



CONTRIBUTOS DA ORDEM DOS ENGENHEIROS

Assembleia da República, 6 de março de 2019

**COMISSÃO PARLAMENTAR DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO**

AUDIÇÃO SOBRE O

PROGRAMA NACIONAL DAS POLÍTICAS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (PNPOT)

Estratégia, Modelo Territorial e Plano de Ação

1. O documento apresenta-se com uma boa estrutura geral, bem sintetizado, e genericamente com uma boa e clara apresentação gráfica. O indispensável enquadramento europeu de Portugal está bem desenvolvido. Nos pontos seguintes apontam-se aspetos que se consideram insuficientemente desenvolvidos na proposta de revisão do PNPOT, sobretudo a nível do Plano de Ação e das respetivas medidas e ações prioritárias, procurando não repetir observações e recomendações que já constam de outros pareceres.
2. O atual quadro legal, assente na Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo deixou de impor o prazo máximo de 10 anos para o período de vigência dos IGT, não tanto pelo incumprimento generalizado daquele prazo, mas pelo facto das dinâmicas de transformação territorial serem muito mais lentas do que as da economia.
Assim, embora faça todo o sentido o PNPOT definir uma Visão e uma Estratégia para 2030 (médio prazo em ordenamento do território), esta deve ser a componente prioritária de uma estratégia de longo prazo, isto é para 2050. Embora o PNPOT preveja a constituição de um Fórum Intersectorial e a articulação do Programa com Programa Nacional de Investimentos 2030 e os Programas Operacionais, o Plano de Ação carece de melhor articulação entre políticas e programas setoriais e a sua tradução territorial, bem como de melhor operacionalização, tanto



quanto a medidas e ações prioritárias (a curto prazo e até 2030), como a médio-longo prazo, designadamente quanto a opções territoriais e investimentos que são determinantes para a coesão nacional, e para a inserção ibérica, europeia e global, como sejam o novo aeroporto de Lisboa, a 3ª travessia do Tejo em Lisboa (nas suas várias componentes modais) e a rede ferroviária (nacional e ligações ibéricas).

A Engenharia Portuguesa dispõe das qualificações e capacitação adequadas ao planeamento, conceção, projetos e obras respetivas.

3. Também as adaptações às alterações climáticas, designadamente das áreas urbanas litorais e da estabilização da orla costeira, requerem medidas e ações que traduzam uma visão de longo prazo e mais detalhada, que permita corrigir erros do passado e prevenir riscos futuros. Note-se que apenas proibir não resolve os problemas atuais neste âmbito.
4. O planeamento do território, tanto a nível regional, como a nível municipal, traduzem territorialmente modelos de desenvolvimento territorial, isto é, a tradução territorial de uma visão de desenvolvimento do país tanto à escala nacional e da sua inserção europeia, bem como das especificidades das suas regiões.

Sendo o planeamento do território um dos pilares do desenvolvimento territorial e da sua sustentabilidade, carece de uma nova prática (que não requer alterações do quadro legal), assente em políticas territoriais que assegurem o pleno cumprimento do quadro legal, em tempo útil, mais dinâmicas, com tempos de formalização e de atualização muito mais curtos e assim ajustados aos tempos das dinâmicas económica e social, que são mais rápidas do que as transformações territoriais.

5. O solo, como bem de raiz, tem um significado muito relevante na cultura da sociedade em geral. A retenção da sua propriedade sem uso ou utilização vem sendo considerada, culturalmente, como perfeitamente aceitável, nomeadamente como forma de aforro e de 'ligação às origens'. A função social do solo é perfeitamente compatível com a sua propriedade privada, mas esta determina não só direitos, mas também obrigações, cujo cumprimento, sobretudo nos cerca de 95% de território que representa o espaço rústico do país, estão longe de ser cumpridas. A detenção passiva da propriedade é inaceitável, tanto em termos ambientais, como de gestão dos riscos, como de produção de riqueza.
6. O fracionamento excessivo da propriedade rústica é um enorme problema e que se continua a agravar.



As suas consequências negativas, tanto para o ordenamento do espaço agroflorestal, para as suas condições de produtividade e para a sua segurança, como para a edificação dispersa, são evidentes. Continuam a existir instrumentos à disposição dos particulares que permitem o agravamento deste fenómeno por todo o país, e que já nada tem a ver com a agricultura de subsistência, não existindo políticas nem medidas que impeçam eficazmente a sua continuação e que promovam seja o emparcelamento rústico, seja a exploração conjunta, bem como assegurem condições de viabilidade rural.

7. Acresce que informação sobre o Cadastro Geométrico da Propriedade é indispensável ao ordenamento e planeamento do território, pelo que deve ser uma prioridade no quadro das políticas de ordenamento do território.

Sem cadastro atualizado em permanência e interligado com o registo predial (registo da titularidade do solo) e com a matriz (inscrição na AT para fins tributários) através de um Número de Inscrição Predial único, é impossível assegurar um sistema de planeamento e ordenamento do território justo (princípios da igualdade e da equidade) e consequente (implementação de facto dos IGT). Isto é tanto verdade para as áreas urbanas (por exemplo, para aplicação do princípio da perequação de benefícios e encargos em novas urbanizações ou na regeneração urbana), como no espaço rústico (ordenamento agroflorestal e gestão sustentável, em termos económicos, sociais e ambientais, destes espaços).

As medidas e ações deste âmbito necessárias são, pois, prioritárias e de importância nacional.

8. A promoção da coesão territorial, bem sublinhada na proposta de revisão, requer que os equipamentos, os serviços públicos, a mobilidade e as infraestruturas (tanto de proximidade, como regionais) estejam ou sejam assegurados a todos os cidadãos.

O que vem acontecendo é o oposto, sobretudo no interior, apesar da evolução positiva em termos de acessibilidades rodoviárias e dos níveis de atendimentos em saneamento básico.

Há que conceber políticas de serviços e equipamentos partilhados, 'lojas de cidadão' ou outras soluções híbridas, solidárias e economicamente suportáveis pelo setor público, que permitam assegurar direitos fundamentais e prevenir o abandono do interior por falta destas condições indispensáveis.

9. As dinâmicas demográficas atuais vêm conduzindo ao abandono do interior do país, à concentração demográfica no litoral, à emigração para o exterior, ao envelhecimento da população, à subida do nível médio de qualificação da população ativa, e à inovação tecnológica.



Todas estas alterações determinam procuras de espaços para habitação e atividades económicas, localização e tipos de emprego (incluindo qualificações requeridas) com características diferentes das tendências de um passado não muito distante.

Muitas das crianças que estão a nascer em Portugal irão trabalhar em atividades e ter profissões que ainda não foram criadas.

O PNPOT deve clarificar as quais as orientações de política social necessárias a procurar assegurar que o modelo territorial que propõe é sustentável e resiliente face a estas mudanças disruptivas em curso.

10. O PNPOT aposta na descentralização para as autarquias locais como fator de aumento de eficiência e eficácia da gestão do território. Embora respeitando o princípio da subsidiariedade, nem sempre a descentralização é a melhor solução, sobretudo quando se trata de municípios de dimensões reduzidas e envelhecidos (e, na maioria do país o primeiro empregador do concelho), carentes em meios técnicos e humanos municipais próprios, de capacidade de geração de riqueza, e de falta de escala para justificar equipamentos e serviços, sobretudo não partilhados com municípios vizinhos.

É, pois, fundamental que o modelo de governança do território assegure eficácia e eficiência, em si mesmo (execução de facto das decisões políticas) e em termos de garantir os direitos de cidadania, que apenas a transformação digital e outras transformações positivas em curso suficientes não são suficiente para o garantir.

11. Para que o planeamento e ordenamento do território sejam consequentes e positivos é necessário promover uma cultura do território que é diferente da que herdámos da cultura dominante de uma sociedade rural há cerca de duas gerações.

Na cultura popular, o planeamento do território é sobretudo visto como um custo de contexto, uma bizzarria, ou mesmo um obstáculo à livre fruição do solo, à continuação (irresponsável) do progressivo fracionamento da propriedade de cada um, sendo que o único lado do planeamento do território visto como positivo parece ser quando e onde este consagra o direito de edificação (e a valorização associada).

É urgente que a generalidade da população e dos decisores públicos locais aprendam os porquês da indispensabilidade do planeamento do território para as suas vidas e das gerações futuras, o que requer um grande esforço do setor público.



12. No âmbito de novas condições de governança, o planeamento do território deve tornar claras as seguintes componentes:

- Explicitação de uma Visão para cada região, sub-região (ou Comunidade Intermunicipal), concelho, e local, como tradução da realidade futura que se pretende alcançar a longo prazo;
- Explicitação de uma estratégia que integre os seus três níveis: objetivos estratégicos e orientações estratégicas para o seu alcance (longo prazo – 25 a 30 anos); objetivos de política e políticas de médio prazo (10 a 15 anos) que detalhem o nível estratégico; objetivos e metas operacionais e medidas e ações que operacionalizam as políticas a curto prazo (4 anos - mandatos políticos) e devem traduzir os respetivos programas políticos.
- Neste contexto, os planos territoriais são ‘medidas’ do PNPT que devem traduzir aquelas estratégias, ser monitorizados e, por princípio atualizados (não necessariamente revistos), de 2 em dois anos, de acordo com as dinâmicas verificadas na economia, na sociedade, no ambiente de devidamente avaliadas na sua tradução territorial através dos relatórios do estado do ordenamento do território (bianuais) assentes na informação dos observatórios (regionais, municipais), designadamente do território.
- Acresce a necessidade em assegurar previamente as condições de sustentabilidade económica, financeira e ambiental de qualquer proposta de planeamento, sob pena de apenas se criarem condições puramente virtuais e fictícias de desenvolvimento territorial, desviantes do desenvolvimento real e criadoras de distorções na economia e na sociedade.
- Durante a implementação das políticas, medidas e ações, é indispensável assegurar o funcionamento do Observatório do Território, fundamental no apoio à monitorização que fundamente a continuamente a correção e/ou o ajustamento daquelas.
- Sem esta nova prática, o planeamento do território será cada vez mais visto como um custo de contexto e não com um pilar essencial, até que os conflitos territoriais sejam de tal maneira graves (em qualquer das suas componentes – ambiente, economia, sociedade) que será muito oneroso resolver ou minimizar aqueles conflitos.

13. A prevenção dos riscos naturais e causados pelo Homem carece de uma atenção muito especial. É urgente, por um lado, distinguir a identificação dos perigos (naturais e causados pelo homem) e riscos daqui resultantes, da salvaguarda e valorização dos recursos naturais e da paisagem.

O quadro legal, designadamente a melhoria do regime da Reserva Ecológica Nacional, é um exemplo claro desta necessidade de clarificação e distinção. Por outro lado, da graduação da



magnitude dos perigos (nos seus vários tipos), dos níveis de vulnerabilidade e de probabilidade de ocorrência, conjugados com os valores (bens materiais e vidas humanas) potencialmente afetados, deve resultar um quadro técnico e legal claro para a elaboração de cartas de risco, em especial ao nível municipal, o que pode ser enquadrado por um Plano Setorial de Riscos. Neste contexto, ainda devem ser consideradas as consequências das Alterações Climáticas.

14.A verdadeira Reserva Ecológica Nacional devia ser a Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental que não é uma restrição de utilidade pública, mas sim uma definição pela positiva de salvaguarda e valorização de valores naturais, que deve integrar o ordenamento florestal e dos espaços agrosilvopastoris e assim os ‘mosaicos’ do espaço rústico.

Lisboa, 6 de março de 2019