

MEMORANDO DE PREOCUPAÇÕES PRIORITÁRIAS DA AUP SOBRE O URBANISMO E OS URBANISTAS EM PORTUGAL

VISÃO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O URBANISMO E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO DEVE:

- Regular pela positiva;
- Respeitar os valores patrimoniais e ambientais indispensáveis à sustentabilidade e identidade do território;
- Ser transparente nos seus processos;
- Promover a equidade;
- Facilitar a acessibilidade à participação da população;
- Adequar-se ao funcionamento dos mercados e da economia contemporânea;
- Induzir o investimento;
- Assentar em instrumentos de gestão territorial que transportem valor acrescido, fruto da qualificação profissional dos seus autores e de quem procede à gestão do território e da consequente responsabilização pelos seus atos.

E PARA QUE TAL SEJA ALCANÇADO É INDISPENSÁVEL:

- Agilizar e flexibilizar do sistema de planeamento;

- **S**implificar os processos de elaboração, revisão e alteração, permitindo a atualização permanente dos instrumentos de gestão territorial e uma mais eficaz gestão de oportunidades;
- **A**rticular os diferentes diplomas da legislação urbanística e afim;
- **R**econhecer a função social do solo;
- **E**laborar o cadastro predial;
- **P**romover a execução programada dos planos e as parcerias entre a administração e os particulares;
- **I**ntensificar o planeamento de âmbito local e o desenho urbano;
- **T**ornar corrente o processo de monitorização e avaliação do estado do ordenamento do território;
- **V**alorizar a prática do urbanismo e dignificar a profissão de urbanista.

No quadro da visão exposta para o ordenamento do território, selecionaram-se as seguintes temáticas que passamos a desenvolver e enumerando, para cada uma, os objetivos e ações que consideramos prioritários:

- QUADRO LEGAL;
- PRÁTICA URBANÍSTICA;
- PROFISSÃO DE URBANISTA.

1. QUADRO LEGAL

ENQUADRAMENTO

A panóplia de legislação urbanística e afim publicada nas duas últimas décadas, a par dos significativos fundos disponíveis para suportar os encargos da “construção da cidade e do território em geral”, não teve os resultados que se pretendiam ao nível do ordenamento do território, da coesão social e territorial, da equidade e redistribuição das mais-valias resultantes do processo de urbanização e da sustentabilidade económica do desenvolvimento e da manutenção do território e das funções urbanas.

Se tal facto muito se deve à inércia ou inépcia na aplicação da legislação produzida por parte da administração, também tal é consequência da desarticulação entre os diplomas legais existentes, que a abundância não favorece, e na pouca operacionalidade de alguns.

É urgente a sistematização da legislação urbanística e o fomento da sua operacionalidade, agilidade e simplificação. Independentemente da manutenção dos direitos de propriedade constitucionalmente consagrados, é urgente o reconhecimento da função social do solo, a uniformização dos critérios de avaliação do solo qualquer que seja o fim a que se destina essa avaliação, a cobrança de mais valias ou a compensação da prestação de serviços ambientais gerados pelo território ou pelos instrumentos de gestão territorial.

Para tal é, também, necessário clarificar os direitos e deveres da propriedade, alterar a qualificação do solo rural e do solo urbano, estabelecer critérios de valoração do solo para as diferentes categorias, criar mecanismos de fomento do uso e ocupação do solo, contrariando o abandono do solo rural e o solo urbano expetante.

Verifica-se ainda a existência de inúmeros impostos e taxas de valor não devidamente fundamentado, alguns de responsabilidade autárquica, que procuram, essencialmente, valorizar a receita, onerando desmedidamente os processos de edificação e urbanização e contribuindo para um custo final do imobiliário exagerado. Importa repor a avaliação da viabilidade económica dos investimentos urbanos.

OBJETIVOS E AÇÕES PRIORITÁRIOS

- **Sistematizar e articular a legislação urbanística e afim, reunindo-a num código de urbanismo e atribuindo-lhe simplificação, agilidade e operacionalidade;**
- **Rever a classificação e qualificação do solo, adotando uma taxonomia mais clara, objetiva e capaz de se ajustar às especificidades dos territórios e das estratégias locais;**
- **Eliminar a classificação de solo urbanizável, anulando o valor especulativo atribuído por simples ato administrativo e promovendo uma execução programada favorável a uma gestão de oportunidades;**
- **Criar critérios de valoração do solo que enquadrem a avaliação pública unitária do solo para todos os fins, designadamente expropriação e fiscalidade;**
- **Estabelecer que para efeitos de expropriação o valor do solo e dos imóveis e atividades neles instalados, considerados separadamente, é feito segundo os seus direitos de uso titulados e valor económico da atividade instalada e não de acordo com as simples expectativas induzidas pelo contexto ou geradas por atos administrativos, como é o caso do planeamento urbanístico;**
- **Clarificar a separação entre os direitos de simples uso particular decorrentes da sua posse e os direitos que advenham da sua afetação, pela administração, à função social do desenvolvimento urbano, bem como dos direitos que advenham do esforço de investimento dos agentes na construção da cidade e gestão das funções urbanas;**
- **Criar mecanismos de incentivo e de penalização que contrariem o abandono do solo rural e o acréscimo de solo urbano expetante;**
- **Reforçar as componentes de prospetiva e estratégia nos instrumentos de gestão territorial que garantam uma efetiva referência orientadora para a governação territorial;**
- **Criar mecanismos para que o planeamento e a gestão do território avaliem e assegurem preventivamente a viabilidade económica e a dotação de recursos financeiros das intervenções que induzem;**
- **Disciplinar e adequar as tributações que a administração central e local aplicam a atos processuais da edificação e urbanização, na sua maioria inoportáveis, não justificados e arbitrários.**

2. PRÁTICA URBANÍSTICA

ENQUADRAMENTO

A evolução do quadro jurídico e da prática da administração recentes conduziu a um exercício do planeamento, por um lado, mais exigente e complexo, sem que tal tenha resultado num melhor e mais eficaz ordenamento do território, e, por outro, a uma visão exclusivista dos interesses dos diferentes setores da administração central em detrimento de uma síntese integradora e coerente.

O excessivo controlo que a administração central pretende manter sobre o processo de planeamento e a inépcia ou incapacidade da mesma planear o que lhe compete, tem conduzido a um alongamento desmesurado do tempo inerente às fases de elaboração e aprovação do plano, com interregnos constantes e desnecessários. Por outro lado, as administrações municipais, muito dependentes dos ciclos eleitorais e, por vezes, desconhecendo a importância do planeamento territorial e da sua necessidade para uma coerente e integrada gestão do território, permitem passivamente que aquele tempo se prolongue excessivamente, optando por uma gestão urbanística sem referência num planeamento atuante e que, à escala apropriada, programe a sua execução, carecendo, portanto, da prévia avaliação da sustentabilidade funcional e económica.

O exemplo mais evidente é o que acontece com a revisão dos PDM ditos de 1.^a geração, transformada num processo de tão enorme peso que os Municípios perderam a vontade de a realizar, mantendo em vigor planos com vinte anos ou mais e que ainda contemplam propostas expansionistas, numa altura em que é urgente a contenção dos perímetros e a banalização do recurso à execução programada.

A desburocratização é urgente e necessária, sendo imperioso simplificar os conteúdos dos planos, a tramitação dos seus processos, rever a constituição e funcionamento das comissões de acompanhamento e regular a intervenção dos diferentes setores da administração central.

Um planeamento eficaz e indutor de desenvolvimento deve ser flexível, transparente nos processos, permanentemente atualizável e adequado aos mercados e ao momento económico, participado e acessível, promotor da coordenação territorial em detrimento da lógica sectorial e suportado por uma gestão sábia e que tenha uma atitude próativa.

Para tal, o planeamento deve ter suporte numa estratégia delineada para o território, ser permanentemente monitorizado, responsabilizar todos os atores (administração, políticos, urbanistas e particulares), promover parcerias na sua execução e ter como suporte um cadastro predial que reflita as orientações do ordenamento do território.

A disponibilização do solo e o conhecimento transparente do cadastro predial são fatores determinantes para a boa gestão territorial e para a qualificação e sustentabilidade do ordenamento do território.

Também a articulação de políticas num território alargado e não circunscrito a limites administrativos permitirá uma maior equidade e a otimização de encargos.

OBJETIVOS E AÇÕES PRIORITÁRIOS

- Regular e **minimizar a intervenção das entidades da administração central**;
- Redefinir e aligeirar o funcionamento das **Comissões de Acompanhamento** nos PDM, uniformizando critérios de avaliação e concertação ao nível nacional;
- Atribuir ao domínio urbanístico a capacidade de **gerir a integração dos estudos sectoriais**;
- Impor uma data limite para a **revisão de todos os PDM de 1ª geração**, com consequentes sanções pelo seu não cumprimento;
- Simplificar o **conteúdo documental dos PDM**, mas atribuindo maior relevo ao programa de execução;
- Reequacionar o **carácter vinculativo dos PDM para os particulares**, reforçando o seu papel de plano estratégico de modelo territorial e de modelo de gestão municipal do território, revertendo para os PU e PP essa vinculação;
- Densificar a elaboração do **Plano de Urbanização**, como instrumento essencial à regulação e construção da cidade e adequado à execução programada em solo urbano;
- Alterar o conteúdo material dos **Planos de Pormenor**, aligeirando o formalismo e rigor excessivos, simplificando a sua tramitação processual e transformando-os num instrumento idêntico ao de uma operação urbanística, com aprovação simples da autarquia, quando em conformidade com os Planos de ordem superior;
- Clarificar e promover o conceito de **urbanismo flexível e contratualizado** entre administração e particulares, como forma de melhor incrementar a cooperação e as sinergias que combinem a utilidade pública e os interesses particulares;
- Assegurar a efetiva **articulação entre os regimes jurídicos do planeamento e das operações urbanísticas**, garantindo assim que as opções estratégicas e as políticas definidas no primeiro sejam efetivamente prosseguidas na execução do segundo, sem prejuízo das retroações justificadas, a considerar;
- Construir o **cadastro predial único**, integrando orientações de urbanismo e ordenamento do território, fiscalidade e registo;
- Montar **observatórios e processos de monitorização permanente** nas diferentes escalas da administração, acentuando o carácter obrigatório dos REOT;
- Criar mecanismos de **avaliação e responsabilização** dos diferentes atores no ordenamento do território e urbanismo;
- Criar um processo de política dos solos num sentido de **solidariedade inter-institucional**, nomeadamente adoptando formas de gestão intermunicipais.

3. PROFISSÃO DE URBANISTA

ENQUADRAMENTO

A profissão de urbanista é exercida por inúmeros profissionais, muitos dos quais, embora possuindo as habilitações presumivelmente legais, não têm formação específica nem as necessárias competências técnicas para um bom exercício da mesma.

Apesar de, no momento presente, a coordenação de equipas de planeamento ser, na sua maioria, executada por profissionais com formação adequada, contrariamente ao que aconteceu aquando da elaboração dos PDM de 1ª geração, ainda ocorre a sua ausência nalgumas dessas equipas, em que o técnico coordenador “dito urbanista” não dispõe de adequada competência, ou é omissa, encoberto pela empresa encarregue do plano.

A consolidação e a regulação da profissão de urbanista é urgente e essencial como forma de defender o interesse público, ao contribuir para a melhoria do quadro de vida, do bem-estar das populações e do meio ambiente, através de procedimentos e soluções que assegurem a qualidade do espaço público, a segurança de pessoas e bens e a promoção da coesão social e territorial.

A defesa desse interesse público é fundamento suficiente para a obrigatoriedade legal da intervenção de alguém especialmente habilitado para tal, e que terá que ser obviamente o URBANISTA.

E para que a prática do ordenamento e a gestão do território mereçam a confiança de quem o utiliza e da população em geral, é também necessário que seja exercido por profissionais dotados com as adequadas competências técnico-científicas, consoante o nível de complexidade dos estudos e de responsabilidade dos objetos de intervenção, e regulados por um específico código ético e deontológico.

Consequentemente, a responsabilização social, ética e jurídica, segundo princípios e códigos consagrados internacionalmente, passará a ser possível e desejável.

E para que os serviços prestados pelos profissionais do urbanismo e do ordenamento do território possuam o valor acrescentado desejado, a adjudicação desses serviços tem que assegurar as condições para o cumprimento das exigências de competência e responsabilidade legal requeridas, o que não tem acontecido em recentes e sucessivos concursos públicos.

Por outro lado há que promover a sólida formação e certificação profissional dos urbanistas através da ação concertada com as universidades e implementação de um fiável sistema de credenciação.

A AUP, neste domínio, pretende promover a atividade do urbanista com a visão de globalização da sua atividade, designadamente na cooperação com os países de língua portuguesa na promoção do planeamento e urbanismo para o seu bom desenvolvimento e na criação de oportunidades de trabalho para os urbanistas portugueses.

OBJETIVOS E AÇÕES PRIORITÁRIOS

- **Concluir** o processo em curso de **Declaração de Utilidade Pública da AUP**;
- **Constituir a Ordem dos Urbanistas Portugueses**;
- **Estabelecer e implementar o código deontológico** do exercício profissional dos urbanistas;
- **Assegurar** que as **equipas multidisciplinares** que elaboram projetos de ordenamento e as que gerem processos de ordenamento e gestão urbanísticos sejam coordenadas ou dirigidas por profissionais adequadamente habilitados e acreditados;
- **Evitar** o recurso a **situações de dumping** na prestação de serviços de ordenamento com a prática de valores inferiores aos do preço de custo do trabalho técnico exigido;
- **Promover a valorização da habilitação profissional** dos Urbanistas;
- **Responsabilizar a prática** profissional;
- **Promover iniciativas em parceria com estruturas governamentais ou universitárias estrangeiras, incluindo os países lusófonos, com o envolvimento da AUP e o apoio do Governo Português**, com vista ao desenvolvimento do planeamento territorial e exercício profissional dos urbanistas nesses países e criação de oportunidades profissionais.

Pelo Conselho Diretivo da AUP

(Presidente)

Lisboa, 18 de Maio de 2012