



Ciclo #GestaoTerritorioFlorestal

Webinar 1: “Identificação do Território”

CONCLUSÕES

22 de novembro de 2022

*A APDSI realizou a 22 de novembro uma primeira **sessão de esclarecimento sobre a gestão do território florestal sob o prisma do registo cadastral do território.***

*Nesta sessão, a APDSI contou com as participações do **Secretário de Estado da Justiça, Pedro Tavares**; de **Filomena Rosa**, Presidente do Conselho de Administração do Instituto dos Registos e do Notariado; de **Carla Mendonça**, Coordenadora da Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado (eBuPi); de **Lurdes Ferreira**, Subdiretora-Geral da Área do Património da Autoridade Tributária e Aduaneira; e de **Sónia Santos**, Associate Director da Accenture.*

*O webinar, moderado por **Rui Pedro Julião**, Coordenador do Grupo de Missão “Território Inteligente” da APDSI, analisou como tem evoluído o conhecimento dos proprietários sobre as tipologias e delimitações dos prédios urbanos e rústicos. O conhecimento sobre a quem pertence determinada propriedade, qual a sua configuração e onde está localizada, é fundamental e nem sempre é uma realidade no nosso país. Nesta primeira*

de três sessões, o objetivo foi abordar estas questões a partir do cadastro predial / do território.

O Secretário de Estado da Justiça, Pedro Tavares, deu a conhecer algumas iniciativas que estão a ser implementadas neste domínio, bem como o **potencial das tecnologias para acelerar a evolução pretendida**.

Longe vão os tempos em que se julgava possível gerir sem a existência de informação fiável de suporte à decisão. É hoje consensual que só com fontes de informação amplas e com capacidade de mapear e cruzar dados, para deles extrair valor, é possível uma boa gestão dos recursos.

O incentivo à deslocalização de população dos grandes centros para outras zonas do território português, à rearborização, à utilização de novos métodos agrícolas ou à criação de novos negócios, tem frequentemente esbarrado no desconhecimento da titularidade, das características e potencialidades das propriedades. Para implementar estas e outras políticas de desenvolvimento territorial, económico e social, as administrações públicas, local e central, têm de promover uma efetiva partilha de conhecimento.

Portugal é o país da Europa com mais propriedade rústica detida por privados, verificando-se existir um desconhecimento generalizado em relação à localização geográfica, geometria e titularidade deste tipo de propriedades, principalmente no norte e no centro do país.

Para dar resposta a este desafio do registo, o programa do atual Governo prevê o desenvolvimento do Sistema de Informação Cadastral Simplificado e a universalização do Balcão Único do Prédio - Plataforma Online de Registo de Informação Predial Simplificada, que se iniciou em 2017, como projeto-piloto nos 10 municípios onde os incêndios florestais mais se tinham feito sentir. Este projeto inovador e disruptivo assenta em princípios como a colaboração interinstitucional, realçando-se, particularmente, o papel do Instituto dos Registos e do Notariado, da Direção-Geral do

Território e da Autoridade Tributária e Aduaneira, a que se juntam outras entidades como o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas ou o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, entre outras entidades públicas.

O Secretário de Estado da Justiça ressalva, também, a preponderância dos municípios no desenvolvimento do projeto, com uma importante rede de balcões municipais, apoiados por um financiamento superior a 20 milhões de euros através do PT 2020, com mais de 800 técnicos habilitados que garantem o atendimento presencial dos proprietários, assegurando a operacionalização da recolha de informação cadastral e o seu encaminhamento para registo, num esforço de proximidade crucial para o projeto.

Destaca, ainda, o envolvimento dos proprietários e dos seus descendentes no registo gratuito das suas propriedades, e a coordenação do projeto por uma estrutura de missão (a eBUPi), acompanhada por três áreas governativas, a qual, não se substituindo a nenhuma entidade, tem a função de pensar, arriscar, inovar, gerir e acompanhar este trabalho, com recurso a tecnologia inovadora, incluindo as mais variadas fontes de conhecimento, de modo a permitir a efetiva assunção dos princípios “digital por definição” e “uma única vez” para os cidadãos.

Através do BUPi, já foram identificadas cerca de 900 mil propriedades, desde 2017. 70% desses registos foram efetuados em 2022. Em média, estão a ser feitos 4.000 registos por dia, o que permite estimar que, até ao final deste ano, será possível alcançar um milhão de propriedades identificadas.

Acresce que, atualmente, o BUPi já abrange 143 municípios que não dispõem de cadastro de propriedade rústica, num universo de 153 municípios, ou seja, praticamente todos aqueles que têm mais área rústica

O objetivo do Governo vai mais longe e passa pela partilha de dados, acrescentando-lhes valor. Todo o processo visa imprimir dois resultados: o primeiro é identificar e proteger a propriedade e o segundo é conhecer o território. Com este fim, foi utilizada uma solução tecnológica que permite cruzar vários dados, provenientes de diversas fontes de informação, como as infraestruturas de transporte terrestre e hidrografia, a informação florestal e dos municípios, e o registo feito pelos cidadãos. Deste modo, foi possível passar a conhecer 58% da área dos 153 municípios do território continental que

não dispõem de cadastro predial, em termos do seu uso (se é rural ou urbana), quanto à sua efetiva ocupação (se é uma área florestal, um baldio, ou integra o parcelário) e relativamente à dominialidade (se é pública ou privada).

Numa primeira fase, estas camadas de informação darão suporte à identificação das propriedades pelos cidadãos e pelos técnicos habilitados municipais, ao permitir, através de mecanismos de *machine learning*, por exemplo, a rápida identificação dos limites de uma propriedade com uma estrada, uma linha de caminho de ferro, uma albufeira ou lagoa, ou de uma infraestrutura dos serviços de águas e resíduos, entre muitos outros exemplos.

A harmonização da informação predial do registo com a informação matricial e a informação cadastral vai dar origem (já em 2023) ao Número Único do Prédio, o “cartão de cidadão” para a área predial, que vai trazer uma “enorme simplificação desta área tanto para o cidadão, como para a própria administração pública”, refere o Secretário de Estado, acrescentando que “este processo integra-se na reforma prevista no Plano de Recuperação e Resiliência”, no eixo Florestas, e conta com um financiamento de 55 milhões de euros, a que o Governo dará cumprimento”.

Os serviços geográficos do BUPi também irão “beber” informação a este cartão de cidadão do prédio, gerando “uma nova fase de conhecimento e de informação na administração pública”.

Da identificação à caracterização das propriedades, e à utilização destes dados para avaliar o risco de incêndio ou os impactos e as estratégias para lidar com as alterações climáticas, bem como para compreender melhor a biodiversidade ou até os fatores de produtividade, entre muitas outras possibilidades, o futuro do BUPi é aquilo que quisermos fazer dele, em resultado das parcerias e sinergias que conseguirmos estabelecer com entidades da Administração central e local, empresas, universidades e centros de investigação científica.

Para chegarmos até aqui foi preciso criar uma cultura de mudança, baseada na colaboração, na partilha de informação e na introdução e novas tecnologias. Para progredirmos será necessário continuarmos a ser inovadores na forma como exponenciamos esta partilha e reutilizamos a informação que dela retiramos. E

finalmente, na forma como medimos o seu impacto: a nível local, no conhecimento, na economia, na gestão e planeamento de recursos, no emprego; mas também a nível central, na simplificação, na melhor afetação de recursos e, sobretudo, na satisfação do cidadão.

A importância da geografia para solucionar problemas da sociedade

Filomena Rosa, Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, descreve que para o IRN é fundamental ter esse conhecimento do território e, para isso, temos de conhecer quem são os proprietários dos terrenos para promover a preservação dos recursos naturais; **só conhecendo o limite das propriedades é possível traçar um retrato real da geografia do país.** Cidadãos e Estado têm um papel de responsabilidade igualmente distribuída neste gerar de conhecimento sobre o território.

A legislação portuguesa há cerca de 50 anos que tenta implementar medidas com vista a alcançar um registo cadastral de todo o país, sendo o mais recente exemplo o balcão único do prédio, dirigido aos proprietários de prédios rústicos e mistos, que tem permitido mapear, entender e valorizar o território português.

Este Balcão Único do Prédio, enquanto plataforma dirigida aos proprietários de prédios rústicos e mistos, que permite mapear, entender e valorizar o território português, de forma simples e gratuita, assume uma importância decisiva como ferramenta ao serviço do nosso sistema de registo predial.

Com efeito, e apesar do registo predial se ter tornado obrigatório a partir de 2008, a verdade é que, antes da disponibilização deste balcão único, muitos eram os casos de dissociação entre a posse e exploração dos prédios rústicos e a sua propriedade, mormente no que diz respeito aos terrenos agrícolas e florestais, sobretudo na zona norte do nosso país onde o fracionamento é muito acentuado, e casos havia de parcelas de terreno, especialmente agrícolas e florestais, completamente abandonadas e cujos donos ou não eram conhecidos, ou embora conhecidos desconheciam, eles próprios, os limites dos seus terrenos, descreve Filomena Rosa.

Esta realidade, além de impedir uma política de ordenamento do território sustentável e de deixar impunes muitos dos “desconhecidos” proprietários de terrenos florestais que não cumpriam as obrigações de limpeza das matas, gerava incerteza nos negócios jurídicos imobiliários, colocando em crise a segurança jurídica que o nosso sistema de registo predial visa garantir, desincentivando o investimento, especialmente nos setores agrícola e florestal.

Por todos estes motivos e pela sua grandeza e importância, é fundamental acentuar que todo o esforço que somos chamados a desempenhar no âmbito da disponibilização deste novo serviço/balcão BUpi, terá frutos que serão colhidos por todos nós enquanto cidadãos e constitui uma das missões mais importantes que fomos convocados a desenvolver enquanto trabalhadores do IRN e parceiros indispensáveis à sua concretização com sucesso.

Conclui Filomena Rosa, que atento o papel fundamental que o cadastro da propriedade tem para a vida em sociedade, para o ambiente, para a segurança jurídica do comércio imobiliário, e conseqüentemente para a economia, atração de investimento e melhoria da qualidade de vida de cada um de nós e das nossas gerações vindouras, o BUpi, é a ferramenta que, contribui, de forma muito inovadora, para a construção de um País mais organizado, mais sustentável e mais seguro, onde cada cidadão possa usufruir de forma plena de todos os recursos que a natureza nos oferece, e para a valorização do nosso sistema de registo predial que, progressivamente, deixará de assentar na informação relativa à composição do prédio extraída das declarações dos proprietários, passando a beneficiar de informação georreferenciada sobre os respetivos limites, devidamente validada e coincidente com a realidade no terreno.

O BUpi é, pois, e sem dúvida, uma iniciativa que assente na adoção e implementação das tecnologias de informação e comunicação (TIC), com vista a uma sociedade mais digital sustentada por instituições detentoras de informação sobre os prédios mais eficientes e mais próximas do cidadão, merece ser reconhecido pela eficácia/eficiência que introduziu nas organizações e pela proximidade que trouxe aos cidadãos, contribuindo para uma sociedade mais inclusiva, mais inovadora e mais digital.

Carla Mendonça, Coordenadora da Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado (eBuPi), congratula-se pelo entusiasmo que este projeto tem motivado em todos os que se interessam pela identificação do território. A identificação e localização do território em Portugal, feita por declaração dos proprietários (em base declarativa) à semelhança da forma tradicional de fazer cadastro, mas que inverte o impulso processual que até aqui estava centrado na realização de ações pela Administração Pública no terreno com custos muito elevados e processos muito morosos, difíceis de concretizar sobretudo em territórios de minifúndio Este é um projeto centrado no cidadão, transformando um processo que era físico, num processo digital que incentiva os proprietários a identificarem e registarem as suas propriedades, num processo que é tendencialmente gratuito. Trata-se de “uma mudança na sua dimensão tecnológica, mas também uma mudança cultural que envolve um trabalho ambicioso no mobilizar de pessoas, envolvendo várias entidades e que nos próximos anos vai ganhar músculo financeiro com o PRR integrada na componente das florestas”, analisa.

Nesta primeira fase, a plataforma interopera e liga-se a várias outras plataformas garantindo a correspondência da informação nas suas dimensões registal, tributária e cadastral. Esta interoperabilidade de informação é a que vai gerar o referido número de identificação do prédio, que será o denominador comum para todas as entidades da Administração Pública que utilizam a informação predial e o ponto de referência do cidadão sobre as suas propriedades.

No primeiro trimestre de 2023 vão iniciar-se os testes de geração deste número, para ajudar a identificar e acelerar o conhecimento nas áreas prioritárias de intervenção, como é o caso das áreas integradas de gestão da paisagem.

Em jeito de balanço, Carla Mendonça refere que a execução do projeto em termos de RGG - Representação Gráfica Georreferenciada - está a ser um sucesso, estando “quase a atingir um milhão de matrizes georreferenciadas”, contando com a participação de mais de 145 mil cidadãos que vieram ao BUPi identificar as suas propriedades

Lurdes Ferreira, Subdiretora-Geral da Área do Património da Autoridade Tributária e Aduaneira, lembra que o conhecimento do território incorpora diferentes dimensões, daí a necessidade de as entidades interagirem entre si para, complementando-se, permitir que a informação do território seja possível em múltiplas abordagens. Parte do país, em termos rústicos, ainda não está cadastrada, mas o suporte estatístico, ainda assim, com o cadastro geométrico, é uma realidade em 118 concelhos de Portugal continental. O Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR), de finalidade essencialmente fiscal, permite o conhecimento da localização dos prédios rústicos, a sua configuração geométrica, área e confrontações.

Paralelamente ao projeto BuPi é necessário trabalhar na parte do país já cadastrada, mas que tem de sofrer alterações devido às mudanças que os proprietários foram fazendo ao longo do tempo - algumas só “de palavra” e não declaradas por escrito. A AT está a trabalhar num novo modelo de avaliação de propriedade rústica, que também pretende contribuir para um melhor conhecimento do território de forma georreferenciada.

Por outro lado, a AT ainda faculta informação ao cidadão de forma gratuita e dando instruções aos serviços para uniformizar procedimentos e torná-los mais simples, facilitando a continuidade dos processos de RGG.

Para captar proprietários e levá-los a fazer o registo, os municípios têm um papel essencial no estabelecer dessa relação de proximidade e de confiança que é mais difícil de gerir na administração central.

Sónia Santos, é Associate Director da Accenture, e entusiasta da dinâmica atual do registo predial. A AP tem diferentes informações que é importante que se harmonizem. Tendo o BuPi como objetivo identificar com rigor o território, a tecnologia pode ajudar nesse processo e na transformação dessa informação em valor.

Sobre os grandes desafios e tendências em 2022, a Accenture lançou um estudo que define o que existe atualmente que possa ajudar nesta questão da gestão do território: computação quântica, inteligência artificial, personalização, *blockchain* e metaverso.

A tecnologia e o digital são alavancas que permitem tirar valor desse processo de digitalização e é possível que grande parte dos dados atuais não estejam a ser processados ou trabalhados da melhor maneira. A tecnologia vai permitir processar um grande volume de dados e extrair deles o máximo de conhecimento possível. Assim, é importante que não haja sobreposição de registos e que também não haja vazios entre propriedades. E é aqui que computação quântica pode entrar e resolver estes casos em cerca de 15 minutos. **A interoperabilidade de informação é fundamental entre entidades públicas e privadas.** Muito conhecimento do território está, ainda, disperso pelos municípios e agora é possível disponibilizar essa informação de forma detalhada, facilitando, inclusivamente, o acesso ao crédito à habitação.

“O valor do conhecimento é exponenciado quando ele é trabalhado”, afirma Sónia Santos.

No caso da assinatura digital do contrato inteligente, já é possível ser autenticada pelas identificações digitais e depois segue para validação de todas as partes, garantindo a alteração dos lotes envolvidos nos contratos, incluindo, claro, a legalidade de todo o processo.

As imagens de satélite têm um grau de confiança superior a 90% e os drones também são uma tecnologia muito utilizada pela Accenture que permite a deteção de objetos para facilitar a inspeção de linhas de energia, por exemplo: “a evolução passa pela utilização do digital na identificação e criação de valor económico e social”.

Rui Pedro Julião, Coordenador do Grupo de Missão “Território Inteligente” da APDSI e moderador deste webinar, alertou para a responsabilidade sobre situações que podem ser problemáticas no registo florestal. Há uma grande necessidade de envolvimento do cidadão, na tecnologia e na colaboração entre múltiplas entidades.

Rui Pedro Julião sublinha, também, a relevância da participação de outras camadas do Estado, como os municípios, que têm de ter um papel ativo.

PERGUNTAS E RESPOSTAS

- **Porque é que a plataforma BUPi não é alargada a toda a propriedade, nomeadamente a urbana?**

A Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, Filomena Rosa, acredita que se está no bom caminho para esse objetivo e que qualquer cadastro é melhor que nenhum cadastro, que é o que nós temos atualmente com relação a alguns prédios. As “sobreposições”/ “duplicações” de registo do mesmo prédio é sempre uma eventualidade, que antes já existia, mas o importante é melhorar e incrementar os níveis de informação fiável do prédio, como estamos a fazer com o BUPi.

Já Carla Mendonça, a Coordenadora da eBUPi, esclarece que na mais recente avaliação de sobreposições estas estavam na ordem dos 2,5% - “um valor não tão grande como muitas vezes se quer fazer acreditar. A IA e a cartografia vetorial, entre outros, vão ajudar a melhorar os mecanismos já existentes”.

- **Que comentários o painel tem a fazer sobre a falta de rigor nas delimitações feitas via fotografia aérea?**

O Secretário de Estado da Justiça, Pedro Tavares, destaca que conhecer o território não acontece de costas voltadas, por isso é importante envolver múltiplas entidades e integrar informação territorial. É preciso ter uma capacidade muito interventiva. É essencial que o potencial de inovação responda de forma agregada num modelo diferente. A tecnologia é uma resposta, mas não a única resposta, por isso tem de se trabalhar de forma agregada. A chave é a interoperabilidade. O rigor obtém-se com o que ainda está para vir, graças a muita colaboração e parceria.

- **Como se integra e articula o sistema de informação cadastral com o BUPi?**

Carla Mendonça explica que o sistema simplificado é um modelo declarativo que visa identificar propriedades e proprietários, o que comporta vários níveis de rigor posicional, mas a integração entre sistemas é muito fácil. O modelo de levantamento topográfico clássico também não evita sobreposições. O cadastro simplificado assenta na dimensão de transformar e simplificar o modelo tradicional que é muito moroso e implica muitas deslocações ao terreno. A mais-valia do cadastro simplificado é, precisamente, colmatar esta ausência de conhecimento que temos, principalmente, a norte do Tejo. No que se refere aos prédios urbanos, pela sua dimensão e estrutura de atributos, o cadastro simplificado terá um tratamento diferente que pode demorar ainda algum tempo.

Mais uma vez fica a ressalva que os municípios são fundamentais para este processo acontecer porque estão no território e podem dar apoio assistido ao cidadão. Em breve vão ser criados centros de competência local - já na região Centro - para se trabalhar mais perto dos municípios e entidades locais.

Sónia Santos, da Accenture, sabe que a tecnologia pode vir a concretizar o sonho (o de se ter um novo processo). A identificação do território e seus proprietários, é um passo importante que tem de se dar, mas “a tecnologia pode ajudar se o processo também mudar e ficar mais simples, senão, a tecnologia sozinha não pode transformar. A tecnologia só facilita a implementação do novo processo”. No final ficou, ainda, a ressalva que tem de haver profissionais capacitados para trabalhar com estas novas tecnologias.

- **Qual o papel das telecomunicações ou das águas e saneamento?**

Esse trabalho de incorporação com BUPi já está protocolado com outras entidades que conhecem bem o nosso território e que detém muita informação territorial. É o somatório dessa informação que vai sendo feito de forma gradual, que fará a diferença, assegura Carla Mendonça.

- **Qual o nosso nível de cumprimento com a diretiva INSPIRE?**

Pedro Tavares diz que “quando estamos a falar de uma plataforma que fomenta a interoperabilidade, é evidente que isso será exponenciado com a capacidade de partilha internacional, em associação com quem tem essas competências”.

Dos privados também podem surgir ideias de novos negócios. Há um potencial enorme para dar possíveis usos a esta informação que está prestes a nascer.

A Directiva INSPIRE define as condições globais para a criação da Infraestrutura Europeia de Informação Geográfica e dá a possibilidade aos cidadãos europeus de facilmente encontrarem, através da internet, informação útil em termos de Ambiente e outras temáticas, permitindo também que as entidades públicas beneficiem mais facilmente da informação produzida por outras entidades públicas.

SOBRE A APDSI

Criada em 2001, a Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI) tem por objetivo a promoção e desenvolvimento da transformação e inclusão digital em Portugal, reunindo com este interesse comum profissionais, académicos, empresas, organismos públicos e cidadãos em geral.

Na linha destes propósitos a APDSI tem vindo a desenvolver diversas atividades em torno de causas tecnológicas e sociais, que se traduzem num conjunto de eventos, recomendações e estudos realizados por grupos de trabalho multidisciplinares em diversas áreas de intervenção, como a Segurança e Privacidade, a Ética no Digital, os Serviços Públicos Digitais, a Saúde, a Cidadania e Inovação Social, o Território Inteligente, as Tecnologias de Inteligência Digital, a Política Digital e Governança, os Futuros da Sociedade da Informação, as Competências digitais e o Ambiente e Energia.

Em todos estes trabalhos a APDSI procura identificar as tendências de evolução e também as interações entre as tecnologias e outras dimensões sociais e económicas, contribuindo com uma visão mais aberta para a discussão e tendo como meta a eficaz perceção e implementação destes conceitos na Sociedade Portuguesa. A APDSI tem o Estatuto de Utilidade Pública e foi em 2008 reconhecida como ONGD.

ASSOCIE-SE

URL | www.apdsi.pt

email | secretariado@apdsi.pt

APDSI

ASSOCIAÇÃO
PARA A PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO
DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO



Associação de Utilidade Pública
ONG – Organização Não Governamental

Rua Alexandre Cabral, 2C – Loja A
1600-803 Lisboa – Portugal
URL: www.apdsi.pt

Tel.: (+351) 217 510 762
Fax: (+351) 217 570 516
E-mail: secretariado@apdsi.pt

Patrocinadores Globais da APDSI

Platina



Ouro

