto dotado de construções frágeis, que exigiam infindáveis reparos. E assim, na conservação destas obras temporárias, acabavam por ser despendidos muito mais capitais, sem nunca chegar o porto a estar dotado das condições de que necessitava.

Maria Fernanda Alegria defende que a intervenção do Estado português no sector portuário se fez de forma indirecta, sendo a construção portuária portuguesa deixada à iniciativa privada<sup>31</sup>. Porém, se de facto foram aprovadas algumas propostas de privados<sup>32</sup>, e concedidas construções em alguns portos, não era esse o regime geral. Apresentados os projectos, avaliada a sua operacionalidade pelo Conselho Superior de Obras Públicas e Minas, feitas adaptações e reparos, e definido o orçamento, a obra era, geralmente, confiada ao engenheiro director do porto, à Circunscrição Hidráulica respectiva, a um engenheiro especialmente nomeado, ou à Junta Administrativa do porto, na eventualidade de este possuir uma.

<sup>22</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>23</sup> *Idem, ibidem*, p.187.

<sup>24</sup> Cf. Ana Cardoso de Matos, Maria Luísa Santos, Maria Paula Diogo, "Obra, engenho e arte nas raízes da engenharia em Portugal", in *Momentos de Inovação e Engenharia...*, Vol. II, *ob.cit.*, p. 20.

<sup>25</sup> Lembremos também, neste ponto, as viagens e missões de estudo a portos estrangeiros de alguns engenheiros portugueses, e os contactos estabelecidos e mantidos com associações estrangeiras congêneres da Associação dos Engenheiros Cívicos Portugueses.

<sup>26</sup> Cf. Ana Cardoso de Matos, Maria Luísa Santos, Maria Paula Diogo, "Obra, engenho e...", in *ob.cit.* Vol. II, p. 15.

<sup>27</sup> O qual se constituiu como «(...) marco decisivo na afirmação do ensino da engenharia, pela qualidade do ensino e pelos métodos pedagógicos e avaliativos que aí foram introduzidos». Cf. Ana Cardoso de Matos, Maria Luísa Santos, Maria Paula Diogo, "Obra, engenho e...", in *ob.cit.* Vol. II, p. 18.

<sup>28</sup> *Idem, ibidem*, p. 20.

<sup>29</sup> E também internacional. De referir que o protagonismo do escol de engenheiros nacionais se irá manter no período seguinte, como vemos nos capítulos subseqüentes.

<sup>30</sup> Cf. Emílio Brogueira Dias, e Jorge Alves, "As transformações portuárias em Portugal: século XX", in *ob. cit.*, p. 245; J. V. Mendes Guerreiro, "Notícia sobre as obras públicas na Holanda", in *Revista de Obras Públicas e Minas*, Tomo X, nºs 116-117, Agosto-Setembro, 1879, pp. 383-392.

<sup>31</sup> «(...) a intervenção do Estado, se bem que indirecta (a construção da infra-estrutura portuária foi deixada à iniciativa privada estrangeira), fez-se no sentido de favorecer alguns portos e, por isso, também os seus hinterlands.» In Maria Fernanda Alegria, *A organização dos transportes em Portugal (1850-1910): as vias e o tráfego*, *ob.cit.*, p.212.

<sup>32</sup> Lembremos a concessão feita, em 1889, à Companhia das Docas e Caminhos-de-ferro Peninsulares para a construção do porto comercial de Leixões, ou as dragagens autorizadas no Guadiana à Sociedade *Mason and Barry limited*, exploradora das minas de São Domingos, por volta de 1895. Ambos os casos sem grandes resultados.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

Em obras de maior monta, porém, era usual recorrer-se ao sistema de empreitadas, por meio de concurso público<sup>33</sup>, as quais podiam ser entregues a empreiteiros e construtores, nacionais ou estrangeiros. Estes obtinham a construção e exploração, por período determinado de tempo, do porto cujo melhoramento se propunham efectuar, mas todos os processos decorriam sob controlo e fiscalização estatal, devendo quaisquer alterações, no plano ou no orçamento, ser submetidas a aprovação do Governo. Não se deixou, portanto, a construção dos portos nacionais à iniciativa privada, e mesmo a exploração dos serviços portuários estava sob alçada do Estado<sup>34</sup>. Considerava-se inclusivamente que, pela insegurança e incerteza associadas aos resultados das obras portuárias, estas não deviam ser entregues a privados, pois estes, em face de contrariedades e gastos imprevistos, não raras vezes, abandonavam as construções, onerando-se os cofres do Estado.<sup>35</sup> Deviam os governos ser muito cautelosos em fazer concessões que só se pedem muitas vezes com o fim de explorar aqueles que, pelo risco em que vêem os seus mais caros interesses, estão sempre dispostos a apoiar os que, falando-lhes mais ao coração do que à razão, lhes prometem o remédio para os males que sofrem<sup>36</sup>.

Refere ainda Maria Fernanda Alegria que, durante este período, não houve decisões concertadas para o conjunto dos portos, tendo apenas Lisboa e Leixões (e, até ao começo das obras neste porto, a barra do Douro) beneficiado de intervenções com algum significado<sup>37</sup>.

De facto, os portos para os quais se elaborou maior número de planos e que maior polémica geraram, foram, respectivamente, o porto da capital e o porto da segunda mais importante cidade do País, o Douro. Não se podia esperar que fosse de outro modo. Era no *hinterland* destes dois portos que se concentravam os principais negócios, comércio e indústria e, também, onde se encontravam os mais fortes *lobbies*.<sup>38</sup> No entanto, tal não significa que houvesse uma estratégia definida de investimento, ou que se privilegiassem as construções e melhoramentos apenas nos portos mais importantes.<sup>39</sup> Antes pelo contrário. Lembremos, neste ponto, a oferta de elaboração de um projecto para dois portos algarvios, à escolha do Governo português, feita pelo engenheiro John Rennie, e a subsequente resposta do Governador Civil do distrito. Reconhecia este, que os portos de Portimão e Vila Real de Santo António eram os mais importantes, ao nível da costa algarvia; contudo, a escolha do melhoramento não recaiu sobre eles, mas sobre Tavira e Faro. Achando-se que Portimão e Vila Real tinham, ainda, condições suficientes para rivalizar, comercialmente, com os outros portos, não se julgou necessário investir neles naquela altura.<sup>40</sup>

Os melhoramentos feitos nos portos portugueses, é importante referir, tinham relação com o movimento marítimo (longo curso ou cabotagem) que estes apresentavam. Se mais frequentado era o porto, mais depressa as suas estruturas se revelavam inadequadas, sendo necessário levar a cabo alguns reparos e obras. Esta situação podia conduzir a um ciclo vicioso, levando a que se apostasse, sucessivamente, nos mesmos portos. Contudo, embora muitos dos investimentos tenham sido realizados em Lisboa e Douro-Leixões, em parte por serem estes que atraíam também maior movimento marítimo e embarcações estrangeiras de maiores dimensões, o facto de o País não apresentar uma rede de comunicações internas estruturada e apurada, levou a que os outros portos nacionais mantivessem algum protagonismo, tendo o papel, mais ou menos assumido, de assegurar as comunicações.

\* \* \*

Em 1901, o estudo realizado pelo Engenheiro Adolfo Loureiro, encomendado pelo Ministério das Obras Públicas, de que resultou a obra *Os Portos Marítimos e Ilhas Adjacentes*, visava capacitar o Governo do conhecimento do que nos portos nacionais se havia feito e faltava fazer ainda. *Para o Governo se habilitar a resolver o que em cada um dos nossos portos há a fazer, carecia do conhecimento do seu passado, das suas condições náuticas, dos recursos que oferecem, das obras que lhe têm sido feitas e das despesas em que têm importado, bem como daquelas de que ainda carecem e do seu estado. Só com estes conhecimentos poderá resolver com acerto e conveniência para o País.*<sup>41</sup> Ou seja, pelo menos até 1904, data de início da publicação da obra de Adolfo Loureiro, tal conhecimento não existia.

<sup>33</sup> Recorde-se o caso da empreitada geral do porto de Lisboa, entregue a Hersent.

<sup>34</sup> Cf. Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, *ob.cit.*, Vol. II, pp. 191-193.

<sup>35</sup> Adolfo Loureiro repete, inúmeras vezes, esta ideia ao longo da sua obra, *Os Portos Marítimos de Portugal e Ilhas Adjacentes*, *ob.cit.*

<sup>36</sup> Cf. Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, *ob.cit.*, vol. IV, p. 205.

<sup>37</sup> Maria Fernanda Alegria, "A organização portuária portuguesa e a sua evolução de 1848 a 1910", *in art.cit.*, p.21.

<sup>38</sup> Associação Comercial de Lisboa, Associação Comercial do Porto, Companhia dos vinhos do Douro, agremiações de comerciantes e industriais...

<sup>39</sup> Maria Fernanda Alegria considera, contudo, que uma *aparente ausência de política é também política - de concentração da circulação marítima em dois portos, de omissão para os restantes*. *In* Maria Fernanda Alegria, "A organização portuária portuguesa e a sua evolução de 1848 a 1910", *in art.cit.*, p. 21.

<sup>40</sup> Cf. Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, *ob.cit.*, Vol. IV, pp. 204-207.

<sup>41</sup> Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, *ob.cit.*, Vol. I, p.57.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

Nas vésperas da implantação da República, o desenvolvimento dos portos portugueses estava, por assim dizer, num estágio embrionário. Tinham começado a dar-se os primeiros grandes passos no sentido da criação de portos *modernos*<sup>42</sup>. Mas muito havia ainda a fazer.

Por volta de 1910, as queixas em relação a muitos dos portos nacionais continuavam a reportar-se a questões elementares: assoreamentos, desconhecimento do regime de ventos e marés, necessidade de quebraamento de pedras e rochas, construção de cais para atracagem de navios, instalação de faróis e balizagem, reparações de estragos causados por mau tempo ou cheias... As intervenções continuavam a ser efectuadas de forma circunstancial, conquanto se revelassem infrutíferas, sorvedouras de dinheiros públicos e impeditivas do desenvolvimento de um sector portuário verdadeiramente *moderno*. A principal preocupação ao nível portuário não tinha ainda passado a ser o apetrechamento do porto, capaz de o habilitar a trocas e transacções rápidas; continuava, antes, a temer-se a destruição dos molhes no Inverno seguinte.

*É então caso para perguntar: como se planeava e projectava um porto, ou alguma das suas infra-estruturas competentes, nos começos do século XX? (...) das metodologias ainda em uso por alturas de 1900 dois aspectos merecerão, em especial, ser sublinhados: o avanço faseado e cauteloso, aprendendo com a própria solução à medida que era posta em prática, e a analogia com “casos de estudo” conhecidos.*<sup>43</sup>

Todavia, é preciso notar que, nos finais do século XIX, a engenharia portuária portuguesa, e a de qualquer outro país, não dispunha ainda de meios de avaliação prévia do grau de tranquilidade duma bacia portuária criada por obras de abrigo, situação que, aliás, se manteve pelas primeiras décadas do século seguinte<sup>44</sup>. E Portugal tinha, em praticamente todos os seus portos, que se deparar com uma dificuldade suplementar: a confluência de correntes marítimas com correntes fluviais. Este facto não justifica o estado do sector portuário português no final do período monárquico, mas ajuda a compreender as dificuldades, os erros e as sucessivas tentativas.

### ADMINISTRAÇÃO E EXPLORAÇÃO PORTUÁRIA: UMA OBRIGAÇÃO DO ESTADO?

Os portos constituem propriedade do Estado. Contudo, dependendo das opções políticas e económicas de cada nação, o Estado pode optar por explorá-los e administrá-los de forma directa, ou pode ceder essas prerrogativas, mediante um variável conjunto de condições, a corporações locais, a entidades privadas, ou criar instituições de cariz público especialmente designadas para esse efeito.

Decidindo-se por um regime de exploração portuária operado directamente pelo Estado, as competências e funções podem estar concentradas num único órgão do poder central ou dispersas por vários órgãos. A administração dos serviços portuários pode, por exemplo, estar dependente de um só ministério, ou dispersa pelos Ministérios da Marinha, Obras Públicas, Finanças, ou Justiça.

No X Congresso Internacional de Navegação, realizado em Milão, em 1905, foi abordada a questão dos sistemas de administração portuária, concluindo-se que, independentemente de serem os portos directamente administrados pelo Estado ou cedida essa prerrogativa a ‘terceiros’, a melhor forma a adoptar para administrar um porto era a unidade directiva. Citando-se, como exemplo, o caso do porto de Veneza, o qual, tendo as suas funções e competências entregues a diferentes órgãos e ramos do poder central, possuía uma comissão, formada pelos directores de todos os serviços portuários, encarregada de dirigir o porto. Desta forma, tentava assegurar-se a unidade administrativa e procuravam consertar-se os diversos interesses em presença, tomando-se decisões colectivamente assumidas, visando sempre o melhor funcionamento e desempenho do porto, dos seus serviços e actividades.

Se é certo que a centralidade das capacidades decisórias, possibilita, normalmente, uma administração profícua, rápida e eficaz, é também certo que, outras opções podem ser igualmente eficazes, ou ter mesmo melhores resultados. Tudo irá depender do contexto em que se insere o porto, das realidades que o circundam, e das oportunidades que forem potenciadas ou descuidadas.

A administração efectuada directamente pelo Estado não é garantia de eficácia, podendo antes revelar-se improfícua, e conduzir, em última instância, a um estágio de completa

<sup>42</sup> Referimo-nos às grandes obras levadas a cabo nos portos de Leixões e Lisboa.

<sup>43</sup> Cf. Ildeberto Mota Oliveira, “Engenharia costeira e portuária”, in HEITOR, Manuel, BRITO, José Maria Brandão de, ROLLO, Maria Fernanda (Coords.), *Momentos de Inovação e Engenharia, em Portugal no século XX. Grandes Temas*, Vol. II, *ob.cit.*, p. 295.

<sup>44</sup> *Idem, ibidem*, p. 296.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

ineficiência. A complexidade, a burocratização, e os sistemas de precedências entre os diferentes órgãos estatais podem travar a pretendida unidade administrativa, e levar à morosidade das decisões e execução.

Por outro lado, sendo os portos administrados directamente pelo Estado, quaisquer despesas de construção, apetrechamento, melhoramento e manutenção dos portos são suportadas por toda a nação. Situação com óbvias desvantagens. Tomemos como exemplo um porto de natureza regional, administrado pelo Estado; os seus encargos serão suportados por todo o país, mas o esforço e verbas aplicadas, não serão, obviamente, proporcionais à utilidade dos seus serviços, no contexto da economia nacional.

Outro inconveniente, é o facto de o Estado ter de iniciar, muitas vezes em simultâneo, diferentes obras em diferentes portos, obras que são, por norma, bastante dispendiosas. Acrescentemos a isto, as constantes queixas e exigências da população, requerendo pequenos arranjos e verbas para alguns reparos circunstanciais, e facilmente se percebe a grande dispersão de despesas com que se depara o Estado. *Em lugar de se estabelecer uma concentração de esforços no melhoramento de um número limitado de portos com condições de progresso e expansão económica e das quais havia a esperar resultados seguros para a economia nacional, o Estado muitas vezes dispersa a sua atenção e as suas receitas por um grande número de portos, ficando a maior parte das vezes incompletas as respectivas obras de arte e apetrechamento.*<sup>45</sup>

Acabam, assim, por se realizar obras onde não eram absolutamente indispensáveis, deixando, muitas vezes, de se fazer outras absolutamente necessárias. E, com esta dispersão, raramente as despesas correspondem ao incremento económico que delas resultam.

Não esqueçamos também que o Estado tem muitos outros encargos além daqueles originados pelo sector portuário. E os dinheiros públicos disponíveis, não raras vezes, são insuficientes para todas as faltas e urgências.

A agudizar este cenário, refira-se que as despesas com a manutenção e melhoramento dos portos, além de enormes, são constantes. *São quase sempre necessárias obras e reparações para adaptar os portos (...) às necessidades cada vez maiores do tráfego marítimo.*<sup>46</sup> Deparando-se o Estado, como muitas vezes sucede, com parcas disponibilidades financeiras, as complicações de ordem administrativa, para obter o capital necessário, atrasam também as realizações de obras, prejudicando o sistema portuário e toda a economia do país.

A respeito destas questões, citemos Georges Simon, que, reflectindo sobre o estado de desorganização e atraso dos portos franceses, em 1908, questiona os motivos que haviam conduzido a tal estado de coisas: *Est-ce par incapacité, par ignorance de tout ce qui interesse la mer? Oh! Ce n'est pas que nous n'ayons rien fait, loin de là; nous avons, depuis 1870, dépensé des sommes énormes, pas loin d'un milliard, pour l'amélioration de nos ports! Seulement, pour donner satisfaction, dans la mesure du possible, à tous les appétits, à toutes les demandes, à toutes les exigences, on a réparti ces fonds sur tous les ports, au lieu de les dépenser, comme il eût fallu le faire, en grande partie sur quelques-uns (...).*<sup>47</sup>

Para obviar aos inconvenientes e entraves que podem surgir de uma administração portuária feita pelo Estado, em diferentes portos de diferentes países, começou a adoptar-se, entre os finais do século XIX e os primeiros anos do século XX, o regime de autonomia administrativa<sup>48</sup>. Manuel de Sousa Machado Júnior, no relatório da sua comissão de estudo, apresentado à Junta Autónoma das Obras da Cidade do Porto, em 1913, refere mesmo que *a vantagem essencial, evidente e imediata destas administrações, quando judiciousa e completamente organizadas e auxiliadas por leis convenientes, consiste em assegurar a cooperação de todos os interessados num fito comum, congregando todos os esforços anteriormente dispersos, e quase sempre em conflito ou hostilidade latente, reanimando boas vontades desalentadas e despertando todas as inteligências e iniciativas entorpecidas por um sistema centralizador, manifestamente contrário ao fomento dos portos comerciais*<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Cf. Moses Bensabat Amzalak, *Portos Comerciais, ob.cit.*, p.151.

<sup>46</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>47</sup> Georges Simon, *Les Ports de Commerce*, Tomo I, Chambre Française de Commerce et Industrie de Bruxelles, Imp. des Travaux Public, Bruxelas, 1908, pp.4-5.

<sup>48</sup> Espanha e Inglaterra terão sido, porventura, as duas nações mais precoces ao nível da adopção deste sistema administrativo. A exploração comercial das docas inglesas foi entregue, desde cedo, a várias companhias: West India Dock Company (1799), London Dock Company (1800), East India Dock Company (1803); e em Espanha, alguns dos principais portos foram entregues a *Juntas de Obras*, tendo sido criada a primeira entidade deste tipo em 1868 para o porto de Barcelona.

<sup>49</sup> Cf. Manuel de Sousa Machado Júnior, *Portos Marítimos, Relatório do Engenheiro Manuel de Sousa Machado Júnior, Director dos Serviços do porto do Douro, apresentado à Junta Autónoma das Obras da Cidade, em 31 de Dezembro de 1912, sobre a sua comissão de estudo a diferentes portos estrangeiros*, Junta Autónoma das Obras da Cidade, Oficinas do Comércio do Porto, Porto, 1913, p. 71.





## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

De facto, legar a administração portuária a organizações locais, mais próximas da realidade e vivências do porto, pode revelar-se uma importante mais-valia, pelo melhor conhecimento que estas conseguem ter das suas necessidades, debilidades e qualidades.<sup>50</sup>

Contudo, a *autonomia no mais amplo significado não existe*<sup>51</sup>, o Estado não aliena os portos. A ideia que a expressão *autonomia* comporta é a da *concentração de todas as funções que o Estado pode delegar numa única instituição que regula e superintende a exploração portuária*.<sup>52</sup> Seguindo a terminologia de Moses Amzalak, se o Estado não tiver qualquer ingerência ou representação na administração do porto, apesar de continuar a assegurar a fiscalização das actividades/realizações, estamos perante uma autonomia de tipo *completo*. Contudo, se o Estado participar, fazendo-se representar nos trabalhos administrativos, trata-se de uma autonomia de tipo *misto*.

A administração autónoma pode ser feita de três formas: 1) pode ser entregue a competência de administrar e explorar o porto a corporações locais, e conforme o que for estabelecido, podem estas receber maiores ou menores apoios financeiros da parte do Estado; 2) podem ser criadas instituições públicas, especialmente dedicadas à administração e exploração do porto, implicando, contudo, esta opção, uma maior dependência destas face ao orçamento de Estado; 3) finalmente, pode também optar-se por entregar os encargos de administração e exploração do porto a empresas privadas, definindo-se, previamente, o modo de articulação entre estas e o Governo, bem como o seu funcionamento financeiro, que, em todo o caso, será sempre mais autónomo, dependendo em menor escala dos dinheiros públicos.

### ADMINISTRAÇÃO DE PORTOS NO ESTRANGEIRO<sup>53</sup>

Seguindo Adolfo Loureiro, um exemplo de administração e exploração portuária efectuada por intermédio de corporações locais, na viragem do século XIX para o século XX, era a Holanda, onde a administração dos portos pertencia aos respectivos municípios<sup>54</sup>. O Estado holandês apenas intervinha para dar sanção às medidas de ordem geral. Eram os municípios holandeses que proviam às despesas de manutenção dos respectivos portos, dispendo, para tal, não só da sua receita ordinária, mas também de impostos especiais<sup>55</sup>.

Por seu lado, as companhias das docas inglesas são exemplos típicos de exploração de portos por empresas privadas, havendo, geralmente, autonomia administrativa e financeira. A *Port of London Authority*, por exemplo, criada em 1908, era uma entidade com autonomia completa, tendo apenas algumas obrigações, como a constituição de um fundo de reserva até um milhão de libras, e a publicação anual dos seus orçamentos e balanços. A ingerência estatal era bastante reduzida.

Noutros portos ingleses, vigorava também a autonomia administrativa, estando a exploração portuária entregue a *port authorities* e a *harbour boards*<sup>56</sup>. Havia ainda alguns portos e docas inglesas que se encontravam a ser explorados por companhias ferroviárias<sup>57</sup>.

Em França, ao nível da administração portuária, os serviços e as competências estavam distribuídos por diversas instâncias e repartições do poder central. Contudo, porque não se conseguiu alcançar a unidade administrativa, todo o sistema acabou por se revelar inviável.

Apercebendo-se o Estado francês de que não tinha capacidade prática para explorar e administrar todos os seus portos, decidiu apostar num sistema diferente: autonomia administrativa.

Até 1879, o Estado francês tinha a seu cargo todas as despesas de melhoramento dos portos. No entanto, as reduções orçamentais a que teve de fazer face, a partir de 1884, levaram a que o Estado tivesse de recorrer a subsídios e avanços de capital por parte das Câmaras de Comércio, das *Villes*, e dos *Départements*<sup>58</sup>. E o que começou como recurso

<sup>50</sup> Adolfo Loureiro e Moses Bensabat Amzalak defendem também esta ideia. Veja-se: Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, Vol. III, parte II, *ob.cit.*, pp. 306-318; e também Moses Bensabat Amzalak, *Portos Comerciais, ob.cit.*, pp. 149-170.

<sup>51</sup> Cf. Moses Bensabat Amzalak, *Portos Comerciais, ob.cit.* p.152.

<sup>52</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>53</sup> Para maiores esclarecimentos sobre este tema veja-se: Adolfo Loureiro, *Estudos sobre alguns portos comerciais da Europa, Ásia, África e Oceânia e sobre diversos serviços concernentes à engenharia civil*, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1885, páginas diversas; Moses Bensabat Amzalak, *Portos Comerciais, ob.cit.*, pp. 153-169; e ainda Manuel de Sousa Machado Júnior, *Portos Marítimos...*, *ob.cit.*

<sup>54</sup> «*Conquanto as administrações municipais não pareçam as mais convenientes, na Bélgica e na Holanda, tanto em Anvers, como em Rotterdam e Amsterdam, estas administrações têm merecido elogios.*» in Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, Vol. III, parte II, *ob.cit.*, p.316.

<sup>55</sup> Cf. Moses Bensabat Amzalak, *Portos Comerciais, ob.cit.*, pp.161-162.

<sup>56</sup> A administração do porto de Liverpool, por exemplo, foi confiada a uma corporação local denominada *Mersey docks and harbour Board*, instituída em 1858.

<sup>57</sup> Era este o caso verificado em algumas docas do porto de Birkenhead, as quais eram administradas por companhias ferroviárias como a *London and North Western Railway Company*.

<sup>58</sup> Cf. Quinette de Rochemont, *Compte rendu des Travaux les plus récemment exécutés dans les principaux ports maritimes de France*, Impr. des Travaux Publics, Bruxelas, 1905, pp. 10-11. Tese apresentada ao X Congresso Internacional de Navegação, realizado em Milão, em 1905.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

excepcional, acabou por transformar, progressivamente, o regime de administração e exploração dos portos franceses.

Pelo artigo 15<sup>o</sup> da lei de Abril de 1898, as Câmaras de Comércio têm o direito de ser concessionárias de obras públicas, e em especial das que dizem respeito ao sector portuário. *As Câmaras de Comércio em França estão tomando um lugar importante na gerência dos portos verificando-se o salutar princípio dos portos se acharem administrados pelos principais interessados na sua organização e melhoramento.*<sup>59</sup>

Refira-se, por fim, o caso espanhol.

A lei de 7 de Maio de 1880 estabeleceu o regulamento dos portos espanhóis e classificou-os em portos de interesse geral, de primeira e segunda categoria, e portos de interesse local, provincial ou municipal. Os primeiros, são administrados pelos Ministérios da Marinha e do Fomento; os segundos, embora dependentes do Ministério do Fomento, são administrados por corporações locais, os *Ayuntamientos*.

Maior autonomia tinham, contudo, alguns dos principais portos espanhóis, nos quais se constituíram *Juntas de Obras del Puerto*. A primeira entidade deste tipo a ser criada foi a do porto de Barcelona, em 1868. Desde essa data, adoptou-se o mesmo regime nos portos de: Sevilha (1870), Santander, Almeria e Bilbao (1872), Huelva e Málaga (1874), e Cartagena (1875).<sup>60</sup>

### ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS EM PORTUGAL

Entre 1880 e 1910, os contornos do sistema administrativo portuário não estavam ainda muito claros, sendo várias as reorganizações dos serviços hidráulicos do País durante este período<sup>61</sup>.

Apesar dos portos se encontrarem directamente dependentes do Estado, quer ao nível das construções e melhoramentos, quer ao nível da administração e exploração, a intervenção estatal, em cada porto, ocorria algo intermitente e casuisticamente.

Nota-se um certo grau de inexperiência, ou se preferirmos, incerteza, quanto ao rumo a seguir nas obras necessárias, recorrendo-se, frequentemente, à opinião e conhecimento da engenharia estrangeira<sup>62</sup>, mormente inglesa e francesa, para a definição do rumo a tomar.

Não estava criado um sistema de administração que articulasse/centralizasse as várias necessidades dos portos nacionais. As diferentes competências encontravam-se dispersas por diferentes Ministérios e Secretarias, o que tornava difíceis as decisões e improfícua a administração<sup>63</sup>.

Por seu lado, apesar de para alguns dos portos se terem criado fontes de receita própria, provindas de alguns impostos cobrados sobre a importação ou exportação de certos produtos, as verbas eram sempre insuficientes para as suas necessidades, achando-se estes, financeiramente, dependentes dos dinheiros públicos para a realização dos melhoramentos necessários.

Antes de se tomar qualquer decisão de intervenção portuária, entenda-se, pequenos reparos ou obras de maior monta, eram nomeadas, pelo Governo, comissões de estudo e trabalho, na sua maior parte compostas por engenheiros,<sup>64</sup> que deviam avaliar as necessidades e propor o plano/projecto a adoptar. Em seguida, era necessário o parecer favorável do Conselho Superior de Obras Públicas e Minas. Se tudo decorresse de forma linear, ou seja, se não fossem necessários reajustes às propostas apresentadas, passava-se à fase da execução, directamente a cargo do Estado ou, em certas circunstâncias, entregue a

<sup>59</sup> Cf. Moses Bensabat Amzalak, *Portos Comerciais, ob.cit.*, p. 161.

<sup>60</sup> Veja-se: Moses Bensabat Amzalak, *Portos Comerciais, ob.cit.*, pp.163-164.

<sup>61</sup> Em 1886, são organizados, definitivamente, os serviços hidráulicos do país, segundo se estabelece no decreto de 2 de Outubro. Definiram-se 4 circunscrições hidráulicas: a 1<sup>a</sup>, tendo a sua sede na cidade de Viana do Castelo, abrangia todas as bacias hidráulicas do norte do reino, desde o rio Minho até ao rio Douro, inclusivamente; a 2<sup>a</sup> tinha sede na cidade de Coimbra, e compreendia a região entre Douro, exclusivamente, e rio Liz, inclusivamente; a 3<sup>a</sup> tinha sede em Lisboa, e compreendia todas as bacias hidrográficas desde o rio Liz, exclusivamente, e até ao rio Tejo, inclusivamente; finalmente, a 4<sup>a</sup> tinha sede em Setúbal, e compreendia todas as bacias hidrográficas desde o Tejo, exclusivamente, até ao limite sul do país. Em 1892, contudo, reduziram-se as quatro circunscrições a duas: compreendendo a 1<sup>a</sup> todos os portos do Norte até à foz do Liz, e a 2<sup>a</sup>, os portos desde o Liz até Vila Real de Santo António. Em 1898 punha-se termo às circunscrições hidráulicas, passando a administração dos portos tidos como de menor importância, para as direcções ordinárias de obras públicas dos distritos, e criando-se *direcções especiais* para o Lima, Douro, Mondego e Tejo. Vide *Diário do Governo* n.º 225, série I, de 4 de Outubro de 1886, Decreto de 2 de Outubro; *Diário do Governo* n.º 182, série I, de 14 de Agosto de 1886, Decreto de 12 de Agosto; Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, *ob.cit.*, Vol. II, pp. 212-213.

<sup>62</sup> Foram vários os engenheiros a prestar serviços em Portugal, lembremos alguns: John Rennie, Coode, Knox, Abernethy, Freebody. Importante, é também referir que, muitos dos engenheiros portugueses faziam várias missões de estudo em portos fora do País, e que, grande parte deles, completava também no estrangeiro os seus estudos, sendo a Escola de Pontes e Calçadas de Paris, um dos mais recorrentes destinos.

<sup>63</sup> Os serviços de balizagem, farolagem e pilotagem estavam sob a alçada do Ministério da Marinha e Ultramar; a cobrança dos impostos e taxas, realizada pelas alfândegas, estava a cargo do Ministério da Fazenda; as obras, arranjos e melhoramentos, dependiam do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria; e os serviços de sanidade marítima estavam também a cargo do Ministério da Marinha e Ultramar.

<sup>64</sup> Embora também fosse comum a participação de tenentes de marinha, capitães-de-mar-e-guerra, e indivíduos de patente vária ligados à marinha e ao exército.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

um empreiteiro.<sup>65</sup> Sucedia também ser o Governo o iniciador do processo de estudo, encomendando a um engenheiro um projecto ou parecer acerca de um determinado porto. Convém notar que, geralmente, a intervenção estatal ocorria na sequência de requerimentos ou chamadas de atenção várias<sup>66</sup>, quando a situação era já por demais insustentável.

Havia, contudo, alguns portos que, dependentes do Estado, tinham um regime de administração algo diferente, estando submetidos a uma  *direcção especial*, ou a uma  *junta administrativa*. Eram esses portos: Douro, Leixões, Viana do Castelo e Aveiro.

No caso do Douro e Leixões, refere o decreto de 2 de Outubro de 1886, no artigo 2º, § único<sup>67</sup>, que as obras do porto de Leixões e da barra do Douro  *continuarão formando, como até aqui, uma direcção especial*<sup>68</sup>. Sendo depois, em 1892, por portaria de 26 de Abril, aprovado o regulamento de uma Junta Administrativa das obras do melhoramento da barra do Douro<sup>69</sup>, Junta esta criada em 1891, segundo as disposições do artigo 1º do decreto com força de lei de 29 de Outubro desse ano<sup>70</sup>. Esta entidade manteve-se até 1911, altura em que foi substituída pela Junta Autónoma das Obras da Cidade<sup>71</sup>. Acerca de Leixões, por portaria de 4 de Maio de 1892, determinou-se que a fiscalização das obras do porto artificial de Leixões ficava constituindo uma  *direcção especial*<sup>72</sup>, separada da do Douro.

Quanto a Viana do Castelo, foi criada uma Junta Administrativa, por carta de lei de 1852, que devia arrecadar os fundos destinados às obras do porto e dar-lhes devida aplicação. Esta Junta, devido a desentendimentos e à não regular reunião, foi dissolvida, por alvará do Governador Civil, a 18 de Maio de 1860. Anos mais tarde, pelo artigo 1º do decreto de 2 de Outubro de 1886, era dissolvida outra Junta Administrativa dita das obras da barra de Viana do Castelo, e criada em seu lugar, pelo artigo 2º do mesmo decreto, a 1ª Circunscricção Hidráulica que, tendo a sua sede na cidade de Viana do Castelo, abrangia todas as bacias hidráulicas do Norte do reino, desde o rio Minho até ao rio Douro, inclusivamente.<sup>73</sup>

No que toca a Aveiro, encontrámos referência à criação de uma Junta Administrativa das obras da barra de Aveiro, pelo decreto de 9 de Setembro de 1856<sup>74</sup>, a qual acabou por ser dissolvida pelo decreto de 12 de Agosto de 1886.<sup>75</sup> Anos depois, por decreto de 8 de Junho de 1898<sup>76</sup>, era novamente criada uma Junta para este porto e barra<sup>77</sup>.

Estes órgãos, dependentes do Estado, tinham como propósitos: superintender e administrar as obras do porto e barra a que estavam ligados; prover à sua conservação<sup>78</sup>; realizar os projectos e planos de melhoramento necessários, e submetê-los sempre à aprovação do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria; e prestar, obrigatoriamente, em cada ano, contas da sua gerência. Eram, geralmente, estas Juntas compostas pelo governador civil do distrito, presidente da Câmara Municipal, presidente da Associação Comercial, engenheiro director da Circunscricção Hidráulica, engenheiro director das Obras Públicas do distrito, capitão do porto, e por um delegado da comissão distrital, os quais exerciam as suas funções sem qualquer tipo de remuneração.<sup>79</sup>

No que concerne à exploração dos portos, os serviços de armazenagem, cargas e descargas, não se encontravam ainda muito desenvolvidos, sendo pagas taxas às alfândegas pela utilização de alguns equipamentos. Estamos em crer que, neste período, a exploração destes serviços estava a cargo directo do Estado, uma vez que não são mencionadas eventuais receitas advinentes da sua exploração como receitas constitutivas das Juntas Administrativas. Reforça esta nossa tese, a posição defendida por Adolfo Loureiro, que considerava que o apetrechamento dos portos (as docas para fundeadouro e comércio, arsenais, estaleiros, oficinas, aparelhos, cais, terraplenos...), sendo de natureza especial, se

<sup>65</sup> Consoante os casos, podia existir concurso público.

<sup>66</sup> Quer da parte das câmaras municipais ou corporações locais, quer da parte das populações, comunidades de pescadores e comerciantes, quer da parte de engenheiros e capitães de navios...

<sup>67</sup> *Diário do Governo* nº 225, série I, de 4 de Outubro de 1886, Decreto de 2 de Outubro.

<sup>68</sup> Cf. Artigo 2º, § único, do decreto de 2 de Outubro, in *Diário do Governo* nº 225, série I, de 4 de Outubro de 1886.

<sup>69</sup> Informação extraída do *Diário do Governo* nº 97, série I, de 2 de Maio de 1892, Portaria de 26 de Abril.

<sup>70</sup> A portaria de 4 de Maio de 1892 extinguiu a  *Direcção especial*, conjunta, das obras da barra do Douro e de Leixões, separando-se competências.

<sup>71</sup> *Diário do Governo* nº 31, Série I, de 8 de Fevereiro de 1911, Decreto com força de lei de 7 de Fevereiro.

<sup>72</sup> *Diário do Governo* nº 102, Série I, de 7 de Maio de 1892, Portaria de 4 de Maio.

<sup>73</sup> *Diário do Governo* nº 225, série I, de 4 de Outubro de 1886, Decreto de 2 de Outubro.

<sup>74</sup> Cf. Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, ob. cit., Vol. II, pp. 78-81.

<sup>75</sup> *Diário do Governo* nº 182, série I, de 14 de Agosto de 1886, Decreto de 12 de Agosto.

<sup>76</sup> *Diário do Governo* nº 129, série I, de 14 de Junho de 1898, Decreto de 9 de Junho.

<sup>77</sup> Na sequência de representações feitas ao governo pela associação comercial do distrito de Aveiro (21 de Novembro de 1897) e pelo governador civil do mesmo distrito, em ofício nº 461 de 16 de Dezembro de 1897. Vide *Diário do Governo* nº 129, série I, de 14 de Junho de 1898, Decreto de 9 de Junho.

<sup>78</sup> A Junta administrativa de Aveiro, criada em 1898, tinha como receitas a destinar a obras e melhoramentos: o produto do imposto especial, mencionado na carta de lei de 24 de Agosto de 1887; os subsídios que o Estado houvesse a pagar segundo as leis vigentes; a parte das receitas próprias da associação comercial e câmara municipal de Aveiro que estas corporações pudessem destinar às obras do porto e barra; e outros donativos e subsídios dados pelo Estado ou por quaisquer corporações, ou particulares. Vide *Diário do Governo* nº 129, série I, de 14 de Junho de 1898, Decreto de 9 de Junho.

<sup>79</sup> *Diário do Governo* nº 129, série I, de 14 de Junho de 1898, Decreto de 9 de Junho.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

devia deixar, completamente, à iniciativa particular<sup>80</sup>. Ou seja, se o autor aconselha a este procedimento, é porque, muito provavelmente, não era isso que se verificava.

Finalmente, uma referência ao caso do porto da capital.

O porto de Lisboa tem sido retratado/encarado, na tese de alguns autores<sup>81</sup>, como paradigma da adopção, no País, de um regime de administração autónomo<sup>82</sup>. Porém, tal proposição desmerece o importante papel que tiveram as *juntas administrativas* e as *direcções especiais*, a que nos referimos já. Foram estas soluções pioneiras em termos da delegação de prerrogativas e poderes do Estado, no que concerne ao sector portuário. A sua autonomia era, de facto, mais limitada do que a que teve, depois, a *Exploração do Porto de Lisboa (E.P.L.)*.<sup>83</sup> No entanto, tal não desmerece a importância da iniciativa e da experiência.

A primeira *Junta Administrativa* surgiu em Viana do Castelo, em 1852, logo seguida de outra, criada em Aveiro, em 1856, sucedia isto precisamente no período em que a política de obras públicas da Regeneração dava os primeiros passos. É impossível não reconhecer, aqui, uma tentativa de mudança e uma preocupação com o sector portuário. Ainda que, na prática, nada de substancial se tenha alterado.

Pode argumentar-se, no entanto, que estas *Juntas* eram meramente administrativas, visando apenas facilitar e agilizar os processos. Mas não é esse também o propósito da E.P.L.?<sup>84</sup> Agilizar processos? E não será também esse o objectivo das *Juntas Autónomas* no período republicano, *quicá* as herdeiras mais directas destas *juntas administrativas fontistas*?

A *Exploração Porto de Lisboa* terá representado, talvez, a primeira experiência nacional de uma administração portuária autónoma, no sentido de ser esta a primeira a obter receitas próprias com a exploração dos serviços do porto. Porém, não foi a primeira experiência de delegação de competências no sector portuário.

Lembremos que um dos propósitos da autonomia administrativa é o de obviar aos inconvenientes e entraves que podem surgir de uma administração portuária feita pelo Estado. E esse era, certamente, um dos objectivos da criação das *Juntas administrativas*.

### A 1<sup>a</sup> REPÚBLICA E A REALIDADE PORTUÁRIA PORTUGUESA

A 5 de Outubro de 1910, com a implantação da República, iniciava-se um novo ciclo na política e economia nacionais. Assim se esperava.

Contudo, nos primeiros anos, viveu-se um tempo cheio de angústias, no que a angústia tem de imprecisão e de indefinição. Sentia-se que era tempo de mudar de estratégia; porém, reconhecia-se, desde logo, o enorme desafio que a classe política, recém-chegada ao poder, tinha entre mãos. O espírito nacional vestia-se de ansiedade e expectativa.

Ao nível do sector portuário, na impossibilidade de realizar tudo ao mesmo tempo,urgia orquestrar prioridades, partindo-se primeiro para melhoramentos mais urgentes e importantes, cuja execução e termo facilitasse, num segundo momento, a execução de outros reparos e obras. Neste ponto residia a mais complicada dificuldade, tendo acabado por nada se definir, nos primeiros anos.

(...) *A mais de três anos de República, ainda não vimos surgir um plano concreto, apertado, de vida nacional, com a indicação precisa do objectivo, do caminho a seguir e dos meios a empregar para lá chegar.*<sup>85</sup> Havia que definir etapas, esse sim, era o passo certo. *Metermo-nos num grande plano de fomento material – a estirar estradas e caminhos-de-ferro, a apetrechar portos, a abrir canais de navegação (...) – é outra maneira de nos matarmos depressa.*<sup>86</sup> *Anteriormente à crise de 1891 não faltou dinheiro, faltou iniciativa e juízo para o*

<sup>80</sup> «...sendo para desejar que as instalações do porto, propriamente comerciais, como guindastes, armazéns, telheiros, docas comerciais, docas de reparação, oficinas, etc., etc., sejam construídas e geridas por companhias ou particulares, segundo tarifas previamente estabelecidas no acto de concessão.» In Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, ob.cit., Vol. III, parte II, p. 335. Veja-se também Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, ob.cit., Vol. II, pp. 191-193.

<sup>81</sup> Anabela Mesquita, *A Reconversão das Áreas Urbano-Portuárias: o Caso de Lisboa*, [Texto Policopiado], Tese de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1998; Ildeberto Mota Oliveira, "Engenharia costeira e Portuária", in *Momentos de Inovação e Engenharia em Portugal no Século XX*, ob.cit., 2004; António Nabais, *Referências históricas do porto de Lisboa*, 1991.

<sup>82</sup> *Diário do Governo* nº58, Série I, de 13 de Março de 1907, Carta de Lei de 11 de Março.

<sup>83</sup> O Conselho de Administração do porto de Lisboa tinha poder para projectar e executar obras, cujos orçamentos fossem inferiores a 5.000\$000 réis, e adquirir materiais e aparelhos orçados abaixo de 10.000\$000 réis, sem ter de os submeter à aprovação do governo. Refira-se ainda que os membros do Conselho de Administração recebiam honorários pelos serviços prestados e que, além da administração do porto, a E.P.L. tinha também a seu cargo a exploração do mesmo.

<sup>84</sup> Adolfo Loureiro refere, inclusivamente, que a Comissão nomeada, em Janeiro de 1905, para avaliar a melhor solução de administração a adoptar no porto de Lisboa, aquando do *terminus* do contrato de exploração de Hersent, foi unânime em aconselhar que se devia imprimir à administração uma deriva comercial, mais prática e ágil. As opiniões divergiam, contudo, quanto ao modo de concretizar essa opção. Acabou, como é sabido, por se criar um conselho de administração onde estavam representados o comércio, a navegação, a marinha, a alfândega e o Estado. Procurou conseguir-se *uma impulsão única e uma linha única de direcção*, consentando-se todos os interessados no desenvolvimento do porto numa administração mais autónoma, tendo-se, porém, a *fiscalização do Estado e a sua interferência quando seja necessário*. In Adolfo Loureiro, *Os Portos Marítimos...*, ob.cit., Vol. III, parte II, pp.332-335.

<sup>85</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 575.

<sup>86</sup> Ezequiel de Campos, *A Conservação...*, ob.cit., p. 577.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

aplicar reprodutivamente,<sup>87</sup> tendo sido um erro o dispêndio de dinheiro sem plano e a execução de obras nos portos aos poucos. *Não menos censurável é o expediente à obra pública desnecessária, ou mal planeada e estudada, e feita pela administração do Estado, perdulária e incompetente, só para acudir a uma crise (...).*<sup>88</sup> O nosso capital, tal como o de outras nações, era limitado, pelo que, era de evitar empregá-lo *em coisas sem valor reprodutivo*<sup>89</sup>. *A obra pública precisa ser feita a tempo e a modo, e de ser distribuída pelo País subordinada e concatenada com os outros factores de fomento, de forma que surja depressa e equilibrada a actividade nacional, pelo desenvolvimento agrícola e industrial de cada região.*<sup>90</sup>

No que ao sector portuário dizia respeito, Ezequiel de Campos considerava que tinha já a *engenharia moderna capacidades muito superiores, estando apta a resolver problemas com que há alguns anos apenas se podia ansiar. Contudo, são tão grandes as dificuldades, tão caras as obras e tão incertos os resultados que nenhum Governo irá abalançar-se a fazer um porto moderno*<sup>91</sup> sem uma garantia assegurada de retorno dos investimentos realizados. Ezequiel de Campos exortava à prudência, ou antes, a uma acção prudente. O que não se podia permitir, era que se continuasse *a despende anualmente verbas importantes e sem resultados visíveis, sem plano com finalidade.*<sup>92</sup> O estado depauperado dos cofres nacionais não permitia que se cometessem imprevidências. Nada fazer, não era opção, era erro maior.

O tão ansiado desenvolvimento do País, tinha de ser levado a cabo de forma integrada. Não bastava desenvolver as comunicações, era necessário apostar-se, simultaneamente, no desenvolvimento agrícola e industrial, porque aquelas, sem este, não teriam próspero futuro, e este, sem aquelas, tinha possibilidades limitadas. Realçava, aliás, Ezequiel de Campos, que o *desenvolvimento dos modernos portos de mar é a consequência do desenvolvimento agrícola e industrial do País que se abalança a aperfeiçoá-los.*<sup>93</sup>

Era imperioso mudar o rumo das acções para que o País entrasse no caminho da regeneração económica.

Até 1914, segundo José Francisco da Silva, o movimento anual de embarcações entradas no País, pelo conjunto dos portos nacionais, era de 8 213 embarcações, cuja capacidade total se cifrava em 13 milhões de toneladas. Destes valores, os portos de Lisboa e Douro-Leixões tinham uma participação de quase 2/3 (62%), ao nível do número de embarcações. Considerava, contudo, Francisco da Silva, que a concentração do tráfego marítimo operada por aqueles dois portos era ainda mais notável se encarássemos a navegação sob o ponto de vista da tonelagem dos navios, porque, então, a participação daqueles portos atingia 88% do total, deixando apenas os 12% restantes distribuídos pelos demais portos nacionais<sup>94</sup>.

Esta primeira observação, permite-nos perceber, desde já, a importância relativamente apagada que a maior parte dos portos portugueses representava no conjunto do tráfego marítimo nacional.

Talvez pelo conhecimento do que acabámos de expor, Ezequiel de Campos considerasse suficiente que, em Portugal, se apostasse no desenvolvimento de dois grandes portos: Lisboa e Douro<sup>95</sup>. Assim, não se sobrecarregaria excessivamente o porto da capital e equilibrar-se-ia a distribuição das verbas a investir. Querer, contudo, servir por Lisboa todo o País, era *péssima e mal ajuizada ideia política.*<sup>96</sup>

Nos restantes portos, cuja importância se afigurava mais regional e local, os investimentos deveriam ser moderados, porque as exigências não seriam também tão grandes.<sup>97</sup>

Era notória a imprescindibilidade de se definirem prioridades, de se traçar um plano de acção e de se efectuar, o quanto antes, o estudo dos trabalhos de melhoramento necessários em cada porto. Aconselhava, porém, José Fernando de Sousa que, *em questões de ordem prática, é preciso, por mais que se estude e discuta, tomar afinal uma resolução sem a aspiração ao óptimo, impeditiva da realização do bom*<sup>98</sup>. Era preciso agir, agir depressa.

<sup>87</sup> *Idem, ibidem*, p. 579.

<sup>88</sup> *Idem, ibidem*, p. 608.

<sup>89</sup> *Idem, ibidem*, p. 597.

<sup>90</sup> *Idem, ibidem*, p. 602.

<sup>91</sup> *Idem, ibidem*, p. 524.

<sup>92</sup> *Idem, ibidem*, p. 548.

<sup>93</sup> *Idem, ibidem*, p. 503.

<sup>94</sup> Cf. José Francisco da Silva, "Porto e barras do Algarve", in *Congresso Regional Algarvio*, Papelaria e Tipografia 'A Tentadora', Lisboa, 1914.

<sup>95</sup> A mesma ideia vai apresentar, anos mais tarde, o engenheiro Francisco Ramos Coelho. In *Portos Marítimos e Navegação Exterior, Exposição Portuguesa em Sevilha*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1929.

<sup>96</sup> Ezequiel de Campos, *A Conservação...*, *ob.cit.*, p. 496.

<sup>97</sup> *Idem, ibidem*, p. 495.

<sup>98</sup> Cf. José Fernando de Sousa, *Douro e Leixões, a questão dos portos comerciais: artigos e resumos de conferências*, Junta Autónoma das Obras da Cidade, Porto, 1912, p. 116.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

Ao longo do período republicano, não obstante as dificuldades e falhas, será notória uma maior concentração de esforços em alguns portos nacionais, designadamente Lisboa e Douro-Leixões e, em grau mais reduzido, Figueira da Foz<sup>99</sup>, Viana do Castelo<sup>100</sup>, Portimão<sup>101</sup>, Lagos<sup>102</sup> e Funchal<sup>103</sup>. Cremos que a incidência nestes portos, estará relacionada com o reconhecimento de que seriam estes os portos onde maiores se apresentavam as possibilidades de retorno dos investimentos realizados, a tal ideia do *aplicar reprodutivamente*<sup>104</sup> de que falava Ezequiel de Campos.

Ainda que, a nível legislativo, não se materialize nada de substancialmente novo, comparativamente ao período precedente, vão surgindo, aqui e ali, algumas nuances que nos permitem perceber o esboçar de uma alteração. Se a *mudança* acabou por não ser efectivada, julgamos que foi, ao menos, considerada. Em momento oportuno regressaremos a esta questão.

Dada a instabilidade governamental e as dificuldades financeiras com que se debatiam os serviços de administração, Ezequiel de Campos considerava que seria aconselhável, nas obras e melhoramentos a levar a cabo, optar-se pelo regime de empreitadas. Não havia dinheiro, nem tempo, para experiências e aprendizagens por meio de tentativa e erro, como na Monarquia. A tarefa devia ser, por isso, entregue a quem fosse experiente nela e capaz de a levar a cabo. Nota-se, nesta posição, uma diferença de atitude relativamente ao período monárquico, onde, como em momento anterior referimos já, se desaconselhava a entrega dos trabalhos de melhoramento e construção a 'terceiros'.

Para garantir a disponibilidade de capitais a investir no melhoramento dos portos nacionais, considerava ainda Ezequiel de Campos que se deviam inscrever, anualmente, no orçamento das despesas de estado, verbas destinadas às diferentes obras de que estes carecessem, tendo-se previamente estabelecido prioridades de investimento. Se assim se procedesse, terminaria o constante desaproveitamento de *dezenas de contos que todos os anos vão para a voragem, sem que a gente veja surgir coisa nenhuma. Somando esses desperdícios anuais que vamos fazendo, em pouco tempo teremos o dinheiro que daria para atacar o problema de frente e por uma vez.*<sup>105</sup>

### A 1ª GUERRA MUNDIAL (1914-1918): DEPENDÊNCIA EXTERNA PORTUGUESA E RELAÇÕES COM O SECTOR PORTUÁRIO

Sem nos alongarmos demasiado, refira-se que a participação portuguesa levou o País a viver *in extremis* todas as suas debilidades e fraquezas, sendo notório, desde logo, o elevado grau de dependência face ao exterior.

Tendo a economia portuguesa que adquirir no estrangeiro, ou nas colónias, um conjunto de bens indispensáveis ao funcionamento e satisfação das suas necessidades básicas (obtenção de carvão, algodão, cereais, e outros bens e matérias-primas), era de esperar que, numa conjuntura de guerra, onde a prioridade essencial de cada país era responder ao esforço bélico e assegurar a sua sobrevivência, Portugal se deparasse com graves dificuldades.

Importa ainda referir que, toda esta situação de carência e dependência externa, de si já bastante restritiva, era agravada pela insuficiência e arcaísmo da frota mercante portuguesa, sendo apenas 10% do comércio externo português assegurado por navios nacionais.<sup>106</sup> A mobilização geral dos recursos e meios de transporte disponíveis para o esforço bélico, constituiu, por isso, um grave problema para Portugal, dependente que estava o País, em cerca de 90%, das frotas de comércio externas, nomeadamente da britânica.

<sup>99</sup> *Diário do Governo* nº 198, Série I, de 25 de Agosto de 1911, Portaria de 23 de Agosto mandando criar uma comissão especial denominada Comissão dos Melhoramentos da Figueira da Foz; *Diário do Governo* nº 113, Série I, de 15 de Maio de 1912, projecto de lei autorizando o Governo a abrir concurso para a adjudicação das obras a executar no porto e barra da Figueira da Foz; *Diário do Governo* nº 139, Série I, de 17 de Junho de 1913, Lei de 11 de Junho autorizando o Governo a adjudicar em hasta pública, precedendo concurso, a construção das obras do porto da Figueira da Foz.

<sup>100</sup> *Diário do Governo* nº 29, Série I, de 6 de Fevereiro de 1911, Portaria de 4 de Fevereiro encarregando uma comissão de proceder ao estudo dos melhoramentos do porto e doca de Viana do Castelo; *Diário do Governo* nº 117, Série I, de 30 de Junho de 1914, Lei nº 216, criando uma Junta autónoma das obras do porto de Viana do Castelo e do rio Lima.

<sup>101</sup> *Diário do Governo* nº 90, Série I, de 17 de Abril de 1912, projecto de lei autorizando a construção e exploração de cais, docas e outras obras nos portos de Lagos e Portimão; *Diário do Governo* nº 299, Série I, de 21 de Dezembro de 1912, projecto de lei autorizando a Câmara Municipal de Portimão a contrair um empréstimo para determinados melhoramentos.

<sup>102</sup> *Diário do Governo* nº 90, Série I, de 17 de Abril de 1911, projecto de lei autorizando a construção e exploração de cais, docas e outras obras nos portos de Lagos e Portimão.

<sup>103</sup> *Diário do Governo* nº 287, Série I, de 9 de Dezembro de 1911, Portaria de 8 de Dezembro nomeando uma comissão para estudar os melhoramentos de que carece o porto artificial do Funchal; *Diário do Governo* nº 112, Série I, de 14 de Maio de 1912, projecto de lei autorizando o estabelecimento de uma zona franca no Funchal; *Diário do Governo* nº 6, Série I, de 8 de Janeiro de 1913, projecto de lei sobre a criação de uma Junta Autónoma das obras do porto do Funchal.

<sup>104</sup> Ezequiel de Campos, *A Conservação...*, ob.cit., p. 579.

<sup>105</sup> Ezequiel de Campos, *A Conservação...*, ob.cit., p. 571.

<sup>106</sup> Cf. Anselmo de Andrade, *Portugal Económico*, Manuel Gomes Editor, Lisboa, 1902, p. 123.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

A marinha mercante portuguesa, velha e de limitada capacidade, entregue a si própria, foi incapaz de assegurar a regularidade dos abastecimentos e fornecimentos essenciais ao funcionamento da economia nacional. Mesmo quando existiam produtos disponíveis, o grande drama de Portugal era a inexistência de uma marinha mercante apta a efectuar o seu transporte.

As consequências de todas estas contrariedades são fáceis de perceber: irregularidade nos abastecimentos de matérias-primas, combustíveis e demais bens; aumento de preços e encarecimento de fretes e seguros marítimos.

A questão da restauração marítima nacional e a necessidade de renovação da marinha mercante, aliada à dependência externa em termos de transportes, matérias-primas e bens de consumo essenciais à vida económica, são assuntos que marcaram, profundamente, este período. Vários são os opúsculos, artigos e reflexões, publicados entre finais do século XIX e inícios do século XX, que versaram estas temáticas.<sup>107</sup>

Baldaque da Silva considerava que os interesses marítimos em Portugal careciam, desde longa data, de um plano orgânico, moldado sobre bases apropriadas e úteis, que os promova e melhore, imprimindo-lhes a feição genuinamente nacional.<sup>108</sup> Faltava um plano racional e bem orientado, (...) invariavelmente seguido pelos poderes políticos, através das diferentes situações políticas, que se sucedem na administração do Estado.<sup>109</sup>

Por seu lado, também Anselmo de Andrade<sup>110</sup> considerava que, possuir marinha mercante e apostar no desenvolvimento dos portos e serviços portuários nacionais, era de capital importância para a política económica. Em Portugal, simplesmente não há marinha, tendo-se por isso de pagar o transporte de quase tudo o que importamos e exportamos.<sup>111</sup> Entre nós não (...) recebemos. Pagamos.<sup>112</sup> Dizia mesmo o autor que, não havia nenhum país europeu, dotado de portos de mar, onde a marinha mercante nacional não servisse, pelo menos, uma quarta parte do seu comércio marítimo. Porém, continuava difícil a Portugal perceber que a nacionalização do comércio é ao mesmo tempo um acto de política e um acto de economia, e ao contrário porém do que seria de desejar, cada vez se acentua mais no nosso comércio este domínio das marinhas estrangeiras sobre a nossa.<sup>113</sup> Um povo marítimo com o seu comércio confiado às marinhas mercantes estrangeiras, era um povo explorado, escarnecido e condenado a ser sistematicamente arredado do convívio mundial.<sup>114</sup>

Outra questão, sem dúvida crucial, mas que tende a ser esquecida e subestimada em todo este contexto de dificuldade de transporte e aquisição de bens no exterior, é o papel vital que, em todo o processo, desempenham os portos.

Enquanto portas de entrada e saída de pessoas e bens, os portos, são, a nosso ver, um importante elo da cadeia de relações económicas e trocas comerciais de um país. E, em contexto de guerra, constituem uma etapa essencial no processo de importação e exportação de matérias e produtos. Do seu apetrechamento, das suas condições de acostagem, da profundidade dos seus calados, da existência ou não de armazéns e entrepostos específicos para cada tipo de material a carregar ou descarregar e da preparação e qualificação da mão-de-obra, depende a eficácia e eficiência de todo o processo de carga e descarga. É, sem dúvida, um ponto crucial para o bom desempenho económico de um país, sobretudo de um país que viva, essencialmente, de relações externas, como era o caso português, que os seus portos tenham adequadas capacidades de resposta e que possuam adaptabilidade e versatilidade suficientes, para lidar com diferentes conjunturas e maiores ou menores volumes de tráfego.

Quanto maior fosse o tempo perdido em operações de carregamento ou descarregamento, menores seriam os lucros obtidos pelos contratantes e companhias de navegação. Porém, quanto melhores fossem as condições oferecidas, quer em termos de equipamentos, quer ao nível de taxas aduaneiras e de acostagem, mais atractiva se tornaria uma determinada zona portuária/país para o tráfego marítimo. Um maior cuidado e atenção em

<sup>107</sup> Veja-se por exemplo: Marcos Vieira da Silva, *Da Marinha Mercante Portuguesa e sua influência económica* (1902); João Carlos de Oliveira Leone, *Pela Marinha Mercante*, e também do mesmo autor *Duas palavras sobre o comércio marítimo de Portugal*, Comunicações apresentadas ao Congresso Marítimo Nacional de 1902; e também A.A. Baldaque da Silva, *Restauração do poder marítimo de Portugal*, Livraria António Maria Pereira, Lisboa, 1894.

<sup>108</sup> Cf. A.A. Baldaque da Silva, *Restauração do poder marítimo de Portugal*, Livraria António Maria Pereira, Lisboa, 1894, pp.7-8.

<sup>109</sup> Cf. A.A. Baldaque da Silva, *Restauração do poder marítimo...*, *ob.cit.*, p.15.

<sup>110</sup> Anselmo José Franco de Assis Andrade (n. 20/06/1844; m. 21/04/1928). Formou-se em Direito, em 1866, na Universidade de Coimbra, contudo, foram os seus conhecimentos de economia e finanças que lhe deram protagonismo. Entre os cargos desempenhados, destacamos: governador civil de Lisboa (1888); ministro da Fazenda (25/06/1900 a 30/11/1900; e 26/06/1910 a 05/10/1910); deputado (anos vários entre 1887 e 1906); par do Reino (1910).

<sup>111</sup> Anselmo de Andrade, *Portugal Económico*, *ob.cit.*, p.125.

<sup>112</sup> *Idem*, *ibidem*, p.91.

<sup>113</sup> *Idem*, *ibidem*, p.116.

<sup>114</sup> Ezequiel de Campos, *A Conservação...*, *ob.cit.*, p. 718.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

relação às equipagens, apetrechamento e obras das zonas portuárias, conjugados com investimentos no sector da marinha mercante, permitiam reduzir, em grande medida, a dependência externa de um país ao nível do transporte e fretamento, embaratecendo e garantindo a regularidade e eficácia das trocas.

O contexto bélico, se para mais não adiantou, serviu pelo menos, para evidenciar as carências dos portos nacionais. Percebeu-se, finalmente, a indispensabilidade de melhorar os portos portugueses, e de torná-los aptos a competir com outros portos internacionais. As boas condições naturais não eram já suficientes e, apesar das elevadas somas gastas, ao longo de vários anos, pouco se tinha ainda conseguido no sentido do melhoramento dos portos nacionais. Os portos do País não tinham ainda as características dos portos *modernos*, com excepção, talvez, de Lisboa e Leixões. Um longo caminho havia ainda a percorrer.

Talvez a maior herança da Guerra, ao nível do sector portuário, tenha sido a chamada de atenção para as condições dos portos nacionais. Percebeu-se, enfim, que não era possível, nem apostar no desenvolvimento de muitos grandes portos, nem dispersar, irreflectidamente, verbas por todos eles. Refira-se, porém, que o facto de se ter percebido como se devia agir, não é sinónimo de acção.

Depois da Guerra, as várias nações reconheciam que *um bom porto de mar corresponde a boa fonte de receita. Neste intuito, a França e a Inglaterra, por exemplo, trabalham na ansiedade de rasgar novos portos. Infelizmente, só Portugal parece desconhecer o grande alcance de novos portos de mar, apesar de ter poucos e de pouca importância. E, se alguma importância podem ter, é para reduzir o Erário Público à expressão mais simples. É ver o que vai por Viana, Leixões, Douro, Figueira e outros portos do Algarve! (...) Há quarenta anos a esta parte, a maior despesa do Estado é com portos de mar, para estarmos sem portos e sem dinheiro!...*<sup>115</sup>

Em todo o processo de avanços, recuos e erros, é inegável a viragem no curso dos eventos verificada após a 1<sup>ª</sup> Guerra Mundial. As concretizações, essas, foram reduzidas. Outra guerra teria de lembrar ao País que a desatenção conferida às infra-estruturas mais vitais ao seu funcionamento económico teria pesadas consequências.

### NOVAS OPÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO E EXPLORAÇÃO DOS PORTOS NACIONAIS?<sup>116</sup>

A partir de 1911, a criação das *Juntas Autónomas*, pela persistência no modelo, não obstante a instabilidade governativa, tem de ser encarada como uma aposta continuada por parte da 1<sup>ª</sup> República, no sentido de uma maior regulação do sector portuário.

Entre 1911 e 1926, são criadas catorze Juntas Autónomas para catorze portos nacionais (aqui incluídas as ilhas).

De referir que, estas Juntas não eram regidas por um documento/regulamento/lei orgânica geral, igual para todas elas. Cada uma das Juntas, após o decreto de criação, tinha um prazo determinado, dentro do qual devia apresentar ao Governo o seu regulamento, que estava sujeito a aprovação. Contudo, neste ponto reside uma das falhas desta tentativa de maior regulação do sector portuário por parte da República. Sendo possível à Junta orquestrar a distribuição das competências pelos diversos funcionários e membros, a importância hierárquica das decisões de cada um deles podia variar. Sucedendo, em muitos casos, dar-se menor relevo ao papel e opinião dos engenheiros a ela agregados, do que às ideias de delegados comerciais ou industriais.<sup>117</sup>

As Juntas Autónomas foram as herdeiras directas das *direcções especiais* e das *juntas administrativas*, que encontrámos no período da Monarquia, tendo os mesmos propósitos, embora beneficiassem de uma maior autonomia.

Uma Junta Autónoma era uma *corporação local, delegada pelo Governo*, dependente do Ministério do Fomento.<sup>118</sup> Com o avançar dos anos, as Juntas passaram também a estar sob a inspecção e vigilância directa da Administração Geral dos Serviços Hidráulicos, e a corresponder-se, depois, directamente também com ela.<sup>119</sup>

Regra geral, os objectivos das Juntas eram: *dirigir, administrar e executar estudos, obras necessárias, serviços, fundos, receitas, subsídios e tributos especiais destinados à construção,*

<sup>115</sup> Cf. Coupon Chaves, *Os Cavalos de Fão. O nosso protesto...*, ob.cit., p. 24.

<sup>116</sup> Na realização deste capítulo, usámos como nossa principal fonte os decretos de criação e os regulamentos das diferentes Juntas Autónomas.

<sup>117</sup> Jorge Alves considera que esta situação só será corrigida com a legislação publicada pela Ditadura Militar. In Jorge Fernandes Alves, e Fernando de Sousa, *Leixões...*, ob.cit., p. 203 e seguintes.

<sup>118</sup> Note-se que este Ministério assumiu diferentes designações ao longo da 1<sup>ª</sup> República: Ministério do Fomento, entre 1910 e 1917; Ministério do Comércio, entre 1917 e 1919; Ministério do Comércio e das Comunicações, a partir de 1919, permanecendo assim até 1932.

<sup>119</sup> Note-se, porém, que as primeiras Juntas criadas, a Junta das Autónomas das obras da Cidade e a Junta Autónoma das Instalações Marítimas do Porto (Douro-Leixões), estavam também dependentes da Câmara Municipal do Porto.





## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

*melhoramento e exploração do porto a que se encontravam ligadas; promover, pelos meios que julgar mais eficazes, dentro das leis vigentes, o desenvolvimento do tráfego comercial e marítimo do mesmo porto*<sup>120</sup>; efectuar, obrigatoriamente, os levantamentos topográficos e plantas, necessários às obras, bem como o inventário dos bens e imóveis na sua posse. Além destes, podiam ser estabelecidos, consoante os casos, outros objectivos mais específicos.

Do exposto, nota-se uma substancial diferença relativamente ao período monárquico: estas novas Juntas tinham a seu cargo a exploração do porto, e não apenas a sua administração. E daqui deriva outra diferença fundamental ao nível das receitas, as quais vão agora incluir as taxas da exploração dos serviços do porto. Estas alterações conferem, às novas juntas, uma maior autonomia.

Constituíam, assim, receitas das Juntas, entre outras: a sobretaxa de 1 por cento *ad valorem*, com limites aprovados pelo Governo, sobre a importação de mercadorias despachadas; impostos sobre a tonelagem de arqueação dos navios que entrassem no porto; impostos sobre a venda de determinados produtos na área de *hinterland* portuário, previamente definidos; o produto das taxas de exploração dos serviços do porto<sup>121</sup> e os demais subsídios que fossem conferidos pelo Governo, pelas Juntas Gerais dos Distritos, pelas Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia, ou por privados.

De referir, é também a constituição das Juntas Autónomas, as quais, embora com algumas evoluções ao longo dos anos, foram sempre constituídas por *vogais natos* e *vogais electivos*. Como *vogais natos*, regra geral, encontramos: o presidente da Câmara Municipal ou Junta de Freguesia; o capitão do porto; o engenheiro da Divisão Hidráulica respectiva; o engenheiro director das respectivas Direcções das Estradas e dos Caminhos-de-ferro, quando as houvesse; o engenheiro director das obras do porto; e o delegado da alfândega ou o chefe da delegação aduaneira. Os *vogais electivos* pertenciam, normalmente, a associações comerciais e industriais, sociedades de pescadores, companhias de seguros marítimos, associações de armadores, entre outros.

O cargo de vogal da Junta era incompatível com qualquer participação, directa ou indirecta, nas obras, serviços ou contratos realizados com dinheiros administrados pela Junta. De referir também, que o cargo de vogal electivo era considerado como voluntário, honorífico e gratuito, por períodos de três anos. Os vogais natos, por seu lado, recebiam remuneração, dependendo a duração dos seus serviços do período estipulado pela comissão de serviço que os nomeava.

O cargo de director das obras, pela importância que lhe era reconhecida, era de directa nomeação por parte do Ministério do Fomento. Devia o engenheiro director superintender todas as obras e todo o pessoal técnico e administrativo nelas empregado.

As Juntas estavam, ainda, autorizadas a contrair empréstimos e a arrendar, por concurso, a realização de algumas obras, porém, nunca antes de obter autorização do Governo. De acordo com as receitas próprias de cada junta, estava previsto que se pudessem realizar pequenos reparos e melhoramentos, sem ser necessária aprovação superior, desde que os orçamentos e valores a despendar não fossem além das quantias previamente estipuladas, para esse efeito, pelo Governo. Esta foi outra das grandes alterações introduzidas pela República.

Merece ainda uma nota, o facto de a maior parte das Juntas Autónomas (onze), ter sido criada depois da 1<sup>a</sup> Guerra Mundial. Este facto revela, como em momento anterior referimos, uma consciência de que era necessário intervir no sector portuário.

De modo a evitar dispêndios irreflectidos de capital, apostou-se numa estrutura local, dependente do Estado, que, pela proximidade no terreno, teria maior possibilidade de se inteirar das efectivas necessidades de cada porto. Vendo o que se ia adoptando no estrangeiro<sup>122</sup>, o Estado português depositou bastante esperança neste novo sistema<sup>123</sup>.

<sup>120</sup> Assim se acha plasmado nos diferentes decretos de criação das respectivas juntas.

<sup>121</sup> Entenda-se: estadias dentro do porto, atracação aos cais ou pontes, aluguer de terrenos em volta das docas, ocupação dos cais, aluguer dos armazéns, aluguer de guindastes, entre outros.

<sup>122</sup> Lembremos, neste ponto, a realização do XII e XIII Congressos de Navegação, decorridos em Filadélfia (1912) e Londres (1923), e aos quais se faz referência em diferentes números da *Revista de Obras Públicas e Minas*, bem como as várias notícias e novidades, que esta mesma *Revista* publicava acerca das opções seguidas/tentadas em portos estrangeiros. Refira-se, ainda, a título exemplificativo, a portaria de 27 de Janeiro de 1912, que nomeava um vogal do Conselho Superior do Comércio e Indústria para estudar no estrangeiro o funcionamento dos portos-francos [in *Diário do Governo* nº 32, Série I, de 8 de Fevereiro de 1912]; a portaria de 26 de Julho, que autorizava um engenheiro civil a ir ao estrangeiro para estudar o sistema de funcionamento e a forma de administração de diferentes portos [in *Diário do Governo* nº 176, Série I, de 29 de Julho de 1912]; e o Relatório do engenheiro Manuel de Sousa Machado Júnior, director dos serviços do porto do Douro, apresentado à Junta Autónoma das Obras da Cidade, em 31 de Dezembro de 1912, sobre a sua comissão de estudo a diferentes portos estrangeiros.

<sup>123</sup> «Mas a verdade é que, se os portos sob a directa administração do Estado estão mal, os outros não estão muito melhor, e constante e continuamente dirigem reclamações ao poder central, de socorros e auxílios financeiros, que este dificilmente pode conceder e que não se coadunam com o regime de autonomia a que estão entregues e que bem demonstram, portanto, que tal autonomia não está assente em convenientes bases.» [in *Proposta de lei sobre portos, Apresentada ao Parlamento em 21 de Abril de 1926, Lisboa, Imprensa Nacional, 1926, p.5.*] «De há muito que se vem reconhecendo a necessidade de uma intervenção eficaz por



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

Esperava-se que os portos nacionais fossem capazes de *dar o salto*, e de acompanhar as transformações ao nível da navegação e do comércio<sup>124</sup>. No entanto, isso não sucedeu.

Apesar da maior autonomia administrativa, na prática, todas as decisões continuavam a depender, em grande medida, da aprovação do Governo, sendo também muito apertada a fiscalização e vigilância de todas as intervenções das Juntas ao nível de obras e melhoramentos.

No que toca à autonomia financeira, no período republicano, esta não foi conseguida. As receitas das Juntas não foram nunca suficientes para fazer face às suas necessidades e encargos, continuando, por isso, todos os melhoramentos e obras dependentes dos dinheiros públicos.

### QUADRO 23 Juntas Autónomas criadas em Portugal (1911-1928)

Fonte	Identificação da Legislação	Data de criação/ Publicação no DG	Descrição
DG nº 31, Série I, 1911.	Decreto com força de lei de 7 de Fevereiro	08-02-1911	Instituindo na cidade do Porto uma «Junta Autónoma das obras da Cidade»
DG nº 198, Série I, 1911.	Portaria de 23 de Agosto	25-08-1911	Mandando criar uma comissão especial denominada Comissão dos Melhoramentos da Figueira da Foz. [Em 1921, surgirá a «Junta Autónoma»]
DG nº 95, Série I, 1913.	Lei de 23 de Abril	24-04-1912	A «Junta Autónoma das obras da Cidade do Porto» passa a denominar-se «Junta Autónoma das Instalações Marítimas do Porto (Douro-Leixões)»
DG nº 6, Série I, 1913.	Projecto de Lei	08-01-1913	Sobre a criação de uma «Junta Autónoma das obras do porto do Funchal» [criada em Agosto de 1913]
DG nº 171, Série I, 1913	Lei nº 89	13-08-1913	Cria a «Junta Autónoma das Obras do Porto do Funchal»
DG nº 142, Série I, 1913.	Decreto de 18 de Junho	20-06-1913	Aprovando a organização da «Junta Autónoma das Instalações Marítimas do Porto (Douro-Leixões)»
DG nº 107, série I, 1914.	Lei nº 216	30-06-1914	Criando uma «Junta autónoma das obras do porto de Viana do Castelo e do rio Lima».
DG nº 130, série I, 1918.	Decreto nº 4405	14-06-1918	Instituindo na cidade de Lisboa uma corporação denominada «Junta Autónoma para as obras de construção do Arsenal da Marinha na margem sul do Tejo» e regulando as suas atribuições.
DG nº 244, Série I, 1919	Lei nº 913	29-11-1919	Criando uma corporação com a denominação de «Junta do Rio Mondego»
DG nº 77, Série I, 1921.	Lei nº 1149	14-04-1921	Autorizando o Governo a delegar em uma corporação local, a instituir na cidade da Figueira da Foz, com a denominação de «Junta Autónoma do Porto e Barra da Figueira da Foz», a faculdade de administrar as obras do porto e complementar o estudo das mesmas, e promover o desenvolvimento do tráfego marítimo e comercial do referido porto.
DG nº 206, Série I, 1921.	Lei nº 1237	11-10-1921	Autorizando o Governo a delegar em uma corporação local a instituir na cidade de Ponta Delgada a faculdade de administrar as obras do porto artificial e de promover o desenvolvimento do tráfego marítimo e comercial do mesmo porto.
DG nº 247, Série I, 1921.	Decreto nº 7880	07-12-1921	Criando a «Junta Autónoma da ria e barra de Aveiro».
DG nº 83, Série I, 1923	Lei nº 1:415	21-04-1923	Cria na cidade de Tavira uma corporação local, delegada do Governo, com a designação de «Junta Autónoma das Obras do Porto e Barra de Tavira».
DG nº 177, Série I, 1923	Lei nº 1:461	17-08-1923	Cria no porto de Vila Real de Santo António uma corporação com a denominação de «Junta Autónoma do porto Comercial do Vila Real de Santo António».
DG nº 274, Série I, 1923.	Lei nº 1517	24-12-1923	Cria a «Junta Autónoma das Obras do porto e barra de Setúbal e do rio Sado».
DG nº 35, Série I, 1924.	Lei nº 1546	15-02-1924	Cria a «Junta Autónoma das Obras do porto e barra de Esposende e do rio Cávado». Regula a sua constituição e funcionamento.
DG nº 83, Série I, 1924.	Lei nº 1585	15-04-1924	Cria a «Junta Autónoma do porto comercial de Lagos».
DG nº 133, Série I, 1924	Lei nº 1:608	16-06-1924	Cria a «Junta Autónoma das obras do porto e barra de Vila do Conde e do Rio Ave».

parte do Estado, pois que as Juntas Autónomas, em que tantas esperanças se puseram, não têm conseguido resolver o problema.» [in *Diário do Governo* nº 271, Série I, de 4 de Dezembro de 1926, Decreto nº 12757.]

<sup>124</sup> «Não se compreendia que Portugal, pela sua situação geográfica, (...) País de navegadores que deveu sempre grande parte da sua prosperidade e da sua riqueza à sua expansão e ao seu comércio através dos mares, pudesse descurar o problema do apetrechamento dos seus portos (...), revisto o sistema de administração, poder-se-á dar um grande impulso às obras dos principais portos, convertendo-os em poderosos factores de desenvolvimento económico das regiões que servem, como tanto se faz mister.» [in *Diário do Governo* nº 271, Série I, de 4 de Dezembro de 1926, Decreto nº 12757.]



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

DG nº18, Série I, 1928	Decreto nº 14940	22-01-1928	Cria na Póvoa do Varzim uma corporação local, delegada do Governo, com a denominação da «Junta Autónoma do Porto da Póvoa do Varzim».
DG nº52, Série I, 1928.	Decreto nº 15 110	05-03-1928	Institui na cidade de Angra do Heroísmo (Açores) uma corporação denominada «Junta Autónoma das Obras dos Portos de Angra do Heroísmo».
DG nº64, Série I, 1928	Decreto nº 15204	19-03-1928	Cria a «Junta Autónoma do porto de Portimão».
DG nº93, Série I, 1928.	Decreto nº 15403	24-04-1928	Cria a «Junta Autónoma do Porto Comum de Faro-Olhão».

Fonte: *Diário do Governo* (1910-1930).  
Elaboração própria.

### IMPREVIDÊNCIA OU INCAPACIDADE DE MUDANÇA?

Antes de mais, é necessário ter presente o contexto de instabilidade a nível internacional, a que o País não podia escapar.

Primeiro, a Guerra Mundial, com a quase total paralisação do tráfego marítimo, as devastadoras consequências advindas da inflação, da carência de géneros, as perdas humanas das imprevistas tropas portuguesas e a falta de uma marinha mercante que assegurasse as trocas e o comércio nacionais. Depois, o pós-guerra e o multiplicar das dificuldades, a crise de sobreprodução do início dos anos vinte e a desvalorização monetária.

O contexto internacional foi completamente inoportuno às ambições republicanas. Regenerar o País, colocá-lo a par do progresso das outras potências europeias, revelava-se complicado. A nível interno, a instabilidade governativa, a permanente insuficiência de dinheiros públicos, os jogos de interesses e influências, e algumas indecisões, determinaram o resto.

É certo, que qualquer obra de hidráulica marítima é, em geral, dispendiosa, e está quase sempre sujeita a contingências e a imprevistos. É igualmente certo, que a conservação de portos necessita quase sempre de contínuos trabalhos de dragagem e reparação, de modo a evitar que a entrada do porto fique obstruída, ou a impedir a ruína dos cais, molhes de abrigo, ou de outros trabalhos importantes. É certo, ainda, que os portos têm de acompanhar as mudanças e alterações que ocorrem, constantemente, quer ao nível das embarcações, quer ao nível das crescentes exigências de aparelhagem e armazenagem portuárias. Contudo, o processo seguido no País, o ir construindo, aqui, ou além, obras isoladas, não podia produzir os seus efeitos, e, por isso, muitas vezes se perderam grandes somas, gastas em coisas impostas por necessidades imediatas, ou como consequência de reclamações de localidades que, no sonho de grandezas futuras, levaram, frequentemente, os poderes centrais a condescender em dotações que bem poderiam porventura ser adiadas.<sup>125</sup> Para Araújo Correia<sup>126</sup>, a desadequação portuária nacional não era consequência de uma qualquer incapacidade de mudança, mas antes resultado da improficiência dos próprios poderes centrais, incapazes de definir um plano de acção nacional e de actuar, pronta e proficuamente, agilizando-se processos e obras, e contrariando a costumada *demora na sua execução*<sup>127</sup>.

Com relatos nestes moldes, têm-se ofuscado os esforços, ainda que frustrados, da 1<sup>a</sup> República no sector portuário.

De facto, no período republicano, apesar de não ter chegado a ser aprovada legislação explícita que regulasse/definisse um plano de cariz nacional, foi notória uma mudança de percepção acerca da realidade portuária nacional.

A multiplicação das Juntas Autónomas evidenciou uma estratégia de investimento e tentativa de regulação, pelo menos a um nível mais básico de identificação local das verdadeiras necessidades de cada porto, procurando-se evitar o dispêndio constante de dinheiros na satisfação de pedidos de reparos, dragagens e pequenas construções, como era frequente durante a Monarquia. Na prática, contudo, tal propósito não foi atingido.

Importante referir, é também a opção definitiva por Leixões e a progressiva tendência de concentração dos investimentos nos dois principais portos comerciais do País: Lisboa e Douro-Leixões.

Revelam estes exemplos um olhar mais ponderado, por parte da 1<sup>a</sup> República, sobre a realidade portuária nacional. Ao contrário do que se tem sugerido, houve um trabalho sistemático e continuado no quadro portuário durante a 1<sup>a</sup> República, não se tendo a

<sup>125</sup> Cf. Araújo Correia, *A crise nos seus aspectos económicos e sociais*, Tip. da Empresa do Anuário Comercial, Lisboa, 1932, p. 325.

<sup>126</sup> José Dias de Araújo Correia (n.1894; m. 1978). *Economista por vocação, Araújo Correia criou uma 'ideologia do desenvolvimentismo' que marcou o pensamento económico nacional*. Distinguiu-se, sobretudo, como relator dos pareceres anuais da Comissão de Contas Públicas (entre 1945 e 1973).

<sup>127</sup> Cf. Araújo Correia, *A crise nos seus aspectos económicos e sociais*, ob.cit., p. 316.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

instabilidade governativa e económica sobreposto à *persistência no modelo*<sup>128</sup>. A estabilidade do sector portuário, no que toca à organização e orgânica ministerial, ajuda também a compreender os passos continuados que foram sendo dados<sup>129</sup>.

Não se traça um plano, não se define uma política portuária, mas as ideias fervilham já<sup>130</sup>.

Senão, como se explica que, ainda em 1926, venha a público, pela mão da Ditadura Militar, a *Lei de Portos*?

O decreto nº 12757, conhecido por *Lei de Portos*, sempre tão prontamente atribuído à acção e actividade do período posterior, foi, de facto, uma criação da 1ª República, tendo sido apresentado ao Parlamento a 21 de Abril de 1926, ainda sob a forma de projecto de lei, pelos ministros Manuel Gaspar de Lemos e Fernando Augusto Pereira da Silva, respectivamente ministro do Comércio e Comunicações e ministro da Marinha.

É neste documento que encontramos, pela primeira vez, explicitada a necessidade *indispensável e urgente [de] adoptar uma política de portos, que permita prover o País, em convenientes condições, destes preciosos factores de desenvolvimento económico*.<sup>131</sup> E é também neste momento, que a própria classe política reconhece a sua falta de zelo em relação ao sector portuário nacional. *Não se compreende, na verdade, que (...) deixemos continuar os nossos portos marítimos no estado de verdadeiro abandono e de miséria em que geralmente se encontram, e que procuremos tam somente, sob meras solicitações locais ou de ocasião e com desordenados esforços, melhorar, e ainda assim insuficientemente, um ou outro deles. Há que assentar num critério geral e eficiente*.<sup>132</sup>

No projecto de lei, apresentado ao Parlamento, são focadas várias das faltas e falhas que sucessivamente fomos enumerando já: a imprescindibilidade de se apostar num *número limitado* de portos, não de modo arbitrário, ao sabor das necessidades, mas de forma criteriosa, evitando-se o *largo dispêndio* sem resultados; a necessidade de se distinguir a actuação a realizar nos portos comerciais, daquela a levar a cabo nos portos de segunda e terceira ordem, reconhecendo-se que os portos secundários são, *num País com as condições hipsométricas do nosso, onde a abertura de canais é geralmente impraticável, não só indispensáveis para o tráfego das limitadas regiões que servem directamente, mas ainda e muito, de grande valor subsidiário dos [portos] de primeira ordem*<sup>133</sup>; a consciência de que se tem de *determinar e fixar, em primeiro lugar, a categoria e funções económicas de cada porto*<sup>134</sup>, fazendo a sua classificação; e o reconhecimento de que o regime de autonomia administrativa conferido a muitos dos portos, por intermédio das Juntas Autónomas, não funcionou como programado, requerendo estas, continuamente, *socorros e auxílios financeiros*<sup>135</sup>.

No que toca às receitas dos portos, determina o projecto de lei que se devem distinguir fontes de receita de três origens: *do próprio porto, do seu hinterland, e do cofre central do Estado*.<sup>136</sup> Ressalvando-se, desde logo, que as contribuições estatais serão maiores e mais frequentes no período inicial de instalação do porto, *durante o qual as receitas provenientes da exploração directa do porto são insuficientes* para as necessidades de melhoramento e apetrechamento, mas em momento posterior terão, necessariamente, de ser reduzidas, devendo, a partir daqui, as receitas de exploração ser *suficientes para a sua conservação normal e corrente e para o custeio dos seus serviços ordinários*.<sup>137</sup> Prevê-se, contudo, desde logo, a possibilidade de recurso a *operações financeiras ou de crédito necessárias para a*

<sup>128</sup> Referimo-nos à aposta continuada no modelo administrativo das Juntas Autónomas.

<sup>129</sup> Entre Outubro de 1910 e Julho de 1932, sucederam-se várias reorganizações, reformas e alterações de designação, quer do próprio Ministério do Fomento, quer dos seus serviços, gabinetes, direcções, repartições e secções. [Veja-se: Decreto de 8 de Outubro de 1910 – o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria passa a denominar-se Ministério do Fomento; Decreto nº 3511, de 5 de Novembro de 1917 – Mudança de organização; Decreto nº 5541, de 9 de Maio de 1919 – Reforma, reorganização dos serviços e nova designação, a saber: Ministério do Comércio e Comunicações; Decreto nº 7036, de 17 de Outubro de 1920 – Reorganização e remodelação dos serviços e repartições; Decreto nº 21 454, de 7 de Julho de 1932 – Nova arrumação dos serviços do Ministério e mudança de designação, a saber: Ministério das Obras Públicas e Comunicações.] Neste quadro de constantes alterações, é importante realçar a estabilidade verificada ao nível dos portos nacionais, os quais, permaneceram sempre sob a alçada deste Ministério e tiveram sempre os seus serviços cometidos à mesma Direcção, a Direcção Geral de Obras Públicas. E mesmo entre 1916-1918, quando algumas das competências do Ministério do Fomento foram transferidas para os Ministérios do Trabalho (criado a 16 de Março de 1916, pela lei nº 494) e da Agricultura (organizado e definido, pelo Decreto nº 3902, de 9 de Março de 1918), os portos nacionais permaneceram sob sua alçada (excepção feita apenas para a Administração do porto de Lisboa que, em 1916, passou para a alçada do Ministério do Trabalho, mas que, em 1917, regressou ao Ministério do Fomento, ao tempo designado Ministério do Comércio).

<sup>130</sup> Lembremos, neste ponto, as ideias de Ezequiel de Campos, entre outros: as frequentes viagens de engenheiros portugueses ao estrangeiro, para *aprender pelo exemplo* e a participação portuguesa nos Congressos Internacionais de Navegação e na *Association Internationale Permanente des Congrès de Navigation*. A concepção portuária republicana não podia ter ficado imune a tantos estímulos.

<sup>131</sup> *Proposta de lei sobre portos*, Apresentada ao Parlamento em 21 de Abril de 1926, Lisboa, Imprensa Nacional, 1926, p.3.

<sup>132</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>133</sup> *Idem, ibidem*, p.4.

<sup>134</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>135</sup> *Idem, ibidem*, p.5.

<sup>136</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>137</sup> *Idem, ibidem*.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

*rápida e urgente realização das grandes obras iniciais, e legítimas porque os portos não exercem apenas uma função local, são, antes, e também, elementos de valorização regional e de enriquecimento nacional.*<sup>138</sup>

Todas as questões a resolver e alterar, segundo o projecto de lei, poderiam iniciar-se o quanto antes, sem que fosse necessária uma completa alteração dos organismos administrativos já existentes. E, *num lapso de tempo relativamente curto*, tornar-se-iam os portos nacionais *nos factores, que devem ser, do necessário desenvolvimento económico das suas regiões e, portanto, do País.*<sup>139</sup>

Reconhecida a carência da não definição de um plano de acção nacional para o sector portuário, não se conseguiu, porém, *dar o salto*, nem alterar *de facto* a realidade portuária nacional.

### **A DITADURA NACIONAL: UM MOMENTO DE VIRAGEM?**

A 28 de Maio de 1926, um movimento militar colocava termo à 1<sup>a</sup> República. Este desfecho, tendo em consideração a instabilidade governativa, as dificuldades financeiras e económicas e o estado de descontentamento, generalizado por todo o País, não constituiu novidade de maior.

Foi já neste contexto, de Ditadura Nacional, que se publicaram, finalmente, os importantes diplomas legislativos que viriam definir, em termos concretos, os contornos da política portuária nacional.

A 4 de Dezembro de 1926, era publicada a *Lei de Portos* que, com algumas alterações e acrescentos, recuperava o projecto de lei apresentado a 21 de Abril, que não chegara a ser votado, nem sequer discutido, ficando *no seio das comissões.*<sup>140</sup>

Este decreto consagrava, desde logo, a opção da *concentração portuária*. Reconhecia-se, por um lado, que não se podiam *construir muitos portos a um tempo*, e por outro, que a *pulverização de recursos* traria consigo a *improficuidade dos esforços*. Havia, pois, que *concentrar energias.*<sup>141</sup>

Também importante, é a nova posição adoptada relativamente à realização das obras nos portos. Deviam estas, *em regra, ser executadas em concurso, por empresas idóneas, nacionais quando possível, não perdendo de vista uma indispensável e eficaz fiscalização, tanto técnica como financeira*. A ideia, desaconselhada anteriormente, de legar as obras a 'terceiros', é definitivamente alterada, julgando-se agora que estas devem ser entregues a quem as saiba levar a cabo, e esteja, para tal, habilitado.

Esta lei portuária, constituindo-se como a base para o desenvolvimento dos portos do continente e ilhas adjacentes, estabelecia também a classificação dos diferentes portos nacionais, distribuindo-os por quatro categorias, consoante a sua importância e o volume da tonelagem de carga embarcada e desembarcada. Os de 1<sup>a</sup> classe, portos que funcionavam como pontos de escala de importantes linhas de navegação ou de importantes redes de comunicações interiores, com elevado tráfego de mercadorias ou passageiros, ficavam a cargo exclusivo do Estado. Foram apenas quatro os portos admitidos nesta categoria: Lisboa, Douro-Leixões, Funchal e Ponta Delgada, sendo adoptado, em todos eles, o modelo administrativo do Porto de Lisboa. Como portos de 2<sup>a</sup> classe foram considerados: Setúbal, Vila Real de Santo António, Horta (Ilha do Faial – Açores), e todos os portos de pesca que viessem ainda a ser criados. Como portos de 3<sup>a</sup> classe: Aveiro, Faro, Figueira da Foz, Lagos, Olhão, Peniche, Portimão, S. Martinho do Porto, Tavira, Viana do Castelo e Angra do Heroísmo (Ilha Terceira – Açores). Todos os restantes foram englobados na 4<sup>a</sup> categoria.

Além de classificar os portos nacionais, esta lei definia ainda os limites que podia atingir a comparticipação financeira do Estado para a construção de obras<sup>142</sup>; determinava os recursos das *Juntas Autónomas* e os modos possíveis de exploração e administração dos portos<sup>143</sup>; definia as entidades dos serviços do porto e as suas funções; e previa a criação de um serviço

<sup>138</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>139</sup> *Idem, ibidem*, p.6.

<sup>140</sup> *Diário do Governo* nº 271, Série I, de 4 de Dezembro de 1926, Decreto nº 12757.

<sup>141</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>142</sup> As despesas com a construção, ampliação ou apetrechamento dos portos seriam custeadas: a) exclusivamente pelo Estado, nos portos de 1<sup>a</sup> classe, b) nos portos das restantes classes, pelo comércio, agricultura e indústria das regiões que eles servissem, com maior ou menor cooperação do Estado, conforme a classificação que o porto tivesse. Para os portos de 2<sup>a</sup> classe, essa cooperação podia ir até 60% dos orçamentos de despesa; nos de 3<sup>a</sup> classe até 40%, e nos de 4<sup>a</sup> classe, até 20%.

<sup>143</sup> A saber: a) directamente pelo Estado; b) pelos caminhos-de-ferro; c) por corporações oficiais com maior ou menor autonomia; d) por empresas particulares sob regime de arrendamento ou concessão. É notória aqui, pelo menos em teoria, a maior autonomia que se pretende atribuir à administração do sector portuário.



## 6<sup>as</sup> Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária Funchal, 8 e 9 de Outubro de 2009

de dragagens capaz de assegurar a conservação dos acessos e fundeadouros dos diversos portos nacionais.

O artigo 6<sup>o</sup> determinava que, tanto na construção como na exploração dos portos, o Governo devia estar sempre representado, em todos os trabalhos e serviços, por um engenheiro, o qual seria o director do porto<sup>144</sup> ou o fiscal do Governo<sup>145</sup>, dependendo do tipo de administração.

Entretanto, em 1927, publicava-se nova legislação portuária, nomeadamente os decretos n<sup>os</sup> 14718<sup>146</sup> e 14782<sup>147</sup>, respectivamente a Lei Orgânica e o Regulamento Geral das Juntas Autónomas dos portos.

Estes diplomas definiam, minuciosamente, os princípios pelos quais se deviam reger e gerir todas as Juntas Autónomas do País, e determinavam o modo de funcionamento e as atribuições de cada órgão. Pretendia-se, assim, acabar com as disparidades e nuances existentes nos regulamentos individuais de cada uma delas. Talvez a mais importante alteração aportada por estes diplomas, tenha sido a maior importância e protagonismo que se conferiu ao cargo do técnico/engenheiro director das obras, que passa a ser o administrador delegado da junta. Procurava-se, com esta alteração, possibilitar uma tomada de decisões mais atempada, e assegurar uma gestão/administração dos diferentes assuntos mais executiva e determinada.<sup>148</sup>

Alguns meses depois, o decreto n<sup>o</sup> 15644, de 23 de Junho de 1928, nomeava uma comissão para proceder à definição da nova classificação a adoptar nos portos nacionais. A 13 de Abril de 1929, era publicado o decreto n<sup>o</sup> 16728, onde se estabelecia essa classificação definitiva. A saber: a) portos de 1<sup>a</sup> classe: Lisboa e Douro-Leixões; b) portos de 2<sup>a</sup> classe: Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz, Setúbal, Lagos, Portimão, Faro-Olhão e Vila Real de Santo António; c) portos de 3<sup>a</sup> classe: Sines, Albufeira e Tavira; d) portos de 4<sup>a</sup> classe: Caminha, Esposende, Vila do Conde, Nazaré, S. Martinho do Porto, Ericeira, Vila Nova de Milfontes e Fuzeta; e) portos de pesca: Póvoa de Varzim, Peniche e Sesimbra.

Com a restauração das finanças do Estado, apareceram, enfim, as possibilidades de execução de um plano de obras portuárias de verdadeira envergadura nacional. Tinham início os primeiros passos da obra portuária nacional, reduzida, até à data, a alguns meritórios esforços de limitado fôlego.

O decreto n<sup>o</sup> 17047, de 29 de Junho de 1929, preparou o lançamento de algumas intervenções, autorizando o Governo a contrair um empréstimo para a remodelação das infra-estruturas portuárias nacionais, em face de projectos existentes, que, contudo, não deveria exceder os 300 000 000\$00. Pouco depois, surgia um efectivo *plano de acção*, que constituiu, finalmente, a concretização, em letra de lei, do que viria a ser a *I<sup>a</sup> Fase do Plano Portuário Nacional*<sup>149</sup>.

Pelo decreto n<sup>o</sup> 17421, de 30 de Setembro de 1929<sup>150</sup> foi, então, consumada a primeira distribuição de verbas pelos diversos portos, destinada à melhoria e excelência das suas equipagens e condições de atracagem. As intervenções programadas dirigiam-se, essencialmente, para os portos considerados de interesse nacional (Lisboa e Leixões) e para os portos regionais mais importantes (Setúbal, Vila Real de Santo António, Aveiro, Viana do Castelo e Figueira da Foz), prevendo-se a conclusão das operações para 1932. A verba inicialmente atribuída, elevava-se a um total de 250 000 000\$00, quantia que acabou por ser excedida largamente, em consequência de atrasos no cumprimento dos contratos de obras e de vários acidentes ocorridos.

No total, a importância das verbas dispendidas, quer pelo Ministério das Obras Públicas, quer pelas próprias juntas portuárias, conjuntamente com os vários subsídios concedidos pelo Estado, ultrapassou os 394 000 contos.

Entrava, assim, o sector portuário português numa nova fase.

<sup>144</sup> No caso da administração directa, da exploração pelo caminho-de-ferro, ou da gestão por uma junta ou corporação autónoma.

<sup>145</sup> No caso da entrega a uma empresa particular, concessionária ou arrendatária do porto.

<sup>146</sup> *Diário do Governo* n<sup>o</sup> 274, Série I, de 12 de Dezembro de 1927.

<sup>147</sup> *Diário do Governo* n<sup>o</sup> 284, Série I, de 23 de Dezembro de 1927.

<sup>148</sup> Veja-se o artigo 5<sup>o</sup> do decreto n<sup>o</sup> 14718.

<sup>149</sup> Existirá uma II<sup>a</sup> Fase, contudo, o contexto e os propósitos serão já diferentes. Veja-se o Decreto-Lei n<sup>o</sup> 33922, de 5 de Setembro de 1944.

<sup>150</sup> *Diário do Governo* n<sup>o</sup> 227, Série I, de 3 de Outubro de 1929.