

CIDADES E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A reforma do estado – a cidade e o ordenamento do território como fator de mudança

“O ordenamento do território é na realidade o ordenamento da nossa sociedade” – Claudius Petit

Só há reforma do Estado quando desta resulta um Estado que dá mais de si aos cidadãos. Caso contrário, estamos apenas perante uma reformulação institucional ou uma mera simplificação administrativa, muitas vezes confundida com menor carga documental sem que se verifique alteração dos procedimentos. Significa isto que a reforma do Estado não passa tanto por menos Estado ou redução de ativos ou menos instituições ou menos documentos mas antes por um melhor Estado que incorpora nos seus processos decisórios a representação dos interesses privados, tornando-se mais transparente, mais eficaz e mais eficiente na resolução dos conflitos ou interesses. Um Estado que permite os interesses privados desenvolverem-se e interagirem no estrito cumprimento da subordinação ao interesse nacional e coletivo.

O ordenamento do território, enquanto vetor transversal no qual assentam as regras e princípios de desenvolvimento de um país, não pode ser visto apenas como uma dimensão específica, sectorial, antes sendo a base de outros domínios, como a economia, o ambiente, a mobilidade, e a própria inclusão social. Neste sentido, o ordenamento do território já não é apenas o ordenamento da terra mas inclui também o do mar, enquanto dimensão essencial de Portugal.

A cidade, enquanto pólo de desenvolvimento económico e comunidade na qual participa o Estado Central mas também o regional e o autárquico, apresenta-se como palco privilegiado da reforma do Estado.

1. Planeamento Territorial	2
2. Licenciamento.....	3
3. Cadastro Predial	4
4. Biodiversidade	5
5. Novas tecnologias em benefício do território e dos cidadãos	5

1. Planeamento Territorial

- a. O modelo de gestão territorial implementado vem colocar novos desafios à administração pública. De facto, devolvendo à administração local a plena capacidade de gestão do seu território, através da centralização no PDM, a intervenção dos diversos organismos da administração central nas matérias abrangidas por aqueles instrumentos tornar-se-á tendencialmente reduzida.

Assim, a administração central, agora liberta das matérias de natureza urbanística, ganha fôlego para as matérias que são da sua estrita competência: a regulação, a monitorização e a fiscalização.

Os programas especiais do território e as servidões que impendem sobre o mesmo devem caracterizar de forma explícita as condicionantes impostas, a refletir nos PDM.

Nesse sentido o Plano Diretor Municipal deve reunir todas as normas vinculativas do cidadão, é nessa sede que a administração central se deverá pronunciar, assegurando a proteção do interesse coletivo.

Recomendações: no processo de conversão dos antigos planos especiais em programas especiais devem ser eliminadas as condicionantes que sujeitam o licenciamento municipal a nova consulta das entidades da administração central, permitindo que o licenciamento municipal se desenvolva exclusivamente na sua sede própria, a administração local.

- b. As ambiciosas opções de planeamento afastaram a maioria dos instrumentos de gestão territorial da realidade, tanto presente como futura, estabelecendo prospetivas de desenvolvimento e expansão que dificilmente se concretizaram ou poderão ser concretizadas. Os programas regionais, enquanto instrumentos que definem o quadro estratégico a desenvolver pelos programas e pelos planos intermunicipais e municipais, deverão antecipar o desenvolvimento de determinadas atividades económicas em determinadas localizações e encontrar regimes dentro do próprio programa que eliminem os pesados custos de licenciamento. Neste sentido, os programas regionais devem permitir a representação e identificação espacial e temporal dos usos e atividades existentes e potenciais no território regional, à semelhança, com as necessárias adaptações, dos planos de situação para o espaço marítimo nacional. Assim, o programa territorial deverá desenvolver localizações prévias às atividades, utilizando a avaliação ambiental do próprio programa para antecipar as cargas e os impactes ambientais e conseqüentemente, em determinadas explorações, o licenciamento ser apenas municipal.

Recomendações: alteração dos Programas Regionais para inclusão de estratégias de desenvolvimento económico com licenciamento zero, evitando-se situações de sobreposição de decisões dos diferentes níveis da Administração.

c. Programas Setoriais

Os atuais planos setoriais, apesar de muito utilizados pelos diferentes setores, na realidade não cumprem os critérios de elaboração de um plano setorial, ficando assim à margem do sistema de planeamento territorial e deixando, conseqüentemente, de vincular a administração pública na elaboração de programas e planos.

Aquando da reforma do Ordenamento do Território foram alterados os conceitos de planos especiais e planos setoriais de ordenamento do território. A sua alteração implica a necessidade de visitar a identidade e papel de cada uma destas figuras.

Recomendações: eliminação dos planos setoriais e utilização de apenas dos programas especiais pela administração pública.

2. Licenciamento

- a. As alterações introduzidas ao RJUE foram um passo importante na simplificação dos procedimentos, reduzindo prazos e reformulando a figura da comunicação prévia. Constatase, todavia, a proliferação de normas técnicas, nomeadamente no setor da construção, em grande parte fruto do desenvolvimento das técnicas e dos materiais e das questões ambientais, energéticas, ou de mobilidade. A necessidade de harmonização de regras e procedimentos neste domínio, apontam para o desenvolvimento de uma tarefa essencial: a reunião, num único documento, de todas as normas técnicas aplicáveis à construção. Este código será, sem dúvida, uma oportunidade para incorporar as questões técnicas associadas à reabilitação urbana, nomeadamente antissísmicas que ainda não se encontram regulamentadas em Portugal.

Recomendações: elaboração de um código da construção

- b. Os licenciamentos são de base municipal pela competência inerente a cada concelho e conseqüente estratégia local. Neste sentido os municípios têm desenvolvido regulamentos que densificam e definem o procedimento e documentos a entregar. Apesar de se compreender que a especificidade local determina regras e regulamentos próprios, a disparidade das mesmas e conseqüentes procedimentos diferenciados dificulta o célere entendimento dos investidores do caminho a seguir, cm conseqüência administrativas

municipais inerentes a procedimentos muitas vezes incompletos. Neste sentido importa aumentar a compatibilização dos regulamentos municipais.

Recomendações: propõe-se desenvolver um protocolo com a associação nacional de municípios com vista à elaboração de, numa primeira fase, estruturas de regulamentos urbanísticos municipais que possam vir a ser utilizados pelos municípios aquando da sua alteração. O objetivo será caminhar para estruturas de regulamentos únicas que permitam o célere reconhecimento do investidor nos processos de licenciamento.

3. Cadastro Predial

Apenas cerca de 50% da área total do território nacional, na sua esmagadora maioria na região Sul do continente, e somente cerca de dois milhões de prédios rústicos, correspondendo a aproximadamente 17% do total nacional, foram identificados nas operações cadastrais realizadas entre 1926 e 1994, no âmbito do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR), cadastro esse com fins essencialmente fiscais.

Dando seguimento ao determinado pela Lei 31/2014, de 30 de maio (Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo), importa harmonizar o sistema de registo da propriedade e promover a conclusão do levantamento cadastral do território nacional, permitindo o conhecimento da realidade fundiária, a sua dimensão, localização e propriedade, sendo um importante contributo para a eficácia das políticas de ordenamento do território e florestal, ou para a gestão de riscos como o dos incêndios florestais.

A informação assim consolidada passa a ser refletida num Número Único de Identificação do Prédio (NIP) que tem como unidade de referência o prédio (terreno), sobre o qual se conhecem os seus aspetos físicos, descritivos, jurídicos e fiscais, associando a informação relativa à matriz fiscal e ao registo predial.

A mais-valia desta reforma, alcançada com a criação do Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC), é a de garantir a associação entre os sistemas de referência da informação predial: o Cadastro Predial (informação sobre o território), a Matriz Predial (informação fiscal) e o Registo Predial (informação sobre os direitos de propriedade), de forma a assegurar que a informação essencial relativa a cada prédio (localização, área e configuração geométrica), é coincidente nesses três sistemas, evitando imprecisões ou incoerências.

O SNIC assenta num modelo de execução progressivo, promovendo o melhor aproveitamento possível de toda a informação cartográfica existente em processos no âmbito dos quais possa, sem acréscimo significativo de custo, ser produzida informação suscetível de aproveitamento para a produção do cadastro (por exemplo, no âmbito de uma licença de loteamento urbano).

A execução do cadastro predial passa, agora, a poder ser concretizada, quer por via de operações de execução simples, quer por via de operações de execução sistemática.

Esta reforma permite uma maior segurança jurídica, não apenas na definição das políticas públicas, mas também do comércio jurídico.

Recomendações: elaboração de Legislação que regule e torne possível a elaboração do cadastro simples por entidades terceiras à administração central.

4. Biodiversidade

A estratégia Natural.PT veio reconhecer a excelência dos produtos e dos serviços existentes nas áreas protegidas e que com elas partilham valores e princípios de sustentabilidade e de valorização da biodiversidade. Importa garantir a visibilidade nacional e promover a internacionalização dos nossos produtos e serviços, apostando num país capaz de gerar riqueza em cada fator único do território. Importa ter uma estratégia para a natureza coordenada com uma estratégia para o desenvolvimento local.

O valor económico dos principais serviços dos ecossistemas deverão estar integrados na contabilidade pública até 2030 e, gradualmente, nos sistemas nacionais de reporte (exemplo REA - Relatório do Estado do Ambiente), desenvolvendo novos mecanismos de remuneração dos serviços dos ecossistemas, nomeadamente sistemas de créditos de biodiversidade assegurando a ausência de perda líquida de biodiversidade, bancos de habitats, novos esquemas de pagamentos de serviços de ecossistemas, novos mecanismos fiscais, bem como outros instrumentos aplicáveis.

Além disso, e uma vez que as diretivas para a proteção e valorização de recursos e valores naturais e respetivas normas de execução, estão consagradas nos programas especiais, deve ser promovida uma gestão partilhada das áreas classificadas.

Recomendações: criar uma conta Conservação Natureza e identificar áreas classificadas cuja gestão possa ser conferida às autarquias e ou associações privadas.

5. Novas tecnologias em benefício do território e dos cidadãos

- a. Verifica-se hoje a utilização generalizada de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) como suporte do planeamento de atividades económicas. No entanto, atenta a proliferação de iniciativas e fontes de informação SIG, é comumente reconhecida a dificuldade de compatibilização entre elas.

Importando assegurar um Estado mais transparente e voltado para os cidadãos, incentivando a administração pública enquanto prestadora de serviço de interesse público, fornecendo, de forma articulada, as informações imprescindíveis ao agente privado. Assim, a uniformização

da informação SIG, já iniciada pela Lei da Cartografia, deve ser concretizada quer através da efetiva disponibilização dos dados gerados pela Administração, quer através de plataformas de acesso único que permitam detetar incompatibilidades e verificar a conformidade das propostas de ocupação com o ordenamento em vigor.

Recomendações: criar o observatório do território capaz de reunir informação relativa ao desenvolvimento económico de cada concelho e região, cruzando-o com os instrumentos de gestão territorial.

- b. Hoje os cidadãos estão a descobrir o poder dos dados abertos - dados e informações disponibilizados pela administração central e local, bem como por outras fontes públicas e privadas, que podem ajudar a resolver problemas da sociedade em que vivemos e criar novas oportunidades de negócios. Através da abertura dos dados relativos ao ambiente, transportes, educação, saúde e por aí adiante, a administração e os municípios podem objetivamente apoiar as empresas, as start-ups, os desenvolvedores de aplicações, as organizações da sociedade civil, entre outras, a encontrar novas e inovadoras formas de lidar com os problemas do quotidiano e apoiar o planeamento e a gestão do território.

Mais, conseguimos por esta via um triplo benefício: melhorar a governança do território; promover uma cidadania mais ativa e participada; e apoiar o desenvolvimento económica.

Recomendações: adotar uma política de dados abertos da administração pública, bem como daqueles dados que foram produzidos enquadrados em projetos financiados com verbas públicas.

Uma reflexão do grupo de trabalho das Cidades e Ordenamento do Território, com a coordenação de Miguel de Castro Neto