

## URBANISMO E CORRUPÇÃO

O abuso urbanístico e a corrupção são fenómenos cuja impunidade mina a confiança dos cidadãos na democracia e põe em causa os valores fundamentais da ética republicana, da protecção ambiental e da própria identidade cultural das nossas cidades e das nossas paisagens.

04



### O erro de governar ao centro

A crise de confiança nas instituições e a crise económica inaugurou um ciclo no qual a fórmula socialista de governar ao centro perdeu eficácia. O PS encontra-se entalado entre o protesto da esquerda e o aproveitamento oportunista da direita.

49

### Educação e legislativas

A escassez de tempo impõe a elaboração de um programa de governo para a educação que responda à ofensiva da direita. Impedir pelo voto a realização desta ofensiva é o que se deve exigir ao PS e à Corrente de Opinião Socialista.

50

### Duplas candidaturas

Alegre reitera o argumento de esta é uma questão de transparência para o eleitorado, indo mesmo mais longe ao considerar que a decisão deve ser retroactiva e deve ter consequências práticas.

48

## 03 EDITORIAL

Manuel Alegre

## 04 DOSSIÊ

### 05 Urbanismo e corrupção

Pedro Bingre, Helena Roseta  
e Nuno David

### 06 A bolha imobiliária: duas faces da mesma (falsa) moeda

Pedro Bingre

### 13 Corrupção e urbanismo: desatar o nó

José Carlos Guinote

### 16 Ordenamento e Urbanismo: política, ambiente e corrupção

Eugénio Menezes Sequeira

### 19 Cidade, especulação e democracia

Helena Roseta

### 25 Maria José Morgado: «Sistema de licenciamento favorece associação à corrupção»

Testemunho recolhido pela ops!

### 30 Como a especulação redesenhou a Figueira da Foz

Pedro Bingre

### 33 Contratação Pública: o exemplo devia vir de cima

ops!

### 35 Entrevista a Guilherme Oliveira Martins

ops!

### 38 Um inquérito em Espanha

ops!

## 46 NOTÍCIAS

### DA CORRENTE SOCIALISTA

### 46 Manuel Alegre sobre os resultados eleitorais das Europeias

### 47 COS reuniu-se com Alegre e apoiantes independentes

### 47 Vera Jardim e Manuel Alegre contra prémios de gestores

### 48 Alegre apoiou proibição de duplas candidaturas no PS

### 48 Breves

## 49 OPINIÃO

### 49 O erro de governar ao centro

Nuno David

### 50 A Educação, nós e as próximas eleições legislativas

Jorge Martins

### 52 Projectar para a inclusão

Leonor Janeiro

### 54 Haja novas, haja mandatos

Pedro Tito Morais

## A POLÍTICA E A CARICATURA

### António Sérgio Pessoa: O mais rebelde de todos

O António Sérgio é, dos seis editores desta revista, o mais rebelde de todos. Assiste-lhe a coerência, a inigualável insubmissão e o espírito que compete aos homens das ciências exactas quando se metem na cultura.

Sérgio Pessoa é um dos nossos melhores e aguarda calmamente que, com a nossa solidariedade e determinação, seja libertado dos cuidados médicos a que se deixou submeter para demonstrar, uma vez mais, que só se deixa ir quem desiste.

O Morfeu, seu criado, e todos nós, seus parceiros e camaradas, esperamos que se despache desta prova e volte rápido para nos ajudar no caminho dos justos.

Rápido e em forma. ■

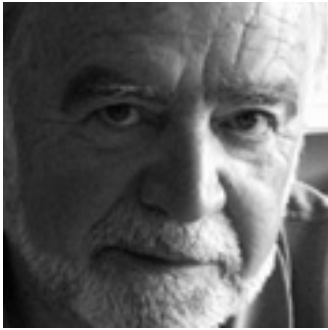
### ops! REVISTA DE OPINIÃO SOCIALISTA

#### CORPO EDITORIAL:

Manuel Alegre, Nuno David, Sérgio Pessoa, Pedro Tito Morais, Luís Novaes Tito, Maria José Gama, Elísio Estanque, Jorge Martins, Jorge Bateira.

CONCEPÇÃO GRÁFICA E WEBDESIGN: nfdesign – www.nfdesign.com.pt

# Editorial



**MANUEL ALEGRE**

Resistente, deputado do PS desde 1975, Vice-Presidente da Assembleia da República desde 1995, membro do Conselho de Estado, candidato independente a Presidente da República em 2006, escritor e poeta.

Em apenas um ano, a CORRENTE DE OPINIÃO SOCIALISTA publicou 4 números da Revista online OPS!, dedicados a outros tantos temas essenciais: TRABALHO E SINDICALISMO, EDUCAÇÃO, ECONOMIA e agora URBANISMO E CORRUPÇÃO. Neles colaboraram personalidades de reconhecida idoneidade e competência especializadas em cada uma destas áreas. Em cada número da OPS! procuraram-se e propuseram-se caminhos novos e soluções alternativas.

Nenhuma outra corrente política, nem o próprio PS, através das suas fundações ou iniciativas criadas para o efeito, conseguiu realizar trabalho semelhante, apesar dos escassíssimos meios de que dispomos. Isto mostra que, mais do que o marketing ou os aparelhos logísticos, o que importa são as ideias, a participação, o espírito cívico e desinteressado na busca de novas políticas para o país e para a democracia. Sem sectarismo nem dogmatismo, no respeito pela pluralidade que é timbre de quem se reclama do socialismo democrático. Seguindo a lição do grande António Sérgio a OPS! tem procurado “abrir as largas avenidas da discussão”, num tempo dominado pela moda, pelo politicamente correcto e pela ditadura do imediato e do mediático.

Cada um dos números da OPS! contém pistas e propostas que podiam constituir uma importante contribuição para um programa capaz de responder à crise provocada pelo colapso do capitalismo financeiro, crise essa que não pode ser superada com políticas inspiradas pela ideologia que está na sua origem. Sob pena de as mesmas causas continuarem a produzir os mesmos efeitos. O presente número da OPS! revela com muita clareza até que ponto o capitalismo ultra-liberal, a desregulação e a especulação desenfreada têm contribuído para desfigurar o nosso território e as nossas cidades.

Mais do que ouvir ex-ideólogos da direita seria importante escutar a opinião socialista dos que, dentro do PS, não desistem de pensar à esquerda. Orgulhamo-nos de, nestes 4 números, com o concurso de outros socialistas, de personalidades independentes ou de outros quadrantes, termos reunido um conjunto de ideias e soluções que em breve serão editadas em livro.

Pensamos, como Antero de Quental, que não se pode viver sem ideias. E que não é possível renovar a democracia sem ideias novas e sem debate ideológico.

Na véspera de eleições marcadas por uma ofensiva ideológica da direita contra as metas sociais consagradas na Constituição da República Portuguesa, a revista OPS! e a Corrente de Opinião Socialista ocupam o seu lugar no combate pela defesa de uma democracia em que direitos sociais sejam inseparáveis dos direitos políticos. Lutaremos pela Escola Pública, pelo Serviço Nacional de Saúde e pela Segurança Social Pública. Mas também por uma revisão do Código Laboral, pela transparência das decisões dos poderes públicos e pelo direito ao território.

Recusaremos a reedição do Bloco Central ou de qualquer outra forma de aliança à direita. Como militantes socialistas, sem abdicarmos da opinião própria nem das divergências até hoje formuladas, continuaremos a bater-nos, dentro e fora do PS, por uma alternativa socialista ao neo-liberalismo ainda dominante. ■

**URBANISMO E CORRUPÇÃO** 05

Pedro Bingre, Helena Roseta e Nuno David

O abuso urbanístico e a corrupção são fenómenos cuja impunidade mina a confiança dos cidadãos na democracia e põe em causa os valores fundamentais da ética republicana, da protecção ambiental e da própria identidade cultural das nossas cidades e das nossas paisagens.

**OPINIÃO****A bolha imobiliária: duas faces da mesma (falsa) moeda** 06

Pedro Bingre

Portugal vive as consequências do estouro de uma bolha que proporcionou a uma minoria de indivíduos encaixar ganhos especulativos às custas de hipotecas financiadas pela banca estrangeira, do endividamento perpétuo de uma geração que paga casas acima do preço justo, do destroçar da paisagem, de uma construção civil medíocre, de um urbanismo caótico.

**Corrupção e urbanismo: desatar o nó** 13

José Carlos Guinote

Nenhuma reflexão sobre a ligação entre corrupção e urbanismo pode ser feita sem nos debruçarmos sobre a geração das mais-valias (...) Estamos a falar de solos rústicos que são classificados como urbanos sofrendo valorizações de centenas ou milhares de vezes do seu valor inicial.

**Ordenamento e Urbanismo: política, ambiente e corrupção** 16

Eugénio Menezes Sequeira

O que me choca, enquanto ambientalista e socialista, é o Governo do meu partido falar de ordenamento do território quando ao manipular a péssima legislação urbanística que temos, sinistra na suas omissões sobre a economia imobiliária, mais não faz do que distribuir mais-valias urbanísticas por quem entende.

**Cidade, especulação e democracia** 19

Helena Roseta

Estima-se que entre 1985 e 2000 a transformação de solos rústicos em urbanizáveis gerou mais valias urbanísticas de 110.000 milhões de euros, a uma média anual de mais de 7.300 milhões de euros, mais de 4 por cento do PIB português de 2008!

**DOSSIÊ****URBANISMO E CORRUPÇÃO****REPORTAGEM****Maria José Morgado: «Sistema de licenciamento favorece associação à corrupção»** 25

Testemunho recolhido pela ops!

As actividades delituosas envolvem sobretudo os técnicos e os “pequenos” promotores imobiliários, mas também os decisores camarários/políticos e os grandes promotores imobiliários surgem ligados a estas situações.

**CASOS****Como a especulação redesenhou a Figueira da Foz** 30

Pedro Bingre

A Ponte do Galante é um mero caso particular de uma síndrome nacional que arrasou a economia e o território para beneficiar um grupo ínfimo de “promotores”.

**Contratação Pública: o exemplo devia vir de cima ops!** 33

A moral da história é que um governo que ao longo de dois anos promoveu a discussão pública de um novo regime de contratação pública visando aumentar o rigor e transparência na distribuição da encomenda pública é o primeiro a furar as regras que ele próprio criou, com regimes de excepção que são uma porta aberta à arbitrariedade e ao amiguismo.

**ENTREVISTA**

A GUILHERME OLIVEIRA MARTINS

**“Tendência para facilitar é um mal com que nos defrontamos”** 35

O papel do Tribunal de Contas é de extrema

# Urbanismo e corrupção

**O ABUSO URBANÍSTICO E A CORRUPÇÃO SÃO FENÓMENOS** cuja impunidade mina a confiança dos cidadãos na democracia e põe em causa os valores fundamentais da ética republicana, da protecção ambiental e da própria identidade cultural das nossas cidades e das nossas paisagens.

A importância deste tema para a construção de políticas alternativas é evidente. Daí que a revista ops! lhe tenha decidido consagrar este número, tendo convidado para co-editores Pedro Bingre, engenheiro agrónomo e lúcido dissecador dos mecanismos do mercado imobiliário, e Helena Roseta, autarca e ex-presidente da Ordem dos Arquitectos.

O texto de Pedro Bingre analisa as causas daquilo a que chama o “anti-mercado imobiliário” português, denunciando as suas consequências na carestia da habitação e no enriquecimento ilícito e apontando soluções políticas radicais – nomeadamente a redistribuição da riqueza fundiária por via fiscal.

Helena Roseta realça o enorme poder de decisão que as autarquias detêm obre o solo, chamando-lhe mesmo “nova moeda”, defende a criminalização do abuso urbanístico e propõe, contra o urbanismo especulativo e opaco que hoje temos, um “urbanismo participativo”.

Desatar o nó entre corrupção e urbanismo, em nome da democracia e dos valores da justiça e da equidade, foi o desafio a que respondeu José Carlos Guinote, engenheiro com um mestrado em planeamento regional e urbano.

Por sua vez Eugénio Sequeira, reputado ambientalista, critica as políticas governamentais que delapidam o território e convida os socialistas a encabeçar o debate desta questão central do nosso sistema democrático.

A ops! entendeu que devia ouvir duas vozes autorizadas e experientes no combate e prevenção da corrupção. Por isso fizemos uma reportagem sobre uma comunicação da Procuradora Maria José Morgado, apresentada na Universidade

Lusófona e dedicada ao tema do “urbanismo ilegal” e das formas e dificuldades de o combater judicialmente.

Por sua vez Guilherme d’Oliveira Martins, Presidente do Tribunal de Contas, foi o nosso entrevistado neste número, recordando a missão e responsabilidades que detém também na presidência do Conselho para a Prevenção da Corrupção.

Complementam o dossier “Urbanismo e Corrupção” três notícias que ilustram várias facetas do problema: uma diz respeito à quantidade de processos sob investigação na Câmara Municipal de Lisboa, que, recorde-se, caiu em 2007 por razões relacionadas com processos urbanísticos escandalosos e constituição de arguidos entre os então autarcas; outra refere um caso paradigmático de abuso urbanístico, o caso Galante, na Figueira da Foz. E outra finalmente comenta o que se passa com o portal dos ajustes directos da encomenda pública em Portugal, cuja contratação, ela própria um dispendioso ajuste directo, teve de ser confrontada com a simplicidade e economia de meios que em software livre ultrapassaram a capacidade de resposta e a transparência do portal oficial.

Finalmente, divulgamos um excerto de um importante trabalho realizado pela Fundación Alternativas, entidade espanhola ligada ao PSOE, sobre o tema “Urbanismo e Democracia”. Trata-se do capítulo sobre possíveis soluções, apontadas por um painel de dezenas de peritos, após um exaustivo inquérito aos múltiplos casos denunciados diariamente na imprensa do país vizinho. A experiência espanhola, que é muito semelhante à portuguesa quanto às causas e tipos de abuso e corrupção que se verificam no urbanismo, tem a particularidade de ter conseguido mudar o sistema legislativo, introduzindo um novo crime no Código Penal – o delito urbanístico ou contra o ordenamento do território – que tem permitido sancionar efectivamente políticos e técnicos que até aqui julgavam passar impunes por decisões ilícitas e ilegais. ■

Pedro Bingre, Helena Roseta e Nuno David

importância na prevenção da fraude e da corrupção dos dinheiros e valores públicos, tanto nacionais como comunitários.

## SOLUÇÕES ALTERNATIVAS

Um inquérito em Espanha

38

## ops!

A pressão da opinião pública conduziu à alteração do próprio Código Penal, com a introdução de um novo tipo de crime, o delito contra o território. Ao abrigo desta nova legislação, autarcas, promotores e técnicos têm vindo a ser investigados e condenados.

# A bolha imobiliária: duas faces da mesma (falsa) moeda



**PEDRO BINGRE**

Docente do Instituto Politécnico de Coimbra, investigador do Centro de Estudos de Recursos Naturais, Ambiente e Sociedade. Investiga nas áreas de Economia Política do Ordenamento do Território, em particular no que concerne aos efeitos da Política de Solos sobre o planeamento urbanístico e agroflorestal. Autor de vários planos, artigos e palestras e livros de temática ambiental. No campo das ideias políticas propugna as ideias avançadas por Henry George e Eduard Bernstein.

## **DURANTE O AMENO VERÃO DE 2007**

reventou a gigantesca bolha imobiliária que, dizia-se, vinha crescendo nos países anglo-saxónicos desde 2001. Todos nos recordamos como num dia daquele Agosto os índices da bolsa de Nova Iorque caíram em picado, devido ao pânico dos investidores frente à combinação infeliz de uma crescente morosidade hipotecária, um mercado imobiliário sobrevalorizado, e enormes excedentes de oferta de habitações novas. Faliram primeiro as imobiliárias, logo em seguida as grandes seguradoras financeiras que garantiam os empréstimos às primeiras, um pouco depois vários bancos credores de imobiliárias e seguradoras, e por fim deu-se o colapso dos sectores que dependem do crédito, a começar pela indústria automóvel. A economia norte-americana contraiu-se a taxas só comparáveis às da Grande Depressão dos anos 1930 – e o mundo foi arrastado no torvelinho desta desgraça.

Contemplando a crise mundial, os governantes portugueses apressaram-se a dizer que se tratava de um problema “exógeno”, que Portugal “não estava exposto às hipotecas subprime” americanas nem tinha sofrido de “especulação imobiliária”. A nossa crise, disse-

ram, tinha causas distintas e só se agravou por força desta crise alheia.

Sucedo que, na verdade, Portugal sofreu uma bolha imobiliária mais grave que os Estados Unidos: enquanto a americana começou a crescer em 2001, a portuguesa vinha inchando-se desde 1986. As diferenças quantitativas estão à vista: naquele país existem cerca de 60 casas vazias ou “secundárias” por cada 1000 habitantes; no nosso, esse número ultrapassa as 140; a habitação média estado-unidense custa cerca de 2,5 orçamentos anuais brutos da família, ao passo que a sua equivalente portuguesa custa 9,5 vezes o respectivo orçamento. Acresce ainda o facto de a maioria das hipotecas contraídas em Portugal serem exemplos acabados de subprime: as suas prestações consomem mais de 40% do orçamento mensal da família, cobrem mais de 80% do valor do imóvel, são amortizadas a três ou mais décadas, e estão indexadas a taxas de juro variável. Por fim, o preço absoluto dos fogos residenciais portugueses raia o incongruente: em Lisboa ultrapassa os 2500 euros/m<sup>2</sup>, quando em Berlim ronda os 1500 euros/m<sup>2</sup>. A rematar o panorama imobiliário português encontram-se os assombrosos números de construções erguidas desde

## Portugal sofreu uma bolha imobiliária mais grave que os Estados Unidos: enquanto a americana começou a crescer em 2001, a portuguesa vinha inchando-se desde 1986

1986: mais de 50% do parque residencial hoje existente tem menos de duas décadas, e presume-se que entre este se encontre mais de um milhão de fogos desabitados.

Portugal vive agora as consequências do estouro de uma bolha imobiliária velha de duas décadas, que proporcionou a uma minoria de indivíduos encaixar ganhos especulativos às custas de hipotecas financiadas pela banca estrangeira, do endividamento perpétuo de uma geração inteira para pagar casas facturadas muito acima do preço justo, do destroçar da paisagem urbana, do abandono da indústria, e do sacrifício da economia produtiva no altar da construção civil medíocre e do urbanismo caótico.

### As causas

Na génese de todas as bolhas especulativas — sejam imobiliárias, filatélicas, bolsistas ou outras — encontra-se uma aliança entre crédito fácil, de um lado, e ganância por rendimentos obtidos sem esforço, do outro. Do lado dos ganhadores encontram-se os profissionais da especulação, bons conhecedores dos ciclos de mercado, bem colocados junto do mundo financeiro e político, e capazes de controlar a informação que é dis-

ponibilizada ao público — para criar a ilusão de que a “valorização dos activos” resulta de um “novo paradigma económico”, do “milagre do mercado livre”. Do lado dos perdedores estão os “investidores” amadores e não raras vezes — quando o bem especulado é essencial à vida (cereais, petróleo, habitação) — a restante população.

Os mercados mais vulneráveis a bolhas são aqueles em que a oferta dos activos é inelástica e escassa, isto é, a quantidade de produtos disponíveis para venda a cada intervalo de tempo é fixa e em número reduzido. Obras de arte e selos raros são bons exemplos: quando dispara o interesse colectivo por adquiri-los, o preço dispara em simultâneo por ser impossível aumentar a oferta para saciar toda a procura. Se a oferta for inelástica apenas no curto prazo e a respectiva procura for vital para os consumidores como é o caso dos cereais (cujo aumento do volume de produção demora vários meses), o processo também se pode dar com virulência: os grandes especuladores conseguem açambarcar as colheitas de um ano para provocar escassez artificial e consequentemente um aumento também artificial dos preços, encaixando mais-valias enormes, como se verificou du-

rante 2008. Se a oferta for inelástica no médio prazo e, além disso, os activos forem imperecíveis (como é o caso do imobiliário), e não houver uma intensa intervenção estatal a preveni-lo, resulta que a especulação, o oligopólio cartelizado e o desespero das populações por obter esses bens geram um verdadeiro anti-mercado que nada tem de livre, justo ou eficiente, fixando-se os preços a níveis extorsionários.

Os anti-mercados caracterizam-se, entre outros factores, pelo desequilíbrio entre oferta e preço: o aumento da quantidade de bens oferecidos provoca um paradoxal aumento dos preços. É um facto historicamente reiterado que o mercado imobiliário, se não estiver bem regulado e intervencionado pelo Estado, produz anti-mercados em lugar de mercados, oligopólios em lugar de concorrência perfeita, açambarcamento de stocks em lugar do seu escoamento fluido, e sobretudo preços de equilíbrio artificialmente colocados muito acima do custo marginal de produção dos bens.

Se não houver uma tributação do património imobiliário que iniba o subaproveitamento dos imóveis, e uma ampla oferta de imobiliário público para arrendamento (tanto habitações como solos

**Nos EUA existem cerca de 60 casas vazias por cada 1000 habitantes; no nosso país ultrapassa as 140; a habitação média nos EUA custa 2,5 orçamentos anuais brutos da família, mas a portuguesa custa 9,5 vezes**

rústicos para cultivo), resulta fatalmente que uma grande parte da terra e dos edifícios são mantidos desocupados pelos proprietários que nem os utilizam, nem os alienam por preço justo a terceiros que desejem aproveitá-los. Um anti-mercado cujos preços são controlados unicamente pelos ofertantes, que os colocam muito acima do custo de produção e os alçam até ao limiar máximo da capacidade de pagamento dos demandantes, deixando-lhes apenas os rendimentos mínimos para subsistir.

O panorama do parque residencial português acusa as patologias do anti-mercado imobiliário. Mesmo havendo uma superabundância de habitações novas e vazias, os portugueses sofrem dificuldades escusadas para adquiri-las: se tivessem de pagar pela sua casa apenas o seu custo de construção (incluindo este o lucro do construtor, mas excluindo a mais-valia do especulador) não despenderiam mais de 15% do seu

orçamento familiar anual em habitação; mas dado que o preço é na prática marcado unilateralmente pelos ofertantes muito acima daquele custo, são forçados — pois não têm outra alternativa — a despendem em torno dos 45% ou mais dos seus rendimentos. Interpretando politicamente esta situação, pode dizer-se que 1/3 do proventos familiares dos portugueses são capturados todos os anos por um verdadeiro “imposto revolucionário” encapotado sob a forma de hipoteca, cujos beneficiários são uma minoria de oligopolistas imobiliários — sobretudo loteadores de terrenos.

### **O mercado imobiliário e a política de solos**

Em épocas de bolha imobiliária como a que vivemos, a expansão da malha urbana cria oportunidades extraordinárias para se conquistar fortunas através da manipulação política e administrativa

do mercado de solos. Um terreno agrícola multiplica por dezenas ou centenas o seu valor de mercado quando recebe um alvará de loteamento; obter um alvará — uma manobra que nada tem de empreendedora em si mesma — torna-se um caminho seguro para o enriquecimento.

Os números falam por si. Num mercado imobiliário tutelado por uma política de solos progressiva, um terreno agrícola não apresenta preços superiores ao valor à perpetuidade das rendas agrícolas (1), mesmo que se situe nas cercanias de grandes cidades. Se em Portugal vigorasse uma política assim (como vigorou, diga-se de passagem, até 1965), nenhum dos nossos terrenos rústicos perirurbanos deveria estar cotado a preços superiores a 20.000 euros por hectare; isto porque acima destes preços as rendas da actividade agrícola são incapazes de amortizar a compra do solo. Porém, se esse mesmo terreno se situar num local sob procura imobiliária e lhe for concedido alvará de loteamento, o seu preço atingirá valores muito mais elevados, tanto maiores quando mais acentuados os índices urbanísticos concedidos: nos subúrbios de Setúbal, Lisboa, Coimbra ou Porto, um hectare inculto e sem infra-estruturas pode ser facilmente revendido a preços entre os 500.000 euros e os 10.000.000 euros por hectare, consoante licenciado para a construção de moradias ou de apartamentos.

Contraste-se este nosso regime comercial com o dos Países Baixos; o mercado imobiliário holandês é dos que mais exemplarmente executa a retenção pública de mais-valias urba-

nísticas. Mesmo que se encontrem contíguos aos perímetros urbanos, os solos agrícolas holandeses são transaccionados a preço estritamente agrícola, posto que qualquer comprador privado sabe de antemão que futuros acréscimos de valor do solo, produzidos por via de loteamentos, reverterão para o erário público. Além de reter as mais-valias urbanísticas, o Estado Holandês oferece também para arrendamento público mais de 30% do parque habitacional do país – fórmula que além de facilitar a mobilidade laboral e assegurar residência a preço justo para toda a população, dificulta sobremaneira o crescimento de bolhas imobiliárias.

A legislação urbanística portuguesa de hoje em dia, em contrapartida, é uma verdadeira obra-prima da corrupção sistemática do aparelho do Estado e das Autarquias. Pode dizer-se que um especulador não teria escrito melhores leis para si mesmo. Desde que foi publicado o Decreto-Lei n.º46/673, fazendo da privatização de loteamentos e mais-valias urbanísticas o estribo da política nacional de solos (2), uma minoria de políticos e funcionários públicos que controlam a emissão de alvarás urbanísticos e a revisão de planos de ordenamento detêm o poder quase soberano de redistribuir a riqueza nacional em favor de quem lhes aprouver, sem necessidade de prestarem quaisquer contas perante os restantes cidadãos. A perspectiva de conquistar essas “fortunas trazidas pelo vento” (3) a que se chama mais-valias urbanísticas (4) graças ao controlo de certos cargos políticos e administrativos atrai para a vida partidária não poucos oportunistas an-

## O preço absoluto dos fogos residenciais portugueses raia o incongruente: em Lisboa ultrapassa os 2500 euros/m<sup>2</sup>, em Berlim ronda os 1500 euros/m<sup>2</sup>

siosos por sobraçar pastas e pelouros ligados ao urbanismo. Quem paga este jogo? Quem ganha com ele?

Quando uma família compra um apartamento novo nos subúrbios de Lisboa pagando 150.000 euros, sendo o respectivo custo de construção inferior a 50.000 euros incluídos os lucros do construtor, importa perguntar: quem embolsou os restantes 100.000 euros, que mais não são do que mais-valias urbanísticas? Extrapolando para todo o edifício: quando vinte famílias pagam 3.000.000 euros por um conjunto de apartamentos que mais não custou a construir do que 1.000.000 euros, quem embolsou dois milhões de euros em mais-valias urbanísticas criadas por uma decisão urbanística pública? Extrapolando para um hectare com, suponhamos, quatro desses edifícios: quem foi o afortunado que recebeu oito milhões por nenhum outro motivo senão o ser agraciado com um alvará?

### Consequências económicas

Por força da bolha imobiliária dos últimos vinte anos, as poucas dezenas de milhar de indivíduos que controlam esse sector, mancomunados com uma poderosa rede de governantes, legisladores, autarcas e funcionários públicos, locupletaram-se açambarcando centenas de milhares de fogos habitacionais e revendendo-os mais tarde a preços especulativos produzidos sob o beneplácito de uma legislação oportunista, e ainda graças à manipulação política de alvarás urbanísticos e de planos de ordenamento do território. Num processo comparável ao da maré ultra-liberal que assolou a Europa entre a Revolução Francesa e as Revoltas de 1848, criou-se uma nova aristocracia rentista, tornada imensamente rica não por via do empreendedorismo produtivo, mas por meio do controlo oligopolista e político desse bem essencial que é a habitação. Foi um jogo de anti-mercado, travestido de “progresso”, que deu resultados de soma zero: o montante total das fortunas dos novos aristocratas imobiliários igualou a dívida gigantesca, em hipotecas quase perpétuas, de toda a geração que necessitou de adquirir casa neste período infeliz.

Quando uma sociedade inteira começa a perceber a acumulação de riqueza não como uma recompensa do trabalho ou do empreendedorismo, mas como o resultado de favores político-administrativos que transferem dinheiros que deveriam ser públicos para os bolsos de uns poucos privados, estabelece-se uma degradação da moral pública que asfixia o mérito e a produtividade.

**Portugal vive as consequências do estouro de uma bolha, que proporcionou a uma minoria de indivíduos encaixar ganhos especulativos às custas de hipotecas financiadas pela banca estrangeira, do endividamento perpétuo de uma geração inteira que paga casas acima do preço justo, do destroçar da paisagem, de uma construção civil medíocre, de um urbanismo caótico**

Em certos países produtores de petróleo, o único caminho disponível para o enriquecimento pessoal é a apropriação privada de rendas petrolíferas; quem controla a emissão de alvarás de concessão de poços, controla quase absolutamente as fortunas e o destino do país. De Portugal poderia traçar-se uma descrição semelhante: nas últimas décadas, o caminho mais eficaz para o enriquecimento pessoal tem sido, além da especulação com fogos habitacionais, a apropriação privada de rendas (mais-valias) urbanísticas: por isso, quem controla a emissão de alvarás de loteamento controla as fortunas e o destino do país – com efeito, reina sobre os portugueses quem gozar o poder de alterar ou suspender Planos Directores Municipais (PDM), de desafectar terrenos à Reserva Ecológica Nacional (REN) ou à Reserva Agrícola Nacional (RAN), ou de autorizar urbanizações de “Potencial Interesse Nacional” (PIN). Quem controla esta produção e distri-

buição de mais-valias urbanísticas tem nas mãos o verdadeiro poder político e económico de Portugal, e goza privilegiadamente das suas riquezas. Tudo o resto – incluindo os rendimentos da indústria, da agricultura e dos serviços, enfim, da genuína produção – são bagatelas comparadas com o valor dos alvarás urbanísticos nos anos de bolha imobiliária. Não surpreende que a maioria dos escândalos de corrupção recentes surgidos no nosso país tenham por pano de fundo alterações a planos de ordenamento do território, sempre envolvendo novas permissões para lotear ou urbanizar.

#### **Perspectivas do futuro económico**

Não há almoços grátis, reza a teoria económica: o consumo só é possível porque alguém produziu anteriormente o objecto consumido, e esse produtor tarde ou cedo reclamará contrapartidas equivalentes — a menos que se deixe espolar.

Também não há bolhas imobiliárias grátis: a portuguesa, essa, foi paga com créditos hipotecários. Nem as famílias nem os bancos portugueses possuíam aforros suficientes para cobrir os preços pedidos por loteadores e especuladores: para obter esses montantes foi necessário pedir créditos à habitação, financiados a 30 ou 40 anos junto da banca centro-europeia, facto que agravou sobremaneira a dívida privada portuguesa ao estrangeiro.

Com efeito, desde 1996 os bancos portugueses deixaram de estar limitados a emprestar somente o dinheiro depositado por aforradores nos cofres bancários portugueses: passaram a poder emprestar dinheiro que estes últimos obtinham em crédito junto de instituições financeiras de outras nações europeias. Ao concederem empréstimos com dinheiros por seu turno emprestado do exterior, injectaram biliões de euros na economia portuguesa. Dinheiro emprestado, é certo; mas enquanto circulou em abundância dentro dos mercados nacionais e não começou a ser devolvido à origem, trouxe euforia aos portugueses, os quais se julgaram por isso mais ricos — quando na verdade a riqueza recém-adquirida não era sua, era emprestada. O ano de 1998 talvez tenha marcado o sentimento mais paroxístico desta mania colectiva: o dinheiro fácil permitiu todos os entu-

siasmos, todas as megalomanias de consumo – e todas as manipulações dos preços imobiliários.

Os portugueses que adquiriram casa própria entre 1986 e 2006, mas sobretudo os que o fizeram na última década, foram forçados a pagar a grande festa de loteadores trazendo do futuro, sob a forma de crédito à habitação, os rendimentos do seu futuro até cerca de 2025. A crise que agora se iniciou e nos acompanhará por uma geração mais não é do que a ressaca sofrida por todos dos ganhos excessivos encaixados por uns poucos, com o beneplácito da classe política que sobraçou as pastas do urbanismo.

### Soluções políticas

As soluções para os problemas económicos e sociais são, necessariamente, políticas. O credo neoliberal, com a sua fé na auto-regulação e intrínseca justiça nos mecanismos de mercado, não passa disso – numa crença em abstrações que falham estrepitosamente na descrição da realidade. A crise actual comprova-nos a falência desta ideologia: décadas de “liberalização” deixaram-nos um legado de endividamento geracional e de desigualdade económica grave. Entretanto, a bolha financeiro-imobiliária geradora desta crise permitiu a ascensão de uma nova aristocracia neoliberal, cuja riqueza resultou

**O mercado imobiliário, se não estiver bem regulado e intervencionado pelo Estado, produz anti-mercados em lugar de mercados, oligopólios em lugar de saudável concorrência, açambarcamento de stocks em lugar do seu escoamento, e preços de equilíbrio artificialmente colocados muito acima do custo marginal de produção dos bens**

de golpes oportunistas idênticos aos da (então nova) aristocracia liberal do século XIX: a apropriação das rendas fundiárias – os liberais por via da apropriação dos latifúndios eclesiásticos, os ditos neoliberais de hoje por via da apropriação privada das mais-valias urbanísticas que deveriam ter revertido para o Estado.

Tanto o Estado como os cidadãos acumulam hoje dívidas de montantes raramente vistos na História. Os contri-

buintes são chamados a nacionalizar bancos falidos pela morosidade imobiliária; cidadãos carregam hipotecas perpétuas muito superiores ao custo real dos imóveis que compraram. Todo este oceano de dívida destina-se, em última análise, a um só fim: pagar a crédito a fortuna desta nova aristocracia — um pequeno grupo social que além de ter ascendido por via da captura política de rendas fundiárias, passou a reter centenas de milhar de imóveis vazios nas nossas cidades e outras tantas centenas de milhar de terrenos devolutos e expectantes em redor delas.

Talvez a solução mais justa para este problema seja redistribuir a riqueza fundiária por via fiscal, bem como consagrar a retenção pública das mais-valias urbanísticas.

A via fiscal passa pela aproximação ao conceito de Land Value Tax. Os valores tributáveis repartem-se em três grupos: consumo, rendimento e património imobiliário. Hoje em dia a carga fiscal incide maioritariamente sobre o primeiro (IVA, imposto sobre produtos petrolíferos, etc.), e o segundo (IRS, IRC), sendo o terceiro (o IMI) muito reduzido face aos anteriores. Ora, se o Estado reduzir muito substancialmente os impostos sobre o rendimento e o consumo, em simultâneo aumentando significativamente os impostos sobre o imobiliário, conseguirá de modo cirúr-

## 1/3 do proventos familiares dos portugueses são capturados por um verdadeiro “imposto” encapotado sob a forma de hipoteca, cujos beneficiários são uma minoria de oligopolistas imobiliários – sobretudo loteadores de terrenos

gico transferir para os fautores e beneficiários da actual crise a despesa de combatê-la, ao mesmo tempo em que alivia a carga fiscal total das empresas. A retenção pública das mais-valias urbanísticas deveria ser feita interditando-se o loteamento particular de terrenos privados, como é de regra nos países mais desenvolvidos e, diga-se de passagem, se praticou também em Portugal até 1965. Deveria competir unicamente à administração pública adquirir terrenos rústicos a preço rústico, fracioná-los em lotes edificáveis segundo bons projectos urbanísticos, e oferecê-los em hasta pública. Assim se conseguiria não só criar condições para desenhar novos e bem concebidos bairros sem o sufoco de pressões especulativas, como também se obteria uma concorrência perfeita entre construtores civis ao quebrar-se o controlo dos loteadores privados sob a qualidade da construção. A concretização política destas refor-

mas, aparentemente simples de um ponto de vista técnico, não será fácil. Nas autarquias, nos órgãos de soberania, no tecido empresarial do país, existem inúmeros protagonistas cuja ascensão ao poder tanto político como económico resultou das oportunidades de enriquecimento a expensas de alvarás urbanísticos. Rebentada a bolha imobiliária, a fonte das suas riquezas secou; mas o seu poder político mantém-se. Se, durante as décadas de despautério imobiliário não souberam fazer melhor do que promover o caos urbano aprovando loteamentos em terrenos de aliados seus, ao mesmo tempo que fechavam os olhos ao endividamento nacional que sustentava as fortunas que criaram a dedo, dificilmente serão eles a encontrar solução para o problema em que a sua ganância nos lançou. Quem sacrificou Portugal à corrupção urbanística não pode salvar o país da miséria que ela trouxe. ■

1 Assumindo que um terreno produz anualmente uma renda  $a$ , num contexto de taxas de juro de valor  $t$ , o seu valor à perpetuidade equivale à valorização financeira de uma série perpétua de prestações anuais, dado pela fórmula  $V_0 = a/t$ . Por exemplo, uma seara que produza uma renda anual de 300 euros, num contexto de taxas de juro a 6%, valerá em termos financeiros  $V_0 = 300/0,06 = 5000$  euros. Se for vendida a preços superiores a este valor, será porque a especulação sobre câmbios futuros colocou o terreno sob a mira de revalorizações futuras.

2 A Política de Solos instituída pelo Decreto-Lei n.º 794/76 de 24 de Novembro sempre foi, para todos os efeitos práticos, letra morta. O Código de Expropriações (DL 168/99), o Regime Jurídico de Loteamentos Urbanos (DL 448/91) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL 380/99) configuram, na sua substância, a real política de solos do nosso país e limitam-se a seguir o espírito do diploma de 1965.

3 Tradução livre da expressão *windfall gains* — ganhos económicos não resultantes de actividades económicas produtivas da parte do beneficiário. Habitualmente resultam de manipulações políticas dos mercados económicos, de modo a introduzirem uma “renda de escassez”, um acréscimo artificial entre o custo de produção e o preço de venda de um dado produto. Às tentativas de obter *windfall gains* a literatura económica anglo-saxónica dá o nome formal de *rent-seeking activities*, e o nome informal de *bribery*.

4 O facto de tradicionalmente se dar o nome de mais-valias aos ganhos por valorização administrativa de terrenos rústicos tem levado a um grave equívoco nos exercícios tributários: o de confundir as mais-valias urbanísticas (MVU, de natureza improdutiva e política), para efeitos fiscais, com mais-valias bolsistas, financeiras e comerciais (de natureza produtiva). Ora, em termos de economia política as MVU definem-se como rendas fundiárias diferenciais de génese política, ao passo que as restantes mais-valias se definem como juros ou lucros.

# Corrupção e urbanismo: desatar o nó



**JOSÉ CARLOS GUINOTE**

Engenheiro civil de estruturas e mestre em planeamento regional e urbano pela Universidade Técnica de Lisboa, com a defesa da tese “A formação do preço do imobiliário e o sistema de planeamento territorial”. Deputado municipal no mandato 1989-1993, integrando as listas do PS como independente. Candidato à presidência da Câmara de Sines em 1993 e 1997 nas listas do PS, como candidato independente. Candidato independente pelo BE às próximas eleições autárquicas em Sines.

## NENHUMA REFLEXÃO SOBRE A LIGAÇÃO

entre a corrupção e o urbanismo poderá ser feita sem nos debruçarmos sobre os mecanismos de geração das mais-valias simples e da sua captura e sobre os comportamentos dos agentes promotores das mudanças necessárias para elas se concretizarem. O Estado e os seus agentes desempenham um papel fundamental neste processo. A geração de mais-valias simples é trabalho e mérito absoluto do Estado e proveito total dos privados. No âmbito das suas competências constitucionais em matéria de urbanismo, o Estado toma decisões, sobretudo associadas à classificação e consequente mudança de uso dos solos, que permitem uma valorização brutal dos terrenos por elas abrangidos. Estamos a falar de solos rústicos que são classificados como urbanos sofrendo valorizações de centenas de vezes ou mesmo milhares de vezes o seu valor inicial. É essa valorização que estimula, como já escrevi, “a cada vez maior pressão dos usos urbanos sobre os terrenos rústicos e, em consequência, a pressão dos promotores sobre aqueles que, na Administração,

têm o poder para decidir as indispensáveis mudanças de uso. (...)”. (1)

Os agentes das mudanças de uso do solo e os seus comportamentos não podem ser ignorados, em particular os agentes catalizadores e os agentes permissivos. Entre os primeiros identifico aqueles que mais lucram com a especulação imobiliária e a transformação dos terrenos rústicos em terrenos urbanizáveis. É o caso dos bancos, das grandes empresas imobiliárias, dos fundos de investimento, das seguradoras e de instituições dotadas de grande capacidade financeira. A sua capacidade financeira e uma aguda consciência do valor das mais-valias em jogo permitem-lhes actuar a médio e longo prazo pressionando tenaz e demoradamente as decisões da Administração.

Quanto aos agentes permissivos, eles são sobretudo as autarquias e os governos. Quem é que nunca escutou as declarações entusiásticas dos autarcas abrangidos pelos chamados *investimentos estruturantes*? Tomam a peito a sua função de agentes permissivos e clamam alto e bom som que o desenvolvimento, seja lá isso o que for, pode estar em causa se os processos não

## Nenhuma reflexão sobre a ligação entre corrupção e urbanismo pode ser feita sem nos debruçarmos sobre a geração das mais-valias (...) Estamos a falar de solos rústicos que são classificados como urbanos sofrendo valorizações de centenas ou milhares de vezes do seu valor inicial

avançarem. Na última legislatura viram os seus clamores compensados com a criação dos famigerados PIN (Projectos de Interesse Nacional). A propósito, a crise financeira internacional veio ou não mostrar como não passa de uma miragem um modelo de desenvolvimento local apoiado na promoção imobiliária elitista e nesse tipo de desregulamentação das regras do urbanismo? Os PIN são, apenas e só, o reconhecimento de que o país tem duas políticas urbanísticas para a mesma parte do território: uma para os cidadãos comuns, arrogantemente implacável e restritiva para a mais cozinha melhoria das condições de habitabilidade, e outra para os promotores dotados de elevada capacidade financeira, que permite a ultrapassagem de todas as restrições impostas pelas políticas públicas de conservação da natureza ou pela simples legislação urbanística, *tout court*.

Da mesma forma, não existe a mais pequena hipótese de se travar a forte relação entre urbanismo e corrupção na sociedade portuguesa se não promovermos as mudanças necessárias no

sentido da socialização das mais-valias urbanísticas geradas pelo processo de desenvolvimento urbano. Se não o fizermos continuaremos a ter o enriquecimento ilícito e os crimes urbanísticos, sem qualquer penalização hoje em dia, associados à captura das mais-valias. O nosso modelo de desenvolvimento urbano continuará a ser dominado pelos interesses dos promotores privados, que encaram a cidade como um negócio e os cidadãos apenas e só como consumidores. Assim sendo, continuará a não ser possível articular as políticas urbanísticas com uma política pública de habitação capaz de dar uma resposta efectiva às diferentes necessidades dos diferentes grupos sociais. Continuaremos a ter, a par de uma segregação espacial das populações organizada segundo a sua capacidade financeira, – a expulsão de 300 mil habitantes de Lisboa para a periferia em menos de 30 anos é disso o mais radical testemunho – mais de 700 mil famílias a viverem em condições de alojamento verdadeiramente indignas e um crescente endividamento dos portugueses por força da única forma de

acesso à habitação de que dispõem: a sua aquisição com recurso a crédito bancário.

Apenas a socialização das mais-valias urbanísticas permite à Administração controlar o desenvolvimento urbano e promover uma política pública de habitação que materialize os princípios da coesão e da mistura social e que dê resposta ao desígnio constitucional do direito à habitação.

A situação actual alimenta-se de alguns mitos que diversos especialistas defendem, com muito sucesso, junto dos decisores políticos. Um dos mais nefastos é o de que o processo de desenvolvimento urbano é naturalmente deficitário. É este mito juntamente com o álibi do custo zero que legitima depois a entrega aos privados do controlo do desenvolvimento urbano. Naturalmente que o desenvolvimento urbano é deficitário, mas apenas e só porque neste modelo a Administração abdica em favor dos privados da captura e socialização das mais-valias urbanísticas, ficando depois com os encargos a longo prazo que ele acarreta. Na prática, no sistema actual, são os contribuintes que financiam, com os seus impostos, o desenvolvimento urbano, com a cumplicidade do Estado e proveito de alguns *happy few*.

Voltando à políticas de habitação, devemos referir que a resposta determinada pelo mercado, a de que dispomos desde há décadas, apenas permite responder à procura solvente, aquela com capacidade financeira própria ou capacidade de endividamento, excluindo todas as outras. Esta resposta feita pelo mercado organiza a localização espacial

das famílias segundo a sua capacidade económica promovendo guetos de ricos e guetos de pobres, ficando estes cada vez mais afastados do centro das cidades, expulsos para as periferias hipertrofiadas. Compete depois ao Estado, mais uma vez com recurso ao dinheiro dos contribuintes, construir pesadas e sempre insuficientes infraestruturas de transporte que permitam o acesso de centenas de milhar de trabalhadores ao centro da cidade.

A socialização das mais-valias é pois o elemento central da mudança política a levar a cabo para desatar o nó que liga actualmente a corrupção ao urbanismo, garantindo ao mesmo tempo um melhor ordenamento do território e uma vida urbana mais justa, mais democrática, mais plural, com cidades mais humanizadas.

A mudança que defendo resulta da transformação do actual modelo introduzindo as seguintes alterações que aqui refiro de uma forma necessariamente resumida:

- Todos os espaços rústicos que passem a integrar os perímetros urbanos não devem adquirir o estatuto de solos urbanizáveis. Esse estatuto só lhes será conferido em sede de Plano de Urbanização (PU) ou de Plano de Pormenor (PP), cuja elaboração será exclusivamente pública e decidida pela Administração.
- Imediatamente após a aprovação de um PP ou PU, as mais-valias urbanísticas geradas devem ser tributadas, criando-se um imposto específico para estas situações que nada tem a ver com o imposto de mais-valias existente. Os Planos Di-

## Identifico aqueles que mais lucram com a especulação imobiliária e a transformação dos terrenos rústicos em terrenos urbanizáveis (...) como os bancos, as grandes empresas imobiliárias, os fundos de investimento, as seguradoras e instituições dotadas de grande capacidade financeira

rectores Municipais (PDMs) devem incluir cartas de referência com os valores indicativos do imobiliário válidos para todo o território e para toda a Administração. A tributação incidirá sobre a diferença de valor entre o solo urbano e o solo rústico oficialmente fixadas.

- Aos proprietários abrangidos deve ser dado um prazo não superior a 6 meses para decidirem se participam no processo de desenvolvimento urbano. Findo esse prazo, em caso afirmativo, deverão pagar o imposto de mais-valias urbanísticas e de seguida os custos do de-

envolvimento urbano (taxas, custos de realização de infraestruturas, etc.).

- Em caso negativo a Administração deve obrigatoriamente adquirir os terrenos pelo valor do uso existente antes da aprovação do Plano.
- O Código das Expropriações deve ser revisto no sentido de consagrar o valor do uso existente como o valor da indemnização.
- A Política de Habitação deve ter os seus objectivos definidos nos PDMs. Os PUs devem obrigatoriamente incluir um Plano Local de Habitação que deve tratar a habitação no seu sentido mais amplo e não reduzida às questões da habitação social.
- O Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) deve ser revisto no sentido de tornar os objectivos de coesão social e de mistura social imperativos deixando de depender da "sensibilização" dos promotores.

Esta mudança política deve ser feita em nome da esquerda, assumindo essa mesma esquerda a capacidade para fazer as mudanças efectivamente transformadoras da sociedade numa direcção progressista e de justiça social. Transformação que tarda para deses-  
pero de muitos e proveito de muito poucos. ■

(1) José Carlos Guinote, "Urbanismo e Corrupção. Mais Valias: Quem as gera e quem as captura", e ainda "Urbanismo e corrupção: as mais-valias e o desenvolvimento urbano", Le Monde Diplomatique - Edição Portuguesa, Agosto 2008.

# Ordenamento e urbanismo: política, ambiente e corrupção



**EUGÉNIO SEQUEIRA**

Doutorado em Engenharia Agronómica, professor catedrático e investigador, publicou várias centenas de artigos nas temáticas do ambiente e ordenamento do território. Militante socialista desde há várias décadas, assumiu por diversas vezes cargos de liderança em movimentos ambientalistas, cívicos e políticos.

## ESTAMOS A REVER NOVAMENTE TODAS

as questões relacionadas com o Ordenamento do Território, sem rever a Lei de Bases do Ambiente e republicando a Lei de Bases do Ordenamento. De facto revimos já a Reserva Ecológica Nacional (REN), a Reserva Agrícola Nacional (RAN), a Classificação do Solo, propomo-nos rever a Lei dos Solos, estamos em revisão do “Regime Florestal” (chamando a esta revisão Código Florestal, mas revogando a Estratégia Florestal, as Leis do Regime Florestal e mais 24 diplomas legais).

Mais uma vez, quando em Portugal algo funciona mal, geralmente porque não se cumprem as leis, o que se faz não é estudar e emendar o que de errado está no comportamento individual e institucional: o que se faz é alterar a Lei. Isto é, como é apanágio de uma mentalidade escolástica, o que nos importa é a forma e nunca o conteúdo.

Quando a Europa debate uma Directiva Quadro de Protecção do Solo, debate duro e complicado, em Portugal baralham-se as leis, democratizando as decisões arbitrárias como é o caso da RAN e da REN, como é o caso da classificação do solo, passando para as Autar-

quias o poder de decisão de não cumprir os objectivos da legislação. A capacidade de interpretação do “Relevante Interesse Geral” que abre as portas a todo o género de decisões arbitrárias, o facto das comissões e “Entidades” serem maioritariamente representantes das Obras Públicas, da Economia, dos responsáveis centrais da administração local, dos municípios e dos ministérios interessados, Agricultura e Ambiente. Quando temos um Governo que se diz Socialista, mas que ficará conhecido na história por decisões gravíssimas na área do Ambiente e da Agricultura, tal como ficaram:

- A continuação do projecto do Alqueva com a provável degradação dos solos da água do Alentejo sem benefícios agrícolas sustentáveis.
- A construção da Barragem do Sabor.
- O Programa Nacional de Barragens com elevado Potencial Hidroeléctrico, com um fortíssimo impacto a longo prazo na conservação dos peixes dos nossos rios (põe em causa o compromisso europeu para salvaguarda da biodiversidade Countdown 2010, <http://www.countdown2010.net>), destruído zo-

## O que me choca, enquanto ambientalista e socialista, é o Governo do meu partido falar de ordenamento do território quando ao manipular a péssima legislação urbanística que temos, sinistra na suas omissões sobre a economia imobiliária, mais não faz do que distribuir mais-valias urbanísticas por quem entende

nas de enorme interesse ecológico, e com impactos mal avaliados no incremento da erosão costeira, na emissão de metano, e na riqueza piscícola da costa portuguesa.

- A alteração do local do novo Aeroporto de Lisboa, com a destruição da nossa melhor zona de produção de hortícolas etc., a destruição de sobreiros, a impermeabilização da-queles solos.
- A falta de estratégia para o espaço rural, apostando nas grandes obras e na intensificação agrícola, causadora de enormes danos ambientais quando a Europa aposta na Agricultura Racional e amiga do Ambiente, na Agricultura de precisão, na agricultura com protecção integrada, biológica e na agricultura extensiva.

O que mais choca neste Governo PS é apostar na solução imediata e simples dos problemas da crise – emprego vindo das grandes obras, crescimento económico a todo o custo, aumento do emprego (deveria dizer menor desemprego) mesmo que saiba que a médio longo prazo iremos pagar demasiado caro este afã.

O que também choca neste Governo é falar a linguagem da Conservação da Diversidade Biológica, quando sabe sobejamente que as políticas que adoptou só irão agravar o problema. É o doublespeak orwelliano no seu melhor: proclamar a intenção de fazer algo, e realizar justamente o seu oposto.

O que choca é escutar este executivo falar em energias renováveis e cumprimento do protocolo de Quioto, quando em verdade continua a apostar no transporte rodoviário em vez do ferroviário, enquanto continua a apostar na construção de um novo e colossal aeroporto quando se sabe que o número de viagens está e irá continuar a diminuir visto que a internalização dos custos das emissões e o preço do petróleo subirá a prazo.

Por fim o que mais me choca, enquanto cidadão ambientalista e socialista, é o Governo do meu partido continuar a

falar de ordenamento do território quando ao manipular a péssima legislação urbanística que temos, sinistra na suas omissões sobre a economia imobiliária, mais não faz do que distribuir mais-valias urbanísticas por quem entende. Vide os PIN, Projectos de Interesse Nacional.

Quando se debate a questão da corrupção em geral e a modalidade mais importante deste fenómeno entre nós não é debatida – a corrupção urbanística –; quando o nosso partido recebe, ou parece ter recebido apoio financeiro de promotores imobiliários; quando as medidas de política continuam em período de crise a fomentar a construção de mais habitação quando muita da que já existe permanece devoluta (e já chega para albergar mais de 2 milhões de portugueses) só nos resta citar uma autora clássica de estudos sobre corrupção:

Quando em Portugal algo funciona mal, geralmente porque não se cumprem as leis, o que se faz não é estudar e emendar o que de errado está no comportamento individual e institucional: o que se faz é alterar a Lei

“A existência de apropriações de rendas [diferenciais urbanísticas] afecta consideravelmente a percepção pública do mercado. Se a distribuição de rendimentos passar a ser vista como uma lotaria na qual os ricos ganhadores são apropriadores de rendas com bons contactos [na Administração Pública], enquanto os pobres e perdedores são todos aqueles que não se apropriam de rendas [por não terem bons contactos], *começa a reinar um clima de suspeita generalizada*” (A. Kruger 1975, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*).

A suspeita, a incongruência, justificada ou injustificada das decisões dos nossos e dos outros políticos portugueses estão a destruir a democracia. Reparem

que à mulher de César não importa apenas ser séria, importa também que o pareça. O descrédito daqueles que deveriam zelar pelo interesse comum, pela sustentabilidade levará provavelmente a tentações totalitárias e ao descrédito da Democracia.

Repare-se que segundo a Lei de Bases do Ambiente (aprovada por unanimidade da Assembleia da República) “O Ordenamento é um instrumento da política do Ambiente” (artº 27º da Lei 11/87 de 7 de Abril), “é o processo integrado da organização do espaço biofísico tendo como objectivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geoló-

gica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida” (artº 5º da mesma Lei).

Ao dedicar determinados espaços para determinados fins (ecossistemas), para conseguir determinados objectivos, o Ordenamento corresponde à tradução espacial das políticas económicas, sociais e ambientais. Considerando que essa decisão (gestão do território) é ética, isto é, que obedece ao corpo de princípios ou valores que governam a sociedade e que distinguem o bem do mal, considerando que as decisões da Sociedade visam a satisfação das necessidades dessa mesma Sociedade e condenam a apropriação privada de bens e de património que são propriedades de todos, o ordenamento do território deve ter como Objectivo a distribuição equitativa da riqueza, portanto, a distribuição das externalidades, quer positivas quer negativas, visando a satisfação das necessidades do homem, agora e no futuro (alínea e) do artº 5º da Lei 48/98 de 11 de Agosto. Porque hão de alguns arrecadar as mais-valias resultantes de uma valorização da valor do terreno em mais de 100 000% e outros perderem os Serviços ambientais e arrecadarem os riscos (cheias, erosão costeira, desertificação, perda de biodiversidade, destruição da paisagem, etc.).

Então é inaceitável que os Socialistas não encabecem o debate desta questão central do nosso sistema democrático, que se eliminada resolveria muito provavelmente os grandes problemas e a tentação das decisões imediatistas e insustentáveis a que temos assistido. ■

# Cidade, especulação e democracia



**HELENA ROSETA**

Arquiteta, nascida em 1947, casada, três filhas, sete netos. Vereadora em Lisboa eleita pelo movimento “Cidadãos por Lisboa”. Ex-deputada constituinte e legislativa e ex-presidente da Câmara Municipal de Cascais. Foi militante e dirigente do PSD e do PS e presidente eleita da Ordem dos Arquitectos. Apoiou a candidatura de Manuel Alegre e é membro do MIC. Profissionalmente exerceu na área do planeamento urbano, com especial incidência na reabilitação de bairros clandestinos e no planeamento estratégico de cidades, tendo sido perita da OCDE para a sustentabilidade urbana. Fundou a Plataforma Artigo 65 – Habitação para tod@s e escreve regularmente sobre temas que envolvem a participação política, as questões urbanas e os direitos de cidadania, incluindo os direitos das mulheres. Publicou em 2001 um livro de crónicas, “Os dois lados do espelho”.

1. Moeda e cidade, escreveu Fernand Braudel, são os dois principais multiplicadores do capitalismo. O mercado financeiro e o imobiliário andam sempre juntos. Com a globalização, o mercado financeiro tornou-se cada vez mais “imaterial”, enquanto o imobiliário permanece muito concreto - não viaja na net nem é deslocalizável ao sabor de simples impulsos electrónicos. Mas não há nenhum grande grupo empresarial, nenhuma multinacional, nenhum fundo de pensões que não tenha uma parte importante do seu activo aplicado em património imobiliário.

Uma das causas imediatas do colapso financeiro cujas consequências catastróficas estamos a sofrer residiu, como sabemos, no mercado de hipotecas nos EUA. Está à vista o resultado desastroso, não apenas da ganância particular de alguns gestores, mas da própria essência de formas descontroladas de “alavancagem” - ou multiplicação especulativa de valor, para sermos mais claros - que consistiram em negociar expectativas mirabolantes sobre terrenos e edifícios, criando novos produtos financeiros sem correspondência real na economia e sem garantias reais suficientes. O sistema teria de acabar por implodir.

2. O capital pode multiplicar-se indefinidamente. Mas enquanto novos produtos virtuais ampliam constantemente os circuitos financeiros, com o território, que não é infinito nem pode crescer ilimitadamente, o processo é outro. A concentração urbana associada à concentração financeira altera a forma física das cidades e produz situações de poluição e saturação que em certos casos atingem todo o planeta.

Louis Sullivan, um dos pais da arquitectura moderna, afirmou que “a forma segue a função”. Sabemos hoje que não é assim. Os arranha-céus americanos da primeira metade do século XX foram verdadeiros “vernáculos do capitalismo” e não podem entender-se sem ter em conta os cálculos de máxima rentabilidade que os precederam. Mais do que seguir a função, a forma seguiu a finança. É nas cidades, ambientes comerciais complexos, que construir é um negócio de onde se pode extrair o máximo lucro: pela produção de espaço, pela localização, pela imagem e pelo “status”. A desregulação neo-liberal que vivemos desde os anos oitenta levou este processo até ao extremo.

3. Em Portugal, durante décadas, os poderes públicos demitiram-se de fazer ci-

**Estima-se que entre 1985 e 2000 a transformação de solos rústicos em urbanizáveis gerou mais valias urbanísticas de 110.000 milhões de euros, a uma média anual de mais de 7.300 milhões de euros, mais de 4 por cento do PIB português de 2008!**

dade. O território foi entregue aos loteamentos particulares, que cresceram nos terrenos livres à volta das cidades ou perto de novas acessibilidades. O nosso país está cheio de “urbanizações em urbanismo”, resultado do livre jogo do mercado de solos, loteados legal ou clandestinamente, quase sempre na ausência ou contrariando instrumentos de ordenamento do território de escala mais geral. Só na década de 90 se generalizou a cobertura do país por Planos Directores Municipais (PDM), mas sem que nenhum instrumento forte de política de solos lhes fosse associado.

Uma análise das formas urbanas que assim surgiram em todo o país mostra que, em matéria de espaços públicos e de implantação dos edifícios, não são muito grandes as diferenças entre as urbanizações legais e as clandestinas. Apesar de se dirigirem a faixas distintas do mercado habitacional, umas e outras obedeceram à regra da maximização do lucro, descurando a mistura de funções que separa a cidade tradicional das “fast-cities” onde só se vai para dormir. Aparecem no território sem qualquer respeito pelos valores paisagísticos, ocupando integralmente os limites da propriedade

“urbanizada” que lhes deu origem. Não se articulam com o território à sua volta nem com a cidade existente. Os novos modelos de condomínio fechado prosseguem a mesma lógica. Há maior cuidado com o espaço exterior, mas ele é todo privatizado, fazendo desse segmento do mercado, destinado às classes mais altas, uma espécie de “guetos inversos”.

Enquanto o crescimento dos subúrbios foi deixado ao livre jogo do mercado, nos centros urbanos, nos investimentos turísticos e nas cinturas das cidades tornou-se cada vez mais visível o rosto da globalização. Olhemos à nossa volta: os grandes edifícios novos são sedes de multinacionais; agências bancárias floresceram onde outrora havia cafés e vida de bairro; condomínios de luxo tomaram o lugar de antigos conventos e palácios; o espaço público é cada vez mais um mero suporte da publicidade omni-presente; fundos de pensões japoneses ou alemães compraram parte do Algarve ou da costa alentejana; mega-centros comerciais substituíram o antigo comércio de rua; a silhueta inconfundível de muitas das nossas cidades multisseculares deu lugar a tecidos urbanos sem identidade, em que as

grandes referências espaciais deixaram de ser o castelo, a praça central ou a igreja matriz, substituídas por torres in-características, hipermercados e mega-shoppings. As pressões imobiliárias cresceram exponencialmente. Resistir-lhes à escala do poder local só é possível com o apoio de uma opinião pública consciente dos valores de identidade territorial e qualidade ambiental que urge salvaguardar.

**3.** Neste contexto globalizado e ferozmente competitivo, em que as regras ditadas pelos mercados internacionais não passam sequer pelos governos, qual o papel do planeamento territorial? Ao fim de muitos anos de contacto com a actividade urbanística e autárquica em Portugal, chego à conclusão de que os planos têm servido, sobretudo, para reforçar os mecanismos ultra-liberais da economia de mercado. É para valorizar terrenos que se continuam a fazer planos. Quando não é esse o desígnio, os planos não “passam”. Pede-se-lhes que sejam o suporte de complexas operações de engenharia financeira, em que o interesse público é sacrificado à rentabilidade final da operação.

Mas o mercado de solos é um mercado escasso. Não é possível expandi-lo ilimitadamente, sob pena de desastre ecológico. O ambiente, a paisagem e o património cultural são valores colectivos que nem sequer pertencem a uma só geração. Uma vez destruídos, são irrecuperáveis. É na defesa destes valores e na procura de formas urbanas capazes de respeitar a diversidade sem aumentar a desigualdade que o Estado tem de assumir um novo papel. Não

podemos esquecer que a carestia da habitação, a exclusão territorial e a fractura social são a outra face, bem visível, da cidade ultra-liberal.

4. São as autarquias que detêm o poder de licenciamento, que é no fundo um poder equivalente ao da emissão de moeda. De cada vez que se autoriza uma dada quantidade de metros quadrados de construção, está-se a emitir moeda. É este o grande instrumento do chamado “lóbi do betão”, que talvez devesse chamar-se antes “lóbi do cifrão”, porque é disso que se trata. Estes metros quadrados de construção, muito antes de se transformarem em qualquer coisa de físico e visível, são transaccionados e multiplicados, mobilizando o sector financeiro e parafinanceiro. O endividamento da banca portuguesa ao exterior está, de resto, indissolavelmente ligado à capacidade de alavancagem permitida pela nova moeda. Grande parte dos negócios não são pagos em “cash”, são realizados com empréstimos cujas garantias são os tais famosos metros quadrados, ainda por construir, ainda por vender. Com a agravante de, neste mercado, o dinheiro sujo não deixar rasto. Empréstimos sucessivos e branqueamento são as únicas explicações plausíveis para o escoamento de habitação de luxo a preços exorbitantes, no papel, que se continua a revender com margens confortáveis, mesmo depois da implosão da bolha imobiliária, antes ainda de alguma vez ser habitada.

5. A figura seguinte ilustra os ciclos de

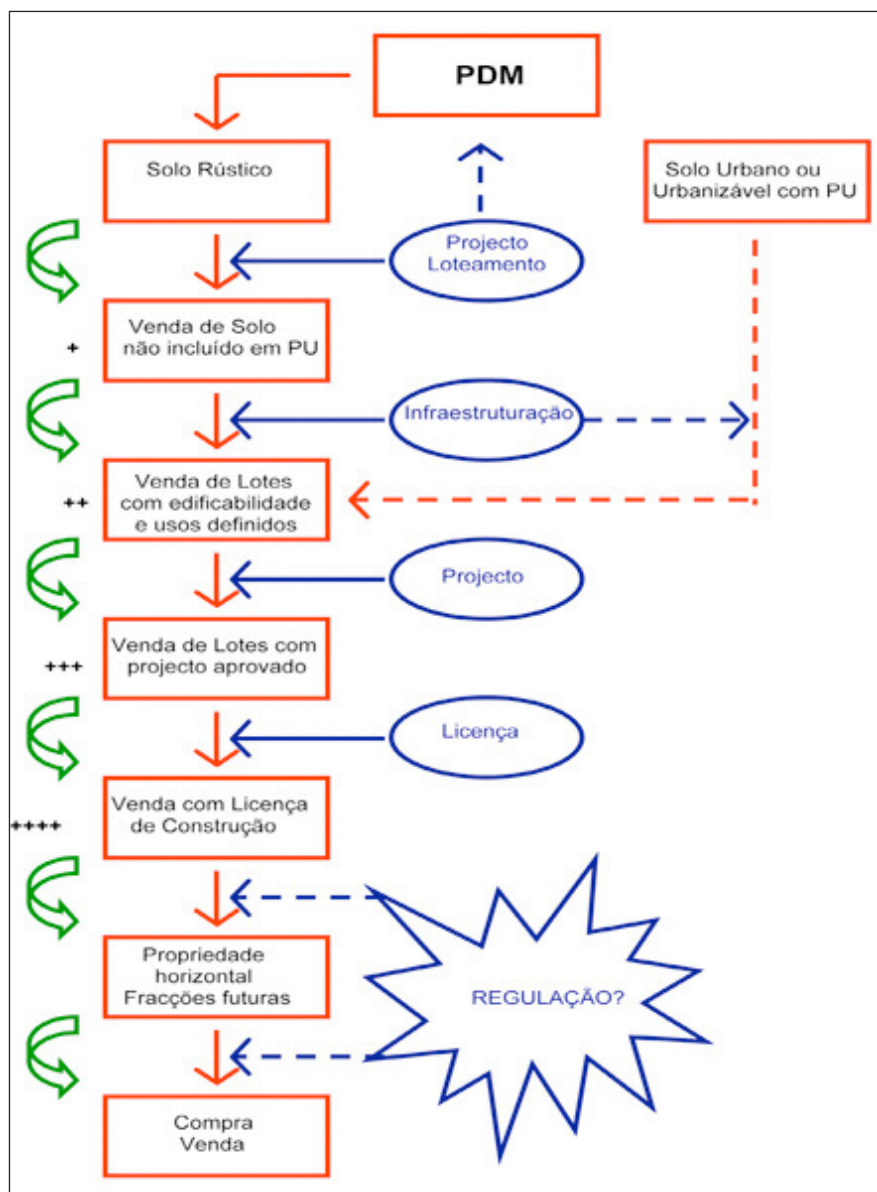


Figura 1

A “nova moeda” e a multiplicação de valor na gestão urbanística. PU - Plano de Urbanização

multiplicação de valor associados à nova moeda. A sucessão de actos administrativos necessários numa operação urbanística que começa no solo e acaba na fracção habitacional construída depende, na maior parte dos casos, do poder autárquico. De cada um destes actos resulta um aumento de valor, que é apropriado pelo interessado.

O esquema mostra o processo multiplicador aplicado ao caso de um solo rústico, que em princípio nem devia

sequer ser construído. Mas também há multiplicação de valor nos solos urbanos ou urbanizáveis. É nos Planos Directores Municipais (PDM) que se estabelece a distinção entre solos rústicos e solos urbanos ou urbanizáveis. A diferença não é só de nome, é de valor. Os solos urbanos ou urbanizáveis valem muitas vezes mais do que os rústicos, precisamente porque neles actua a tal “nova moeda”, os metros quadrados de construção. A pressão para transformar solo rústico



Figura 2 – Estádio de Coimbra  
Privatização de uma praça para construir um estádio e um centro comercial

em urbanizável é por isso enorme e abate-se sobre o próprio governo. Vejam-se os chamados PIN, ou Projectos de Interesse Nacional, um mecanismo legal inventado, a pretexto de simplificação burocrática, para permitir que o governo altere os PDM e permita construir, por exemplo, um hotel em plena zona de reserva ecológica, cujo solo nunca devia ser considerado urbanizável. Os PIN nem sequer são sujeitos a debate público, pelo que constituem, em minha opinião, um curto-circuito urbanístico que, além de prejudicar o território, viola o direito à informação e à participação garantidos na legislação portuguesa sobre ordenamento do território e protecção ambiental.

6. O que rende milhões não é tanto, como vulgarmente se pensa, a construção civil, que é a fase final e visível do processo, mas sim a transformação do solo, que resulta de três vias: a classificação de um solo rústico como urbano ou urbanizável; a mudança de usos (uma zona verde que passa a ser para habitação, um espaço de equipamentos que é transformado em escritórios, uma praça pública que se “privatiza” para um centro comercial, etc.); e o aumento dos índices de ocupação muito para lá do razoável, através do aumento do número de pisos ou da volumetria. São estes os três caminhos que pressionam os decisores e os técnicos e que constituem o dia-a-dia da gestão urbanística nas autarquias.

7. Em apenas 15 anos, o “território artificializado”, ou seja, o território rústico que foi construído (e que inclui tecido urbano, transportes, grandes equipamentos industriais e comerciais e áreas ainda em construção) cresceu 42,2 por cento em Portugal continental, num total de cerca de 70 mil hectares. O aumento fez-se à custa dos outros usos: perderam-se 21 mil hectares de floresta, 33 mil de solo agrícola, 12 mil de solos agrícolas com áreas naturais e 4 mil de vegetação natural. Os números são impressionantes e constam dos trabalhos sobre alterações da ocupação do solo em Portugal Continental publicados em 2005 por Mário Caetano, Hugo Carrão e Marco Painho.

Se procurarmos detalhar os 70 mil hectares deste novo “território artificializado”, verificamos que a maior fatia (mais de 55 mil hectares) foi para: “tecido urbano descontínuo”, “áreas em construção” e “indústria, comércio e equipamentos gerais”. Ou seja, estamos a depredar território ecologicamente fértil para o transformar, nem sequer em cidade, mas em novos espaços desconexos, descontínuos, dominados por vias rápidas, rotundas, centros comerciais, expansões urbanas de baixíssima qualidade e instalações industriais mais ou menos deslocalizáveis. No meio de tudo isto, os espaços verdes dentro das cidades não crescem. A explicação é muito simples: não dão dinheiro a ninguém.

Um hectare de floresta ou solo natural, se for considerado “solo urbanizável”, pode valer mil vezes mais do dia para a noite. Se considerarmos uma valorização média da ordem dos 2 milhões de

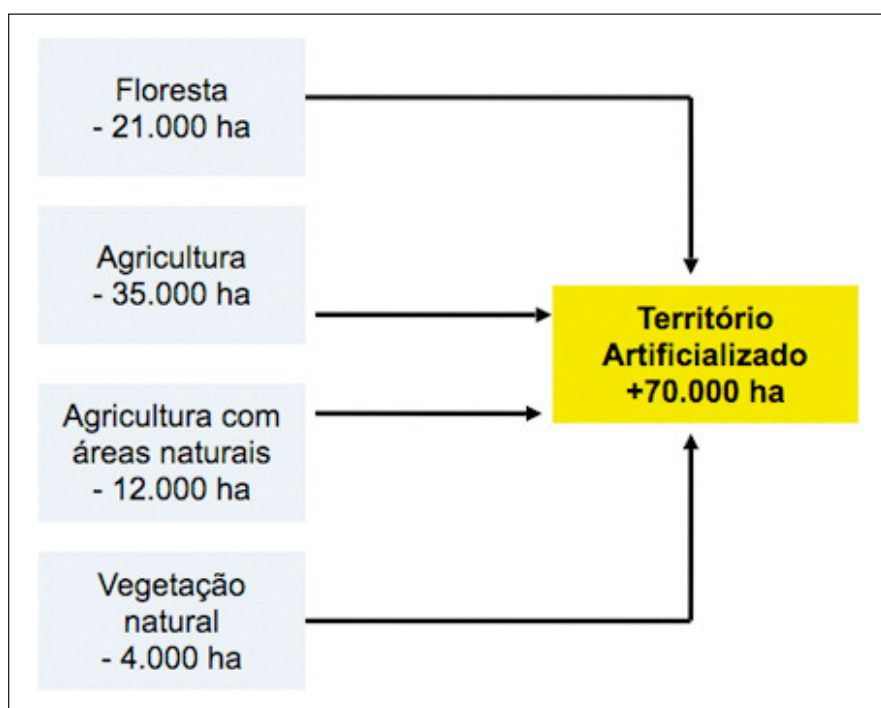


Figura 3 – Transformações do uso do solo em Portugal entre 1985 e 2000  
 Fonte: “Alterações da ocupação do solo em Portugal Continental: 1985-2000”, de Mário Caetano, Hugo Carrão e Marco Painho.

euros por hectare e aplicarmos essa média aos 55.000 hectares de “tecido urbano descontínuo” produzido em Portugal entre 1985 e 2000, podemos estimar a ocorrência de uma mais valia urbanística de 110.000 milhões de euros, o que corresponde a uma média anual de mais de 7.300 milhões de euros. Ou seja, mais de 4 por cento do PIB português de 2008! Esta é a ordem de grandeza da valorização financeira gerada pelas transformações de uso do solo rústico em Portugal.

**8.** Compreendemos melhor agora onde está o grande poder das autarquias, dos directores de urbanismo, das entidades públicas. É aqui que tem de ser feito um grande esforço para combater promiscuidades, melhorar a lei e aumentar o escrutínio democrático e mediático. Bem sei que o solo não pode ser estático. Mas o urbanismo não é uma actividade “neutra” ou meramente técnica.

Basta de angelismo. O solo urbanizável é hoje um dos principais alvos do capital circulante à escala global, pelas elevadas taxas de rentabilidade que permite.

É por aqui que tem de passar o combate à corrupção. Uma forma de corrupção que se faz muitas vezes pela calada, no sossego dos gabinetes, sem escândalos mediáticos e sem conhecimento do público. Só quando tudo aparece construído (o que pode levar anos ou décadas) é que os cidadãos percebem que algo está mal. Mas nessa altura os erros são irrecuperáveis e os seus beneficiários já deram à sola.

**9.** Que fazer, então?

É preciso aumentar a consciência social sobre o abuso urbanístico. O nosso território e as nossas cidades são bens inestimáveis que temos de legar às gerações seguintes sem delapidação. Temos de combater um modelo de

crescimento urbano que se alimenta da desregulação e da apropriação privada das mais-valias urbanísticas. O Estado e as autarquias têm de voltar a assumir um papel regulador e urbanizador que nunca devia ter saído da esfera pública. “Fazer cidade” tem de ser obra colectiva e não privilégio de alguns. É urgente aumentar o escrutínio dos cidadãos, defendendo aquilo a que chamo “urbanismo participativo” e que passa pela transparência das decisões administrativas e autárquicas e pelo acesso on-line à informação urbanística e cadastral. Explico melhor: o meu “sonho” como vereadora é que todas as decisões urbanísticas sejam acompanhadas de uma informação, acessível aos cidadãos, que diga de quem são os terrenos, quanto valem e quanto passarão a valer após a decisão solicitada. É para modelos deste tipo que temos de evoluir – sob pena de a “nova moeda” continuar, totalmente desregulada, a contribuir para a destruição das nossas cidades, para o enriquecimento ilícito e para a corrupção. A transparência é a melhor arma contra a corrupção urbanística.

Precisamos de melhores leis e de melhor controle da legalidade. Uma reforma do sistema legislativo sobre o território, que se tornou demasiado complexo, “cabalístico” e até contraditório, através de um Código do Urbanismo e da Edificação, seria uma boa medida. Reforçar os meios de acção do Tribunal de Contas, na linha do que o Conselho de Prevenção da Corrupção vem defendendo, das inspecções e fiscalizações administrativas e do poder



Figura 4

judicial parece fundamental. Também não podemos aceitar o facilitismo na distribuição da encomenda pública. O princípio do concurso, com regras transparentes, tem de se impor sobre os ajustes directos, que violam a concorrência e muitas vezes configuram situações de abuso de poder e nepotismo.

Mas há alterações legais de fundo a exigir: desde logo, garantir o princípio da recuperação pública, pelo menos parcial, das mais-valias urbanísticas, como sucede na generalidade dos países da OCDE, bem como o primado do poder público na produção de solo urbano; mas também agravar a moldura penal da prevaricação, criminalizando o delito contra o território, à semelhança do que se fez no Código Penal espanhol; e modificar a lei de financiamento dos parti-

dos, quebrando os elos perversos que sabemos existirem entre licenciamento de construção, sacos azuis camarários, favores pessoais, clientelismo e cofres partidários.

É tempo de se definir uma política de solos e de cidades que não seja a mera continuação dos mecanismos ultra-liberais dominantes no mercado imobiliário. E é tempo de articular tal política com o planeamento urbano, a reforma fiscal, a luta contra a corrupção e a cidadania. Descurar estas prioridades é renunciar a qualquer visão de esquerda para as transformações do território e das cidades, palco de algumas das maiores desigualdades e exclusões que se têm vindo a gerar sob os nossos olhos. Em última análise, é deixar a própria democracia ao deus-dará. ■

#### Bibliografia

- Anna Minton, *Ground Control*, Penguin Books, 2009
- José Manuel Urquiza, *Corrupción Municipal – por qué se produce y como evitarla*, Almuzara, 2005
- Mário Caetano, Hugo Carrão e Marco Painho, *Alterações da ocupação do solo em Portugal continental 1985-2000*, Instituto do Ambiente, MAOTDR, Lisboa, 2005
- Saskia Sassen, *As cidades na economia mundial*, Studio Nobel, S. Paulo, 1998
- Sistema Urbano Nacional - Cidades Médias e Dinâmicas Territoriais, Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa, 1997
- Carol Willis, *Form follows finance - Skyscrapers and skylines in New York and Chicago*, Princeton Architectural Press, 1995
- Zuenir Ventura, *Cidade Partida*, Companhia das Letras, 1994
- Helena Roseta, "Política de solos - papel do Estado, papel do mercado", *Actas do Colóquio A política da habitação*, Conselho Económico e Social, Lisboa, 1997; "A nova moeda", *Público*, Outubro de 2002;
- "Urbanismo e Corrupção", *Visão*, 21.12. 2006;
- "Corrupção em tempo de crise", *DN*, 12.01.09

Maria José Morgado na Universidade Lusófona

# «Sistema de licenciamento favorece associação à corrupção»



Maria José Morgado é procuradora-geral adjunta do Tribunal da Relação de Lisboa desde 2006. É licenciada em Direito pela Universidade de Lisboa, tendo ingressado na magistratura do Ministério Público em 1979. Ligada à Polícia Judiciária, assumiu o comando da Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira (2000-02). Foi a coordenadora da investigação de casos polémicos como o Apito Dourado ou a alegada corrupção na Câmara Municipal de Lisboa e é uma voz publicamente activa contra a corrupção em Portugal.

**REFORMAR O SISTEMA DE PLANEAMENTO**, combatendo o “emaranhado de legislação” que dá poder aos técnicos, prevenir a corrupção e o abuso de poder sobretudo nas áreas críticas em que tais situações são susceptíveis de aparecer e introduzir no Código Penal português o crime contra o ordenamento do território, foram algumas das pistas apontadas por Maria José Morgado na comunicação intitulada “Urbanismo ilegal – uma justiça impossível”, apresentada na Universidade Lusófona no passado dia 30 de Maio, em Lisboa. Nesta comunicação, a oradora denunciou o que considerou serem os seis desastres do urbanismo ilegal.

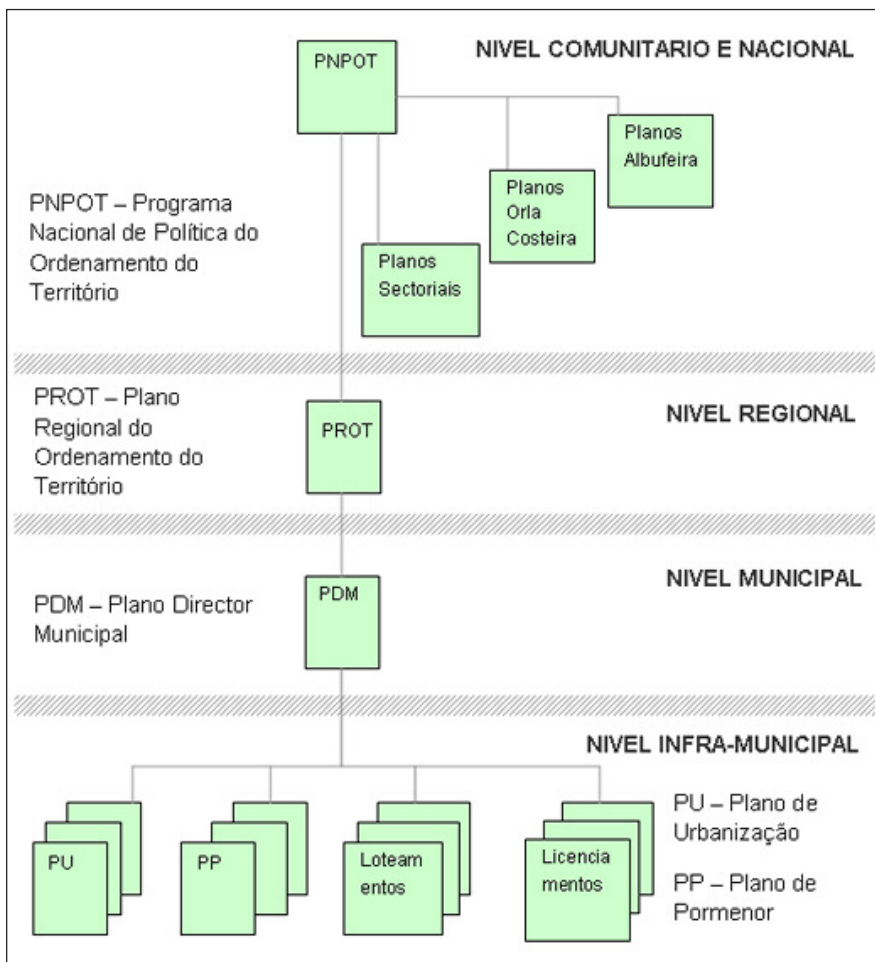
## **O sistema de ordenamento português – enquadramento geral**

A Procuradora começou por recordar o enquadramento geral do sistema de ordenamento do território em Portugal, a começar pela lei de bases do ordenamento do território (Lei 48/98, de 11 de Agosto), que define o quadro da política de ordenamento do território bem como os instrumentos de gestão territorial que a concretizam. Maria José Morgado esclareceu que a lei regula as relações entre os diversos níveis da Administração Pública e desta com as po-

pulações e com os representantes dos diferentes interesses económicos e sociais e sintetizou os instrumentos dos três níveis do nosso sistema de ordenamento do território, com as correspondentes “siglas”, muitas vezes desconhecidas dos cidadãos.

Assim, no âmbito nacional, a lei de bases prevê o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT), da responsabilidade do Governo e que reveste a forma de Lei da Assembleia da República.

No âmbito regional, os instrumentos são os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), da responsabilidade das Comissões de Coordenação Regional e que revestem a forma de Resolução do Conselho de Ministros. Finalmente, no âmbito municipal, podem existir planos intermunicipais, que envolvem municípios associados ou associações de município e são aprovados pelas respectivas assembleias municipais, e planos municipais, que envolvem apenas um município e são aprovados, por proposta da Câmara Municipal, pela Assembleia Municipal. Maria José Morgado salientou ainda que os instrumentos de gestão territorial podem ser de natureza predominantemente estratégica ou ter carácter regu-



lamentar. No primeiro caso, temos instrumentos de desenvolvimento territorial, que traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, como os PROT (por exemplo: o PROT da Área Metropolitana de Lisboa) ou os PIOT – planos integrados de ordenamento do território (por exemplo: o PIOT do Alto Douro Vinhateiro). No segundo caso, temos instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentar, que estabelecem o regime do uso do solo, como os Planos Directores Municipais (PDM), os Planos

de Urbanização (PU) e os Planos de Pormenor (PP).

Para além destes instrumentos, podem ainda existir instrumentos de gestão territorial de política sectorial ou de natureza especial, explicou Maria José Morgado. Os instrumentos de política sectorial programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social (na área dos Transportes, Comunicações, Educação, etc.). Os instrumentos de natureza especial salvaguardam princípios fundamentais do Programa Nacional de Política do Or-

denamento do Território (por exemplo: os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, da Orla Costeira, de Albufeiras, etc.)

Quanto aos Instrumentos de Gestão Municipal, a Procuradora destacou as figuras do plano director municipal (PDM), do plano de urbanização (PU) e do plano de pormenor (PP). O PDM, baseado na estratégia de desenvolvimento municipal, estabelece a estrutura espacial, a classificação básica do solo – rural ou urbano – e os parâmetros de ocupação, considera a implantação dos equipamentos sociais e desenvolve a qualificação dos solos, estabelecendo o respectivo uso e edificabilidade. O PU desenvolve em especial a qualificação do solo urbano. O PP define com detalhe o uso e a edificabilidade de qualquer área delimitada do território municipal.

Passando em seguida à tramitação processual da edificação, Maria José Morgado recordou os principais passos:

- PIP – Pedido de informação prévia;
- POC – processo de operação de construção;
- Licenciamento;
- Fiscalização.

O PIP destina-se a efectuar um pedido

## A União Europeia deveria ser autorizada, dentro de certos limites, a endividar-se para poder financiar, em condições vantajosas, projectos de investimento que fossem do interesse de todos

generalista ou específico. No primeiro caso, apenas questiona a viabilidade de construção de um edifício, por exemplo de habitação, em determinado local; no segundo caso, questiona a mesma viabilidade mas incorporando já o projecto de arquitectura. Em ambas as situações, frisou a Procuradora, uma informação prévia favorável vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento.

O processo de operação de construção envolve a entrega dos projectos de arquitectura e de especialidades. O licenciamento implica a aprovação do projecto de arquitectura e a emissão da licença/autorização para a operação urbanística, titulada por alvará. A fiscalização realiza-se através de inspecções e vistorias.

### Áreas críticas no processo de ordenamento do território

Segundo Maria José Morgado, as principais áreas críticas no processo de ordenamento do território situam-se na legislação, no planeamento municipal e nos processos de edificação e fiscalização.

No âmbito do planeamento municipal,

é na revisão dos PDM's, na aprovação dos Planos de Urbanização (PU) e nos Planos de Pormenor (PP) que ocorrem situações que a Procuradora identificou como tráfico de influências (art. 335º do Código Penal), abuso de poder (art. 382º, CP), participação económica em negócio (art. 377º, CP) e corrupção (art.s 372º e 374º, CP ou 16º e 18º, Lei 34/87, de 16 de Julho).” Muitas vezes estas situações servem também o financiamento ilegal dos partidos, lembrou Maria José Morgado.

A utilização ilegal destes instrumentos de planeamento territorial surge, segundo a Procuradora, porque é nesta sede que se define a política dos solos quanto à sua classificação – rural ou urbano – e qualificação – uso e edificabilidade. Estas actividades delituosas envolvem os decisores camarários/políticos e os grandes promotores imobiliários.

A aprovação das operações urbanísticas resulta da aplicação de um verdadeiro emaranhado de legislação, afirmou a oradora. O “modus operandi” mais utilizado, alertou, caracteriza-se pela “indução de que a operação urbanística está conforme a legislação, quando efectivamente tal não corresponde à

realidade – pelo meio «algo» está desconforme com as disposições normativas aplicáveis”. Verifica-se igualmente, segundo Maria José Morgado, que o emaranhado de legislação confere «poder» e garante aos técnicos responsáveis uma posição de “domínio” sobre os municípios, construtores e promotores. Estas actividades delituosas, disse a Procuradora, envolvem sobretudo os técnicos e os “pequenos” promotores imobiliários, muito embora também os decisores camarários/políticos e os grandes promotores imobiliários surjam ligados a estas situações, quando se trata de projectos de grande envergadura.

Os ilícitos mais comuns identificados por Maria José Morgado neste tipo de actuação são: “abuso de poder (art. 382º, CP), participação económica em negócio (art. 377º, CP), prevaricação (art.11º, Lei 34/87 de 16 de Julho) e corrupção (art.s 372º e 374º, CP ou art.s 16º e 18º, Lei 34/87, de 16 de Julho)”. Na área da fiscalização ocorre sobretudo, afirmou a oradora, a denominada “corruptela”: “paga-se ao fiscal para a obra não parar, não ser aplicada a coima ou não serem denunciadas desconformidades”. Muitas vezes “torna-se mais

**Gestão urbana em Lisboa sob investigação**
**PGR analisou 2948 processos camarários e 206 depoimentos para sindicância aos serviços de urbanismo**

Segundo informação divulgada pela Procuradoria Geral da República, 15 dos inquéritos em curso por eventual prática de crimes de corrupção e outros correlacionados com a gestão urbanística estão a ser coordenados pela Unidade Especial de Investigação (UEI), criada em Julho de 2007 para apurar eventuais crimes cometidos no exercício de funções públicas ou políticas nos processos pendentes nessa data e nos que resultassem da sindicância aos serviços de urbanismo da Câmara de Lisboa.

Dos 15 inquéritos, nove dizem respeito à eventual prática de crime de corrupção, dois ao de tráfico de influência, dois a abuso de poder, um ao crime de peculato e outro a fraude fiscal.

Os restantes 14 inquéritos estão atribuídos ao Departamento de Investigação e Acção Penal (DIAP), sete dos quais por suspeitas de corrupção e quatro por suspeitas de peculato.

No decorrer do trabalho de investigação, a Unidade Especial da PGR teve de consultar e analisar até hoje pelo menos 2948 processos camarários e recolher depoimentos de pelo menos 206 pessoas. Foi igualmente necessária a intervenção de dois arquitectos para a realização de perícias na área de arquitectura e urbanismo.

No âmbito do trabalho desta Unidade Especial foram igualmente realizadas seis diligências de busca, três das quais domiciliárias.

Do total de inquéritos que a UEI recebeu quando foi criada, foram concluídos 15, três dos quais objecto de despacho de acusação, como é o caso do processo de atribuição de casas camarárias, o da Calçada das Necessidades (por prevaricação) e o da Travessa do Grilo (por abuso de poder).

Dos restantes 12, foram arquivados 10, um foi incorporado noutra inquérito e outro objecto de suspensão provisória.

No DIAP, de um total de 35 inquéritos pela eventual prática de crimes no exercício de funções públicas e/ou políticas inicialmente distribuídos, estão pendentes 14, foram alvo de despacho de acusação sete, arquivados 13 e incorporado um.

Dos sete inquéritos que mereceram acusação, um deles está em fase de instrução, outro foi pronunciado e os restantes foram remetidos para julgamento, um deles já a decorrer.

Fonte: Lusa/SOL. 20.06.09

É na revisão dos Planos Directores Municipais, na aprovação dos Planos de Urbanização e nos Planos de Pormenor que ocorrem situações que a Procuradora identificou como tráfico de influências, abuso de poder, participação económica em negócio e corrupção

rentável para o prevaricador dar «qualquer coisa» ao fiscal”, disse ainda, “do que ver a obra embargada e ser alvo de uma coima”. Os intervenientes são sobretudo, segundo a Procuradora, “os fiscais e os técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos projectos de arquitectura e especialidade”.

Os ilícitos mais comuns neste tipo de actuação são, de acordo com a comunicação de Maria José Morgado, “o abuso de poder (art. 382º, CP), a denegação de justiça (art. 369º, CP), a prevaricação (art. 369º, CP ou art. 11º, Lei 34/87, de 16 de Julho) e a corrupção (art.s 372º e 374º, CP ou art.s 16º e 18º, Lei 34/87, de 16 de Julho).”

**O Código Penal Espanhol introduziu recentemente a figura do crime contra o ordenamento do território no sistema penal, penalizando a construção não autorizada, responsabilizando promotores, construtores e técnicos directores.**

**A construção não autorizada em solo não urbanizável é mais agravada e a obra deve ser demolida.**

### **Os seis desastres do urbanismo ilegal**

A destruição da natureza e as alterações climáticas, os desastres naturais (como as inundações), as alterações do ecossistema, a degradação do ambiente e o consequente mal-estar das populações, o desperdício dos recursos naturais e o crescimento urbano desregulado são, segundo Maria José Morgado, os seis principais desastres do “urbanismo ilegal”, que ilustrou com algumas imagens. Para o combater, temos de actuar ao nível do sistema de planeamento, ao nível da prevenção e ao nível da protecção penal. O sistema de licenciamento é complexo e ineficiente, afirmou a oradora, “favorecendo a tendência para a associação à concessão de favores/corrupção.” Maria José Morgado recordou que o licenciamento de um imóvel pode chegar a exigir 3.000 requisitos. O regime de licenciamento urbano é um “complicómetro”, disse ainda, concluindo ser necessário reformular a legislação. Uma

boa proposta, sugeriu, seria um Código Técnico de urbanização e edificação.

Ao nível da prevenção, a Procuradora salientou a lei 54/2008, de 4 de Setembro, que criou o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), entidade administrativa independente a funcionar junto do Tribunal de Contas. Esta lei considera entre as “actividades de risco agravado” as decisões de ordenamento e gestão territorial (art. 7º, nº2).

É preciso, sustentou Maria José Morgado, garantir o acesso de todos os cidadãos à informação sobre os PDM’s e a transparência na gestão territorial. A IGAOT (Inspeção Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território), frisou ainda, tem de desempenhar o seu papel relativamente às decisões administrativas nestas matérias.

### **O crime contra o ordenamento do território**

O Código Penal Espanhol introduziu recentemente a figura do crime contra o

ordenamento do território no sistema penal daquele país. Maria José Morgado destacou o art. 318º do CPE, que penaliza a construção não autorizada, responsabilizando promotores, construtores e técnicos directores. A construção não autorizada em solo não urbanizável é mais agravada. Além da responsabilidade dos intervenientes, a obra deve ser demolida.

A figura do crime contra o ordenamento do território, que não existe em Portugal, implica “a responsabilidade penal pela aprovação de projectos de edificação contrários às normas urbanísticas vigentes, envolvendo nessa responsabilidade a concessão de licenças camarárias e os próprios órgãos municipais colegiais que nelas intervieram”. Se o crime ocorrer em espaço natural protegido há agravamento da pena. A introdução deste crime no sistema penal português aumentaria, segundo a Procuradora, o nível de protecção penal em Portugal. ■

Como a especulação redesenhou a Figueira da Foz

# Um caso emblemático do urbanismo que corrompe Portugal



**PEDRO BINGRE**

Docente do Instituto Politécnico de Coimbra, investigador do Centro de Estudos de Recursos Naturais, Ambiente e Sociedade. Investiga nas áreas de Economia Política do Ordenamento do Território, em particular no que concerne aos efeitos da Política de Solos sobre o planeamento urbanístico e agroflorestal. Autor de vários planos, artigos e palestras e livros de temática ambiental. No campo das ideias políticas propugna as ideias avançadas por Henry George e Eduard Bernstein.

## UM DOS PANORAMAS MAIS ATRAENTES

da Figueira da Foz é a sua longa avenida marginal à praia: de um lado a frente urbana, do outro um imenso areal curvado em crescente. Faz recordar, tanto pela alta fachada construída como pelo mar que se lhe vê diante, a praia de Copacabana. Até 2004 toda a berma da avenida do lado de terra estava edificada, com uma notável exceção: um hectare e meio de solo desocupado pertencente à Câmara Municipal. Era chamado “a Ponte do Galante” em referência a uma pequena ponte que em tempos por ali passara sobre uma ribeira. Poderia ter-se tornado um jardim público, mas a tentação de o sacrificar à especulação imobiliária de privados foi irresistível: hoje encontra-se atravancada pelo betão de sete edifícios com dezasseis ou mais pisos.

Tal como em Copacabana e em Marbella (esta última justamente célebre pela corrupção urbanística), também na Figueira o interesse dos promotores imobiliários os motiva a impor à cidade edifícios cada vez mais altos, onde quer que se encontrem terrenos vagos, para empolar o valor dos terrenos em que assentam e assim captar mais-valias ur-

banísticas, mesmo que tal mutile a volumetria de toda a malha urbana.

Para que um promotor consiga sacar mais-valias urbanísticas de uma avenida praticamente consolidada como a marginal da Figueira, duas manobras estão ao seu dispor: ou adquire um edifício de pequeno volume e solicita à autarquia alvará para o expandir, ou adquire um lote de terreno não construído a baixo preço e solicita alvará para o edificar. Em ambos os casos o valor do prédio é instantaneamente multiplicado pela decisão administrativa de emitir um alvará, oferecendo ao proprietário aquilo a que os economistas clássicos chamavam um “rendimento imerecido”. Até mesmo o pai ideológico do Liberalismo, Stuart Mill, condenava esta forma de enriquecimento. Fiéis ao pensamento daquele filósofo, os países mais desenvolvidos banem semelhantes tentativas de enriquecimento sem causa produtiva e designam-nos nos meios eruditos por “actividades de captura de rendas [urbanísticas]”, e nos meios populares de pura e simples “corrupção”.

Em Portugal passa-se todo o contrário: grosseiras omissões legislativas abençoam a captura de rendas urbanísticas

## Parece-me que está em curso um processo profundo de revisão do modo como o país tem organizado e articulado os seus territórios internos

de modo que ela foi exuberantemente praticada enquanto decorreu a bolha imobiliária de 1986-2006. O caso do Galante é um mero exemplo entre uma multidão de outros por todo o nosso território, com os resultados que estão à vista de Norte a Sul: gerou-se uma minúscula oligarquia de promotores dotados de fortunas subitamente adquiridas, forçou-se a maioria da população a contrair hipotecas para imóveis sobrefacturados, empurrou-se o erário público para o défice à força de lhe subtrair as suas receitas urbanísticas legítimas, e desfigurou-se a paisagem do país.

Para o pequeno terreno público da Ponte do Galante, no qual se reconheciam duas fracções, o Plano Director Municipal previa até 2003 a construção de um hotel de quatro pisos e cinquenta fogos. Nessas condições, a autarquia vendeu em 2003 a primeira das suas fracções por 1,8 milhões de euros à empresa privada Imofoz. Passadas poucas horas, a Imofoz revendeu a fracção à empresa Foz Beach (criada expressamente para a transacção) por 2,92 milhões de euros — arrecadando dessa forma uma mais-valia de 1,12 milhões de euros. Uma segunda fracção foi vendida pela Câmara à mesma em-



presa, em 2004, por 1,3 milhões de euros. O negócio ainda estava no começo: como se veria, graças a manipulações dos planos urbanísticos e à emissão de alvarás, enormes mais-valias iriam somar-se.

Assim que esse terreno passou à posse dos privados, o executivo camarário pediu nesse mesmo ano a suspensão do Plano Director Municipal (PDM) e, conseguindo-a, modificou os planos de

pormenor de modo a poder autorizar nesse local, à revelia do previsto, a edificação de nada menos do que um enorme aparthotel (um eufemismo para apartamentos privados) de vinte andares com mais de 500 fogos, ladoado por seis prédios de oito pisos contendo mais de 250 apartamentos adicionais. Tudo isto em menos de dois hectares na zona mais nobre da cidade. É muito difícil estimar o montante de

**O que mais importa é saber que o ponto das desigualdades espaciais e o do contributo dos territórios para o desenvolvimento não podem sair da agenda política. De uma agenda política de esquerda, dado que é por aí que passa um desenvolvimento inclusivo.**

mais-valias urbanísticas que a autarquia ofereceu aos privados graças a estas manobras político-administrativas, mas pode tentar-se calcular por defeito. Sabendo-se que o custo de construção por metro quadrado destes equipamentos não excede os 700 euros, atendendo-se que o seu preço final de revenda era não inferior a 1700 euros por metro quadrado a que os imóveis deste bairro estavam a ser vendidos entre 2003 e 2007 (produzindo-se cerca de 1000 euros de mais-valia urbanística por metro quadrado construído nesse contexto de bolha imobiliária), e calculando-se ainda que a suspensão do PDM autorizou a edificação de pelo menos 40.000 metros quadrados extra, resulta que esta “suspensão de PDM” pôs à disposição de um grupo privado pelo menos 40 milhões de euros em mais-valias urbanísticas. Estas mais-valias urbanísticas deveriam, segundo a Lei de qualquer

país civilizado que nos serve de inspiração, reverter à posse pública uma vez que foram criadas por decisões administrativas e não pelo mérito empreendedorístico do promotor.

O erário público perdeu não menos de 40 milhões de euros com esta manobra igual a tantas outras que vêm destruindo há décadas as nossas cidades e as nossas finanças. O réditio é apropriado imerecidamente pelos privados; as externalidades negativas (congestionamento da malha urbana, sobrecarga das infra-estruturas públicas, degradação estética, etc.) são suportadas por todos os cidadãos.

Em termos de economia política, que se passou? Um conjunto de particulares serviu-se do factor mais escasso da economia — o solo — para, mancomunado com decisores políticos indiferentes ao interesse colectivo, subtrair à posse pública as revalorizações do património criadas por decisões urbanísticas da ad-

ministração. Os rendimentos milionários encaixados pelos beneficiários destes processos não são, em rigor taxonómico, nem um lucro (a recompensa do empreendedorismo inovador em condições de concorrência perfeita), nem um juro (a recompensa do risco sobre o capital), nem uma mais-valia financeira (resultantes de riscos sobre a compra e venda de activos em livre mercado); são rendas diferenciais fundiárias de génese político administrativa. São idênticas, na sua essência (mas não na sua aparência) às rendas petrolíferas oferecidas pelas decisões dos ministérios do petróleo de certos países do Terceiro Mundo. São um esbulho da riqueza colectiva por um grupo de oportunistas que não hesitam em servir-se do aparelho administrativo para fins particulares.

As actividades político-económicas que produziram o caso da Ponte do Galante são, na sua natureza profunda e nos seus resultados últimos, idênticas àquelas que produziram a vasta maioria das urbanizações maciças e indesculpavelmente despropositadas que se esparziram pelas paisagens portuguesas das últimas décadas. A Ponte do Galante é um mero caso particular de uma síndrome nacional que arrasou a economia e o território para beneficiar um grupo ínfimo de “promotores”. Facto invulgar numa sociedade tão conformista como tem sido a portuguesa, contra este abuso urbanístico ergueu-se um movimento cívico que levou aos tribunais o autarca, o promotor e o Conselho de Ministros, acusando-os de violar todo um vasto conjunto de normas administrativas e direitos constitucionais. ■

# Contratação Pública: o exemplo devia vir de cima

## OPS! VIGORA NO NOSSO PAÍS, DESDE JULHO

do ano passado, o novo Código de Contratos Públicos (CCP – DL 18/2008, 29 de Janeiro), resultante da transposição de um conjunto de regras comunitárias para o contexto nacional, que estabelece os limites abaixo dos quais se podem adjudicar investimentos públicos por ajuste directo. Os montantes estabelecidos variam entre 150.000 Euros para as obras públicas e 75.000 para equipamentos e serviços. A pretexto da crise, o Governo decretou em Fevereiro medidas excepcionais, nos próximos dois anos, para acelerar a execução de obras públicas, que permitem o alargamento da possibilidade de ajustes directos até cinco milhões de euros, isentando o Estado, as autarquias e as regiões autónomas de concursos públicos. As áreas de intervenção em que podem ser aplicados acabaram por ficar restritas à modernização das escolas e a obras que visem a eficiência energética em edifícios públicos.

Em nome do rigor e da transparência na utilização dos dinheiros públicos, quando da entrada em vigor do novo CCP, foi criado um portal na internet, no endereço [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt), onde de-

veria estar acessível aos cidadãos “toda a informação relativa à formação e execução dos contratos sujeitos ao Código dos Contratos Públicos”. O Instituto da Construção e Imobiliário (InCI), organismo na dependência do Ministério das Obras Públicas responsável pela execução do CCP e pela criação do portal, que deveria publicitar todos os ajustes directos e derrapagens nas obras públicas, é o primeiro a não dar bons exemplos.

De acordo com uma notícia do jornal Público de 29 de Junho, a criação desse portal foi adjudicada à Microsoft a 27 de Junho de 2008, um mês antes da entrada em vigor do CCP, num contrato por ajuste directo no valor de 268.000 euros, justificado pela “urgência” da sua implementação. A este montante acresce já uma derrapagem de 20 mil euros pagos pelo InCI à Microsoft para manutenção e intervenções de emergência para tentar solucionar inúmeros erros e lacunas de funcionamento.

A opacidade da base de dados da transparência, os erros crassos, alguns caricatos como a aquisição de uma fotocopiadora pela Câmara de Beja por 6 ... milhões de euros, e a impossibili-

**A moral da história é que um governo que ao longo de dois anos promoveu a discussão pública de um novo regime de contratação pública visando aumentar o rigor e transparência na distribuição da encomenda pública é o primeiro a furar as regras que ele próprio criou, com regimes de excepção que são uma porta aberta à arbitrariedade e ao amiguismo.**

dade de fazer pesquisas, entre outras deficiências, levou a Associação Nacional para o Software livre, uma associação privada sem fins lucrativos, a criar um portal alternativo. Com cerca de 8 horas de trabalho e um desembolso de 18 euros para o registo do domínio, lançou o portal <http://transparencia-pt.org> que permite fazer pesquisas por diversas vias na base de dados do Governo. Assim, é possível escrutinar as compras e adjudicações por ajuste directo quer pelo nome de qualquer entidade pública, pelo preço ou pela descrição da encomenda pública. A matéria prima vem de dois portais do Governo, o site de publicações online do Ministério da Justiça e o portal do InCI criado pela Microsoft que, apesar de já contar cerca de 15 mil registos de ajustes directos, não obedece a qualquer ordem cronológica, nem permite qualquer tipo de pesquisa o que o torna praticamente inútil.

O portal da internet dedicado aos contratos públicos foi, aliás, alvo de referência pelo Conselho de Prevenção da

Corrupção (CPC), numa deliberação aprovada em Maio a propósito das medidas excepcionais dos contratos por ajuste directo, que o considerou “uma medida preventiva benéfica, mas porventura insuficiente”.

Nessa deliberação, o CPC, que funciona no âmbito do Tribunal de Contas, alerta para o caminho nebuloso que se abre com o alargamento das medidas excepcionais que, a par “do aumento dos poderes discricionários por parte dos decisores públicos, pode potenciar o risco de práticas de corrupção e infracções conexas” e vai mais longe, ao considerar que a “adopção do regime excepcional encerra em si mesmo um risco acrescido na contratação e execução das obras públicas”.

Em declarações ao Jornal de Negócios, o Presidente do CPC e do Tribunal de Contas, Guilherme d’Oliveira Martins, explicou que “as circunstâncias que levaram a esta deliberação foram as medidas excepcionais”, embora admitindo que o que está em causa é o próprio Código dos Contratos Públicos, entre-

tanto alterado. “É preciso haver planos de prevenção da corrupção. A nossa preocupação fundamental é dizer que é indispensável redobrar cautelas em relação a esta problemática”, alertou o Presidente do Tribunal de Contas.

Num estado de direito democrático, as práticas de transparência e rigor na gestão dos dinheiros públicos deviam partir daqueles em quem os cidadãos depositaram a sua confiança para governar no sentido do interesse geral.

A moral da história é que um governo que ao longo de dois anos promoveu a discussão pública de um novo regime de contratação pública visando aumentar o rigor e transparência na distribuição da encomenda pública é o primeiro a furar as regras que ele próprio criou, com regimes de excepção que são uma porta aberta à arbitrariedade e ao amiguismo. Adivinhem a quem foi adjudicado o primeiro lote, no valor de 68 milhões de euros, do programa de modernização das escolas do ensino secundário lançado pela Parque Escolar? À Mota Engil. Isto não nos diz nada? ■

# Tendência para facilitar é um mal com que nos defrontamos



Guilherme Oliveira Martins, Presidente do Tribunal de Contas, Presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção (desde 2008), Primeiro Vice-Presidente da EUROSAI (desde 2008), Auditor Geral da Assembleia da UEO - União Europeia Ocidental (desde 2008). Exerceu, entre outros, os cargos de Ministro da Presidência (2000-02), Ministro das Finanças, (2001-02), Ministro da Educação (1999-2000). Foi deputado à Assembleia da República, vice-Presidente do Grupo Parlamentar do PS (X e XI Legislaturas), Presidente da SEDES - Associação para o Desenvolvimento Económico e Social (1985-1995). Foi assistente da Faculdade de Direito de Lisboa (1977-1985), é actualmente Professor Catedrático Convidado da Universidade Lusíada.

**O fenómeno da corrupção no funcionamento da administração pública e local é um dos que mais afecta a confiança dos portugueses na justiça e na própria democracia. Ao Tribunal de Contas cabe, entre as suas missões, “efectivar responsabilidades por infracções financeiras”. Sucessivas auditorias publicadas por essa entidade têm vindo a chamar a atenção para práticas censuráveis por parte de diversas entidades públicas.**

**Como definiria o fenómeno da corrupção na administração pública e local portuguesa? Quais são para si as principais causas do mesmo?**

Antes de mais é preciso distinguir entre corrupção e más práticas administrativas que dão lugar a irregularidades processuais. Quanto a irregularidades o Tribunal de Contas (TC) tem um papel não só fiscalizador, como pedagógico e preventivo, de extrema importância, por via das recomendações. Esta acção recomendatória, dirigida aos responsáveis das entidades auditadas relativamente à sua gestão pode ir no sentido de impor a adopção das medidas correctivas que na gestão se afigurem indispensáveis a uma legal, correcta ou justa

gestão financeira, favorece a transparência e actua em áreas de risco de corrupção, limitando-o. As recomendações são, por isso, um instrumento privilegiado do Tribunal para contribuir para uma maior economia e maior eficiência na gestão pública. É, aliás, neste sentido que se aponta o regime introduzido pela nova Lei do TC, ao tipificar como infracção financeira o não acatamento de recomendações, de forma reiterada e sem justificação. Mais do que aplicar sanções pretendemos ter uma acção pedagógica, estimulando as boas práticas por parte do Estado que favoreçam a transparência, conduzam ao combate do desperdício, à adopção de medidas de disciplina e rigor nas Finanças Públicas e à melhor utilização dos dinheiros dos contribuintes de acordo com a lei e o interesse público. O Tribunal de Contas, no exercício dos seus poderes em matéria de controlo financeiro, abrange todas as áreas do Estado (Administração Central, Regional, Local e Sector Empresarial), incidindo, em especial, naquelas onde haja risco de corrupção, como são as obras públicas, as parcerias público-privadas e a aplicação de fundos comunitários. O papel do Tribunal de Contas é de ex-

## O papel do Tribunal de Contas é de extrema importância na prevenção da fraude e da corrupção dos dinheiros e valores públicos, tanto nacionais como comunitários

trema importância na prevenção da fraude e da corrupção dos dinheiros e valores públicos, tanto nacionais como comunitários, papel previsto na sua própria Lei de Organização (artigo 11º, nº 2 da L.O.P.T.C.). Por outro lado, a criação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), procurou dar resposta às orientações da União Europeia e das Nações Unidas em matéria de combate à corrupção através de uma actuação concertada do conjunto de instituições nele representadas. O facto de o Conselho ter sido criado junto do TC melhora a articulação e a partilha de conhecimento e aligeira o processo de funcionamento, aproveitando sinergias. Uma das primeiras acções do CPC, foi o lançamento de um questionário dirigido a todos os Serviços e Organismos da Administração Pública Central e Regional, directa e indirecta, que pretende justamente, fazer um levantamento exaustivo quanto às medidas de prevenção que já existem na administração pública portuguesa. Neste questionário o Conselho entendeu dar prioridade às áreas com maior vulnerabilidade: aos concursos públicos e aos subsídios e benefícios considerando a importância muito

significativa desses dois domínios no fenómeno da corrupção. Os resultados deste inquérito serão tornados públicos. A acção do CPC incide na recolha e tratamento de informações relativas à detecção e prevenção da corrupção activa e passiva e da criminalidade económica conexa; no acompanhamento e aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e pelo sector público empresarial para prevenção e combate dos crimes ligados à corrupção; no processo de criação de instrumentos normativos internos e internacionais nesta matéria; e na colaboração com as entidades públicas interessadas na adopção de códigos de conduta e boas práticas e na promoção de acções de formação dos agentes da Administração Pública.

**A recente crise financeira veio revelar a intensa ligação que existe entre o capital financeiro e o capital imobiliário. O chamado “abuso urbanístico” é aliás cada vez mais sentido pela opinião pública como uma agressão às regras da democracia. A partir da experiência**

**acumulada pelo TC e da sua própria reflexão, que nexos considera existirem ou poderem existir entre as decisões urbanísticas e o fenómeno da corrupção?**

Apenas posso dizer que a tendência para facilitar e a tentação de pôr a urgência à frente do planeamento é um mal com que nos defrontamos. Por isso é tão importante conhecer e actuar preventivamente nas áreas de maior risco, de cada instituição, como está a fazer o CPC. Recordo que depois de avaliados os resultados do questionário, serão produzidas recomendações que indicam o caminho a seguir na prevenção deste fenómeno. Por outro lado o Tribunal de Contas está muito atento ao cumprimento da legalidade e é intransigente, quanto à observância dos princípios legais.

A contratação pública é uma área de fundamental importância atendendo aos reflexos nas Finanças Públicas e no funcionamento da economia. É também uma área de risco que importa ter em atenção. Nas suas diversas modalidades de controlo, o Tribunal verifica que, em muitos casos, os contratos públicos são celebrados e executados com violação das normas legais em vigor. A título exemplificativo, cito a inobservância dos procedimentos legais adequados, a exclusão indevida de concorrentes, graves omissões nos projectos, falta de suporte orçamental, desrespeito dos factores de ponderação previamente estabelecidos, publicidade inadequada nos concursos, programas e cadernos de encargos desajustados, derrapagens nos custos acima do que é aceitável... O combate ao desperdício e às derrapagens nas

obras públicas constitui, como se sabe, primeira prioridade do Tribunal, e somos inflexíveis nesse domínio.

**Como poderá actuar-se a nível preventivo para diminuir os riscos e aumentar a transparência das decisões? Qual o papel do Conselho de Prevenção Contra a Corrupção que funciona junto do Tribunal de Contas?**

Julgo que a questão já ficou respondida na primeira resposta. De qualquer modo acrescento que o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) é uma entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas e tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas (artigo 1º da Lei nº 54/2008). O CPC não é um órgão de investigação criminal, a qual compete a outros órgãos e instituições do Estado, em especial, ao Ministério Público

O combate às derrapagens, ao desperdício e aos gastos supérfluos, bem como a defesa das regras da concorrência, permitem ao TC ser um factor de prevenção da corrupção. De acordo com a reflexão internacional neste domínio e as recomendações existentes é indispensável haver coordenação das acções de controlo externo e interno no tocante ao combate à corrupção. A criação deste Conselho deve ser, assim, lida e interpretada à luz das boas práticas internacionais neste domínio, em especial o que se passa nos países nórdicos europeus. Não se trata de duplicar tarefas, mas de garantir que as acções

**Em muitos casos, os contratos públicos são celebrados e executados com violação das normas legais**

das diversas entidades competentes sejam coordenadas e ajustadas, com prioridades coerentes e articuladas. As competências de investigação criminal cabem ao Ministério Público – como sempre defendi – e os planos de acção e prioridades das instituições envolvidas terão de passar a incluir as consequências de uma melhor informação e de um melhor conhecimento, mútuo, das acções de controle, sem tréguas, às origens e razões da corrupção.

**Há quem considere que a legislação portuguesa é insuficiente para combater o fenómeno da corrupção em Portugal, nomeadamente ao nível das ligações promíscuas, de que muitos falam mas que raramente são sancionadas, entre poder político, nomeadamente autárquico, e financiamento dos**

**partidos. Que medidas legislativas considera que seriam úteis para ajudar a combater a corrupção? E que outro tipo de medidas aconselharia?**

A realidade não se muda por decreto, no entanto, considero que as leis devem ser abertas e responsabilizadoras. Penso que é desejável um trabalho mais profundo entre o legislador e os técnicos responsáveis e nomeadamente o Tribunal de Contas, a Ordem dos Engenheiros e outras entidades a fim de serem encontradas as melhores soluções e de se acertarem os conceitos e os procedimentos que podem estar na origem de irregularidades por falta de adaptação dos conceitos legais à realidade prática

**É um cidadão empenhado no aprofundamento da democracia. Qual acha que pode ser o papel dos cidadãos nesta matéria?**

O papel dos cidadãos é o mais importante de todos, porque dele, da sua acção participativa, e da assumpção dos seus direitos e deveres, emana a própria Democracia. O cidadão do século XXI, na era da sociedade de informação, tem todas as condições para ser informado, activo, exigente e participativo. Exigente quanto ao papel do Estado, tendo a percepção de que os custos do Estado também são seus, exigindo aos seus representantes mais rigor na aplicação dos dinheiros públicos, transparência e cumprimento escrupuloso da legalidade procurando dar o seu contributo, quer individual quer colectivamente, para a melhoria, contínua, da sociedade. ■

# Soluções alternativas: um inquérito em Espanha



## FUNDACION ALTERNATIVAS

Lugar de encuentro para la reflexión política, social y cultural. Centro de pensamiento, de ideas y de propuestas  
<http://www.falternativas.org>

### QUEM ACOMPANHA OS NOTICIÁRIOS

em Espanha sabe que a corrupção associada aos abusos urbanísticos está na ordem do dia. Lá como cá, as transformações do território têm uma génese muito semelhante. A partir de 2005, na imprensa nacional e internacional, foi-se fazendo eco de inúmeros escândalos de “abuso urbanístico”. Em Maio de 2006, dezenas de arquitetos, urbanistas e outros profissionais espanhóis divulgaram na imprensa um manifesto intitulado “Por una nueva cultura del territorio”. A pressão da opinião pública conduziu à alteração do próprio Código Penal, com a introdução de um novo tipo de crime, o delito contra o território. Ao abrigo desta nova legislação, autarcas, promotores e técnicos têm vindo a ser investigados e condenados.

É neste contexto que surge o dossier “Urbanismo e Democracia” realizado pela Fundación Alternativas, ligada ao Partido Socialista Obrero Español (PSOE), publicado em Julho de 2007 e do qual reproduzimos as principais conclusões do inquérito levado a cabo entre especialistas sobre as possíveis soluções para a corrupção no urbanismo.

### ¿Qué hacer contra la corrupción urbanística?

No existen soluciones mágicas, según

los expertos, para controlar la corrupción urbanística en nuestro país, y mucho menos para eliminarla por completo. Por tanto, no ha de extrañar que las propuestas que formulan resulten escasamente novedosas: la cuestión parece radicar no tanto en diseñar nuevas e imaginativas propuestas cuanto en dar con el modo de aplicar de forma efectiva las que ya se conocen y en las que, de hecho, la práctica mayoría de los expertos entrevistados coinciden.

Por otro lado, en el propio discurso analítico de los expertos se entrelazan las causas de la corrupción con sus posibles soluciones, de forma que hablar de las primeras implica hacerlo de las segundas, y viceversa.

En todo caso, cabe extraer un amplio abanico de sugerencias que abarca desde propuestas que rozan lo utópico a otras mucho más puntuales y modestas. Todos estos posibles remedios no son, ciertamente, mutuamente excluyentes sino que resultan complementarios.

### Soluciones utópicas a la corrupción urbanística

Algunos expertos (sobre todo los que consideran que el gran problema del urbanismo español no es tanto la corrup-

**A pressão da opinião pública conduziu à alteração do próprio Código Penal, com a introdução de um novo tipo de crime, o delito contra o território. Ao abrigo desta nova legislação, autarcas, promotores e técnicos têm vindo a ser investigados e condenados.**

ción en sí como el modelo de crecimiento urbanístico desmesurado y desordenado imperante que lo propicia) consideran que la solución para acabar con la corrupción en este sector económico pasa por un cambio de paradigma, por el establecimiento de un nuevo modelo de crecimiento así como por una transformación de la mentalidad de la sociedad en su conjunto.

“(…) tenemos que pasar de la cultura del crecimiento ilimitado a la cultura de los límites”.

“El problema fundamental es, como antes decíamos, de voluntad política sobre los medios y tal. En este sentido, es la conciencia y la sensibilización ante estas cosas la que realmente a uno le puede llevar - cada uno en una parcela distinta, la que le corresponda - a tomar medidas. Yo creo que el problema fundamental está en la conciencia, que es donde seguramente falla más el problema”.

El modelo de crecimiento urbanístico español ha demostrado tener más inconvenientes que virtudes y ser más dañino que beneficioso para la sociedad. No sólo no ha construido ciudades sino que las ha disgregado; no sólo no ha armonizado el urbanismo con el medio ambiente sino que ha dañado a

éste hasta extremos, en algunos casos, irreversibles. Es un modelo sin futuro que actualmente se encuentra prácticamente agotado y que es necesario sustituir urgentemente por otro que no priorice la rentabilidad por encima de la creación de ciudades (cómodas y habitables) y del respeto al medio ambiente.

Junto a este cambio de paradigma (o incluso como paso previo al mismo) sería preciso un cambio de mentalidad de la sociedad española en todos los niveles: desde la base formada por el conjunto de los ciudadanos, hasta los políticos, los empresarios y la Justicia. La sensación de impunidad que actualmente existe entre quienes, dentro del urbanismo, realizan acciones que entran de lleno en lo que se considera como corrupción urbanística es resultado de la tolerancia o insensibilidad social ante dicho tipo de acciones.

Este extendido “mirar para otro lado” sin duda se fundamenta en la idea de que, con el actual estado de cosas, todo el mundo sale ganando. El cambio de

mentalidad consistiría, así, en entender que los perjuicios del sistema son más profundos que los beneficios, que son pocos y a corto plazo.

### **Soluciones apocalípticas a la corrupción urbanística**

Algunos de los expertos entrevistados dan por cierta la existencia de una burbuja inmobiliaria que, a corto o medio plazo, acabará por estallar. Sólo cuando eso ocurra podrán habilitarse propuestas con el fin de acabar con la corrupción urbanística. En cierta medida, esta visión guarda relación con la anterior en tanto que fija su atención más en el modelo de crecimiento urbanístico español de la última década que en la propia corrupción urbanística. Este modelo se mantiene en pie básicamente porque es económicamente rentable, porque interesa políticamente (nadie quiere poner trabas al sector que tira de la economía) y porque de él se benefician tanto las empresas (principalmente la banca y la construcción) como los ciudadanos (quienes cuentan con una pro-

## Algunos expertos consideran que la solución para acabar con la corrupción pasa por un cambio de paradigma, por el establecimiento de un nuevo modelo de crecimiento así como por una transformación de la mentalidad de la sociedad en su conjunto

riedad ven cómo su precio no cesa de subir). Pero no por ello deja de ser una especie de gigante con pies de barro: sólo con su caída y destrucción será posible reconstruir un modelo alternativo más sólido y viable.

“La solución por sí misma viene dada porque se desactive el propio negocio inmobiliario tal y como hoy está dominando y arrasando el país, ¿no? En ese sentido, con un marco institucional diferente, está claro que algo tiene que cambiar; mi idea es que quizá entonces haya más tranquilidad para cambiar ese marco institucional”.

### Soluciones concretas a la corrupción urbanística

Las soluciones más puntuales y concretas aportadas por los expertos (incluso por los que sustentan las visiones utópicas o apocalípticas recién reseñadas) pueden ser agrupadas en dos bloques diferenciados:

### Soluciones que no implican cambios legislativos

Estas son quizá las menos novedosas, pero también las de más fácil aplicación inmediata. Implican la aplicación efec-

tiva y estricta de la normativa legal actualmente vigente.

No se trataría, por tanto, de crear nuevas leyes como de lograr una aplicación adecuada de las ya existentes. En este sentido, los expertos manifiestan una evidente ausencia de aplicación de los controles internos de los que disponen los Ayuntamientos para evitar casos de corrupción urbanística y acciones ilegales en materia de urbanismo llevadas a cabo por particulares, que podrían ser atajadas en su génesis y no cuando ya es demasiado tarde y acaban legalizándose ex post como mal menor.

“(…) el problema fundamental está en que estas cosas tienen que tener un control en origen, cuando empieza a producirse el problema. Y si los mecanismos los llegan a controlar, ahí sí se reduciría el problema”.

“Lo que me parece preocupante es la inactividad de los órganos de control, la inexistencia de los órganos de control con respecto a la gestión económica. Que los órganos de control internos, que son el interventor y los secretarios de los Ayuntamientos, y el órgano de control externo, que es el Tribunal de Cuentas, no actúan”.

A la aplicación de los controles internos de las entidades locales habría que sumar la aplicación de los controles de las Comunidades Autónomas sobre los Ayuntamientos. Las CCAA tienen competencias y capacidad de intervención en materia de vivienda y urbanismo que, sin embargo, según los expertos, no ejercen en la mayoría de los casos. Las posibles causas de esta inactividad pueden ser diferentes: connivencia al estar gobernando el mismo partido político en el Ayuntamiento y en la Comunidad Autónoma correspondiente, compartir ambas administraciones, local y autonómica, una misma idea sobre el concepto de crecimiento y desarrollo territorial o intentar evitar la Administración autonómica enfrentamientos con las entidades locales. Esta falta de aplicación de los controles por parte de las CCAA puede deberse también, en cierta medida, a la falta de medios disponibles para hacerlos efectivos.

“Nadie se ha enfrentado a los Ayuntamientos teniendo competencias para hacerlo. No lo han hecho las Autonomías, no lo ha hecho el Gobierno central. Todos han estado mirando a otro sitio (...). Las Autonomías principalmente, entiendo yo, ejercen el poder electoral, que no muchas veces sino siempre tiene una base local dicho de alguna manera, entonces me da la sensación de que ha habido un no atreverse a generales incomodidades sobre lo que son las patas del sistema electoral, las bases del sistema electoral”.

La solución pasaría, así, por ejercer realmente los controles (descender del plano teórico al pragmático) y verificar, de alguna manera, que esos controles

de las Administraciones autonómicas sobre los Ayuntamientos y los propios mecanismos de control internos de las entidades locales se están efectivamente ejerciendo.

“(…) desde el punto de vista de la corrupción urbanística, yo soy decidido partidario de que los Ayuntamientos tengan unos controles mucho mayores. Que algunos Ayuntamientos, por su tamaño y por su capacidad, no pueden ejercer la competencia urbanística es clarísimo; en este caso, quienes están saliendo de rositas en este tinglado de la corrupción urbanística son las Administraciones regionales, que son las que tendrían que poner realmente todos los medios que tienen a su alcance porque tienen competencia exclusiva”.

Otras soluciones planteadas, en sintonía con las de control administrativo, hacen referencia a las actuaciones de la Justicia. En primer lugar, los expertos consideran que debería haber mayor control judicial después de haberse ejercido los controles administrativos (municipales y regionales). En segundo lugar, es imprescindible una Justicia más rápida y dinámica, que actúe de forma inmediata en materia de urbanismo, para evitar que las edificaciones ilegales acaben por construirse y, finalmente y en la mayoría de los casos, legalizarse debido al tiempo transcurrido entre la denuncia y la sentencia final. El problema de la lentitud de la Justicia afecta a otra posible solución sobre la que los expertos se muestran, en principio, a favor, pero sobre la que no hay un acuerdo claro acerca de su aplicación: la demolición de las edificaciones ilegales.

No se duda de su efectividad como ac-

## La sensación de impunidad que actualmente existe entre quienes, dentro del urbanismo, realizan acciones que entran de lleno en lo que se considera como corrupción urbanística es resultado de la tolerancia o insensibilidad social ante dicho tipo de acciones

ción ejemplarizante de cara a posibles actuaciones futuras. Sin embargo, no en todos los casos los beneficios de la demolición superan a los perjuicios; esto suele ocurrir, casi de manera exclusiva, cuando la edificación ilegal está en sus primeras fases de construcción, para lo cual es necesaria la celeridad judicial tanto en la sentencia como en la ejecución de la orden de demolición. En aquellos casos en que la acción judicial se dilata en el tiempo (la mayoría, hasta el momento), los perjuicios superan claramente a los beneficios: las edificaciones acaban por construirse y venderse a terceros que no tienen una implicación directa en la acción ilegal, pero que son los máximos afectados por la sentencia; el dinero de las in-

demnizaciones derivadas de la demolición es dinero público por la imposibilidad de imputar a los responsables directos de las actuaciones ilegales (las sociedades o promotoras responsables han desaparecido); o, en el caso de tratarse de edificaciones ilegales construidas en terrenos protegidos, la demolición llega tarde porque no se puede restituir el valor ecológico o medioambiental de la zona. En definitiva, es una solución siempre que se actúe judicialmente con agilidad y, en todo caso, habría que determinar claramente cuándo y cómo aplicarla.

“(…) Creo que tiene muchísimas, muchísimas dificultades, es decir, solamente en algunos casos es posible. Que si se pudiera hacer como medida ejemplarizante, yo creo que debería hacerse. Aunque sólo fuera por crear una cierta... Y, claro, lo que seguramente habría que tomar son medidas mucho más rápidas, porque llegar a la demolición quiere decir que han pasado cosas que no tenían por qué haber pasado”.

Al hilo de las soluciones en el terreno de la Justicia, los expertos señalan otra necesidad imperante: la formación de jueces y fiscales en delitos urbanísticos. La opinión generalizada es que el conocimiento sobre delitos relacionados con la vivienda y el urbanismo es muy limitado en el caso de los jueces y de los fiscales, lo que explica algunas sentencias sorprendentes. La creación de un cuerpo judicial amplio y específico para este tipo de delitos se ve como otra posible solución, aunque no directa, para erradicar la corrupción urbanística.

En definitiva, la idea que subyace es que las mejores soluciones son las des-

## Es imprescindible una Justicia más rápida y dinámica, que actúe de forma inmediata en materia de urbanismo, para evitar que las edificaciones ilegales acaben por construirse

tinadas a la prevención.

“Hay que ir por la seguridad jurídica preventiva no por la patología del derecho, o sea, el planteamiento sintomático de la patología está bien en casos extremos, cuando ha fallado la seguridad jurídica preventiva, vamos a tratar de utilizar el bisturí. Pero el considerar que todo tiene que actuar el juez y demás a mí eso me parece un error. Yo creo que tiene que haber instrumentos, fundamental, tiene que haber muchos instrumentos previos para evitar que eso pase”.

### **Soluciones que implican un cambio legislativo:**

En primer lugar, no existe unanimidad en cuanto a que la solución a la corrupción urbanística, o al menos a una parte, pase por cambios legislativos. Este punto de vista escéptico respecto a la inevitabilidad de los cambios en la normativa legal es más común entre los expertos del ámbito del derecho. Estos tienden a considerar, por un lado, que sin ser suficiente ni óptimo el actual marco normativo, su aplicación estricta podría ser suficiente para frenar la parte del problema que le corres-

ponde al terreno legislativo; por otro, que ni se puede, ni se debe, ni es suficiente, dejar descansar, en cualquier actividad social (incluso cuando tenga un importante componente comercial), que la parte substancial del comportamiento tanto individual como social venga sólo de la regulación por las leyes y en mayor medida aún en cuanto hace referencia a la función ejemplarizante de las sanciones.

El marco legislativo tendría que actuar como regulador a nivel referencial en tanto que ha recogido y normativizado el comportamiento social y su función sancionadora sólo debería ser utilizada en última instancia para las conductas evidentemente desviadas y que superan el control social.

Así, no parece que si un comportamiento socialmente desviado (evidentemente centrándonos en este caso en la corrupción urbanística) pasa a tener una presencia importante en una coyuntura más o menos puntual pueda evitarse o modificarse con un cambio legislativo. Según los expertos, son otras instancias sociales las que deberían intervenir para frenar estas conductas.

Las leyes, entendidas en un sentido

amplio, no pueden ser definitivas para contrarrestar un comportamiento que tiene soportes y ramificaciones de índole muy diversa e incluso, a pesar de la alarma social que supone el extendido proceso de corrupción urbanística en España, alguna condescendencia social.

Hay determinados valores sociales que, aunque hoy en día están denigrados a favor del enriquecimiento rápido, a costa de lo que sea y prácticamente sin límites legítimos (se hipoteca el futuro de las ciudades amparándose en un desarrollo urbanístico casi siempre pervertido, que afecta a la forma de vida en las ciudades y habitualmente daña de manera irrecuperable el medio ambiente), debieran ser la clave para frenar este fenómeno. Las referencias a un cambio o reafirmación en los valores son de capital importancia.

El rechazo social a los comportamientos perversos, no amparando ni mirando hacia otro lado ante la posibilidad, más o menos remota, de beneficiarse de estos fenómenos de corrupción, es fundamental.

Esta corriente de opinión detectada en el grupo de expertos se basa en numerosos antecedentes que indican que el marco legal y su estricta función sancionadora no son suficientes para frenar un fenómeno que, por su extensión, supone una problemática social más que legal. Por otra parte, y en cierta contradicción con las opiniones previas, hay una corriente de opinión alternativa que aboga por un cambio legal.

No obstante, tampoco esta corriente delega al cien por cien la solución de la corrupción urbanística en el cambio le-

gislativo. Más bien son críticos con la actual legislación, por considerar que una parte importante de la corrupción urbanística existente en España ha sido posible porque la ley la ampara.

Como cabe esperar, los cambios normativos sugeridos en este documento no detallan lo que específicamente debería contener la ley, sino que se limitan a abordar los principios básicos que deberían desarrollarse en las futuras leyes. Seguramente esto conlleva que en algunas de las propuestas esbozadas destaquen más determinados componentes teórico-idealistas que aspectos prácticos. Obviamente, cualquier propuesta de desarrollo legislativo requiere un intenso proceso de estudio y trabajo por parte de expertos que no estaba contemplado en la realización de este informe.

A pesar de sus críticas, este grupo de expertos disculpa el origen de la actual Ley del Suelo y no duda de la bondad de sus intenciones, pero, asimismo, considera que en sus principios conceptuales precisamente encuentran amparo los orígenes de la corrupción urbanística.

“Lo que nadie negará es que es inmenso el suelo disponible urbanizable, sobre todo en los últimos seis años, a partir de la ley de liberalización del año 1998, la ley del suelo del Partido Popular (...) todo era urbanizable y los Ayuntamientos se han lanzado”.

El principal cambio legislativo sería modificar el sentido de la ley en cuanto a la consideración de zona urbanizable. A partir de aquí se propone ampliar todos aquellos aspectos que signifiquen un mayor nivel de implicación por parte de

## La creación de un cuerpo judicial amplio y específico para este tipo de delitos se ve como otra posible solución, aunque no directa, para erradicar la corrupción urbanística

las diversas Administraciones. Ello debería suponer tanto el incremento del control administrativo per se, como la seguridad de que en las decisiones de carácter urbanístico se han tenido en cuenta aquellos factores que, en numerosas ocasiones, superan las competencias municipales. Un planeamiento territorial regional es imprescindible.

No obstante, existe plena consciencia de la dificultad de la propuesta. Es evidente que políticamente puede entrar en conflicto con los principios básicos de la actual Administración territorial, ya que un mayor control de las Administraciones en detrimento de la autonomía local puede chocar con el consenso territorial y descentralizador existente. Aun con esta dificultad, parece un cambio prácticamente inevitable, pues

manteniendo los niveles actuales de autonomía municipal en relación a la calificación urbanística, a pesar de las preceptivas supervisiones autonómicas, no lograría frenar el fenómeno.

Por una parte, parece que alejar la toma de decisiones de las zonas en cuestión podría suponer, como poco, una mayor dificultad para los procesos ilegales. Por otra, se trataría de aplicar criterios más racionales en la toma de decisiones, ya que con frecuencia, especialmente cuando se trata de grandes desarrollos urbanísticos, las consecuencias de las decisiones llegan a desbordar las competencias y responsabilidades estrictamente municipales afectando a varios municipios, cuando no Comunidades Autónomas distintas a la del propio desarrollo urbanístico.

“En este momento es prácticamente imposible gobernar el crecimiento de un territorio como el que ha representado los límites de Madrid con Alcobendas, San Sebastián de los Reyes y ahora San Agustín de Guadalix, porque realmente el juego de los promotores está mucho más allá, es decir, no dialogan con el alcalde, están dialogando con cinco alcaldes y van a saltar a donde realmente les venga mejor. Así que pasando a las soluciones, una sería este planteamiento territorial. Creo que es imprescindible, es decir, hemos llegado a una situación en la que ya no es una cuestión más académica sino que es una cuestión de necesidad, de estricta necesidad”.

Otra propuesta de cambio normativo debería afectar a las figuras administrativas de los secretarios municipales y los agentes urbanizadores. Ambas pa-

**El urbanismo debe ser una actividad pública. La actividad urbanizadora como se conoce en otros países democráticos europeos como Holanda, Francia, etc., debe ser una actividad pública, lo mismo que la enseñanza, la medicina**

rece que originalmente gozaban de unas competencias que aseguraban la claridad y transparencia de los procesos urbanísticos (lógicamente, en relación a la primera de estas figuras competenciales no de manera exclusiva), pero sus cometidos – especialmente los de los agentes urbanizadores- han ido degenerándose hasta hacerlos ineficaces. Así, en relación a estos últimos, se trataría, básicamente, de restituirles las funciones y competencias que dieron origen a su creación.

“Sí, yo creo que la figura del agente urbanizador ha hecho bastante daño. No sé si cuando Gerardo Roger y García Bellido, que fueron los que lo planearon (...) ciertamente, estoy seguro de que lo plantearon con muy buena intención y con una vista, con eso de agilizar, pero, claro, creo que muchas de las medidas urbanísticas planteadas con la mejor intención se han hecho en un contexto (...) volvemos a esa degeneración del urbanismo, es decir, más como proceso constructivo que como construcción de calidad de productos urbanos, de calidad para vivir, de calidad de vida; se ha pensado mucho más en aquellos mecanismos que podían agili-

zar la construcción de la ciudad que en aquellos otros que controlaban la calidad de los productos construidos”.

“Las corporaciones locales, por ejemplo, tenían un secretario de Ayuntamiento que allá por el año 80 u 82 podía poner tacha de legalidad. Entonces llegaba el alcalde de turno, decía ‘tal, tal, tal, tal’ y el secretario levantaba el dedo y decía ‘ojo, eso es ilegal, por esto, por esto y por esto’ (...) Esa tacha de legalidad fue suprimida. (...) Lo que tenían que hacer es recuperar la figura del secretario, que vertebraba todo el Estado, darle carácter de cuerpo nacional, no permitir que sea un cargo de confianza sino un cargo de... Un secretario es un funcionario público, hay que darle cuerpo a nivel nacional, que sea obligatorio que esté en todos los municipios. Un secretario según las categorías y además con tacha de legalidad y con responsabilidad”.

Para los expertos, la acción urbanizadora debe estar en manos públicas.

“Hay una que está señalada por los muchos expertos y que parece muy fácil, y es que el urbanismo debe ser una actividad pública. La actividad urbanizadora como se conoce en otros países demo-

cráticos europeos como Holanda, Francia, etc., debe ser una actividad pública, lo mismo que la enseñanza, la medicina...”.

Aunque afectaría a la corrupción urbanística de manera más colateral que directa, otro cambio normativo importante es el relativo a la Ley de Incompatibilidades. Aquí nos referimos a la implicación de determinados políticos que abandonan cargos públicos y posteriormente se benefician de conocimientos específicos (expectativas de recalificaciones, planes de desarrollo municipal, etc.) y contactos que facilitan procesos delictivos.

Básicamente se trataría de ampliar y extremar el alcance de la Ley actual haciéndola más eficaz en el sentido de dejar menos resquicios para que pueda ser burlada. Por ejemplo, eliminando la posibilidad de la presencia de titulares de empresas con familiares y testaferros que entorpecen y dificultan el seguimiento de los procesos legales de incompatibilidades.

“¿Habría que regular de alguna manera la Ley de Incompatibilidades? Ahí sería extraordinariamente severo. Hoy es una broma. (...) No hay un buen cuadro de incompatibilidades entre parientes, amigos, cargos públicos”.

Otro aspecto legislativo a modificar sería el relativo a la mejora de la normativa que afecta a la exposición pública de los procesos urbanísticos.

“Una de las medidas para atajar la corrupción sería la obligatoriedad de que se colgaran en la página web, que los convenios fuesen públicos, que todo el mundo lo supiera, que fuese avanzándose y que pudieran ir controlando todo

ese proceso. Eso sería dificultar enormemente la corrupción, no acabaría con ella, pero la dificultaría enormemente". No obstante, seguramente se trate del aspecto que menor unanimidad concita. No se trata exactamente de que ninguno de los expertos consultados crea que no es necesario una mayor transparencia en estos procesos; más bien las reticencias provienen de lo que ellos consideran que sería un proceso de transferencia de responsabilidad hacia los ciudadanos.

Por una parte, tanto administrativamente como legalmente, es frecuente utilizar terminología de difícil comprensión para el ciudadano medio, con lo que para muchas personas, aunque tuvieran un fácil acceso a los planes urbanísticos en periodo de exposición pública, sería muy dificultoso entender con detalle su alcance. Por otra parte, y al margen de las posibles dificultades de comprensión, no parece lógico que hubiera que descargar en el ciudadano el control de este tipo de actuaciones. Con todo, la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en su conjunto en la planificación y explotación del territorio es imprescindible para cambiar el orden de las cosas: no se le puede asignar al ciudadano el papel único de mero vigilante sino que hay que incentivar y permitir su participación en el desarrollo territorial de su municipio.

"Claro, hay que dar cabida a la participación social en todo este proceso para que entonces controle tanto lo que pase con el territorio como lo que pase en la ciudad, con lo urbano, pero con unas reglas del juego diferentes (...) Esa parti-

## La utilización de recursos financieros obtenidos de procesos urbanísticos y su uso irregular para financiar actividades de otros ámbitos municipales está revelando algunas deficiencias del sistema de financiación municipal

cipación social tiene que ser amplia, transparente, generalizada, no ese consenso que se lleva entre bastidores para montar lo que se llama las operaciones urbanísticas actuales".

"¿Cuál es el elemento que puede cambiar todo esto? Creo que para mí la respuesta es clara, es decir, es otra vez volver a lo que es la democracia, dónde reside la soberanía, que es en los ciudadanos (...) Si la ciudadanía no se rebela, si los ciudadanos no saltan al campo de tenis y exigen a los contrincantes que metan mano en esta situación de la corrupción, esto no va a acabar nunca".

Las reformas en la Ley de Financiación de las Corporaciones Locales es un aspecto que puede tocar de lleno el fenómeno de la corrupción urbanística o

bien sólo de una manera colateral y, aunque la reflexión sobre si la financiación de los Ayuntamientos a partir de las plusvalías obtenidas de procesos urbanísticos se considera o no corrupción urbanística es un tema controvertido en sí mismo, no parece haber dudas sobre la necesidad de abordar su reforma.

"La ley de financiación de haciendas locales tiene que reformarse porque es cierto que a los Ayuntamientos se les ha ido privando o cegando conductos de financiación y que únicamente se les está dirigiendo hacia el suelo y, lógicamente, esa financiación tiene que venir por ahí".

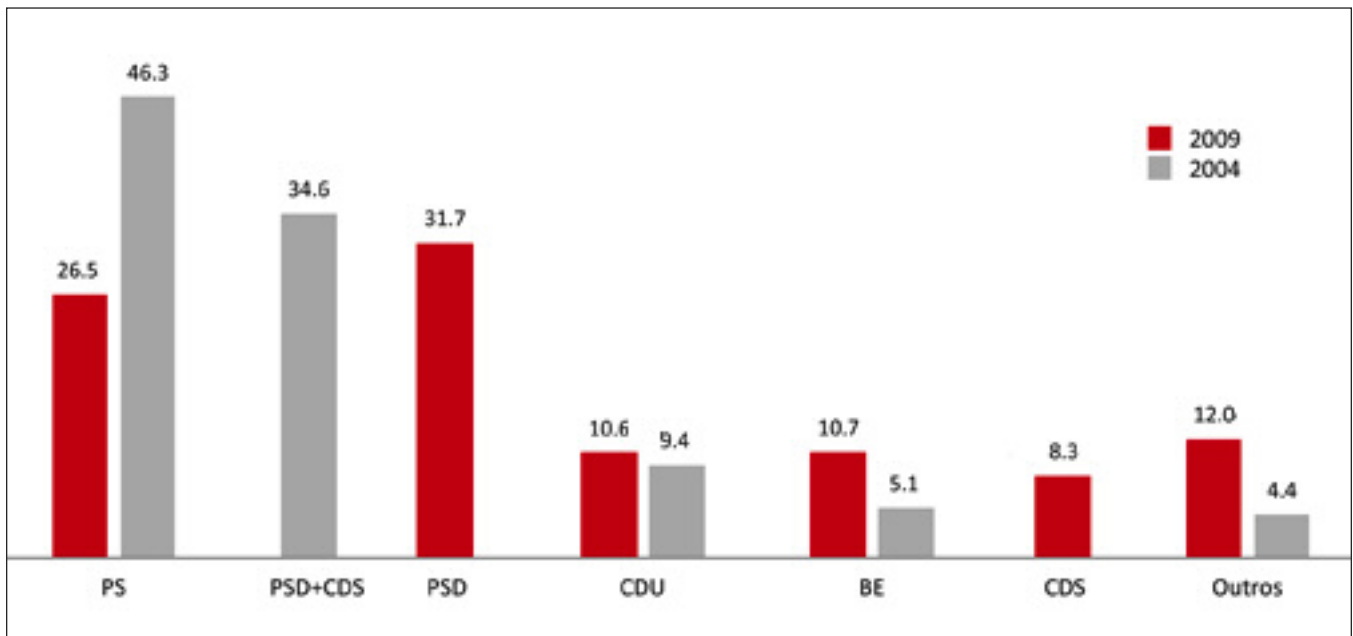
Más allá del debate jurídico sobre la catalogación del hecho en sí mismo y por tanto su afectación al actual fenómeno de corrupción urbanística, parece claro que la utilización de recursos financieros obtenidos de procesos urbanísticos y su uso irregular para financiar actividades de otros ámbitos municipales está revelando algunas deficiencias del sistema de financiación municipal.

La resolución de estas lagunas en la financiación de los Ayuntamientos seguramente contribuirá a eliminar la utilización de esta fuente irregular y atípica de ingresos y por ende acabará con este foco de conflicto. Como afirmaba uno de los expertos entrevistados acerca de los problemas de financiación de los Ayuntamientos:

"(...) eso, de un problema, se ha convertido en una gran coartada." ■

Extracto de "Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción", Cap 2 - Visiones de profesionales y expertos, pp.32-46, Fundación Alternativas, <http://www.falternativas.org>, Julho 2007.

## Manuel Alegre sobre os resultados eleitorais das Europeias



Resultados das eleições europeias 2004 vs. 2009, em percentagem

### «Estas eleições indiciam um voto de protesto e uma vontade de mudança»

Sobre as eleições que deram a vitória ao PSD, com o PS a obter um dos piores resultados de sempre, Manuel Alegre afirmou que «Estas eleições indiciam um voto de protesto e uma vontade de mudança». Para Alegre a «abstenção e algumas das políticas do PS foram as responsáveis por um voto de protesto», «é preciso que o Partido Socialista saiba interpretar essa von-

tade de mudança», afirmou logo após serem conhecidos os resultados das eleições. Os resultados eleitorais, que deram a vitória ao PSD e colocaram o BE ligeiramente acima do PCP, levaram o deputado socialista a afirmar que para o PS inverter os resultados das eleições legislativas, que se realizam em Setembro próximo, «é necessário que alguma coisa mude», «compete aos dirigentes do PS retirarem as devidas lições deste resultado». Para Manuel Alegre uma dessas mudanças

será que «a esquerda que está no poder seja capaz de corrigir as suas políticas e a esquerda que está no contra-poder e, que beneficia com este protesto, seja capaz de abrir-se à construção de soluções de governabilidade pela esquerda». «Eu desejaria como socialista que o Partido Socialista fosse capaz de assumir ele próprio essa mudança» disse Manuel Alegre. ■

Fontes: COS, TSF - 7 Junho,  
www.manuelalegre.com  
Por Maria José Gama e Nuno David

## Corrente de Opinião Socialista reuniu-se com Alegre e apoiantes independentes

**CERCA DE 60 MEMBROS DA CORRENTE** de Opinião Socialista e apoiantes independentes de Alegre reuniram-se no passado mês de Maio. Em reunião realizada em Lisboa, Manuel Alegre informou os seus apoiantes da decisão pessoal que tomou. Explicou que não saía do PS, porque apesar de poder "não concordar com a prática e as políticas", diz reconhecer-se "nos valores e princípios do socialismo democrático". O deputado esclareceu também

por que não formaria um novo partido. Entre cerca de 60 presentes, apenas um se manifestou a favor da criação de um partido. À decisão de Alegre seguiram-se várias intervenções dos presentes, incluindo João Correia (Presidente do MIC), José de Faria Costa (ex-mandatário de Alegre nas Presidenciais), Nuno David (coordenador da COS em Lisboa e co-editor da OPS!), Carolina Tito Morais (destacada militante do PS) e Elísio Estanque (mem-

bro da COS em Coimbra), entre outros. O tom geral foi o de total apoio à decisão de Alegre. Sublinhando-se que a esquerda e a democracia não podem prescindir da procura de soluções alternativas, o tom geral foi o de que os desafios modernos da esquerda exigem acções construtivas e pedagógicas, incluindo o reforço da cidadania, mas que tal não deve ser feito sem ou contra o espaço socialista. ■

Por Pedro Tito Morais

## Vera Jardim e Manuel Alegre contra prémios de gestores

**DEPOIS DE TER APROVADO NA GENERALIDADE** projectos de lei que impõem transparência e maior taxaçaõ sobre as remunerações dos gestores, o PS mudou de ideias e chumbou em Maio passado estes projectos, com a oposição dos deputados Vera Jardim, Manuel Alegre, Eugénia Alho e Júlia Caré. Os diplomas previam a divulgação dos rendimentos pagos a administradores de empresas cotadas, a proi-

bição de uso de subsídios públicos para prémios a administradores ou dividendos a accionistas, e ainda a taxaçaõ, em 75 por cento, de indemnizações a gestores quando saem das empresas, os chamados pára-quebras dourados.

Em declarações ao jornal Público, Vera Jardim explicou a sua divergência de voto: "Acho que deve haver uma taxaçaõ específica sobre esses prémios, e

não os mesmos 42 por cento que paga qualquer normal cidadão". Em relação ao outro diploma, sobre informação pública das remunerações dos administradores de empresas cotadas, Vera Jardim absteve-se. Quem votou sempre a favor foi Manuel Alegre: "Quem mudou de sentido de voto foi o PS, o que é muito mau para a sua imagem e para a sua coerência", explicou. ■

Fonte: Público.pt, 23/05/2009

## Alegre apoiou proibição de duplas candidaturas no PS

Manuel Alegre apoiou a decisão de José Sócrates de impedir que uma mesma pessoa seja candidata a presidente de uma autarquia e ao mesmo tempo candidata em listas de deputados. Alegre reitera o argumento de esta é uma questão de transparência para o eleitorado, indo mesmo mais longe ao considerar que a decisão deve ser retroactiva e deve ter consequências práticas. Referindo-se aos casos de Ana Gomes e Elisa Ferreira, eleitas eurodeputadas e ao mesmo tempo candidatas a presidentes de autarquias nas eleições autárquicas, Alegre afirma que apoia esta decisão por uma questão de clareza, desafiando Elisa Ferreira e Ana Gomes a dar o exemplo: escolher entre deixar o Parlamento Europeu ou desistir das respectivas candidaturas autárquicas.

Fontes: COS, Lusa, Público, DN, 8 de Julho

### OPS! nas redes sociais

A OPS! está nas redes sociais, no facebook, "Ops Opiniao Socialista", e no Twitter [http://twitter.com/OPS\\_cos](http://twitter.com/OPS_cos).




### Corrente de Opinião Socialista de Lisboa lamentou instrumentalização

A Corrente de Opinião Socialista (COS) de Lisboa questionou a formação de um partido "Nova esquerda" alegadamente inspirado no movimento de cidadãos apoiantes de Manuel Alegre, no qual nem o movimento nem o próprio Manuel Alegre se revêem. A COS recordou que em reunião realizada em Lisboa que reuniu mais de 60 membros da COS e apoiantes independentes de Alegre, apenas um se manifestou a favor da criação de um partido. Como militantes do Partido Socialista, os membros da COS apoiam e continuarão a apoiar a decisão de Manuel Alegre, tendo lamentado o aproveitamento político e a instrumentalização de um espaço de cidadania plural, dinâmico e colectivo, que se mostra hoje indispensável para os valores e princípios do socialismo democrático. Já antes Alegre tinha recusado que o seu nome fosse usado por qualquer novo partido, tendo mesmo desautorizado os responsáveis desse alegado novo partido, frisando que o seu nome não pode ser usado para o promover.

### Desafio de Manuel Alegre aos jovens: «Ousem a vida, dancem a vida»

"Não deixem que vos roubem a vossa

vida" afirmou Manuel Alegre, na sessão de abertura do Parlamento Jovem a que presidiu na Assembleia da República, realizada em Maio passado. O deputado, que acredita que "cada geração sabe encontrar respostas aos seus problemas", explicou as diferenças entre o seu tempo e o tempo de hoje e lembrou que "se não fizerem política pelos vossos direitos, alguém a fará por vós ou contra vós". Manuel Alegre terminou a sua intervenção com um desafio directo aos jovens: "Ousem a vida, dancem a vida". A intervenção do deputado está disponível no seu site pessoal.

### Editor da OPS! integra o dossiê Eleições do Público online

O editor da OPS! e coordenador nacional operacional da COS, Luís Novaes Tito, foi convidado para participar no blog que integra o dossiê Eleições 2009 do Público online (<http://blogs.publico.pt/eleicoes2009>), onde se conjuga a informação seleccionada por editores com o noticiário da comunicação social e os conteúdos de blogs e redes sociais como o Twitter, o Flickr e o Facebook. Este projecto associa, pela primeira vez em Portugal, o trabalho de bloggers ao produto jornalístico para fornecer aos leitores uma visão mais completa das 3 eleições portuguesas a realizar em 2009, procurando fomentar a qualidade da informação e a diversidade de pontos de vista.

# O erro de governar ao centro



**NUNO DAVID**

Militante do PS desde 2000 e coordenador da Corrente Nacional de Opinião Socialista em Lisboa.

Nascido em 1970, estudou em Coimbra, Columbus (Ohio, EUA), Lisboa, Londres e São Paulo. Leccionou na Universidade de Lisboa e na Universidade Nacional de Timor-Leste, em Díli. Doutorado em Informática (aplicada às Ciências Sociais), é Professor Universitário no ISCTE e investigador na ADETTI-ISCTE. Investiga temáticas da metodologia da ciência, modelação socioeconómica e sociedade da informação.

## DUAS RAZÕES SE PERSPECTIVAM PARA

o risco de o PS perder as próximas eleições legislativas. A primeira refere-se à dificuldade das principais figuras do PS, a três meses das eleições legislativas, convencerem a esquerda do campo socialista de que não governaram à direita na área dos direitos sociais, incluindo o trabalho, a educação e a saúde. Para uma abstenção próxima das anteriores eleições europeias, o PS desceu de 46% em 2004 para 26% em 2009, uma derrocada de 20%, inimaginável até para os que traçavam os piores cenários. O voto útil minimizará esta derrocada, mas as subidas simultâneas do BE, PCP e dos votos em branco (4%) sugerem que só muito dificilmente grande parte desse eleitorado seja recuperável nas próximas eleições legislativas.

A segunda razão prende-se com a crescente irrelevância eleitoral do PS no campo do centro-direita. Para a defesa dos interesses do centro-direita é irrelevante quem governa, desde que assegurada a agenda de desregulamentação dos mercados e o controle do Estado por interesses privados. O resultado do PSD nas europeias e continuação das bem sucedidas campanhas de descredibilização de figuras do governo fazem adivinhar que, no campo do centro-direita, se manterá o deslocamento de votantes do PS para o PSD. Por sua vez, a crise de confiança nas instituições e a crise económica inaugurou um novo ciclo político, na qual a fórmula socialista de governar ao centro perdeu eficácia. O PS encontra-se entalado entre o protesto da esquerda e o aproveitamento oportunista da direita. Um novo projecto de poder do centro-esquerda implicará a reconcilia-

ção do PS com os valores do socialismo democrático. Daí que não se perceba a relutância dos líderes do PS em aceitar alterações programáticas substantivas defendidas pela Corrente de Opinião Socialista. Como sugere Manuel Alegre no editorial do presente número da ops!., se o PS pretende ganhar as eleições são precisas novas ideias, pessoas e figuras no Partido Socialista.

## A fragilidade técnica do discurso político

Este número da ops! – Revista de Opinião Socialista – é apresentado precisamente um ano depois do lançamento da revista. Vários especialistas, independentes e militantes do Partido Socialista colaboraram com a revista, incluindo reputados académicos desconhecidos do grande público, personalidades institucionais e militantes de base do PS. Uma das grandes dificuldades da comunidade académica especializada prende-se com a dificuldade em escrever e difundir as suas ideias numa linguagem acessível e não excessivamente formalizada. A classe política portuguesa enfrenta um problema diferente, relacionado com a não pouco frequente fragilidade da base científica e/ou técnica da sua actividade política. Fragilidade que mina a confiança dos portugueses nas instituições, nos seus governantes, nos seus parlamentares. Portugal lucraria com uma classe política menos endógena e fechada sobre si própria. Esta revista demonstra que é possível estabelecer sinergias, juntar diferentes linguagens e perspectivas capazes no seu todo de formular análises e projectos coerentes, tecnicamente bem sustentados e plurais nas suas ideias. Em boa verdade, basta apenas vontade. ■

# A Educação, nós e as próximas eleições legislativas



**JOÃO CORREIA**

Membro da Comissão do Livro Branco das Relações Laborais, Vogal do Conselho Superior do Ministério Público. 1.º Vice-Presidente do Conselho Geral da Ordem dos Advogados (OA), 2002/04. Foi membro do Conselho Distrital de Lisboa da OA (1993/95), da Comissão nomeada para elaborar as Linhas Orientadoras da Reforma do Código do Processo Civil (1993), das Comissões de Revisão do Código do Processo Civil em representação da OA (1993/95), do Conselho Geral da OA (1996/98), da Comissão de Revisão do Código de Processo de Trabalho (1998/99), e da Comissão de Análise e Sistematização da Legislação do Trabalho (2001/02).

## **EMBORA A CAMPANHA ELEITORAL SÓ**

tenha início em 14 de Setembro, estamos já envolvidos no ambiente político que a prepara: anúncio de alguns temas e eixos estruturantes dos futuros programas de governo, identificação de alvos eleitorais prioritários, ensaios de novas estratégias, de estilos e de imagem, entradas e saídas do “palco mediático” de muitos nomes. Tudo isto se passa no contexto de uma crise económica e social global sem precedentes, cujas repercussões internas não páram de agravar os problemas estruturais do país. Também tudo isto acontece no contexto de uma “ressaca” eleitoral (europeias) que, continuando a dar a maioria de votos ao conjunto PS, CDU, BE penalizou fortemente o PS por, entre outras razões, ter sido cúmplice das soluções neoliberais para aquela crise.

Se a governação PS serviu os interesses dos representantes “mais ousados” do capitalismo português, cumprindo a sua agenda de desestatização e desregulação, nomeadamente do mercado de trabalho e emprego, os resultados das europeias, ao tornarem o PSD o partido mais votado, vieram dizer que esse capitalismo peculiar já não precisa do PS e da sua intermediação social para levar por diante os

seus objectivos. Durante longos quatro anos, vividos na sucessão de crises de toda a ordem, as marcas ideológicas do socialismo foram substituídas por uma governação “yuppie”, tecnocrática, autista e autoritária, que menorizou o diálogo, a negociação e a participação. Ficou preparado o caminho para o retorno da direita ao poder. Como disse Manuel Alegre, “se os partidos se desviam dos seus valores e identidade, podem tornar-se historicamente desnecessários” (Público, 17.06.09, pág. 5).

Chegámos, assim, a um período em que a ofensiva da direita pode traduzir-se não só em vitória nas urnas, mas mais grave, em vitória do capitalismo e da pura lógica do mercado sobre as soluções do Estado Social. Entre outros alvos a abater (direitos laborais, segurança social, saúde, recursos hídricos e energéticos) estará certamente o serviço público de educação.

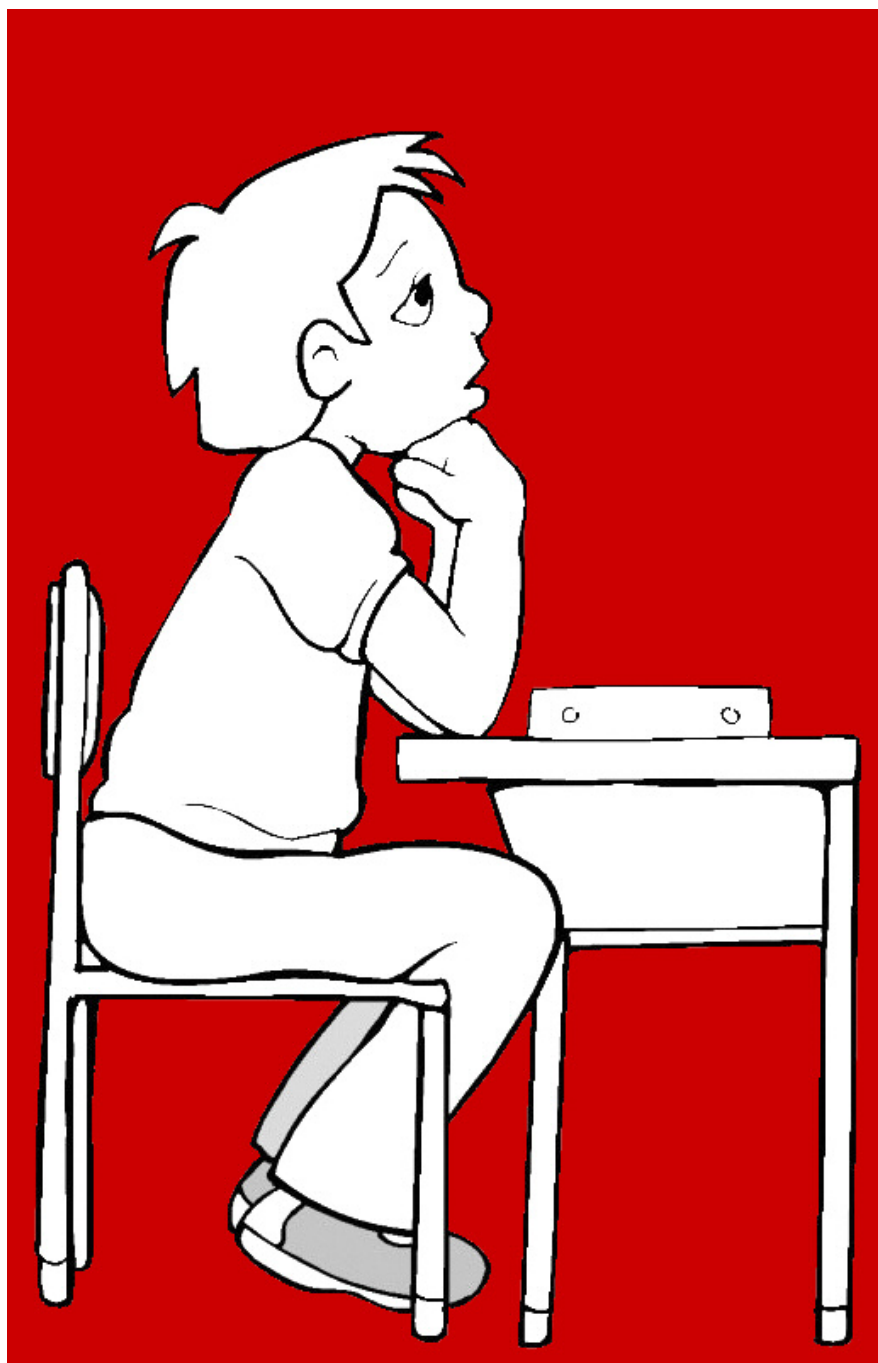
Que fazer, então? A escassez de tempo político impõe a elaboração rápida de um programa de governo para a educação que responda à ofensiva da direita: esta vai propor que o Estado intervenha menos nas áreas sociais, de forma a nelas ocorrer a “criação de riqueza” que os respectivos mercados anunciam. O mercado educativo é aus-

## A escassez de tempo impõe a elaboração rápida de um programa de governo para a educação que responda à ofensiva da direita

precioso: gestão privada das “melhores” escolas públicas (as “piores” podem ficar entregues às IPSS-Instituições Particulares de Solidariedade Social ou às Câmaras Municipais), com plena autonomia para escolherem os “melhores” (alunos, professores e funcionários); direito de escolha da escola (pública ou privada) por parte dos pais, através da garantia de um “voucher” estatal ou municipal; imposição de um sistema de exames desde o 1º ciclo, com prejuízo do conceito de escolarização básica, universal, obrigatória e gratuita até aos 15 anos, mas com reforço generalizado das explicações; gestão concorrencial de certificados e diplomas, nomeadamente no ensino secundário; precarização das relações contratuais de trabalho e desvalorização remuneratória e de carreira de professores e outros técnicos de educação.

Impedir democraticamente (pelo voto) a realização deste projecto de regressão educativa é o que se deve exigir quer ao PS, quer, por maioria de razão, à Corrente de Opinião Socialista.

Assim, perante tal quadro, é urgente que as Secções de Educação do PS assumam responsabilidades recentes, reúnam, discutam e aprovem (se possível, ao nível nacional) as medidas que restabeçam a confiança dos portu-



gueses na escola pública e nos seus professores e que restabeçam também a confiança dos professores e outros educadores nos seus dirigentes governativos. Uma proposta de pro-

grama de governo PS que, na educação, não resulte da participação activa e comprometida dos professores, pais, jovens e outros actores, estará votada ao fracasso. ■

# Projectar para a inclusão



**LEONOR JANEIRO**

Licenciada em Arquitectura pela ESBAL em 1976, integrou os quadros da Profabril e da Teixeira Duarte. Tem uma empresa de consultoria, planos e projectos há dez anos, com a marca LXDRAFT. Tem realizado trabalhos de arquitectura e masterplan nas áreas de turismo, educacionais, saúde, habitacionais, escritórios e comerciais. Das obras mais conhecidas destacam-se a sede do IPQ, a Torre Vasco da Gama e o terminal Marítimo do Porto Exterior de Macau. Dedicar-se à literatura de viagens sendo autora do livro Impressões de Viagem à Síria.

## TEMOS VINDO A ASSISTIR A FENÓMENOS

sociais que reflectem a existência de grupos de pessoas com problemas de integração. A maioria destes são jovens e seniores. Os seniores sentem-se à margem duma sociedade que é a deles e que, em corrida vertiginosa, os exclui. Os mais novos vêem o seu futuro com apreensão dadas as dificuldades do mercado de trabalho, tão competitivo e muitas vezes tão injusto.

O caso dos jovens que se manifestaram nos arredores de Paris e em Atenas faz-nos reflectir sobre a falta de oportunidades que a sociedade lhes disponibiliza. Por mais que se esforcem nos estudos e no trabalho grande parte vê com dificuldade o alcance de um padrão de vida semelhante àquele que era possível obter há cerca de 10 ou 15 anos. Tornam-se desenraizados, com um futuro incerto.

Por sua vez os seniores são cada vez mais e mais velhos devido ao aumento da esperança de vida. Mas as suas limitações também se agravam. A vivência diária torna-se difícil quer por factores económicos quer por restrições da sua condição física, e sentem-se discriminados quer vivam no campo quer sejam cidadãos.

A cidade tarda a adaptar-se a esta realidade que chega em força com o século XXI.

Nos centros históricos as casas são antigas sem recuperação efectiva. Não basta pintar as fachadas. Não há isolamentos ou elevadores, isto é, conforto e mobilidade. Não atrai os novos e torna a vida difícil aos mais velhos.

A forma como os espaços interiores se organizam não corresponde às actuais necessidades. Divisões muito pequenas, algumas interiores, instalações sanitárias desajustadas (ou ainda em alguns casos inexistentes), são tudo formas que já não cumprem as funções satisfatoriamente.

No exterior faltam jardins para convívio de proximidade. Se retirarmos as ruas, as implantações das casas e os estacionamentos pouco sobra de espaço intersticial para estadia das pessoas.

Nas periferias também se sofre a falta de urbanidade. Os espaços públicos são negligenciados, as grandes distribuidoras de tráfego provocam ruído e poluição, os equipamentos são deficitários. A estrutura urbana não resulta, em grande parte dos casos, dum acto de planeamento. É antes um somatório de loteamentos onde a ganância de alguns agentes por metros quadrados de construção para vender supera muitas vezes os limites do aceitável.

A construção nova apresenta qualidade duvidosa e constitui-se em bairros muito rapidamente deteriorados onde

A dotação  
de equipamentos sociais,  
culturais e de lazer  
nos bairros periféricos  
conferir-lhes-ia  
uma centralidade  
que contribuiria para  
o sentido de pertença  
das pessoas

o vandalismo, o comportamento anti-social de deitar lixo para o chão e fazer graffiti se tornou numa evidencia do quotidiano.

Esta forma de evolução da maioria das periferias das nossas cidades contribui para a proliferação da segregação social. No centro ou nas periferias em degradação a exclusão instalou-se.

A recuperação criteriosa mas urgente destas áreas do tecido urbano teria certamente um efeito benéfico nas pessoas que nelas habitam e trabalham.

A dotação de equipamentos sociais, culturais e de lazer nos bairros periféricos conferir-lhes-ia uma centralidade que contribuiria para o sentido de pertença das pessoas. Este sentimento sairá reforçado se juntarmos uma rede de



Parque de Campismo, piscinas e Health Club, Coimbra

transportes públicos e capacidade de emprego nas proximidades.

Os locais públicos de reunião quer sejam jardins ou outros espaços comunitários permitem a organização de associações de residentes e, nessa perspectiva, a dinamização da sociedade civil como motor da implementação de actividades aglutinadoras das pessoas que levam à muito necessária participação cívica e ao sentido de pertença.

Os espaços devem ser amigáveis e gerar orgulho dos residentes e um melhor sistema de relações humanas.

As desigualdades económicas e sociais devem ser atenuadas pela entreatajuda, cabendo às comunidades ter vontade para procurar aquilo que as pode unir com vista ao bem comum.

A cidade caminhará assim rumo à inclusão particularmente necessária em áreas de regeneração ou recuperação. Uma atitude certa de planeamento conduzida pelas entidades publicas pode imprimir uma dinâmica de mudança e promover a inclusão que trará um contributo indispensável para a harmonia das nossas cidades. ■

# Haja novas, haja mandatos



**PEDRO TITO MORAIS**

Nascido em 1964 em Argel, viveu em Roma e Lisboa, militante da JS e depois do PS. Foi membro da Assembleia de freguesia de São João de Deus, Publicitário de profissão, actualmente a trabalhar na Câmara Municipal de Lisboa.

**O ACTUAL SISTEMA DE DIVISÃO** administrativa do Território, o sistema eleitoral autárquico, a distribuição dos círculos eleitorais, o método de eleição e o sistema de nomeação/eleição de alguns titulares de cargos públicos merece uma profunda reflexão e um amplo debate.

Só assim se pode encontrar um caminho que aproxime mais os eleitos dos eleitores, que encontre soluções mais adequadas para a resolução dos problemas das populações a nível local e regional e, por fim, que represente de uma forma mais justa as populações no parlamento. O Grupo Parlamentar do Partido Socialista encomendou um estudo aos politólogos André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira, que aponta algumas soluções a nível nacional para reformular o sistema eleitoral. Este estudo, já apresentado e publicado em livro, corre o risco de não ser mais do que um estudo, posto na gaveta.

É necessário mobilizar os partidos e a sociedade civil para esta discussão e não deixar que esta importante reforma fique por fazer, uma vez que o PS, ao receber o estudo, disse "... que oportunamente, o vai levar a discussão...".

Mas este estudo é só uma pequena parte do debate uma vez que é também urgente e necessária uma reforma que leve à distinção entre freguesias ru-

rais e freguesias urbanas que não podem, nem devem, ter a mesma configuração ou as mesmas funções junto das populações.

Mais, as Câmaras Municipais, têm de ser reformuladas. As enormes diferenças entre os meios rurais e urbanos fazem com que as prioridades na gestão sejam diferentes. Os meios a afectar a cada uma são necessariamente distintos. As autarquias mais rurais podem e devem ser extensões do poder central, ocupando-se, por delegação, de áreas tradicionalmente geridas pelo poder central, mas que, devido à distância e à falta de conhecimento do terreno, não podem ser geridas da melhor forma. Nas autarquias mais marcadamente urbanas, existem outro tipo de problemas que, pela sua génese, têm de ser tratados obrigatoriamente pelas autarquias. Mas para isso acontecer não pode haver, como hoje existem, no mesmo concelho, freguesias com 200 eleitores e outras com 15.000. É necessário estudar soluções para esta realidade e fomentar um amplo debate para encontrar um consenso sobre o rumo a seguir nestas matérias, uma vez que tais reformas implicam alterações profundas no futuro do País.

Numa nota mais pessoal diria que devemos igualmente arranjar uma nova forma de designação dos candidatos

## Importa estudar soluções para alargar o sufrágio directo a diversos titulares de cargos públicos, o Presidente do Tribunal Constitucional, o Provedor de Justiça ou o Procurador-geral da República

pelos partidos, permitir candidaturas independentes para todos os órgãos e não permitir que alguém seja candidato a mais do que um órgão no período de vigência do primeiro a que se candidata. Um importante avanço seria, desde logo, que um deputado representasse o seu círculo eleitoral e devesse responder perante ele, aproximando assim eleitos e eleitores. A eleição dos vereadores poderia ser feita por pelouro, elegendo para cada lugar quem os eleitores acham ser a pessoa certa, e não quem os partidos designam, muitas vezes obedecendo a lógicas partidárias que pouco ou nada têm a ver com as aptidões para o lugar.

Outra situação a considerar é a necessidade de redefinir as condições em que alguém se pode candidatar a um lugar. É inadmissível que pessoas vindas de fora sejam candidatos em determinadas regiões sem conhecerem os problemas e as respostas que os cidadãos dessa região procuram. Por outro lado, poder-se-ia também pensar em alargar os lugares que são eleitos directamente, elegendo por sufrágio directo e universal titulares de cargos como por exemplo: o Presidente do Tribunal Constitucional, o Provedor de Justiça ou o Procurador-geral da República. Naturalmente, seria necessário criar condições específicas para a candidatura a cada lugar. ■

# ops!

REVISTA DE OPINIÃO SOCIALISTA

Para assinatura electrónica, solicitar subscrição para: [assinaturas@opiniaosocialista.org](mailto:assinaturas@opiniaosocialista.org)

Para contactar a direcção editorial ou enviar sugestões e críticas, contacte: [direccao@opiniaosocialista.org](mailto:direccao@opiniaosocialista.org)

---