

UM GUIA PRÁTICO  
**SOBRE A  
REFORMA DAS  
LEIS URBANAS  
EM ÁFRICA**

**UN HABITAT**  
FOR A BETTER URBAN FUTURE

**Cities Alliance**  
Cities Without Slums



**Urban LandMark**  
making urban land markets work for the poor



**AFRICAN CENTRE FOR CITIES**  
urbanism from an African perspective



**Autores: Stephen Berrisford e Patrick McAuslan**

Publicado pelo Centro Africano para as Cidades (ACC), Cities Alliance, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) e Urban LandMark.

**Centro Africano para as Cidades**, Universidade da Cidade do Cabo, Edifício de Ciências Ambientais e Geográficas, Campus Superior, Rondebosch, 7701, África do Sul

**Cities Alliance**, Rue Royale 94, 3º andar, 1000 Bruxelas, Bélgica

**UN-Habitat**, United Nations Avenue, Nairobi, Quênia

**Urban LandMark**, a/c Conselho de Investigação Científica e Industrial - Ambiente Construído, Meiring Naudé Road, Pretória, 0001, África do Sul

ISBN 978-0-620-74707-3  
© Stephen Berrisford 2017

Produção, incluindo edição, design e composição gráfica, de Clarity Editorial cc.

Todos os direitos reservados. Não é permitido reproduzir ou transmitir, de qualquer forma ou por qualquer meio, nenhuma parte desta publicação sem autorização prévia dos editores.

# ÍNDICE

<b>Prefácio e agradecimentos</b>	<b>2</b>
<b>Introdução</b>	<b>3</b>
Objectivo deste guia	6
Características da África Subsariana urbana	8
O direito urbanístico na África Subsariana	9
<b>Uma nova abordagem à reforma jurídica urbana</b>	<b>10</b>
Factores accionadores da reforma jurídica urbana	11
Considerações a ter em conta ao iniciar reformas	14
<b>A importância de consultas abrangentes com os actores</b>	<b>22</b>
Principais grupos de actores	23
Considerações nas consultas com os actores sociais	26
<b>Preparações práticas para elaborar novas leis urbanas</b>	<b>32</b>
Estabelecer os termos de referência	33
Identificar o problema	36
Apresentar três opções jurídicas	40
Produzir um documento de orientação	45
<b>Características de uma legislação urbana eficaz</b>	<b>46</b>
<b>Responsabilizar os políticos</b>	<b>50</b>
Etapas fundamentais no processo legislativo	50
<b>Implementação de novas leis urbanas</b>	<b>52</b>
<b>Monitorização dos efeitos da nova lei e respectivas alterações</b>	<b>53</b>
Indicadores de avaliação do impacto	53
Função da monitorização e avaliação	54
Modelos para apresentação de relatórios	54
<b>Conclusão</b>	<b>55</b>
<b>Notas e referências bibliográficas</b>	<b>56</b>

# Prefácio e agradecimentos

A ideia de criar este guia surgiu durante um *workshop* realizado no Centro Bellagio da Fundação Rockefeller, na Itália, em Julho de 2012. O *workshop* foi organizado pelo Centro Africano para as Cidades (*African Centre for Cities*) com o objectivo de estabelecer uma plataforma para a reforma jurídica urbana nos países da África Subariana.

Os debates que tiveram lugar durante o *workshop* foram muito variados, tendo surgido uma preocupação fundamental: apesar de haver um consenso generalizado que as leis urbanas usadas para administrar, planear, gerir e financiar as cidades africanas têm profundas deficiências, esta percepção, só por si, não contribuirá para melhorar a situação. Precisamos também de melhorar os processos de concepção, elaboração e implementação da nova legislação.

Com mais de 40 anos de experiência na concepção, elaboração e implementação da legislação urbana em África e noutras regiões, o falecido Professor Patrick McAuslan defendeu em Bellagio que não havia qualquer vantagem em desenvolver leis que introduzam novas ferramentas e instrumentos jurídicos para dar resposta aos desafios urbanos se os processos legislativos são tão fracos que as novas leis têm poucas ou nenhuma hipóteses de serem implementadas. Assim foi tomada a decisão de elaborar um guia que se concentre nos processos segundo os quais se desenvolvem, elaboram e processam as leis.

Os problemas com que se defrontam as cidades africanas são enormes, sendo premente a necessidade de os resolver. Mas sem um enquadramento jurídico sólido e exequível capaz de introduzir mudanças fundamentais nos actuais padrões de governação, gestão e planeamento, estes problemas não podem ser resolvidos. Uma melhor legislação urbana é a condição necessária (mas não suficiente) se as cidades africanas pretenderem promover um crescimento económico sustentável.

A elaboração do presente guia foi um desafio, sobretudo devido ao falecimento, em Janeiro de 2014, de Patrick McAuslan, uma fonte de informação insubstituível sobre a reforma jurídica urbana africana. Felizmente, Patrick era um escritor prolífico, que publicou a sua visão numa grande variedade de livros e artigos. Na realidade, Patrick considerou a sua contribuição para este guia como uma expressão da sua convicção de que aqueles dentre nós que trabalham no terreno das alterações jurídicas urbanas têm a obrigação moral de registar e partilhar as nossas experiências e pontos de vista. Este guia tem por objectivo permitir que um maior grupo de pessoas aproveite as minhas ideias e as de Patrick – e as adapte e conteste conforme necessário – em vez de achar que precisa de começar da estaca zero. No entanto, nos últimos dois anos de elaboração deste guia tenho sentido dificuldade em realizar um trabalho de co-autoria sem o co-autor, para além de que sinto falta da sua sabedoria, do seu sentido de humor e, obviamente, da sua vasta experiência.



Patrick McAuslan e Stephen Berrisford no Centro Bellagio da Fundação Rockefeller em Julho de 2012

O Guia Jurídico Urbano da África Subariana só foi possível devido ao apoio de inúmeras instituições e indivíduos. O Dr. Mark Napier da Urban LandMark ofereceu o financiamento inicial para o arranque do projecto: a Urban LandMark, por sua vez, foi financiada pelaUKaid. A Cities Alliance e a UN-Habitat contribuíram com um montante superior de contrapartida. Igualmente valioso foi também o apoio da Fundação Rockefeller para o *workshop* de introdução.

O guia beneficiou também do sábio conselho de um grupo de referência composto por Julian Baskin (Cities Alliance), Matt Glasser (que trabalhou anteriormente no Banco Mundial, e que agora trabalha no Centro de Direito Urbano e Finanças em África), Robert Lewis-Lettington (UNHabitat), Professora Ambreena Manji (Universidade de Cardiff), Dr. Mark Napier (anteriormente na Urban LandMark, e agora no Conselho

de Investigação Científica e Industrial em Pretória), Professor Peter Ngau (Universidade de Nairobi) e Professora Vanessa Watson (Universidade da Cidade do Cabo). Agradeço a todos o tempo dispensado e as ideias avançadas.

Ao lerem este guia, é importante recordar que não existe uma solução imediata para os problemas jurídicos urbanos. As cidades e os sistemas jurídicos são demasiado complexos para que isso seja possível. Contudo, este guia poderá orientar os profissionais quer dentro, quer fora dos governos a conceber e a influenciar os processos legislativos urbanos de modo a que, no mínimo, evitem os erros do passado, e que, idealmente, estabeleçam novas referências para leis urbanas eficazes e adequadas.

**Stephen Berrisford,**  
**Cidade do Cabo**  
Abril de 2017



# Introdução

**A** extraordinária taxa e dimensão do crescimento urbano projectada para África entre o momento presente e 2030 sublinha a necessidade de criar leis e regulamentos urbanos que desenvolvam e moldem cidades que funcionem de forma mais eficiente e tratem as pessoas de forma mais equitativa. É preciso fornecer novas infra-estruturas urbanas, desenvolver novas áreas de crescimento urbano, e aplicar novos sistemas de governação e gestão de cidades. Tudo isto deve ser feito em conformidade com leis que proporcionem clareza, ofereçam a todos a oportunidade de serem ouvidos, preparem as cidades para um futuro adaptável às alterações climáticas e criem sistemas de tomada de decisões e de administração eficientes. E isso tem de ser feito rapidamente.

O ritmo a que estão a crescer as cidades africanas e a dimensão dos problemas de governação e gestão urbanas exigem uma acção imediata para inverter práticas governativas fortemente arreigadas e ineficazes. Para serem eficazes, as leis urbanas devem:

- **Ser pragmáticas.** As leis urbanas precisam de estabelecer normas de conduta que indivíduos, organizações e governos possam realisticamente cumprir. Precisam igualmente de estar cientes dos recursos disponíveis para aplicar estas leis. Isto não significa que as novas leis não devam definir normas de comportamento humano que sejam mais rigorosas do que

as práticas actuais, mas apenas que não devem ser excessivamente rigorosas. Se as normas forem tão rigorosas que ninguém as possa alcançar, de nada servirão e podem até piorar a situação ao criminalizar cidadãos e empresas cumpridores da lei.

- **Reforçar e fazer valer o direito de todos os cidadãos de viverem e trabalharem nas cidades.** Muitos governos coloniais e pós-coloniais tentaram limitar o número de pessoas que vivem nas cidades e as oportunidades de trabalho disponíveis aos moradores urbanos. Nos locais onde estas leis ainda estão em vigor, têm, efectivamente, por efeito excluir determinados grupos de pessoas – especialmente os pobres – das vantagens de viver na cidade.
- **Corresponder às necessidades e ser escalonáveis.** É importante estabelecer um quadro jurídico implementável para gerir o crescimento das cidades e também a gestão e o planeamento contínuos das mesmas. Assim, as leis urbanas devem responder às necessidades reais de cada cidade de determinado país, sem deixarem de ser de fácil aplicação em diferentes tipos de cidade.

Os termos “cidade africana” e “país africano” são pouco úteis. Trata-se de termos que nos remetem simplesmente para o local onde se pode encontrar uma cidade ou um país – em África – sem fazer jus à diversidade económica, política, cultural e física das cidades e dos países do continente. Não obstante este comentário, existem desafios e condições comuns prevalentes na maioria das cidades na região. A maior parte dos países africanos é dominada por uma cidade de grandes dimensões, normalmente a capital. Fazer com que estas cidades funcionem de forma mais eficaz, incluam um maior número de pessoas e criem empregos mais eficientemente é crucial para as economias nacionais e para a crescente população urbana. Isto aplica-se igualmente às cidades e municípios secundários, que também têm vindo a aumentar rapidamente.

**AS LEIS URBANAS  
PRECISAM DE SER  
PRÁTICAS, REACTIVAS  
E ESCALONÁVEIS AO  
MESMO TEMPO QUE  
PROTEGEM O DIREITO DE  
TODOS OS CIDADÃOS DE  
VIVEREM E TRABALHAREM  
NAS CIDADES**

## OBJECTIVO DESTE GUIA

**ESTE GUIA CENTRA-SE EM REFORÇAR OS ESFORÇOS PARA MELHORAR O REGIME JURÍDICO RELATIVO À GESTÃO, PLANEAMENTO, GOVERNAÇÃO E FINANCIAMENTO DE ZONAS URBANAS DE MODO A PERMITIR CRIAR CIDADES MAIS SUSTENTÁVEIS, INCLUSIVAS E EFICIENTES**

Este guia procura criar e fortalecer os processos legislativos que estabelecem e garantem os direitos jurídicos de todas as pessoas que vivem em zonas urbanas de serem governadas com imparcialidade, de viverem em segurança, de poderem garantir o seu sustento e de poderem participar plenamente nas oportunidades económicas e culturais das cidades. Não pretende solucionar todos os problemas das cidades africanas, mas centra-se antes na intensificação dos esforços para melhorar o quadro jurídico que rege a gestão, planeamento, governação e financiamento de zonas urbanas de modo a permitir criar cidades mais sustentáveis, inclusivas e eficientes.

As leis urbanas mais eficazes são aquelas que são elaboradas nos próprios locais onde vão ser aplicadas e pelas pessoas que as terão de respeitar e fazer cumprir. É necessário que sejam moldadas pelas necessidades reais do local e por aquilo que é possível fazer. Surgem dificuldades quando as leis são elaboradas – muitas vezes por assessores externos – sem que se tenha procedido a uma apreciação adequada do contexto relevante. Este guia ajuda a desenvolver iniciativas de reforma jurídica urbana nos países africanos e dá oportunidade à participação de funcionários públicos, peritos locais e membros da sociedade civil e do sector privado na elaboração de leis urbanas eficazes. O guia constitui igualmente um recurso para ajudar os assessores internacionais a reflectirem sobre diferentes formas de apoiar a reforma jurídica urbana por forma a criar cidades que incluam todos os cidadãos – mais antigos e recentes – num futuro urbano mais justo e mais sustentável.

A região é caracterizada por sistemas jurídicos diferentes, sendo o fosso entre as tradições jurídicas dos países anglófonos, por um lado, e as dos países lusófonos e francófonos, por outro, especialmente marcado. O presente guia foi concebido de forma a poder servir de apoio à reforma jurídica urbana em ambos os contextos, reconhecendo embora que inevitavelmente irão surgir questões jurídicas distintas em locais diferentes.



## ACORDOS INTERNACIONAIS QUE APOIAM A REFORMA URBANA

### Agenda para o Desenvolvimento Sustentável até 2030

Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável até 2030, que obriga todos os estados membros a alcançarem 17 Objectivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030. Destes objectivos, três estão na base da necessidade de reforma jurídica urbana:

- **O 10º Objectivo** obriga os governos mundiais a “reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles”.
- **O 11º Objectivo** pretende “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Este objectivo é reforçado por 10 metas, das quais as duas que se seguem carecem de reformas jurídicas urbanas do tipo considerado neste guia:
  - ▶ Garantir o acesso de todos a habitação adequada, segura e a preço acessível e aos serviços básicos, e proceder à beneficiação dos bairros de lata.
  - ▶ Aumentar a urbanização inclusiva e sustentável e a capacidade para o planeamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis em todos os países.
- **O 16º Objectivo** obriga os países a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Entre outras coisas, as metas do 16º Objectivo abordam a participação no processo de tomada de decisões, o acesso à informação e a promoção do Estado de direito.



### A Nova Agenda Urbana

A Nova Agenda Urbana, unanimemente acordada na Conferência Habitat III em Quito em 2016, é inequívoca no seu apelo a uma mudança jurídica urbana. No quadro da Nova Agenda Urbana, todos os países africanos se comprometeram a “promover mecanismos institucionais, jurídicos e financeiros nas cidades e assentamentos humanos com vista a alargar as plataformas inclusivas, em consonância com políticas nacionais que permitam uma participação significativa nos processos de tomada de decisões, planeamento e acompanhamento para todos” (parágrafo 41). Os países comprometeram-se igualmente a tomar medidas tendentes a “estabelecer quadros jurídicos e políticos, assentes nos princípios da igualdade e não discriminação, para melhor capacitar os governos vigentes a aplicarem eficazmente políticas urbanas nacionais conforme necessário, e a conferir-lhes poderes como responsáveis políticos e decisores, garantindo uma descentralização fiscal, política e administrativa adequada baseada no princípio da subsidiariedade” (parágrafo 89).

## CARACTERÍSTICAS DA ÁFRICA SUBSARIANA URBANA

Apesar de se ter urbanizado mais tarde do que a maioria dos outros continentes, o número de pessoas que vive em cidades africanas é superior ao número que vive nas cidades da Europa, Australásia, América do Norte ou América do Sul. Só a Ásia tem mais pessoas em zonas urbanas do que a África.

**QUARENTA POR CENTO DOS AFRICANOS JÁ VIVEM EM CENTROS URBANOS, UM NÚMERO QUE SUBIRÁ PARA 50 POR CENTO ATÉ 2030**

Quarenta por cento dos africanos já vivem em centros urbanos, um número que subirá para 50 por cento até 2030. Infelizmente, ao acelerado ritmo da expansão urbana não corresponde um crescimento económico. Na maioria dos países, existe uma cidade principal cuja dimensão é cerca de quatro vezes a da segunda maior cidade. Esta cidade é politicamente proeminente, sendo muitas vezes vista como uma ameaça política aos interesses nacionais.

Embora as cidades sejam muito diferentes,

tendem a partilhar as seguintes características:

- Nelas habitam **trabalhadores migrantes** que circulam com regularidade entre as zonas urbanas e as rurais em busca de oportunidades económicas em ambos os sítios.
- **Estão rodeadas por uma zona que nem é urbana nem rural** onde as novas populações têm tendência para se fixar.
- **As grandes zonas das cidades são ocupadas "ilegalmente" pelos habitantes pobres das cidades**, que vivem sob a ameaça constante de despejo e demolição das suas casas.
- **Prevalecem sistemas informais de produção económica e organização social**, resultando em sistemas de poder concorrentes.
- **As zonas urbanas tendem a estar segregadas** segundo critérios de rendimentos e, por vezes, étnicos.
- **As instituições extractivas económicas e políticas são mantidas e reforçadas** por elites políticas locais para consolidar o seu poder económico e político.
- **O mercado fundiário formal e os**

## Estudo de caso

### A influência colonial nos regulamentos de construção

**A LEGISLAÇÃO RELATIVA À** construção nalgumas antigas colónias portuguesas continha medidas rigorosas para minimizar os danos causados por sismos, apesar de o risco de terramoto naqueles países ser – e continuar a ser – mínimo. De igual modo, a administração colonial na capital queniana, Nairobi, decidiu que a cidade precisava de um conjunto de disposições estatutárias referentes aos regulamentos de construção. Contudo, em vez de elaborar novas disposições

estatutárias, o legislador copiou simplesmente as disposições estatutárias da sua terra natal na Inglaterra, Blackburn, trocando qualquer referência a "Blackburn" por "Nairobi".

Em resultado, os regulamentos de construção de Nairobi exigiam telhados capazes de resistir a seis polegadas (15 centímetros) de neve. Embora os requisitos relativos à carga de neve tivessem sido eliminados na década de 70, os

regulamentos de construção em Nairobi continuam a ignorar os requisitos de construção dos habitantes pobres das cidades. Isto acontece porque as normas nos países em desenvolvimento tendem a "servir mais como meio de satisfação social do que como meio de reconciliar as necessidades de abrigo da população com a manutenção de um nível razoável de qualidade ambiental. São tão irrealistas que são merecidamente ignoradas pela maioria das pessoas".

**direitos de utilização de terras estão muito condicionados**, resultando em elevados preços da terra em enclaves bem localizados.

- **As cidades desenvolvem-se** de formas que ignoram os objectivos definidos nos planos e políticas oficiais.
- **A administração local é fraca.** O estado não consegue prestar serviços básicos ou garantir a segurança dos cidadãos. Este facto, aliado à prevalência da pobreza e desigualdade, leva a que a maioria dos cidadãos viva em “bairros de lata”, expressando as suas queixas através de uma maior violência urbana, o que agrava ainda mais o fardo sobre a cidade e o país.

**AS CIDADES AFRICANAS  
TENDEM A ESTAR  
ACORRENTADAS A LEIS E  
POLÍTICAS DESAJUSTADAS,  
INEFICAZES E  
REDUNDANTES PARA A  
SUA GESTÃO**

Muitas destas características têm origem nas leis do passado colonial do continente. Nas décadas desde a independência, poucos estados africanos foram capazes de criar e implementar leis que regulamentem o desenvolvimento urbano por forma a melhorar efectivamente estas características das suas cidades.

## **DIREITO URBANÍSTICO NA ÁFRICA SUBSARIANA**

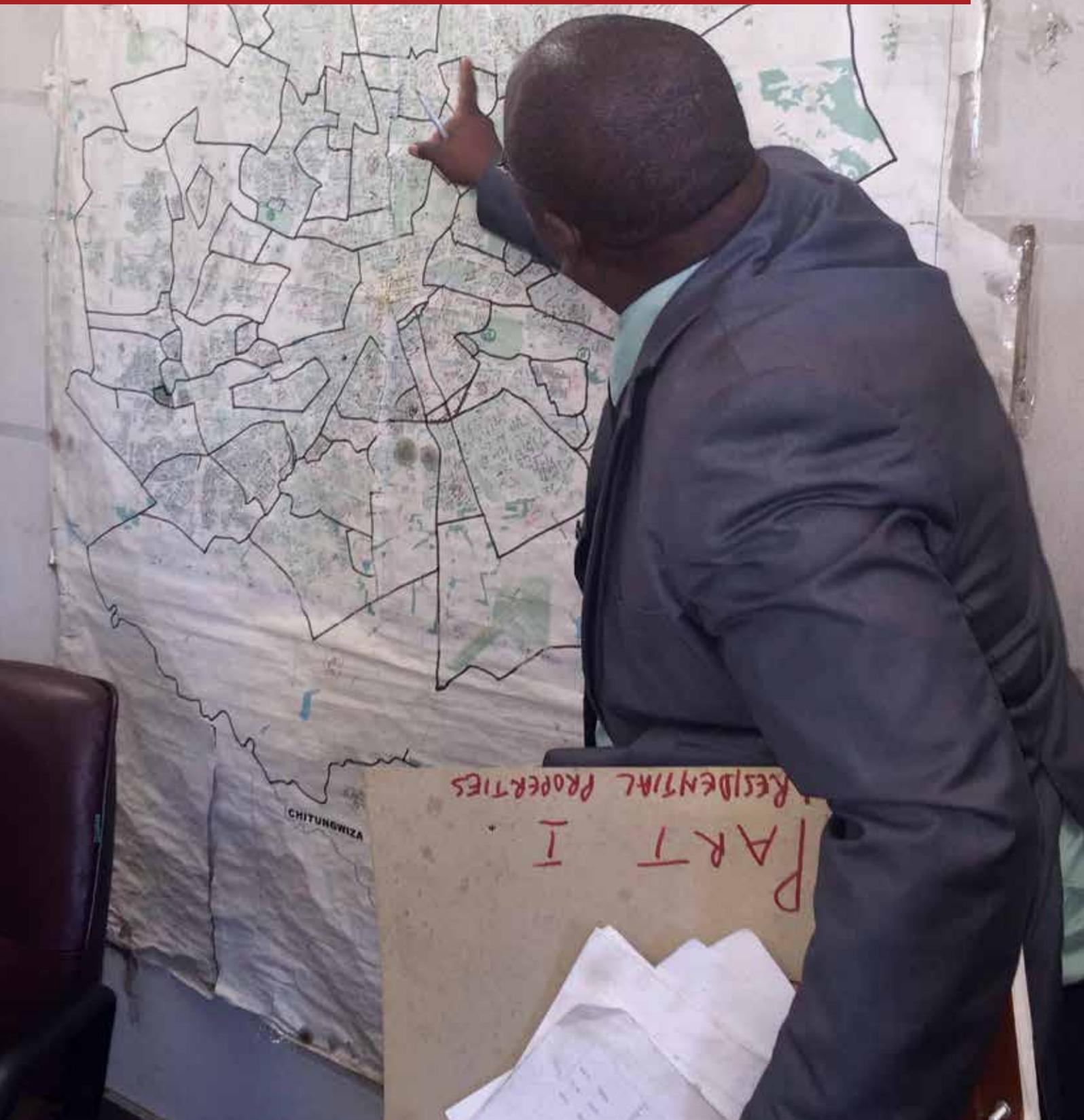
As cidades africanas tendem a estar acorrentadas a leis e políticas desajustadas, ineficazes e redundantes para a sua gestão. Estas leis estão profundamente enraizadas nos sistemas sociais, económicos e políticos de cada país, estando frequentemente assentes no pressuposto de que existe um governo nacional forte capaz de as implementar. Muitas leis sobre o tecido urbano, por exemplo, partem do princípio que o estado tem a capacidade necessária para gerir arrendamentos de terras a longo prazo ou transferências de terras através dos sistemas

de registo de propriedade. Muitas vezes isso não acontece, levando à incerteza jurídica e criando vulnerabilidades.

Sobretudo nas últimas duas décadas, os países africanos têm sido instados a reformarem as suas políticas, práticas e leis urbanas com o objectivo de transformar as cidades em motores de crescimento económico mais eficazes e passar de um sistema de administração urbana extractivo para um sistema mais inclusivo e virado para o desenvolvimento. Apesar de assumirem compromissos globais a favor de uma melhor gestão urbana, poucos países procederam a mudanças significativas na sua legislação a nível de administração urbana e gestão de terras.<sup>1</sup> Nalguns casos, novas leis foram elaboradas e finalizadas, embora não tenham sido efectivamente aprovadas pelos órgãos legislativos. Nos casos em que novas leis foram promulgadas, só algumas foram aplicadas integralmente. Esta ausência de mudança profícua deve-se, em parte, à “exportação de normas e práticas regulamentares das grandes potências para estados mais fracos”<sup>2</sup> – uma prática comum no direito económico internacional mas que se alastrou ao direito urbanístico devido à importância deste último no processo de formação do direito da propriedade. É frequente ouvir-se que, para que um país tenha um sector imobiliário e de desenvolvimento urbano que espelhe o dos países mais desenvolvidos, terá igualmente de ter as leis desses países.

As novas leis urbanas podem inspirar-se nas experiências internacionais mas não devem ser dominadas por elas. Os legisladores africanos devem antes centrar-se no contexto em que as leis de outros países funcionaram: Quais foram os factores políticos, administrativos e jurídicos nesses países que levaram a determinado tipo de sucesso (ou fracasso) das leis? A resposta a esta pergunta poderá revelar as soluções jurídicas mais adequadas ao seu próprio contexto. Os legisladores devem também ter em conta o conteúdo e os princípios dos compromissos mundiais, e transformá-los em acções práticas para melhorar o direito urbanístico. Estes compromissos – evidentes na Agenda 2030, na Nova Agenda Urbana e no Acordo de Paris – são importantes, mas só podem ser eficazes quando traduzidos em disposições jurídicas aplicáveis na própria conjuntura do país.

# Uma nova abordagem à reforma jurídica urbana



**O FUTURO DAS CIDADES AFRICANAS DEVE SER DETERMINADO POR LEIS QUE PERMITAM RESOLVER OS PROBLEMAS DECORRENTES DA EXPERIÊNCIA VIVIDA PELOS AGREGADOS FAMILIARES E EMPRESAS**

 O futuro das cidades africanas deve ser determinado por leis que permitam resolver os problemas decorrentes da experiência vivida pelos agregados familiares e empresas que nelas residem. Essas leis devem:

- Oferecer um equilíbrio justo entre os custos e os benefícios do cumprimento da lei.
- Reflectir o contexto actual.
- Ser o resultado de processos consultivos e inclusivos.
- Ser económica e politicamente inclusivas, criando simultaneamente as condições necessárias e essenciais ao crescimento económico.
- Proteger os interesses do público (com uma atenção especial às pessoas e grupos mais pobres) quando confrontados com interesses comerciais e políticos mais fortes.

**AS CIDADES PRECISAM DE ENCONTRAR SOLUÇÕES JURÍDICAS QUE TOMEM EM CONSIDERAÇÃO ALGUMAS DAS LEIS DE CARIZ OCIDENTAL E OUTRAS DE CARIZ LOCAL, HARMONIZANDO NUM TODO COERENTE OS ASPECTOS RELEVANTES E ADEQUADOS DE AMBAS**

- Promover uma administração urbana estável e sustentável.
- Desenvolver contratos sociais entre actores estatais e não estatais.
- Ser concebidas de forma que até um organismo público débil, seja a nível do estado ou da cidade, as possa implementar eficazmente.

A reestruturação da legislação urbana que não leve em consideração um conjunto de princípios fundamentais como o descrito neste guia vai perpetuar os problemas criados por leis ineficazes ou leis com consequências perversas e indesejadas.

As opiniões sobre a melhor maneira de desenvolver novas leis urbanas muitas vezes estão polarizadas em dois campos. Um dos campos defende que as cidades africanas precisam de leis abrangentes de cariz ocidental como as que se encontram normalmente nos países desenvolvidos, ao passo que o outro campo sustenta que as cidades devem seguir os regulamentos locais informais, à escala de quarteirões, orientados para a comunidade, que evoluíram fora do sistema jurídico formal. A opinião do primeiro campo baseia-se na premissa de que cidades sofisticadas necessitam de leis sofisticadas; o segundo campo acredita que o ponto de partida deve ser aquilo que surgiu na prática.

Nenhuma destas abordagens responde, por si só, ao problema de forma satisfatória, embora cada uma tenha os seus próprios pontos fortes. As leis de cariz ocidental são muitas vezes úteis para gerir a interface entre desenvolvimento urbano, governação e finanças, enquanto os modelos que emergiram a nível local tendem a garantir que as questões comunitárias e centradas nos agregados familiares são tidas em conta. É necessário que as cidades encontrem soluções jurídicas para os seus problemas urbanos, soluções essas concebidas para responder às complexidades desses problemas. Para isto, torna-se necessário tomar algumas leis de cariz ocidental e outras que surgiram a nível local, identificando os aspectos eficazes de cada uma e harmonizando-os num modelo eficaz.

A dimensão dos problemas urbanos é tal que é tentador conceber quadros reguladores

ambiciosos que concentram todos os instrumentos jurídicos imagináveis em todas as leis urbanas. Esta tentação acarreta o risco de paralisar a administração e deve ser combatida. Quando são implementadas leis impraticáveis, os investidores do sector privado perdem a confiança, os agregados familiares mais desfavorecidos perdem diversas protecções (assumindo que a lei inclui elementos a favor dos pobres), e as pessoas e empresas optam por actuar à margem do sistema formal. Em última análise, todo o sistema perde legitimidade e fica debilitado, com efeitos devastadores para o crescimento económico, inclusão social e protecção ambiental.

## **FACTORES ACCIONADORES DA REFORMA JURÍDICA URBANA**

A reforma legislativa é um processo difícil e dispendioso que os governos iniciam apenas quando há um motivo imperioso para o fazer. As ocorrências que desencadeiam tal reforma podem surgir no interior de um país ou para além das suas fronteiras. Por vezes conjugam-se forças internas e externas para impulsionar o apelo à reforma jurídica urbana.

O tipo e a natureza dos presentes factores desencadeadores da reforma jurídica urbana contribuem para determinar que recursos estarão disponíveis para apoiar o processo. Um governo que decida por si próprio que a reforma jurídica urbana é necessária estará mais empenhado em concluir o processo. Contudo, um governo que concorde em alterar a lei urbana por sugestão de um parceiro de desenvolvimento internacional (ou de alguma outra pressão externa) muitas vezes manifestará resistência em levar o processo até ao fim, resultando em esforços pouco firmes e em resultados que não correspondem às expectativas.

### **Factores accionadores internos**

#### ***Protestos públicos***

Muitas vezes, em resposta a queixas públicas sobre determinada vertente da gestão urbana, por exemplo, um edifício que ruiu ou uma crise sanitária causada por um saneamento e drenagem deficientes, as autoridades exoneram-se alegando que estão vinculadas por legislação inadequada e ineficaz. Por este motivo, se propõe, como solução, que essa legislação seja anulada e que se elaborem novas leis em seu lugar.

Por si só, a simples pressão pública raramente consegue desencadear a mudança. No melhor dos casos, pode resultar no início formal de um processo. Frequentemente, porém, nestes casos o acompanhamento é muito fraco. Dito isto, nenhuma reforma jurídica terá êxito sem o apoio do público. Os protestos públicos em relação a uma questão são muitas vezes um ponto de partida útil para a reforma jurídica urbana. Por isso, os organismos que representam o interesse público, como as organizações de moradores ou as organizações representantes de empresas, precisam de estar vigilantes a fim de garantir uma pressão contínua até que a nova lei seja implementada.

#### ***Pressão da sociedade civil e de outros grupos organizados***

As organizações da sociedade civil, especialmente as que têm um grande número de apoiantes, podem exercer pressão em favor da reforma jurídica urbana. Por exemplo, a Aliança da Terra do Uganda (*Uganda Land Alliance*) – uma aliança de 68 organizações não governamentais e indivíduos constituída em 1995 – exerceu pressão, com grande sucesso, em prol da promulgação de novas leis urbanas que reconhecem os direitos consuetudinários de posse da terra, o registo dos direitos reais das mulheres nas terras no seio das comunidades tradicionais, e o reconhecimento jurídico dos arrendatários de terras *mailo* (terras comunais). No auge da campanha, os membros da aliança estiveram presentes no parlamento todos os dias e tiveram reuniões com deputados e funcionários com regularidade. Sempre que a aliança sentia a necessidade de assim proceder, elaborava cláusulas sobre questões controversas e identificava deputados sensíveis a essas preocupações para os convencer a defender essas cláusulas no parlamento. É mais fácil um legislador concordar com um projecto de lei proveniente de colegas deputados do que oriundo apenas da sociedade civil.<sup>3</sup>

**É NECESSÁRIO PROTEGER O PROCESSO LEGISLATIVO CONTRA OS ABUSOS E CONTRA A EXPLORAÇÃO POR UM ÚNICO GRUPO**

Apesar destas vitórias, as autoridades ugandesas resistiram à mudança, o que atenuou o sucesso da reforma.

É preciso prudência quando um único grupo de interesses defende uma mudança jurídica urbana. É necessário proteger o processo legislativo contra eventuais abusos ou exploração por um único grupo, o que poderá resultar na marginalização dos interesses de outros grupos.

### **Motivações políticas**

A vantagem da reforma jurídica urbana politicamente motivada reside no facto de ser mais provável que o processo seja concluído. As desvantagens da reforma jurídica urbana politicamente motivada são as seguintes:

- **As reformas podem ser apoiadas para fins puramente políticos.** Promover a descentralização do poder para as autarquias locais, por exemplo, poderá beneficiar políticos de certas regiões e colocar em desvantagem aqueles que são oriundos de outras regiões. À medida que os países se vão urbanizando, altera-se a composição dos partidos políticos. Este facto também pode influenciar os motivos subjacentes à reforma jurídica urbana.
- **O empenho político poderá ser atribuído a um único ministro, partido político ou facção num partido.** Nesse caso, à medida que os alinhamentos políticos vão mudando, perde-se o empenho político de reformar. Esta vulnerabilidade sublinha a necessidade de garantir um leque alargado de actores para apoiar qualquer nova lei. Um leque mais alargado também reduz a probabilidade de um único grupo de pressão assumir controlo da reforma e dar prioridade aos interesses desse grupo em detrimento dos interesses do público na lei final.

### **Alteração constitucional**

Por vezes uma alteração constitucional suscita mudanças generalizadas na lei urbana. Isto aplica-se sobretudo quando os poderes dos governos locais mudam, como aconteceu na África do Sul, onde foi necessário que o Tribunal Constitucional resolvesse um problema constitucional persistente – a determinação do que constitui o “ordenamento municipal”- em 2010<sup>4</sup> para dar início à preparação e aprovação da Lei do Ordenamento do Território

e Gestão do Uso da Terra (2013) (*Spatial Planning and Land Use Management Act*), que conduziu a profundas alterações no sistema de ordenamento urbano e regional do país. Antes desta decisão, os governos nacionais, provinciais e locais estavam efectivamente paralisados no que diz respeito ao início das reformas da lei urbana. Assim que houve clareza sobre as funções de cada nível de governo, pôde abordar-se a reforma a sério.<sup>5</sup>

### **Factores accionadores externos**

Os doadores e organizações financeiras internacionais muitas vezes exigem ou encorajam reformas legislativas como pré-condição para concessão de apoio financeiro ou a nível programático. De modo geral, isto significa que existem também fundos disponíveis para apoiar o processo de reforma legislativa, o que frequentemente leva a que o projecto seja dominado por assessores e consultores externos.

Para que tal iniciativa seja bem-sucedida, os assessores e consultores externos precisam de trabalhar em estreita colaboração com os seus homólogos locais, prestando uma atenção especial às práticas locais e ao contexto jurídico e urbano do país. As tensões existentes entre os participantes locais e os estrangeiros podem abrandar o processo da reforma jurídica urbana, resultando na possibilidade de os consultores externos, frustrados pelo que consideram ser a falta de cooperação dos seus homólogos locais, contornarem os processos definidos para o projecto e apelarem directamente a instâncias superiores no seio do governo do país ou da agência financiadora. Esta situação leva a uma quebra de confiança irrevogável que compromete completamente o processo de reforma. Por outro lado, os peritos locais podem ficar exasperados com a relutância mostrada pelos consultores estrangeiros em levar em consideração as complexidades locais. Também eles recorrem por vezes ao apelo a instâncias superiores para se protegerem contra aquilo que consideram ser interferência insensível e irreflectida.

Os factores accionadores externos que não levam em linha de conta as necessidades de todos os actores podem resultar em legislação tendenciosa contra determinado grupo, como demonstra o estudo de caso “O efeito da influência externa nas hipotecas na Tanzânia”.

## Estudo de caso

### O efeito da influência externa nas hipotecas na Tanzânia

**QUANDO A LEI DAS TERRAS** (*Land Act*) da Tanzânia (1999) entrou em vigor em 2001, os bancos do país levantaram objecções à secção relativa à legislação sobre hipotecas, alegando que a lei os impedia de proceder à retoma da terra de um devedor em situação de incumprimento, embora muitas vezes não fosse esse o caso. Uma avaliação crítica da situação indicou que uma explicação mais realista era que poucos mutuários conheciam os seus direitos ao abrigo da lei anterior, enquanto a nova lei os expunha mais claramente. Os bancos transmitiram a sua posição ao Banco Mundial. Em 2002, o presidente do Banco Mundial instou energicamente a Tanzânia a reformar a lei das hipotecas. O governo

tanzaniano concordou. O Procurador-Geral tomou a iniciativa (sem grande consulta com o ministério responsável pela terra, que compreendia plenamente o âmbito da lei das hipotecas) e, em colaboração com advogados sediados em Londres, produziu o que acabaria por ser a Lei das Terras (Alteração), (2004) (*Land Amendment Act*). A firma de Londres sustentou que a sua proposta modernizava a lei das hipotecas na Tanzânia, quando na realidade se baseava na legislação inglesa da Lei do Património de 1925 (*Property Act*), com aditamentos introduzidos em 1970 e 1973. Em contrapartida, a Lei de 1999 tinha-se baseado num Relatório da Comissão Jurídica inglesa de 1991 e num

Relatório da Comissão Jurídica da Nova Zelândia de 1994. A Lei dos Créditos Hipotecários (Disposições Especiais) (2008) (*Mortgage Finance (Special Provisions) Act*), que entrou em vigor quatro anos mais tarde, modificou o equilíbrio entre credor hipotecário (os bancos) e devedor hipotecário (os mutuários) em relação ao incumprimento de forma muito favorável aos bancos. Foram desenvolvidos grandes esforços internacionais no sentido de criar uma situação de desigualdade de tratamento entre credores e devedores hipotecários na Tanzânia, e parece ter havido poucos esforços para proteger as anteriores conquistas face a uma forte influência externa.

## CONSIDERAÇÕES A TER EM CONTA AO INICIAR REFORMAS

As considerações jurídicas que se seguem estabelecem os parâmetros que delimitam aquilo que uma nova lei poderá alcançar:

- A constituição do país
- A capacidade judicial do país
- As tradições jurídicas do país (*common law*, direito civil, direito consuetudinário e direitos híbridos)
- Legislação e decisões existentes.

### A constituição

A constituição de um país é o ponto de partida para a elaboração de qualquer nova lei urbana. Muitas vezes, a dificuldade reside em traduzir disposições constitucionais latas em legislação mais pormenorizada do direito comum. O

quadro constitucional de um país afecta as suas leis urbanas ao determinar:

- Os poderes e funções dos diferentes níveis de governo
- O grau de protecção concedida à propriedade privada
- Até que ponto os direitos socioeconómicos são reconhecidos

### Poderes e funções dos diferentes níveis de governo

A forma como a constituição de um país atribui poderes de governação e gestão urbanas a diversos níveis de governo pode afectar os quadros jurídicos urbanos do país. Alguns países têm dois níveis de governo (nacional e local), enquanto outros têm três (nacional, provincial/regional e local). Em todos os países, cada nível tem os seus próprios poderes e funções.

O poder central é um legado duradouro da administração colonial, embora não seja certamente exclusivo dos antigos países colonizados. Os esforços envidados no sentido de promover a descentralização, frequentemente como parte de programas de ajustamento estrutural provenientes do exterior, têm tido um impacto limitado. A Agenda Habitat de 1996, por exemplo, promoveu a descentralização como condição necessária para aumentar a eficácia da gestão urbana (um apelo que a Nova Agenda Urbana repete em 2016). Contudo, muitos países africanos mantêm um sistema de poder centralizado e, nos casos em que os poderes estão descentralizados, estão muitas vezes sujeitos a restrições tão rígidas que os tornam efectivamente vazios.

Os redactores das novas leis urbanas devem avançar com prudência quando apanhados entre um governo nacional que quer poderes centralizados e autoridades locais, empresas e grupos de cidadãos que pretendem ter poderes de decisão mais fortes. A tensão entre estes grupos reflecte invariavelmente as tensões políticas, económicas e por vezes até culturais mais abrangentes do país.

À medida que os países se vão urbanizando e as populações se deslocam das zonas rurais para as urbanas, surgem mudanças políticas, que dão origem a decisões políticas para promover a urbanização (através de legislação que facilite o desenvolvimento urbano, descentralize a tomada de decisões para as cidades e canalize os fundos públicos para as infra-estruturas urbanas) ou para investir nas zonas rurais (onde o apoio político é visto como mais seguro). Por exemplo, quando a oposição política na Etiópia tomou o controlo da administração de Adis Abeba nas eleições de 2005, o governo central da altura dissolveu efectivamente o governo da cidade e instalou, em vez disso, uma administração “provisória”. De igual modo, em 1983 o presidente queniano, Daniel arap Moi, dissolveu a câmara municipal de Nairobi devido à orientação política escolhida pelos eleitores da cidade. É preciso detectar e compreender a dinâmica política de cada país para que as novas leis urbanas possam fazer face a estas tendências.

Embora os governos nacionais por vezes envidem grandes esforços para subverter a

descentralização de poder, noutros casos é a dificuldade de aplicar reformas administrativas ou de modificar práticas enraizadas que trava o processo. Na Nigéria, por exemplo, o Decreto federal sobre o Planeamento Urbano e Regional (1992, actualizado em 1999) (*Urban and Regional Planning Decree*) introduziu um sistema de planeamento urbano constituído por três vertentes, estabelecendo os respectivos poderes e mecanismos institucionais para o governo federal, estatal e local. No entanto, até 2015 apenas o Estado de Lagos tinha conseguido criar as instituições necessárias para dar efeito às disposições da lei.<sup>6</sup> Em 16 anos, apenas um de 36 estados foi capaz de implementar o novo sistema.

Na África do Sul, houve uma evolução no entendimento da distribuição constitucional das competências em matéria de planeamento entre o governo nacional, provincial e local. Inicialmente, os governos provinciais elaboraram leis de planeamento urbano e regional para regulamentar as decisões municipais sobre o ordenamento do território. À medida que os tribunais foram apontando cada vez mais que os poderes de decisão eram da competência do governo local, o número de projectos de lei emitidos pelo governo provincial foi diminuindo, ao mesmo tempo que o número de normas estatutárias emitidas pela cidade foi aumentando. A forma como a constituição tem sido interpretada determina o grau de uniformidade dos procedimentos jurídicos urbanos em todo o país. Em vez de um conjunto de procedimentos para cada província, há agora – pelo menos em teoria – um conjunto de procedimentos únicos para cada município.<sup>7</sup>

**UM SISTEMA  
COMPLETAMENTE  
CENTRALIZADO OU  
COMPLETAMENTE  
DESCENTRALIZADO NUNCA  
É IDEAL. É NECESSÁRIO  
DIVIDIR OS PODERES, E TER  
OS DIFERENTES NÍVEIS DE  
GOVERNO A VERIFICAREM-  
SE MUTUAMENTE**



Um sistema completamente centralizado ou completamente descentralizado nunca é ideal. Cada país precisa de dividir os poderes entre diferentes níveis de governo, conforme estabelecido por uma série de forças políticas, geográficas e económicas. São raros os casos em que a atribuição de um poder ou função individual inteiramente a um único nível de governo traz qualquer vantagem. O ideal é que os diferentes níveis verifiquem o desempenho uns dos outros, garantindo assim a responsabilização no processo decisório.

#### ***Direitos de propriedade***

No cerne da maioria das áreas do direito urbanístico encontra-se a questão dos direitos de propriedade. Em que medida a lei reconhece e protege os direitos de propriedade privada sobre terra urbana? Até que ponto permite a lei que pessoas ou agregados familiares adquiram a terra que actualmente utilizam ou onde vivem? Que competência tem determinada autoridade governamental para restringir o modo como as pessoas que têm direitos sobre a terra usam essa terra e o que nela constroem?

**HÁ UM RECONHECIMENTO CADA VEZ MAIOR DE UM "CONTINUUM" DE DIREITOS SOBRE A TERRA PARA DIFERENTES TIPOS DE POSSE, DESDE A POSSE FORMAL E BEM DOCUMENTADA ATÉ À POSSE INFORMAL DE GRUPOS OU INDIVÍDUOS**

Os proprietários das terras podem obter um preço de mercado se transmitirem essas terras ou edifícios a outrem? O governo pode atribuir um valor financeiro a terras e edifícios que sirva de base para o cálculo do imposto municipal sobre imóveis? Se as acções do governo conduzirem ao aumento do valor das terras ou edifícios de determinada pessoa, existe margem para as autoridades recuperarem algum desse valor acrescentado?

As respostas a estas perguntas residem na forma como a lei é concebida. Até que ponto o direito urbanístico poderá alcançar os resultados previstos nas políticas depende da forma como a constituição protege os direitos de propriedade.

À medida que os decisores políticos se debatem com a complexidade de direitos de terra e de propriedade nas cidades e em torno delas, há um reconhecimento cada vez maior de um "continuum" de direitos sobre a terra, o que assinala uma mudança do pressuposto que a posse da terra ou direitos sobre a terra é uma relação simples e clara. O "continuum" integra antes "direitos de posse, uns documentados, outros não documentados, uns formais, outros não formais, uns referentes a indivíduos, outros referentes a grupos, incluindo comunidades pastoris e residentes de bairros de lata e outros assentamentos, que tanto podem ser legais como não".<sup>8</sup>

O conceito de um "continuum" de direitos sobre a terra ainda não passou a fazer parte das constituições nacionais, embora esteja a crescer a pressão internacional no sentido de o incluir nas leis urbanas (e outras). Isto é muitas vezes dificultado pela legislação existente que rege a administração de terras. Por exemplo, na Nigéria o Decreto sobre a Ocupação do Solo (1978) (*Land Use Decree*) atribui o controlo da terra urbana aos governos estatais e da terra rural aos governos locais, o que dificulta o reconhecimento de um "continuum", especialmente em zonas de rápida expansão urbana, onde a terra rural está a transformar-se em terra urbana e cada nível de governo preserva ciosamente a sua área de responsabilidade numa tentativa de extrair a máxima vantagem financeira do consequente aumento do preço das terras.

Quando são introduzidas novas leis para fomentar o desenvolvimento de mercados fundiários urbanos eficazes, assume-se com frequência que a nova lei deve incluir títulos de propriedade individual que podem ser comprados e vendidos livremente no mercado aberto. Quando a terra é detida de formas diferentes ao longo do "continuum", uma intervenção jurídica cria mais problemas do que resolve. As novas leis urbanas têm de examinar as diferentes formas de detenção da terra e desenvolver estratégias para cada uma delas, baseadas nas circunstâncias de cada país e reflectindo objectivos políticos globais.

**MUITAS VEZES ESPERA-SE QUE OS REDACTORES DAS LEIS DÊM EXPRESSÃO CONCRETA AOS DIREITOS SOCIOECONÓMICOS EM PAÍSES COM ELEVADOS NÍVEIS DE DESIGUALDADE E REDUZIDA CAPACIDADE DE EXECUÇÃO. NESSES CASOS, OS AVANÇOS PODERÃO TER DE SER CONCRETIZADOS PAULATINAMENTE**

#### ***Direitos socioeconómicos***

A África do Sul foi pioneira na prática de incorporar os direitos socioeconómicos com dimensão urbana na legislação. Os direitos à habitação, ao trabalho e a um ambiente seguro, entre outros, foram incluídos na sua constituição de 1996 e enunciados em legislação específica. Esta tendência continuou nas constituições de outros países, por exemplo, a Constituição do Quênia de 2010 e a Constituição Transitória da República do Sul do Sudão de 2011.

A introdução de direitos socioeconómicos confere uma nova dimensão à lei urbana. No passado, os redactores da legislação urbana tinham de garantir que as novas leis não violavam nem invalidavam os direitos das pessoas.<sup>9</sup> Agora, nos países em que a constituição garante estes direitos, as leis devem dar-lhes uma expressão positiva. São impostas obrigações substanciais e específicas nos órgãos do estado no sentido de as proteger activamente. Isto constitui um desafio para os redactores das leis, que devem dar expressão concreta aos direitos socioeconómicos em países com elevados níveis de desigualdade e reduzida capacidade de execução, dois factores que comprometem a probabilidade de a lei propiciar direitos socioeconómicos.

A definição e protecção dos direitos socioeconómicos através de nova legislação urbana é um processo a longo prazo que apenas pode ser "concretizado paulatinamente", para utilizar uma frase da constituição sul-africana.

## Estudo de caso

### Como as constituições promovem os direitos da mulher em três países

#### AS CONSTITUIÇÕES DA

Tanzânia, do Ruanda e do Uganda têm abordagens completamente diferentes aos direitos da mulher. Este tratamento diferente da discriminação baseada no género cria oportunidades diferentes de promoção dos direitos da mulher por parte de leis urbanas específicas.

A constituição da Tanzânia é ambígua. O artigo 12º refere que "todos os seres humanos são ... todos iguais". O artigo 13º refere que todas as pessoas têm direito, sem discriminação, à protecção e igualdade perante a lei. Contudo, a definição de discriminação não faz qualquer referência à discriminação em função do género.

A constituição do Ruanda é

mais explícita. O Artigo 9º obriga o estado a garantir que "sejam concedidos às mulheres pelo menos 30 por cento dos cargos em órgãos de decisão". O Artigo 11º diz que a discriminação baseada no "sexo ... ou qualquer outra forma de discriminação é proibida e punível por lei", enquanto o Artigo 29º prevê que "todas as pessoas têm direito à propriedade privada". O Artigo 185º cria um gabinete cujas funções incluem a "monitorização do cumprimento dos indicadores do género do programa para assegurar a igualdade do género".

A constituição do Uganda vai mais longe. O Artigo 33º não só estipula que as mulheres "devem ter o direito a tratamento igual ao dos

homens e que esse direito deve incluir oportunidades iguais nas actividades políticas, económicas e sociais" mas também consagra o direito à acção afirmativa com o objectivo de corrigir os desequilíbrios criados pela história, tradição ou costume. Termina com a proibição de todas as leis e costumes que sejam contra o bem-estar ou os interesses das mulheres.

Do ponto de vista prático, a elaboração de leis sobre a posse da terra com referência específica aos direitos das mulheres seria mais difícil na Tanzânia do que no Uganda. Neste último país, a lei não só proíbe a discriminação baseada no género como vai mais longe e capacita o estado a pôr em prática a acção afirmativa baseada no género.



## Capacidade e independência judiciais

O princípio da separação de poderes entre os ramos executivo, legislativo e judicial (em que o ramo legislativo elabora as leis, o executivo as aplica e o judicial garante que essa aplicação é realizada de forma justa e segundo a lei) está muitas vezes ausente nos países africanos. É mais frequente encontrar um sector judicial que é fortemente influenciado – e até intimidado – pelo ramo executivo do que um sector judicial que é independente e capaz de defender a sua interpretação da lei. Há exemplos de juízes que fazem o seu trabalho com coragem face à intimidação e ameaças, mas são excepções.

**DEVE EVITAR-SE CONCEDER PODERES DISCRICIONÁRIOS ILIMITADOS AOS JUÍZES, O QUE DÁ AZO A INTERFERÊNCIAS ALHEIAS**

Isto tem importantes implicações para a forma como se elabora as leis urbanas. Sempre que possível, há que ter cuidado para evitar colocar os juízes (ou magistrados ou tribunais baseados no direito consuetudinário) numa posição em que podem exercer um poder discricionário ilimitado, o que cria oportunidades de interferências alheias nas decisões. Por exemplo, devem evitar-se as frases abertas como “salvo outra interpretação imposta pelo contexto”; os redactores da lei devem antes levar em conta o contexto quando concebem esse conjunto de regras e de instrumentos. Obviamente que ninguém deseja um sistema jurídico urbano rígido e pouco flexível. É necessário que a autoridade competente possa exercer um certo nível de discricção. O objectivo é encontrar um meio termo que permita um certo grau de discricionariade, mas exclua frases que concedam aos oficiais de justiça a responsabilidade de tomar decisões técnicas, pois isto torna-os vulneráveis a influências alheias indevidas e até a suborno.

Os funcionários judiciais tendem a ser oriundos da classe socioeconómica privilegiada. Têm invariavelmente formação profissional e

bons rendimentos. Quando procedem ao julgamento de problemas jurídicos urbanos como despejos ou litígios entre senhorios e inquilinos, a lente através da qual olham para a questão poderá nem sempre ser objectiva. Quando uma lei é concebida para efectuar uma alteração substancial na maneira como o mercado fundiário urbano de uma cidade funciona, os juízes podem – consciente ou inconscientemente – levar em linha de conta o seu interesse pessoal nesse mercado antes de tomarem uma decisão. Para restringir essas oportunidades, a lei deve ser explícita quanto às suas intenções.

## Common law, direito civil, direito consuetudinário e direitos híbridos

Alguns países seguem a tradição do *common law* enquanto outros seguem a tradição do direito civil, havendo muitas variantes nessa clivagem. Em muitos países, a distinção entre direito civil e direito consuetudinário está a esbater-se, e as características partilhadas muitas vezes eclipsam as diferenças.<sup>10</sup> Independentemente da tradição jurídica de base do país, a difícil questão com que se confrontam, cada vez mais, os redactores das leis urbanas é a coexistência do direito formal com o direito consuetudinário indígena que normalmente é aplicado por autoridades tradicionais, por vezes através de tribunais tradicionais ou tribunais baseados no direito consuetudinário. Muitas cidades estão a expandir-se para zonas onde o direito consuetudinário rege a posse e o uso da terra. O direito consuetudinário regulamenta também aspectos do direito da família – especialmente as relações entre homens e mulheres e as questões de sucessão – que afectam directamente a terra e a propriedade urbanas.

A interface entre o direito formal e o consuetudinário é mais óbvia nas zonas periurbanas, mas surge igualmente nos assentamentos informais onde, na ausência de legislação aplicável, os habitantes adaptaram elementos do direito consuetudinário para formar leis “não-convencionais” contemporâneas. Estas leis desenvolveram-se “a partir de uma variedade de concessões que funcionam na prática. Existem diferentes soluções jurídicas que se encontram à margem da ordem do estado ou que com esta estão em concorrência, pelo que, na maioria dos casos, se torna necessário que o estado abdique a favor desses sistemas alternativos”.<sup>11</sup>

Como reformadores jurídicos urbanos, não podemos simplesmente conceber uma nova disposição legislativa que se insira no quadro da legislação existente. Nem podemos estabelecer limites que distinguem entre a aplicação do direito “alternativo e informal” ou consuetudinário por um lado e o direito estatutário por outro. Precisamos de encontrar soluções jurídicas que funcionam em todas as partes das nossas cidades. Salvatore Mancuso, professor de direito na Universidade da Cidade do Cabo na África do Sul, pergunta se “o problema da eficácia da lei em África e o problema do fosso entre o direito formal e o informal pode ser resolvido através do direito escrito ou se chegou a altura de encontrar soluções que tenham em conta o facto de a experiência africana ser singular e bem diferente da experiência noutras partes do mundo”.<sup>12</sup> Trata-se de uma questão hipotética porque o direito “escrito” é o meio que os governos terão sempre de usar. Todavia, serve para lembrar que qualquer lei que não tenha em conta o direito “alternativo e informal” não alcançará resultados jurídicos urbanos satisfatórios.

A forma como a constituição de um país enquadra os poderes das autoridades tradicionais e o estatuto que atribui ao direito consuetudinário afecta o direito urbanístico, especialmente nas zonas periurbanas, onde as cidades em expansão invadem as zonas que historicamente estiveram sob a custódia das autoridades tradicionais. À medida que a cidade se vai expandindo, o direito estatutário expande-se com ela, resultando com frequência em confrontos entre as autoridades locais e as autoridades tradicionais. Este conflito é o

reflexo de um conjunto de tensões mais vastas no país e deve ser tratado com cuidado.

Tal como acontece com todos os tipos de direito, também o direito consuetudinário evolui. Nas zonas periurbanas ou recentemente urbanizadas, surgem formas híbridas de regulamentação local, que recorre tanto ao direito consuetudinário como ao estatutário. Isto serve de exemplo positivo a seguir quando se procede à revisão da legislação urbana.

### Legislação existente e decisões tomadas

As novas leis urbanas devem ser coerentes com a legislação existente (no caso dos países com direito civil) e tanto com a legislação existente como com as decisões do Supremo Tribunal (no caso dos países com *common law*).

Assegurar a coerência com a legislação existente constitui um desafio enorme. Nem sempre existe um acervo de todas as leis actualmente em vigor e, quando elas podem ser localizadas, nem sempre incluem eventuais alterações. Embora os países avancem para um maior acesso em linha à legislação, tal acesso continua a ser pouco habitual.

Nos casos em que existe acesso em linha, este acesso está muitas vezes desactualizado. Um exemplo de um país que desenvolveu os seus próprios recursos em linha é o Uganda, onde o *website* do Instituto de Informação Jurídica do Uganda - [www.ulii.org](http://www.ulii.org) - é uma ferramenta útil. Uma dificuldade acrescida nos países da *common law* é o facto de ser necessário

## Estudo de caso

### Leis consuetudinárias ditam ocupação urbana em Luanda

**EM LUANDA, A CAPITAL DE** Angola, 86 por cento dos moradores urbanos ocupam terra através de documentos de propriedade não oficiais. Menos de 10 por cento dos agregados familiares possuem documentação oficial para comprovar a propriedade da terra. Luanda – que actualmente alberga mais de

7 milhões de pessoas – deverá tornar-se uma das maiores cidades do continente, com uma população prevista em mais de 10 milhões de pessoas até 2030. Embora a relativamente recente Lei de Terras (2004) preveja a integração das regras consuetudinárias sobre a posse da terra no sistema formal, ainda não foram desenvolvidos os

regulamentos para aplicar tal integração e continua a aumentar o número de agregados familiares afectados pela incerteza.

Luanda é um exemplo claro da importância de conceber e aplicar quadros jurídicos que reúnam os aspectos consuetudinários e os mais formais para criar novas disposições legais viáveis.

definir qual a abordagem interpretativa dos tribunais relativamente à legislação existente. É igualmente difícil o acesso aos acórdãos dos tribunais – as Colectâneas de Jurisprudência. Por outro lado, devido ao facto de tantas leis estarem a ser objecto de revisão, nunca se pode ter a certeza se a versão de determinada lei que por ventura esteja a ser revista será ainda igual quando a “sua” lei (a lei que você está a redigir) entrar em vigor.

É importante ser-se pragmático quando surgem estes obstáculos. Não é solução deixar-se a lei em que se está a trabalhar em suspenso enquanto se procura obter clareza sobre o estado da legislação. Nem é solução inserir uma disposição no fim da lei declarando que prevalecerá sobre qualquer outra lei que com ela seja incompatível. Tal abordagem irá antagonizar os funcionários de outros departamentos ou ministérios, aumentando o desafio da cooperação inter-departamental e inter-sectorial no seio do governo, e poderá dar origem a resultados danosos e não intencionais. Também cria incerteza jurídica generalizada, que é precisamente o que se está a tentar resolver.

A Lei de Facilitação da Promoção Imobiliária da África do Sul (1995) (*Development Facilitation Act*) é um bom exemplo do que se descreveu anteriormente. Para acelerar as aprovações de construção de edifícios ou de implementação nos terrenos de infra-estruturas, um órgão jurisdicional responsável pelo ordenamento do território podia simplesmente ignorar outras leis, incluindo regulamentos de gestão ambiental. Os promotores imobiliários exploraram ao máximo esta situação, levando à aprovação de numerosos pedidos de construção inapropriados. Por fim, o Tribunal Constitucional revogou a lei em 2010 devido ao facto de ser inconstitucional, mas só depois de muitos projectos imobiliários terem

beneficiado da incerteza jurídica que este tipo de “disposição derogatória” criou.

A interacção com os diversos actores pode ajudar a identificar aspectos da área que deve ser regulamentada que poderão ser afectados pela nova legislação. Para além disso, a única solução viável é avaliar a série de possíveis intersecções com outras leis e ver se a nova lei proposta se enquadra de modo geral nos quadros jurídicos existentes.

Esta situação exige uma avaliação pautada por critérios de bom senso dos seguintes aspectos:

- Quais serão as implicações em caso de uma eventual incoerência com uma lei existente.
- Se essa incoerência tornaria impossível a implementação.
- Se seria possível ajustar a redacção de determinada disposição de modo a permitir a leitura conjunta e coerente de diferentes disposições.

Qualquer nova lei urbana precisa de ser implementada em harmonia com outras leis ao mesmo tempo que executa as novas propostas políticas. Certos aspectos de uma nova lei carecem de ser verificados de forma mais atenta no que diz respeito à sua aplicabilidade e potenciais conflitos com as leis existentes. Quaisquer áreas onde haja conflitos concretos precisam de ser identificadas e claramente comunicadas aos dirigentes políticos relevantes. O objectivo desta iniciativa é assegurar a conformidade com a legislação vigente. Dito isto, garantir que todas as disposições estejam em consonância com a legislação existente é um objectivo demasiado difícil de concretizar na maioria dos países africanos, pelo menos no futuro próximo, simplesmente porque é impossível determinar o que diz a lei existente.

## Recurso

### Instituto de Informação Jurídica da África Austral

**O INSTITUTO DE INFORMAÇÃO** jurídica da África Austral (SAFLII) publica um banco de dados em linha e pesquisável em [www.saflii.org](http://www.saflii.org) que inclui a jurisprudência, algumas revistas

jurídicas e alguma legislação de 16 países africanos (África do Sul, Angola, Botswana, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Quénia, Seychelles, Suazilândia, Tanzânia,

Uganda, Zâmbia e Zimbábwe). O banco de dados continua a crescer, mas já oferece um recurso valioso para os redactores de leis nos países da África Austral e Oriental.

# A importância de consultas abrangentes com os actores



**MUITAS VEZES AS INTERVENÇÕES JURÍDICAS URBANAS FRACASSAM POR NÃO TER HAVIDO DEBATES SUFICIENTES QUER COM AS PARTES QUE SERÃO AFECTADAS POR UMA NOVA LEI QUER COM OS FUNCIONÁRIOS E POLÍTICOS QUE SERÃO RESPONSÁVEIS POR A APLICAR**

**É** um erro presumir que as intervenções jurídicas urbanas são de natureza tão técnica que é melhor que sejam concebidas por peritos técnicos e jurídicos que trabalham isoladamente. Nada poderia estar mais longe da verdade. Muitas vezes as intervenções jurídicas urbanas fracassam por não ter havido debates suficientes quer com as partes que serão afectadas por uma nova lei (agregados familiares, empresas e organizações que os representam) quer com os funcionários e os políticos que serão responsáveis por a aplicar.

Proceder a consultas é a única forma que permite a uma equipa de elaboração de leis determinar o contexto em que a lei proposta irá ser aplicada. As consultas oferecem clareza sobre os seguintes aspectos:

- As pressões sociais, económicas e ambientais no âmbito das quais a lei vai ser aplicada ao mesmo tempo que também irá modelar.
- Os interesses relativos de pessoas e instituições diferentes que serão afectados pela nova lei.
- A disponibilidade de informações nas quais os redactores das leis podem basear as suas recomendações.

A chave de uma consulta eficaz dos actores é a comunicação clara e consistente. Embora a responsabilidade por essa comunicação recaia sobre as autoridades responsáveis por reformar a lei, essa tarefa pode ser facilitada

por uma cobertura mediática feita com regularidade e assente em informações claras e precisas.

Os actores apenas podem defender os seus interesses se forem mantidos a par do processo de elaboração da lei. A melhor forma de o fazer é a seguinte:

- Emitir informações actualizadas com regularidade numa variedade de plataformas de comunicação, recorrendo a linguagem simples que os actores possam compreender.
- Garantir que haja reuniões regulares que permitam consultas entre os actores e a equipa de elaboração da lei.
- Ter funcionários bem informados disponíveis para responder a perguntas e facultar documentos ao público quando necessário.
- Manter um registo das preocupações que os actores forem levantando e do tratamento que a equipa de elaboração tem dado a essas preocupações.

## **PRINCIPAIS GRUPOS DE ACTORES**

### **Actores que serão afectados**

Haverá sempre um vasto leque de actores no direito urbanístico. Haverá sempre certos grupos que, directa ou indirectamente, beneficiam de uma nova lei, e aqueles que, directa ou indirectamente, acarretam perdas – sejam estas de ordem financeira ou política – devido a essa lei. Haverá sempre grupos de indivíduos que respeitam a lei e outros grupos de indivíduos que presentemente actuam à margem da lei. Para ter a certeza que todos os possíveis actores são consultados quando se elabora uma nova lei urbana, deverá elaborar-se uma lista com os nomes de todas as possíveis partes interessadas e definir uma estratégia de comunicação para cada grupo.

Idealmente, todos os grupos de interesses devem ter os seus próprios assessores jurídicos. É mais provável que isto aconteça com promotores imobiliários e proprietários fundiários do que com organizações locais ou organizações não governamentais.

É fundamental que os funcionários estejam dispostos e sejam capazes de prestar apoio adicional aos grupos desfavorecidos, concedendo até tempo adicional para comentários caso necessário, ao mesmo tempo que valorizam e respeitam as contribuições dos grupos com mais recursos.

Haverá sempre intervenientes que querem bloquear uma nova lei urbana pelos mais variados motivos. Contudo, tais actores, ou os seus motivos, nem sempre são imediatamente evidentes. Por vezes podem optar por guardar silêncio sobre a sua oposição, sabendo que poderão vir a exercer pressão política ou financeira mais tarde para alcançarem os seus objectivos. É importante levar em conta o leque de possíveis fontes de oposição no início do processo de elaboração de leis, e desenvolver estratégias para as gerir.

Estas estratégias podem implicar a obtenção de apoio de políticos e de outros actores interessados, ou pode implicar transigir em alguns aspectos da lei proposta. É inútil esperar que a lei - talvez através de uma redacção inteligente - acabe por ultrapassar a obstrução proveniente dos quadrantes influentes, especialmente quando estes quadrantes são política ou financeiramente poderosos. As estruturas responsáveis por implementar uma nova lei são, em geral, demasiado vulneráveis para resistirem à pressão de interesses poderosos. Mais vale conceber uma lei urbana que seja viável, muito embora sirva objectivos menos ambiciosos, do que o contrário.

Por vezes os grupos que não se manifestaram começam a levantar objecções a uma nova lei urbana só depois de as respectivas cláusulas serem consolidadas. Por exemplo, as autoridades tradicionais podem não considerar uma lei de planeamento urbano relevante para os seus interesses até verem que a lei tem por objectivo regulamentar o uso da terra nas zonas periurbanas que essas autoridades tradicionais consideram como estando sob a sua jurisdição. Nessa altura fazem sentir a sua presença, explorando plenamente a sua influência política de uma forma que fundamentalmente perturba o processo legislativo. De igual modo, os promotores imobiliários para o comércio podem esperar que surja uma ameaça efectiva aos seus interesses antes de se

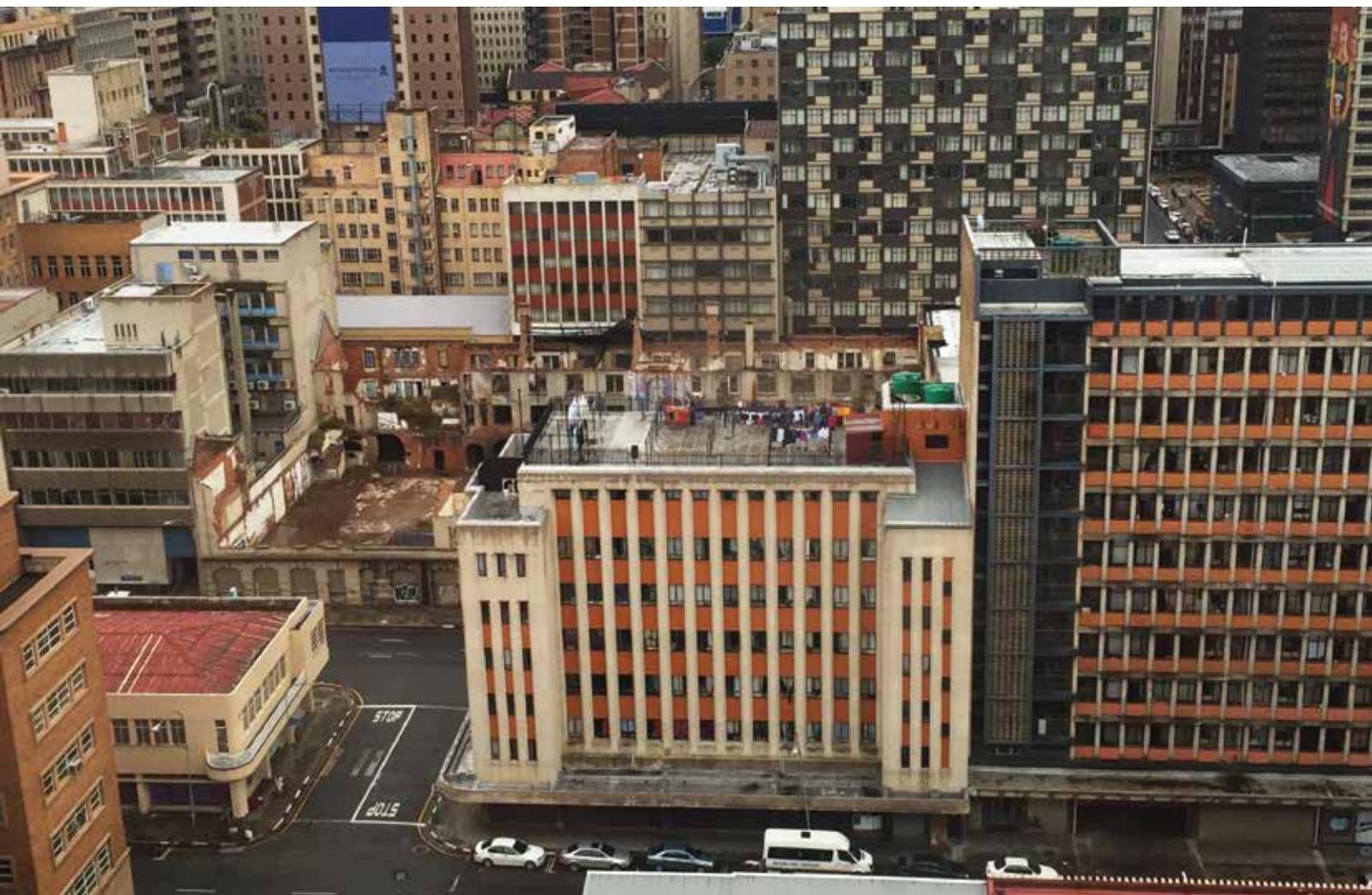
envolverem em táticas obstrutivas. Podem esperar, por exemplo, para ver quais são as formas permitidas de financiamento de infra-estruturas para novos projectos imobiliários antes de utilizarem a sua influência política para proteger os seus interesses.

Sempre que for possível elaborar uma nova lei tendo em consideração as preocupações de um oponente sem alterar fundamentalmente a intenção e o efeito da lei, isso deverá ser feito de forma aberta e transparente. Caso não seja possível levar em consideração essas preocupações, a melhor abordagem é uma resposta estratégica fundamentada em argumentos técnicos justificáveis. Aqui, a prática de identificar e avaliar diferentes opções legislativas (ver "Apresentar três opções jurídicas", pág. 40) dá frutos visto que fornece a base para a defesa (ou oposição) das diferentes maneiras como uma nova lei poderá resolver um problema. O recurso a um conjunto de opções conhecidas obriga os oponentes a serem rigorosos nos seus argumentos em vez de dependerem da retórica ou do peso político. No entanto, haverá alturas em que os argumentos técnicos são insuficientes - talvez porque os oponentes estão excepcionalmente bem relacionados com o governo ou com o sector empresarial - e então é preciso levar a luta para a arena política. Neste caso, após informar os políticos sobre a questão tão cabalmente quanto possível, é prudente que a equipa de redacção se distancie um pouco da situação e deixe os políticos resolver o conflito.

### **Actores que aplicarão a nova legislação**

Os responsáveis pela aplicação da lei são as pessoas que trabalham nos departamentos governamentais, na interface entre o público e os políticos. Muitas vezes trabalham sob pressão em escritórios com falta de pessoal. Apesar disso, frequentemente estão muito empenhados no seu trabalho e valorizam a oportunidade de expressarem os seus pontos de vista.

Os responsáveis pela aplicação da lei podem explicar como é que o sistema actual funciona na prática. É importante encontrar formas de falar com os responsáveis pela aplicação da lei sem a presença dos seus superiores, porque os dois grupos podem exprimir opiniões diferentes sobre o que é (e não é) possível, e o que a lei devia resolver ou evitar.



**É IMPORTANTE ENCONTRAR FORMAS DE FALAR COM OS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI SEM A PRESENÇA DOS SEUS SUPERIORES, PORQUE OS DOIS GRUPOS PODEM EXPRESSAR OPINIÕES DIFERENTES SOBRE O QUE É (E NÃO É) POSSÍVEL, E O QUE É QUE A LEI DEVEIA RESOLVER OU EVITAR**

É crucial estabelecer uma boa relação com os responsáveis pela aplicação da lei assente numa relação de confiança. Deve dar-se-lhes o máximo de oportunidades para exprimirem as suas opiniões e partilharem as suas experiências de trabalho com a legislação em vigor. Deve explicar-se-lhes o que o processo da reforma da lei urbana pretende alcançar e as questões

em jogo. Examine com eles passo por passo as diferentes opções legislativas a fim de apurar qual delas tem a maior probabilidade de ser aceite por esses responsáveis. Isto contribuirá para os fazer sentir que investiram no resultado do processo. É preciso que acreditem que a sua experiência diária vai melhorar com a nova lei. Os responsáveis pela aplicação da lei têm as informações necessárias que permitem criar um sistema funcional. Sabem, por exemplo, quanto tempo um funcionário precisa para tramitar determinado procedimento, situação que permite que os responsáveis pela aplicação da lei calculem quantos funcionários seriam necessários para tramitar um procedimento semelhante. Isto pode ajudar a determinar se o funcionalismo público tem a capacidade para implementar eficazmente o novo sistema introduzido através da nova legislação. Convém não esquecer que, em qualquer órgão, os diferentes grupos têm diferentes agendas ocultas. Os administradores, por exemplo, podem querer retratar um processo específico como sendo extremamente moroso, ao passo que no mesmo órgão, os seus superiores poderão ter interesse em apresentá-lo como

sendo muito rápido. É por todas estas razões que se torna importante interagir com os diferentes grupos que compõem um organismo público ou uma administração municipal.

Muitas modalidades jurídicas informais estabelecidas a nível local são executadas por indivíduos que não são funcionários públicos. Podem ser mecanismos relativos à gestão da recolha de lixo num assentamento informal ou regras em matéria de transacções imobiliárias em zonas periurbanas. Por vezes funcionam com aprovação oficial, outras vezes não. Por vezes são eficazes, outras vezes não. Nos casos em que a capacidade do estado for fraca, uma nova lei pode identificar oportunidades para que a aplicação da nova legislação seja feita por este tipo de interveniente não estatal. Todavia, ao conceder este tipo de competências a um interveniente não estatal, a lei deve igualmente procurar impor padrões de desempenho e assegurar que o mau desempenho ou o abuso de poder sejam punidos. Não se trata de uma abordagem que se enquadra perfeitamente no conceito tradicional de implementação legislativa, mas é uma abordagem que se deve adoptar no futuro na configuração das leis urbanas.

## Políticos

Em muitos países, não existe uma nítida separação entre a classe política e os funcionários públicos. Os funcionários públicos podem ser removidos do seu gabinete e nomeados ministros; os ministros podem ser reafectados para chefiar organismos “não políticos”. Num país onde os interesses burocráticos e os interesses políticos se confundem, as considerações políticas afectam directamente os funcionários superiores que trabalham na redacção de uma nova lei urbana. Num país com uma burocracia mais independente, as considerações técnicas podem ser alvo de maior atenção antes de serem absorvidas na esfera política.

É também necessário gerir as tensões entre os políticos e os tecnocratas envolvidos no processo de elaboração de leis. Os políticos podem considerar a proposta de um perito técnico como sendo demasiado arriscada, como não sendo suficientemente a favor dos pobres ou como sendo ideologicamente inaceitável. Ao mesmo tempo, os peritos

técnicos podem considerar que aquilo que os políticos pretendem é inexecutável em termos práticos, demasiado dispendioso ou demasiado protector dos interesses políticos dos partidos e dos interesses das elites. Dito isto, e em última análise, qualquer lei deve contar com apoio político, pelo que as considerações políticas não podem ser liminarmente rejeitadas.

O reconhecimento e a resolução frontal destas tensões são cruciais para produzir leis viáveis. Deve ser dada a todas as partes a oportunidade de defenderem a sua posição. Elas devem estar preparadas para fornecerem provas relativamente às suas propostas. Esta é a única maneira de garantir que as tensões entre as considerações técnicas e as políticas possam ser resolvidas de forma construtiva.

Quando se discutem as reformas jurídicas urbanas com políticos, devem envidar-se todos os esforços no sentido de garantir que:

- O processo de reforma é suficientemente transparente e sólido para que os conflitos sejam debatidos abertamente.
- A discussão se baseia nas informações reais disponíveis.
- Os decisores políticos são informados dos problemas técnicos antes de tomar qualquer decisão.
- O resultado do processo da reforma é justo em termos administrativos e aplicável em termos práticos.

Garantir a consecução destes objectivos exige uma comunicação clara e aberta entre os redactores das leis e os políticos relevantes, algo que requer que cada uma das partes esteja empenhada em ouvir a outra parte, respeitar os pontos de vista da outra parte e partilhar opiniões e ideias em vez de as sonegar.

## CONSIDERAÇÕES NAS CONSULTAS COM OS ACTORES SOCIAIS

A abordagem adoptada nas consultas com os actores sociais implica a elaboração de uma proposta legislativa, a circulação dessa mesma proposta entre os actores sociais para auscultar as suas opiniões, a realização de

*workshops* ou de reuniões onde a proposta legislativa é apresentada oralmente, e a recolha de comentários escritos.

Esta abordagem parece lógica e viável, mas raramente é assim que evoluem os acontecimentos. Durante o processo de consulta do projecto de lei sobre o Planeamento Urbano e Regional da Zâmbia (*Urban and Regional Planning Bill*), por exemplo, só duas contribuições escritas foram recebidas em relação ao projecto de lei durante um período de dois anos, período esse em que se realizaram numerosos *workshops* em todo o país. Dessas duas contribuições, uma delas era proveniente do ministério que contratara a equipa que redigiu o projecto de lei, pelo que nem sequer devia ter sido contada como comentário de um interveniente externo.<sup>13</sup> Como consequência, a equipa de elaboração de leis achou que “no final de um processo exaustivo e abrangente ... as difíceis questões de fundo identificadas no início continuavam por resolver”.<sup>14</sup>

**SE NÃO SE DISCUTIREM AS QUESTÕES DIFÍCEIS E CONTROVERSAS DURANTE A FASE DAS CONSULTAS, É POUCO PROVÁVEL QUE SEJAM RESOLVIDAS COM ÊXITO NA LEI**

Se não se discutirem as questões difíceis e controversas durante a fase das consultas, é pouco provável que sejam resolvidas com êxito na lei. A lei não terá então o resultado desejado, uma vez que o processo de elaboração da lei não enfrentou adequadamente os problemas difíceis. Quanto menos problemas surgirem durante o processo de elaboração da lei, mais fácil será chegar a acordo quanto ao conteúdo da nova lei. Isto proporciona um falso sentido de missão bem cumprida, pois um processo consultivo débil abre caminho para a criação de uma lei demasiado vaga e fraca para alcançar os efeitos pretendidos.

### **A fiabilidade das fontes**

O processo consultivo pretende recolher

dados sobre os quais a equipa de elaboração de leis possa basear as suas recomendações finais. Para isto, não basta lançar simplesmente um convite à apresentação de comentários. Para minimizar a dependência da equipa em relatos de casos pontuais ou nas opiniões de um pequeno grupo de actores interessados, a equipa de elaboração de leis precisa de:

- Procurar activamente identificar um amplo leque de pessoas que poderão ter opiniões úteis sobre diferentes opções de leis a fim de limitar a possibilidade de certos interesses se imporem em detrimento dos interesses de grupos que se manifestam menos.
- Empregar técnicas de comunicação diferentes e inovadoras com vista a aumentar o conhecimento das pessoas sobre as questões para poderem realmente participar no processo.
- Usar línguas locais quando necessário.
- Dialogar activamente com partes interessadas, a nível individual ou em grupos.<sup>15</sup>

É necessário um esforço especial para que as pessoas que actualmente vivem ou actuam à margem da lei sejam consultadas. Na maior parte das cidades, estas pessoas constituem a maioria da população urbana, pelo que não vale a pena pensar na consulta como uma excepção: deverá ser a norma. Não se pode partir do princípio que todos os indivíduos que têm de ser consultados num processo de consulta pública vivem numa zona formalmente desenvolvida – com uma morada, por exemplo – e que estão, portanto, integrados nos sistemas formais de administração e gestão da cidade, pois tal pressuposto levaria a que a maioria dos moradores urbanos, que vivem fora destes sistemas, ficassem excluídos.

Uma proposta de lei precisa de abranger o maior número possível de pessoas. Ao fazê-lo, precisa de considerar factores que determinam se estas pessoas optariam por participar no novo quadro jurídico ou não. Esses factores incluem a sua posição financeira e direitos de propriedade. Trata-se de factores delicados para qualquer

pessoa em qualquer parte do mundo, mas particularmente para pessoas que vivam em circunstâncias socialmente vulneráveis e que estejam desesperadas em termos financeiros. O verdadeiro teste para qualquer processo de consulta em matéria de leis urbanas é saber se as pessoas que se encontram nesta posição vulnerável se sentem tranquilizadas que a sua participação nas consultas não as exporá a riscos adicionais e, não menos importante, se as inovações propostas irão fortalecer a sua posição financeira, os seus direitos de propriedade ou o seu estatuto na comunidade, ou não.

Ao encetar-se a consulta com os diferentes actores no início do processo de redacção das leis, é importante verificar e voltar a verificar as diferentes opiniões apresentadas.

Pessoas e grupos diferentes têm motivos diferentes para querer que algumas partes de uma lei existente mudem e que outras partes se mantenham. É necessário estar atento ao risco de deturpações e nunca ter receio de colocar (e voltar a colocar) perguntas difíceis, por mais poderosa que seja a voz ou por mais confiante que seja a forma como determinada opinião é emitida. Por vezes são as opiniões com o maior e mais ousado poder reivindicativo que mais carecem de um exame minucioso.

Uma possível área de deturpação envolve as avaliações da capacidade para implementar as leis propostas. Muitas vezes, quer quando os funcionários dizem que existem recursos adequados para a implementação, quer quando informam que há falta de recursos, é porque têm agendas ocultas. Algumas pessoas podem querer utilizar o processo da reforma legislativa para servir de motivação para a afectação de mais recursos humanos ou financeiros para a sua unidade. Outras podem pretender criar a impressão de que a sua unidade está a funcionar de modo ideal porque não querem chamar a atenção para o seu trabalho, o que poderia vir a revelar que estão a explorar o sistema vigente para fins corruptos. Num e noutro caso, é importante localizar os orçamentos departamentais, as estruturas organizacionais e os relatórios anuais para cotejamento e verificação das afirmações

feitas. Por vezes basta apenas bom senso para verificar as afirmações de um interveniente. De qualquer forma, é sempre aconselhável obter documentos oficiais que confirmem ou rebatem os argumentos a favor ou contra as propostas contempladas.

### **Quando publicar um projecto de lei**

As disposições circunstanciadas de uma nova lei indicam a forma como a lei vai funcionar na prática. Os actores sociais estão geralmente interessados em ter acesso ao texto das propostas de lei sempre que possível, mas as equipas de redacção frequentemente mantêm as versões de trabalho fora do domínio público. Às vezes as equipas consideram que as questões são demasiado técnicas para serem compreendidas por leigos ou pessoas não envolvidas no processo. Por vezes essas equipas preocupam-se com a possibilidade de terem deixado escapar uma questão importante. Talvez saibam que as disposições serão impopulares e esperem adiar a reacção negativa que provavelmente se seguirá à publicação da proposta.

### **A DECISÃO SOBRE QUANDO DISPONIBILIZAR UM PROJECTO DE LEI PARA COMENTÁRIO IMPLICA SEMPRE UM CERTO RISCO**

A decisão sobre quando disponibilizar um projecto de lei para comentário implica sempre um certo risco. Por exemplo, se o novo projecto de lei sugerir que um determinado tipo de regime de posse da terra se tornará mais forte, isso pode criar a expectativa junto das populações que neste momento usufruem deste tipo de posse que a sua posição vai melhorar. Tal expectativa pode levá-las a incorrer em dívida de forma imprudente que de outra forma não teriam incorrido. Outras pessoas podem ser motivadas a adquirir terra de forma especulativa na esperança de obter um lucro excepcional depois de a lei entrar em vigor. Estes resultados minam o processo de reforma da lei a longo prazo e salientam a importância de reflectir sobre os possíveis

efeitos de disposições novas ou propostas para não serem accionados resultados indesejados antes ou depois de a lei entrar em vigor.

Por outro lado, manter os novos projectos de lei secretos levanta suspeitas e alimenta teorias de conspiração. Por exemplo, os vereadores municipais que suspeitam que uma nova lei urbana vai reduzir os seus poderes podem exercer pressão sobre a equipa de redacção de leis para ter acesso ao projecto de lei prematuramente ou para encontrar formas de influenciar ou terminar esse processo de redacção. Independentemente daquilo que, em última análise, a lei disser, persistirá a hostilidade relativamente a ela e os esforços de implementação serão prejudicados. É sempre tentador limitar as contribuições dos actores sociais na esperança que isso mantenha a equipa de redacção concentrada. Muitas vezes a identificação e resolução de tensões internas constituem um desafio suficiente, e poderá parecer sensato manter os debates a nível interno. Contudo, essa abordagem não é muito frutífera. Quanto mais fechada em si mesmo estiver uma equipa, maior a probabilidade de lhe escaparem detalhes importantes e menor a probabilidade de os actores sociais reconhecerem a legitimidade da lei daí decorrente.

## Métodos de comunicação

### Reuniões

As formas de comunicação mais tradicionais são frequentemente as mais eficazes. As reuniões e os *workshops* onde as ideias subjacentes a uma nova lei urbana são apresentadas claramente, para fomentar o debate e a análise aberta do que poderão ser as implicações práticas da nova lei, terão sempre um papel central em qualquer estratégia de comunicação.

Estas reuniões precisam de ser cuidadosamente planeadas. Não adianta organizar uma enorme reunião pública em que qualquer pessoa pode participar. Se a reunião for demasiado grande, torna-se impossível discutir adequadamente as questões mais complexas e detalhadas subjacentes ao novo regime jurídico urbano. Devem antes ser organizadas diferentes reuniões para diferentes grupos de interesse, com um programa específico e adaptado aos interesses e à capacidade desses grupos. Os

membros do governo local constituem uma categoria importante de actores-chave a ter em mente quando se pretende organizar uma reunião. Contudo, mesmo dentro desta categoria de actores, há vários sub-grupos com interesses diferentes uns dos outros. Por exemplo, os interesses dos administradores de cidades grandes, por vezes verdadeiras megalópoles, serão diferentes dos interesses dos administradores de cidades secundárias e mais pequenas. As cidades no litoral também levantam preocupações diferentes das cidades do interior, tal como as regiões que registam um rápido crescimento económico diferem das regiões em crise financeira. Por vezes até diferentes identidades culturais ou religiosas afectam as preocupações dos vários actores.

Também os promotores imobiliários constituem uma categoria de intervenientes com variados interesses. É importante consultar este grupo através de reuniões em vez de correspondência escrita, embora congregá-los numa única sala para debate raramente seja produtivo. Têm pouco interesse em partilhar as suas respectivas experiências ou ideias com concorrentes, pelo que é pouco provável que uma assembleia geral produza conclusões ou perspectivas úteis. A abordagem a utilizar com os promotores imobiliários precisa de ser mais selectiva. A abordagem usada dependerá da forma como o sector da promoção imobiliária funciona no país. Nalguns casos, há um punhado de promotores muito poderosos, sendo suficiente realizar-se uma reunião com cada um deles. Nos casos em que houver uma série de promotores de menor dimensão, poderá ser útil agrupar na mesma reunião firmas que não actuam na mesma cidade ou na mesma área de uma cidade para promover a livre troca de ideias.

**AS REUNIÕES INDIVIDUAIS COM INDIVÍDUOS-CHAVE – NORMALMENTE PERITOS PROVENIENTES DE PROFISSÕES RELEVANTES OU DO SECTOR ACADÉMICO – SÃO IMPORTANTES**

As reuniões individuais com indivíduos-chave, normalmente peritos provenientes de profissões relevantes ou do sector académico, são importantes. Quando lhes é dada a oportunidade de se exprimirem livremente e a título oficioso, estas pessoas muitas vezes oferecem perspectivas impossíveis de obter de qualquer outra fonte. Os peritos ou funcionários reformados podem fornecer explicações históricas sobre os motivos que levam a lei actual a causar problemas, ou os motivos que levaram um tipo específico de intervenção jurídica a ter resultados positivos ou negativos no passado. As redes informais dos membros locais da equipa de redacção são inestimáveis na identificação destas pessoas e na organização destas reuniões. É difícil organizar este género de reuniões individuais quando a equipa de redacção é composta principalmente por juristas estrangeiros sem incluir membros das redes de contacto locais.

#### **Jornais e outros meios de comunicação escritos**

Os jornais que são lidos pela elite culta podem bem não ser lidos pela maioria dos cidadãos urbanos. Os projectos de lei, convocatórias de reuniões e outros documentos associados precisam de ser publicados onde é mais provável que as pessoas que serão afectadas por eles os encontrem. Em países que ainda têm baixos níveis de acesso à internet, os jornais diários populares constituem ferramentas importantes para comunicar notícias e ideias às populações.

Ao publicar-se projectos de lei ou regulamentos na imprensa, é aconselhável incluir uma explanação clara e concisa. Poderá ser o mesmo memorando que foi preparado para o legislador ou uma descrição mais breve dos objectivos que a lei pretende alcançar, apresentados de forma clara e acessível a pessoas sem educação formal em matérias jurídicas urbanas.

A publicação na imprensa é frequentemente prevista por lei ou pelas práticas parlamentares de um país. Este tipo de publicação é importante para efeitos de transparência, mas não é muito eficaz em sensibilizar e obter a participação do cidadão comum, do sector privado ou da sociedade civil no processo.

### **MUITOS JORNALISTAS ESTARIAM DISPOSTOS A COBRIR O TÓPICO MAS FALTA-LHES A CONFIANÇA OU OS CONHECIMENTOS PARA ESCREVER SOBRE UM ASSUNTO TÉCNICO COMO A REFORMA JURÍDICA URBANA**

Para atingir este objectivo são necessários artigos breves e concisos. Muitos jornalistas estariam dispostos a cobrir o tópico, mas falta-lhes a confiança ou os conhecimentos para escrever sobre um assunto técnico como a reforma jurídica urbana. Nesses casos, os jornalistas sentem-se muitas vezes aliviados quando recebem material que podem desenvolver, adaptar e editar para publicação.

#### **A internet e as redes sociais**

Será sempre necessário publicar projectos de lei nos Diários da República ou publicações semelhantes, mas isso nunca será suficiente para envolver os vários actores sociais. Apesar do reduzido nível de acesso à internet em muitos países africanos, a internet é uma ferramenta de comunicação fundamental e em rápido crescimento para:

- Disseminar novas propostas de leis e documentos de políticas para comentário
- Fornecer ao público informações e documentos de referência
- Publicar convocatórias de reuniões
- Proporcionar contactos caso as pessoas pretendam apresentar sugestões.

Conjugar um *website* com a utilização regular de uma plataforma de redes sociais junto dos actores interessados é um método eficaz e pouco dispendioso de aumentar a sua sensibilização sobre o processo de redacção das leis.

## COMO GARANTIR UMA COBERTURA MEDIÁTICA EFICAZ

**A REFORMA JURÍDICA URBANA NÃO É, EM SI,** mediática. No entanto, as propostas no sentido de alterar leis que afectarão problemas jurídicos urbanos, como a demolição de edifícios ilegais, as cheias decorrentes da construção ilegal em zonas propícias a inundações, a aprovação corrupta de projectos de empreendimentos imobiliários inadequados e o congestionamento de trânsito, são-no.

Um plano deliberado para gerir a comunicação social é uma ferramenta útil para gerar um interesse generalizado numa nova lei, e o envolvimento das partes interessadas na sua elaboração, quer durante o processo de redacção, quer depois de a lei ter sido aprovada. Esse plano deve incluir estratégias para:

- ▣ **Desenvolver material mediático.** As equipas de redacção precisam de saber como produzir material que examina questões mediáticas que dizem respeito a uma lei proposta ou recentemente aprovada. São necessários diferentes tipos de material para os diferentes meios de comunicação social.
- ▣ **Disseminá-lo à comunicação social.** As equipas de redacção precisam de saber lidar com a comunicação social. Precisam de saber como interagir com a comunicação social de forma a que a questão seja comunicada com exactidão e sem sensacionalismo, o que poderá incluir, por exemplo, convidar os membros dos meios da comunicação social para eventos como a audiência inicial de um órgão decisor criado recentemente, assegurando que os jornalistas sejam devidamente informados com antecedência e fornecendo documentos de apoio para que a cobertura do evento seja razoavelmente precisa.
- ▣ **Permanecer aberto e acessível aos membros dos meios da comunicação social.** Encorajar a cobertura mediática positiva é uma actividade especialista que é estranha à maioria das pessoas que trabalha na reforma jurídica urbana. Na ausência de especialistas, muito pode ser feito mediante o simples facto de se estar aberto e acessível aos repórteres. Muitas vezes o empenho dos líderes políticos

no sentido de apoiar a reforma jurídica urbana depende da opinião pública. É fundamental garantir que haja sempre pessoas conhecedoras disponíveis para responder às perguntas da comunicação social.

- ▣ **Responder à cobertura das questões jurídicas urbanas por parte da comunicação social.**

A cobertura feita pela comunicação social que distorça a perspectiva pública quer de um actual problema jurídico urbano quer da intervenção proposta precisa de ser corrigida. Sempre que há sensacionalismo tem de haver uma resposta comedida, que pode ser dada de diversas formas. Se a questão tem grande visibilidade ou é controversa, o ministro da tutela poderá ter de intervir. Noutras situações, basta comunicar-se directamente com os jornalistas. Sempre que a distorção for considerável mas não justificar uma intervenção de alto nível, bastará uma carta enviada ao editor (no caso de um jornal). Nos países onde as redes sociais são amplamente utilizadas, uma intervenção nas plataformas de comunicação social mais populares pode ser uma forma fácil para esclarecer a deturpação ou erro.

- ▣ **Monitorizar a cobertura das questões jurídicas urbanas ao longo do tempo pela comunicação social.**

À medida que as cidades crescem e as notícias relacionadas com o desenvolvimento urbano se tornam mais proeminentes, a apetência dos repórteres para monitorizar a aplicação das leis urbanas aumenta. Torna-se necessário tomar medidas que contemplem a monitorização e a comunicação obrigatórias, o que tornará mais fácil à comunicação social e sociedade civil alertar as autoridades e o público sobre possíveis crises, aumentando a possibilidade dessas crises serem evitadas ou superadas.

Poucos jornalistas se especializam em questões jurídicas urbanas – ou mesmo apenas em questões urbanas. É importante que as pessoas que trabalham nas reformas jurídicas urbanas desenvolvam relacionamentos sólidos com os repórteres e aproveitem a oportunidade para os ajudar a aprofundar os seus conhecimentos neste domínio.

# Preparações práticas para elaborar novas leis urbanas



## 1 ESTABELEÇER OS TERMOS DE REFERÊNCIA

A clarificação dos termos de referência constitui o primeiro passo no processo da reforma jurídica urbana. Apesar dos custos envolvidos no desenvolvimento de novas leis, os termos de referência dados aos redactores das leis são frequentemente superficiais, compostos por pouco mais de uma lista de problemas que devem ser resolvidos. Instruções vagas e confusas criam expectativas que não podem ser satisfeitas e, mais sério ainda, podem levar a equipa de redacção a averiguar assuntos que não são relevantes. Depois de haver clareza quanto às instruções, é necessário confirmá-las, por escrito, a fim de estabelecer expectativas realistas e evitar a ambiguidade.

**DE PREFERÊNCIA, OS TERMOS DE REFERÊNCIA DEVEM SER ELABORADOS POR JURICONSULTOS URBANOS QUE INTERAGEM COM OS ACTORES INTERESSADOS, ANALISAM O PROBLEMA E ESTABELECEM UM PLANO DE TRABALHO PARA O PROCESSO**

De preferência, os termos de referência devem ser elaborados por juriconsultos especialistas das questões urbanas – possivelmente consultores externos, se o governo não tiver a capacidade interna – que interagem com os actores interessados, analisam o problema e estabelecem um plano de trabalho para o processo. Os termos de referência precisam de incluir o âmbito, os resultados do processo, e as diversas funções das equipas e dos membros das equipas que trabalham no processo. Embora a contratação de ajuda profissional na elaboração dos termos de referência implique um custo acrescido a curto prazo, é um investimento que resulta num processo de reforma jurídica mais eficiente e economicamente viável a longo prazo.

### Âmbito

Quando as especificações para a elaboração de uma lei ditam um âmbito muito extenso

que pretende corrigir múltiplos problemas urbanos, criam uma tarefa impossível para os redactores de leis que, na maior parte dos casos, leva a que nenhum dos problemas seja resolvido de forma eficaz. A abordagem do governo sul-africano à reforma do direito do urbanismo é um exemplo desta situação. A necessidade de abordar o legado do *apartheid* em termos do ordenamento territorial urbano conduziu à Lei da Gestão do Ordenamento do Espaço e Ocupação do Solo (2013), que é tão ampla e abrangente que, por si só, não consegue efectuar uma mudança nos padrões de utilização e desenvolvimento dos solos urbanos. Por outro lado, especificações que sejam concebidas de forma demasiado rígida, limitadas a uma ou duas questões prioritárias, correm o risco de realizar uma reforma apenas parcial.

### Resultados esperados

Os termos de referência devem especificar se o resultado do projecto deve ser uma lei global e abrangente que dá resposta aos diversos desafios urbanos, ou uma série de leis separadas e de âmbito mais específico que contribuem progressivamente para um conjunto de textos legislativos que eventualmente irá cobrir todos os domínios a serem regulados.

Nunca é fácil tomar esta decisão. Existem vantagens e desvantagens em cada abordagem, e cada uma delas tem um risco inerente de vir a originar resultados surpreendentes e inesperados. É importante considerar a apetência política e técnica para a reforma. Será que existe o vigor e energia necessários para implementar uma mudança radical e de uma vez, ou não seria mais fácil concentrar-se numa ou duas dimensões no início? A última abordagem acarreta o risco de a dimensão a que foi dada prioridade não funcionar de forma adequada isoladamente. Na Tanzânia, por exemplo, o governo adoptou legislação para implementar um novo método de avaliação patrimonial sem levar em linha de conta a necessidade de também se debruçar sobre as vertentes jurídica e prática da cobrança efectiva das novas receitas, enfraquecendo na realidade o benefício de melhoria do sistema de avaliação imobiliária.<sup>16</sup>

Por outro lado, uma nova legislação que tente cobrir todos os aspectos de determinada área pode revelar-se avassaladora, o que impede



uma participação eficaz por parte dos actores sociais, resultando numa proposta de lei que não beneficia de uma apreciação válida. O Projecto de Lei sobre o Planeamento Urbano e Regional da Zâmbia, por exemplo, tentou reformular todo o sistema de planeamento, assim como o quadro normativo para a habitação destinada a agregados com baixos rendimentos, resultando numa lei – a Lei sobre o Planeamento Urbano e Regional (2015) – que contém inúmeros detalhes e é de difícil aplicação.<sup>17</sup>

### Funções e cadeia de responsabilização

Redigir uma nova lei é um processo complexo, moroso e desgastante para todos os envolvidos. Para evitar conflitos, deve esclarecer-se quem será responsável por diferentes aspectos do trabalho. Na maioria dos casos, uma equipa de especialistas é responsável por produzir documentação sob a orientação de uma comissão de funcionários mais alargada. Os membros dos dois grupos precisam de saber bem o que se espera deles, e o que podem esperar dos outros. A existência de termos de referência claramente definidos para cada parte e para cada membro da equipa/comissão é um elemento essencial de um processo de elaboração de leis jurídicas urbanas. A tomada de decisões no que respeita às funções e responsabilidades que

competem a cada um numa base *ad hoc*, não só retarda o processo, como também dá azo a que certas partes exerçam sobre ele uma influência indevida.

A elaboração de uma lei urbana levanta inevitavelmente questões que se prendem com poder e prestígio. Tanto os membros da equipa de redacção, como os diversos actores sociais, desejam proteger os seus próprios interesses e a sua posição influenciando a nova lei. Determinado redactor da lei pode ter a ambição pessoal de ser considerado o principal redactor da nova lei, ou de ser ele o ponto de contacto entre a equipa e os dirigentes políticos. Identificar e gerir estas agendas diferentes é uma condição essencial para que o processo de reforma jurídica urbana seja bem-sucedido. Também é importante compreender em que momentos e por que motivos poderão surgir considerações políticas e quem será responsável por as tentar resolver.

Um outro aspecto necessário consiste em especificar a cadeia de responsabilização e prestação de contas:

- Entre os membros da equipa de redacção e o líder da equipa de redacção
- Entre o comité director governamental e o líder do comité

## COMPOSIÇÃO DA EQUIPA DE REDACÇÃO

### AS LEIS DA REFORMA URBANA

normalmente são elaboradas por uma equipa de juristas. No entanto, não é raro que a equipa de redacção seja entregue a um único jurista, ou mesmo a um perito não jurídico com experiência prática da lei. É extremamente difícil que um único indivíduo pense em todos os possíveis impactos que uma formulação jurídica poderá vir a ter, ou que consiga pensar em todas as eventuais soluções para um problema jurídico específico. No caso da redacção normativa ser entregue a um único redactor, este redactor deve poder contar com a assistência de uma pequena rede de pessoas que o ajudem, formal ou informalmente, a desenvolver e a analisar ideias, a fim de garantir uma melhor proposta de lei, servindo ao mesmo tempo para proteger o redactor da lei de vir a ser acusado de não ter recorrido ao conhecimento disponível.

Quando uma equipa é incumbida de redigir uma nova lei urbana, a forma como a equipa foi composta pode exercer uma influência considerável na aceitação e aplicação bem-sucedida do projecto de lei. O ideal é que a equipa inclua redactores de leis da própria cidade, peritos de diferentes disciplinas, e representantes de diversos níveis de governo.

### Redactores de leis locais

Todos os países têm as suas próprias tradições jurídicas. As equipas de elaboração de leis devem incluir redactores locais para garantir que as práticas jurídicas locais sejam reflectidas na nova lei e que essa nova lei se adequa ao quadro legislativo existente do país. Isso também ajudará a desenvolver a capacidade do país de empreender os seus próprios projectos de redacção no futuro. O redactor local deverá ser o principal redactor, apoiado pelos outros membros da equipa caso necessário.

Na redacção da Lei do Planeamento Urbano e Regional da Zâmbia (2015) (*Urban and Regional Planning Act*), a equipa de redacção de juristas não zambianos escolheu uma advogada zambiana para ser a redactora principal da primeira versão da legislação. Embora a sua área de especialização fosse na área do desenvolvimento em matéria de género e do desenvolvimento social, e embora ela tivesse tido pouca, ou nenhuma, exposição ao direito urbanístico,

conhecia os estilos e as regras de elaboração de leis do país. À medida que as suas versões foram evoluindo, evoluiu também o seu entendimento das questões de desenvolvimento urbano. Subsequentemente, devido à sua experiência no processo de redacção, a Universidade da Zâmbia pediu-lhe que ministrasse um curso sobre legislação em matéria de planeamento. Este facto demonstra como a utilização de um redactor de leis local não só assegurou que a proposta de legislação fosse redigida de modo a ajustar-se ao contexto zambiano, mas também contribuiu para o desenvolvimento de novas competências, conhecimentos e experiência entre gerações.

### Disciplinas variadas

Uma equipa de elaboração de leis que inclua uma ampla experiência nas dimensões técnica, jurídica e prática do planeamento urbano tem mais probabilidade de produzir uma lei capaz de reduzir o risco de consequências perversas e de alcançar os seus objectivos depois de aplicada.

Para além de advogados, poderão estar incluídos na equipa de elaboração urbanistas, economistas, ambientalistas, especialistas na área de construção, engenheiros de transportes, agrimensores, especialistas em ciências políticas e peritos em desenvolvimento social. Cada disciplina oferece diferentes perspectivas sobre o que pode ser alcançado com a reforma jurídica. Cabe ao líder da equipa aproveitar ao máximo estes trunfos. É útil contar com pessoas com experiência na implementação do direito urbano tanto na equipa de redacção como no comité director, pois isto leva à elaboração de leis práticas e implementáveis. É particularmente útil incluir na equipa de redacção promotores imobiliários, uma vez que as suas actividades afectam directamente o desenvolvimento urbano e precisam de ser regulamentadas pela nova lei.

### Representantes do governo

A equipa de redacção deve incluir pessoas que trabalham dentro do sistema governamental, de preferência no ministério responsável por implementar a nova legislação. A inclusão de um representante do governo municipal permite igualmente à equipa tirar partido da experiência dos funcionários que trabalham para implementar a legislação urbana.

- Entre o líder da equipa de redacção e o líder do comité
- Entre os líderes do comité e da equipa de redacção e os políticos responsáveis pelo projecto.

Na maioria dos casos, o comité director governamental mantém os políticos relevantes informados. Casos há, porém, em que os políticos preferem lidar directamente com a equipa de redacção. Existem bons argumentos a favor de ambas as abordagens. Qualquer que seja a abordagem adoptada, a questão deve ser claramente explicitada e compreendida por todas as partes logo à partida.

## 2 | IDENTIFICAR O PROBLEMA

A reforma das leis urbanas muitas vezes dá prioridade a um estudo contextual inicial que examina apenas os problemas a serem resolvidos. No entanto, o contexto raramente é imutável. Entre a identificação da necessidade de uma nova lei urbana e a aprovação dessa lei, o contexto em que a nova lei vai actuar pode mudar. O processo legislativo tem de levar em conta estas possíveis mudanças de contexto e como elas podem afectar a proposta de lei.

A análise do contexto onde a nova lei vai ser aplicada tem dois benefícios principais:

- **Oferece aos redactores das leis um melhor entendimento do problema.** Analisar o contexto pode ajudar os redactores das leis a determinar se identificaram o verdadeiro problema, ou se se limitaram a examinar os sintomas decorrentes do problema. Pode pedir-se a uma equipa que redija novos regulamentos de construção a fim de resolver o problema de habitações informais inseguras. Contudo, é possível que o verdadeiro motivo pelo qual as pessoas constroem habitações inseguras é o facto de não terem meios financeiros para gastar na construção. É igualmente possível que tenham receio de investir na construção de uma casa sólida mas dispendiosa num terreno relativamente ao qual os seus direitos de propriedade são incertos. Se qualquer destas explicações alternativas estiver correcta, o esforço envidado na actualização dos regulamentos de construção será em vão.

- **Cria uma oportunidade para que os funcionários que trabalham no sistema vejam como as diferentes partes do mesmo se articulam entre si**, aumentando a probabilidade de virem a implementar as reformas jurídicas urbanas.<sup>18</sup>

Novas leis urbanas podem ter profundas consequências. Qualquer intervenção no âmbito da oferta ou gestão de terrenos urbanos, por exemplo, terá impacto no mercado fundiário urbano e afectará, conseqüentemente, o valor das propriedades residenciais ou de empresas. Por outro lado, os diferentes modelos de governação afectarão a representação dos partidos políticos nas câmaras municipais, o que significa que uns poderão beneficiar e outros perder em resultado do novo sistema. Estes são dois exemplos dos problemas que levam diferentes partes a tomar medidas extremas para maximizarem os seus próprios benefícios.

É difícil avaliar o contexto na falta de dados fiáveis. Os redactores das leis precisam de dados para pôr à prova o resultado de determinada disposição, mas esses dados muitas vezes não estão disponíveis. Quando isso acontece, o desafio consiste em encontrar formas inovadoras de avaliar a dimensão do problema para ajudar a planear uma intervenção apropriada. Geralmente, é difícil determinar, por exemplo, quantos pedidos foram recebidos relativos ao ordenamento do território para determinado uso da terra, ou quantos edifícios existem na cidade. É também difícil obter dados relacionados com a disponibilidade de infra-estruturas e cobrança de impostos.

**NENHUMA NOVA LEI  
PODE SER APLICADA  
ISOLADAMENTE DE OUTRAS  
LEIS, PARTICULARMENTE NO  
CONTEXTO JURÍDICO  
URBANO**

### Contexto jurídico

O contexto jurídico refere-se à forma como o sistema jurídico funciona num determinado momento. Inclui as leis que estão em vigor assim como as formas como um país respeita ou segue o estado de direito. Nenhuma nova lei

pode ser aplicada isoladamente de outras leis, particularmente no contexto jurídico urbano, onde as diferentes autoridades usam diferentes leis para atingir diferentes objectivos de políticas públicas num único local – a cidade.

Os elementos fundamentais relacionados com o contexto jurídico que precisam de ser considerados são:

- **A capacidade do sistema jurídico e administrativo para implementar novos processos jurídicos.** Conseguirá o actual sistema fazer face a um aumento do volume de trabalho se a nova lei introduzir novas categorias ou etapas nos processos administrativos? Existe actualmente um mecanismo que permita recorrer de alguma decisão sobre problemas urbanos que afecte os direitos e interesses das pessoas? Caso exista, trata-se de um recurso jurisdicional ou administrativo? O actual sistema é capaz de tomar decisões satisfatórias em tempo útil? Será que a nova lei vai aumentar o número de recursos, ou prejudicar o sistema existente?
- **A forma como os tribunais poderão interpretar a nova legislação.** Diferentes países têm diferentes tradições jurídicas com diferentes princípios de interpretação estatutária que devem estar reflectidos no modo como uma nova lei é redigida. Os países que usam o direito civil, por exemplo, atribuem um papel mais relevante à interpretação estatutária e dão menos

consideração a decisões judiciais anteriores. O modo como os redactores das leis abordam a interpretação estatutária terá repercussões para a língua e terminologia utilizadas na redacção da lei, e na forma como os actores estão envolvidos. Esta questão exige uma atenção especial caso esses redactores sejam oriundos de um país com uma tradição jurídica diferente da do país ao qual se destina a nova lei.

- **Estruturas de governação informal que contendem entre si.** Muitas vezes a legislação urbana em África não é implementada porque está em competição com acordos de governação informais. As leis urbanas propostas frequentemente precisam de ser aplicadas num contexto em que actuar à margem da lei é mais comum do que actuar dentro dela. A maioria das novas intervenções jurídicas urbanas tentam, de uma ou de outra forma, que o máximo número de actividades sejam abrangidas pelo controlo legislativo formal, embora atingir uma perfeita conformidade constitua uma expectativa irrealista. Contudo, mudar o equilíbrio global de informal para formal representa um objectivo louvável, cuja consecução depende de uma profunda compreensão da forma como os sectores informal e formal funcionam, tanto independentemente como em relação um ao outro. As propostas da nova legislação urbana devem ser partilhadas com indivíduos do sector informal e com organizações que representam os seus interesses.

## Estudo de caso

### Os resultados não intencionais do programa de reforma agrária de Zanzibar

**A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA**  
Mkurabita em Zanzibar ilustra os problemas que surgem quando as novas leis não se coadunam com a legislação existente.

Em 2008, o governo tanzaniano iniciou o programa Mkurabita tendo em vista a formalização dos direitos de propriedade. O programa ignorou a legislação já em vigor em Zanzibar e impôs um registro predial local a nível

de bairro, precisamente o nível com a mais fraca capacidade administrativa.

A nova lei, assente no princípio dos direitos de propriedade individuais, foi, portanto, sobreposta a um sistema existente dominado por valores socialistas, sem nenhum mecanismo eficaz para resolver litígios em matéria de propriedade. Na verdade, a lei comprometeu em vez de reforçar

os direitos de propriedade do cidadão comum, permitindo que pessoas abastadas provenientes do exterior conseguissem obter as propriedades mais valiosas. Uma iniciativa ostensivamente destinada a conferir autonomia aos moradores pobres urbanos acabou assim por enfraquecer os seus direitos de propriedade porque não se prestou atenção às leis da terra que já existiam.

### **Contexto económico**

A implementação bem-sucedida de uma proposta de lei assenta num claro entendimento do sistema económico no âmbito do qual vai actuar. Quais são as principais actividades económicas das quais depende o rendimento das pessoas? Qual é o volume de transacções económicas? A maioria das transacções é efectuada no âmbito de um quadro formal ou informal? A actividade económica é caracterizada por pequenos comerciantes ou por grandes empresas transformadoras? Há muitas ou poucas pessoas envolvidas na produção económica? Até que ponto conseguem as autoridades locais e outras aumentar as receitas tributárias provenientes de negócios ou dos valores dos terrenos, levando em conta a vontade das autoridades em tributar e a vontade dos contribuintes em pagar?

### **COMPREENDER ESTAS DIMENSÕES DO CONTEXTO ECONÓMICO AJUDA A EQUIPA DE ELABORAÇÃO DE LEIS A DETERMINAR O TIPO DE INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS JURÍDICOS QUE SURTEM EFEITOS NESSE CONTEXTO**

Compreender estas dimensões do contexto económico ajuda a equipa de elaboração de leis a determinar o tipo de instrumentos e procedimentos jurídicos que poderão surtir efeitos positivos nesse contexto. Fornece um conjunto de dados, por escassos que sejam, em relação aos quais a equipa pode começar a consolidar um raciocínio a favor da resolução de problemas jurídicos urbanos. Sem este entendimento, a equipa corre o risco de propor soluções que não vão produzir os resultados pretendidos, mesmo com a mais hábil elaboração de leis e o mais entusiástico apoio do governo.

### **Contexto geográfico e demográfico**

O contexto tem influência na eficácia das leis propostas. A cidade apresenta crescimento demográfico, declínio demográfico ou estabilidade demográfica? Quais as

características fundiárias predominantes na cidade em causa? Trata-se principalmente de posse formal, tradicional ou – como frequentemente acontece – uma combinação das duas? A construção é na sua maioria de tijolo e cimento, ou de materiais provisórios? Todas estas linhas de investigação ajudam a identificar os pontos fortes a partir dos quais se pode construir, assim como os problemas existentes e causas subjacentes.

### **Contexto político**

Esta questão prende-se com a forma como as cidades são governadas. Até que ponto são governadas pelas administrações municipais locais e não pelo governo nacional ou regional? Como são as relações entre os níveis de governo locais e as autoridades governamentais centrais? É crucial ter resposta para estas questões quando se empreende uma reforma jurídica urbana porque são elas que determinam que aspectos da nova lei podem ser efectivamente aplicados.

Um estudo da forma como os regulamentos sobre o ordenamento do território urbano foram aplicados em Kampala, Uganda, e em Kigali, Ruanda, durante o mesmo período demonstra o importante papel do contexto político quando se projecta elaborar novas leis urbanas. Apesar de terem características institucionais, jurídicas e económicas semelhantes, os regulamentos relativos ao uso da terra e em matéria de construção civil foram aplicados em Kigali, mas não em Kampala. O estudo atribui esta diferença à forma como foram estruturados os recursos e incentivos políticos nestas duas cidades (isto é, nos dois países): no Ruanda, os funcionários foram obrigados a executar planos e regulamentos, e fizeram-no, enquanto que no Uganda dominaram as vantagens económicas e políticas a obter por via da indiferença ou do desprezo do quadro regulamentar, resultando na aprovação de muitos empreendimentos em lugares que não eram adequados. Para se alcançarem os resultados jurídicos pretendidos o cuidado com o pormenor e com certas questões subtis é mais importante do que a elegância da redacção do texto. Um outro aspecto de importância capital é assegurar que existam funcionários suficientes para aplicar a nova lei. Os objectivos têm de assentar numa análise realista daquilo que funciona ou não no sistema político do país.<sup>19</sup>

## Contexto social

A maneira como a sociedade está estruturada num determinado país tem um grande impacto no grau de eficácia das diferentes intervenções jurídicas urbanas. A equipa de redacção precisa sempre de levar em linha de conta as questões de género, as diferenças étnicas e culturais e a desigualdade social durante o processo de redacção.

### Género

Até que ponto é que as mulheres têm acesso à propriedade imobiliária e até que ponto podem participar em actividades cívicas? Se a participação das mulheres for fraca, será que o governo está empenhado em a reforçar? Será que a lei precisa de conter disposições especiais que visem proteger os interesses das mulheres na governação e gestão das cidades?

A maioria dos países apresenta uma considerável desigualdade de género. As novas leis urbanas têm de procurar resolver essa questão, mas as técnicas e estratégias existentes para o fazer dependem da vontade do estado de trabalhar neste sentido. Quando uma lei urbana adopta uma abordagem inteiramente neutra do ponto de vista do género, corre o risco de perpetuar ou agravar a desigualdade de género existente, especialmente quando são afectados os direitos de propriedade. Isto pode representar um verdadeiro desafio para a equipa de redacção (ela própria geralmente composta por homens) em países onde a desigualdade de género está muito sedimentada e onde os funcionários públicos e políticos que gerem o processo de reforma jurídica urbana são principalmente homens.

### Agrupamentos étnicos e culturais

Existe um grupo étnico ou cultural que domina a política, a economia urbana ou a posse da terra? O estado está disposto a mudar este padrão de domínio? O domínio étnico ou cultural constitui uma questão complexa e difícil de resolver, particularmente quando se reflecte nos funcionários públicos que trabalham com a equipa de redacção. Mas, tal como acontece com a desigualdade de género, é um dos pontos de referência que determinam se determinada reforma jurídica urbana será ou não bem-sucedida em termos práticos. Responder a todas as formas de exclusão social urbana constitui um componente central das obrigações internacionais de cada país. É importante que a equipa de redacção

conheça as disposições relevantes de acordos e convenções aplicáveis das Nações Unidas.

### Desigualdade

A questão da desigualdade é fundamental para compreender o contexto social. No seu livro de 1984, *O Lírio Vermelho*, o escritor francês Anatole France escreveu que “na sua igualdade majestosa, a lei proíbe ricos e pobres indistintamente de dormir debaixo de pontes, mendigar nas ruas e roubar pão”. Esta citação serve para iluminar a necessidade de compreender como as leis urbanas afectam de maneira diferente ricos e pobres. Quando a maioria dos cidadãos é pobre, é ainda mais importante avaliar os efeitos que determinada proposta de intervenção jurídica terá em termos da capacidade das pessoas em arcarem com os custos da conformidade e também de como poderão afirmar os seus direitos quando se vêem confrontadas por partes mais poderosas do que elas.

### Contexto histórico

Existe uma tendência para que a história se repita, para que as leis sejam elaboradas na esperança que o mesmo objectivo que foi prosseguido em anos anteriores seja alcançado através da emenda ou do reforço do texto de um diploma legislativo. Os países certamente mudam ao longo do tempo. Mas é igualmente certo que uma nova lei fracassará caso os seus redactores não compreendam por que motivo as intervenções anteriores falharam.

É importante lançar um olhar sobre o passado, tanto recente como distante. Por vezes a equipa de elaboração de leis precisa de olhar para as experiências dos governos pós-independência que governaram há mais de 50 anos para verificar o que correu bem e o que não correu bem nessa altura. A consulta de registos históricos, o que implica o exame de arquivos, um trabalho por vezes difícil, é, portanto, uma parte importante para a compreensão do contexto histórico. Nos países onde o material de arquivo é reduzido e onde há poucas bibliotecas, ironicamente, as informações podem estar mais facilmente acessíveis noutros países, particularmente em textos académicos. A determinação do contexto histórico oferece uma vantagem inestimável ao processo de reforma jurídica urbana e aumenta a probabilidade de a lei ser eficaz.

**A IDENTIFICAÇÃO DAS OPÇÕES PARA RESOLVER O PROBLEMA É ÚTIL PARA DAR AOS REDACTORES DAS LEIS A NOÇÃO DO LEQUE DE POSSÍVEIS ABORDAGENS E PARA MOSTRAR AOS ACTORES DE QUE MODO UMA NOVA LEI OS PODERÁ AFECTAR**

### **3 | APRESENTAR TRÊS OPÇÕES JURÍDICAS**

Depois de se ter identificado o problema, poderá parecer que não há qualquer forma prática de o resolver – ou que existem tantas formas que é difícil decidir onde começar. A identificação das opções para resolver o problema é útil para dar aos redactores das leis a noção do leque de possíveis abordagens e para mostrar às partes interessadas de que modo uma nova lei os poderá afectar.

As opções devem ser identificadas com base no entendimento que a equipa de redacção tem do contexto actual do país, e devem ser complementadas por um exame das estratégias usadas por outros países para resolver preocupações semelhantes. É melhor apresentar apenas três opções. Uma delas pode ser a opção de “nada fazer”, que explora o efeito de não introduzir nova legislação, mas antes reforçar a legislação existente, comunicando melhor as suas disposições ou fortalecendo a capacidade para a implementar. Na maioria dos casos, a opção de nada fazer não deve ser levada a sério, uma vez que a decisão de avançar com nova legislação é muitas vezes difícil de inverter. Contudo, esta opção pode servir como uma forma de avaliar a realidade e representa um padrão de referência útil para a comparação com outros cenários. Ela permite aos redactores das leis avaliar se os planos propostos para o futuro conseguirão efectivamente alcançar uma mudança positiva. Caso a proposta para uma nova lei seja apenas susceptível de alcançar os resultados pretendidos se for acompanhada por aumentos consideráveis das capacidades

financeiras e humanas, então deve levantar-se a questão: será que esse aumento de capacidades faria com que o sistema vigente funcionasse suficientemente bem para tornar desnecessário desenvolver uma nova lei?

As três opções jurídicas podem reflectir diferentes abordagens a diversos aspectos do processo legislativo como, por exemplo, a opção de se criar regulamentação (encorajar a auto-regulamentação num sector específico em vez de regulamentação abrangente de um amplo leque de actividades ou em vez de regulamentação centrada num ou dois tipos de actividades ou transacções) ou avançar com a legislação (legislação nacional em vez de regulamentação municipal ou então uma combinação das duas).

As opções identificadas têm de ser viáveis. Por exemplo, o princípio da subsidiariedade – que dita que um problema deve ser enfrentado ao nível mais próximo dos cidadãos envolvidos e do próprio problema – agrada a muitos especialistas de redacção jurídica urbana. No entanto, poderá não ser uma opção viável em certos contextos jurídicos e constitucionais, como nos casos em que os poderes de decisão estão concentrados no governo central.

Após a descrição das três opções e a obtenção de apoio a seu favor por parte dos actores políticos, existe uma base a partir da qual é possível comparar as respectivas diferentes consequências financeiras, económicas, sociais ou ambientais. Com base nesta análise, é possível decidir não escolher nenhuma destas opções, mas antes adoptar uma abordagem híbrida.

A identificação de diversas opções para novos quadros jurídicos urbanos dá aos redactores das leis uma percepção daquilo que poderá ou não trazer os resultados pretendidos. Também lhes permite apresentar diversas opções ao público, ao sector privado e a organizações não governamentais durante o processo de consulta, permitindo que estes grupos vejam como se pode desenvolver uma ideia na prática. Este facto capacita-os a contribuírem de forma significativa para o desenvolvimento da legislação, trazendo novas perspectivas ao processo, e talvez até novas informações que poderiam mudar o rumo dado à redacção da lei. Ao explorar as três opções, o projecto

legislativo deve clarificar os conceitos relevantes e criar expectativas realistas a nível da conformidade, o que permite às pessoas que lidam com estas opções avaliá-las de forma eficaz. Não faz sentido descrever um conjunto de opções circunstanciadas em linguagem tão técnica que só profissionais altamente qualificados possam compreender as implicações das diferentes abordagens. A apresentação de opções viáveis é uma condição essencial para a implementação das técnicas regulamentares de avaliação de impactos (tratadas na página 43).

### **Esclarecimento de conceitos**

As cidades são organismos complexos e dinâmicos. Diferentes aspectos da cidade significam coisas diferentes para pessoas e instituições diferentes, especialmente quando vistas através da óptica jurídica. Todavia, a lei pretende garantir segurança e previsibilidade, parâmetros destinados a assegurar normas mínimas de comportamento aceitável. Essa segurança não é possível se não houver uma definição clara dos conceitos de modo a garantir uma interpretação comum do significado do maior número de termos possível e evitar que futuros conflitos resultem

da confusão terminológica. A ambiguidade é inimiga de uma boa lei.

Às vezes, os redactores das leis podem optar por manter um certo grau de ambiguidade para permitir uma interpretação diferente da lei no futuro, situação muitas vezes inevitável, especialmente quando o objectivo do trabalho legislativo é algo tão complicado como uma cidade. Mas também é uma estratégia de alto risco, especialmente quando a capacidade para exercer o poder discricionário de forma sábia e cuidadosa é limitada, tanto a nível da administração do sistema jurídico urbano como no plano judicial.

Muitas leis urbanas em vigor na África Subariana são antigas e usam linguagem jurídica arcaica com significados presumidos que podem ser difíceis de resolver. Um dos objectivos do processo de reforma das leis urbanas é identificar, definir e modernizar estes termos e frases. (Haverá, todavia, alguns casos em que um termo é amplamente entendido e encontrar uma nova palavra poderá deixar as pessoas mais confusas. Neste caso, a solução pragmática consiste em manter a anterior redacção.)



## LEIS DE OUTROS PAÍSES: DEVEM SER LEVADAS EM CONSIDERAÇÃO OU NÃO?

### OS PAÍSES NA ÁFRICA SUBSARIANA

têm um historial de adoptar sem espírito crítico a legislação urbana de outros lugares. (Durante o domínio colonial, a legislação era imposta de forma acrítica). Esta é uma das principais razões pelas quais a legislação em vigor é ineficaz e inadequada.

A nova legislação tem de ser eficaz no contexto de um determinado país. Isso não significa que os redactores das leis devem ignorar os ensinamentos obtidos noutros países; quase todas as leis aproveitam ideias de outros locais. O segredo está em adaptar a legislação com cuidado, especialmente quando as leis são importadas de contextos mais desenvolvidos para outros menos desenvolvidos, ou quando assentam em diferentes culturas jurídicas.

Quando se apropriam do direito urbano internacional, os redactores das leis devem olhar para países com contextos semelhantes, como os da América Latina e de outras partes de África. Mas devem fazê-lo com espírito crítico. Um instrumento jurídico que funciona bem em determinado contexto pode ter certas condições necessárias para o êxito da aplicação. Se as condições no país que pretende elaborar a nova legislação não forem semelhantes, torna-se necessário procurar um instrumento jurídico diferente. Seria irresponsável continuar a utilizar esse instrumento simplesmente porque funcionou noutro local.

A versão oficial acerca do bom funcionamento de uma lei é também, muitas vezes, diferente da realidade. É necessário verificar cuidadosamente qualquer lei recomendada por fontes oficiais como sendo adequada para o contexto por comparação com a redacção académica, e consultar também o sector privado e as organizações não governamentais na área do desenvolvimento urbano local. Isso ajudará a melhorar o conhecimento da forma como o instrumento jurídico funciona na prática. Quando uma intervenção jurídica urbana teve resultados positivos noutro país e

esse país tem factores contextuais semelhantes, é importante adaptar a intervenção às condições locais. Talvez seja necessário que as disposições legais se remetam a diferentes requisitos institucionais. Ou talvez o país tenha regras diferentes para a participação pública no processo legislativo. Como ponto de partida, é necessário considerar os seguintes factores:

- **Capacidade institucional.** Quais foram os condições institucionais que permitiram que a intervenção tivesse êxito? Este sucesso depende da atribuição de competências decisórias a diferentes níveis de governo? A sua implementação exigiu um determinado conjunto de competências? Foram necessárias instituições especiais para a organizar?
- **Os encargos colocados sobre a população.** O que exigiu a lei das pessoas afectadas pelas suas decisões? Os indivíduos que esperavam melhorar a sua situação ou expor os seus interesses no processo de decisão tiveram de pagar a prestadores de serviço profissionais?
- **As tradições jurídicas do país.** Será a lei urbana que se pretende copiar coerente com a cultura jurídica global do país-alvo? Baseia-se nos mesmos princípios de racionalidade, no mesmo ónus da prova e na mesma terminologia jurídica usada no sistema jurídico do país que a deseja transpor? Se houver discrepâncias, podem ser corrigidas através de uma redacção cuidadosa da nova lei, ou elas reflectem uma incoerência mais profunda que não há redacção que a possa corrigir?

A UrbanLex, uma base de dados sobre o direito urbano (<http://urbanlex.unhabitat.org>) é uma ferramenta em linha do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, a UN-Habitat, muito útil. A UrbanLex contém materiais jurídicos urbanos provenientes de mais de 90 países. Trata-se de um bom local para procurar exemplos de legislação urbana de outras partes do mundo.

## **Avaliar as consequências de cada opção**

Cada uma das disposições de uma nova lei irá afectar alguém, algures. É impossível prever todas as possíveis implicações, especialmente num ambiente tão dinâmico como as zonas urbanas de África. A ausência de dados quantitativos fiáveis torna difícil fazerem-se previsões. Contudo, cada projecto de lei urbana deve procurar identificar e compreender toda a gama de possíveis impactos. Quem vai beneficiar e quem vai sofrer com a lei? Que direitos de terra sairão reforçados e que direitos de terra sairão enfraquecidos? Que funcionários perderão poderes de decisão, e que funcionários obterão novos poderes de decisão?

Do ponto de vista formal, o processo de encontrar as respostas para estas e outras questões é conhecido como avaliação do impacto da regulamentação. Muitos países, especialmente os mais desenvolvidos, exigem a realização de uma avaliação do impacto da regulamentação como processo independente perto do fim do processo de redacção, o que nem sempre é profícuo. No variado contexto africano, faz mais sentido integrar estes princípios sobre a avaliação dos possíveis impactos da regulamentação durante o processo de redacção. As equipas de elaboração das leis devem ser encorajadas a reflectirem sobre toda a gama de possíveis impactos das diferentes opções de regulamentação.

Também devem ser realizadas avaliações do impacto da regulamentação sobre a legislação existente. O contexto jurídico em que as novas leis vão actuar precisa de estar isento de incoerências e fragmentação. Os países devem aplicar métodos de avaliação do impacto da regulamentação aos regulamentos em vigor, em consonância com um formato comum para a avaliação do impacto da regulamentação, para saber se as leis têm de mudar ou não, ou até que ponto o devem fazer. A tónica global deve incidir na redução da burocracia e das formalidades administrativas, obtendo simultaneamente um benefício desejável para o interesse público.

### ***Técnicas de avaliação do impacto da regulamentação para África***

Nos países desenvolvidos, as avaliações do

impacto da regulamentação usam cálculos baseados em dados quantitativos relevantes, fiáveis e imediatamente disponíveis. Os países africanos têm muitas dificuldades em ter acesso ao tipo de dados fiáveis usados noutros locais para avaliar os custos e benefícios de determinadas opções regulamentares. Nestes casos, as avaliações do impacto da regulamentação podem beneficiar de formas inovadoras para recolha de dados. Por exemplo, as imagens obtidas via satélite de grandes e pequenas cidades podem ser utilizadas para determinar o uso da terra e o tipo de construção predominante nas diferentes zonas urbanas. Estas informações podem ser usadas para extrapolar o número de habitantes, faixas de rendimentos, disponibilidade de infra-estruturas e condições ambientais. Estes factores dão uma ideia da capacidade que os agregados familiares têm para cumprir as várias disposições legislativas e, em conjunto com uma análise da capacidade de implementação governamental disponível, podem ser usados para estabelecer normas regulamentares específicas para diferentes áreas.

As imagens das cidades obtidas via satélite, incluindo os registos históricos da forma como as cidades mudaram ao longo do tempo, estão cada vez mais acessíveis gratuitamente ou a baixo custo em agências internacionais como o Banco Mundial e o Instituto Lincoln de Política Fundiária (*Lincoln Institute for Land Policy*). O Atlas da Expansão Urbana do Instituto é um recurso em linha inestimável, que oferece dados sobre tendências históricas e o grau de expansão urbana – informação que muitas vezes é difícil de encontrar em determinado país ou na própria cidade.<sup>20</sup> O atlas abrange um número crescente de cidades africanas, nalguns casos cobrindo uma linha cronológica que remonta ao século XIX. Embora não sejam 100 por cento exactas, as informações obtidas desta forma são provavelmente mais rigorosas do que entrevistas revestidas de informações censitárias pouco fiáveis. As informações fiáveis podem impedir que funcionários governamentais e grupos de elite manipulem os dados de modo a servirem os seus interesses durante o processo legislativo. Uma outra forma de melhorar a qualidade e quantidade de dados sobre a África urbana – e, portanto, a capacidade de realizar

avaliações do impacto da regulamentação – é elaborar novas leis urbanas que se prestem a uma monitorização eficiente. Isso exige que as leis não sejam demasiado complexas, que os seus objectivos estejam claramente identificados, e que os sistemas de tomada de decisões sejam simples e fáceis de monitorizar.

#### **Estabelecer um sistema de gestão regulamentar eficaz**

É pouco provável que qualquer reforma jurídica individual seja eficaz se não existir igualmente um sistema que sirva de alicerce à governação regulamentar. A construção deste sistema depende do seguinte:

- Adoptar “uma política de reformas regulamentares aos mais elevados níveis políticos”.
- Estabelecer “normas explícitas para a qualidade da regulamentação e princípios de tomada de decisões em matéria de regulamentação”.
- Introduzir “programas de formação eficaz em teoria e prática regulamentares”.
- Introduzir processos e sistemas de recolha de dados eficazes para monitorizar a aplicação da regulamentação.

- Clarificar o papel da avaliação do impacto da regulamentação na consecução de sustentabilidade e redução da pobreza.<sup>21</sup>

#### **Estabelecer metas realistas de cumprimento**

Um parâmetro útil na elaboração de legislação urbana é incluir somente normas regulamentares que, realisticamente, possam ser observadas por 80 por cento dos habitantes de um bairro típico.<sup>22</sup> Se determinada norma de comportamento estiver para além da capacidade de cumprimento da maioria dos agregados familiares, então a nova lei não conduzirá aos resultados pretendidos. Seguir a “regra dos 80 por cento” ajudará os países a desenvolverem a confiança necessária no direito urbano; sem ela, os redactores das leis arriscam-se a perpetuar o erro de criar leis que não podem ser implementadas, o que não beneficia ninguém. Ao mesmo tempo, as leis existem para elevar o padrão de comportamento humano e obter resultados melhores do que aquilo que é possível alcançar num sistema em que tudo vale e os diferentes actores e habitantes da cidade competem entre si desenfreadamente. Algumas situações exigem um parâmetro mais elevado do que a regra dos 80 por cento. Por exemplo,

## **RUMO A UMA AVALIAÇÃO MAIS SÓLIDA DO IMPACTO DA REGULAMENTAÇÃO**

### **DEVIDO À NATUREZA CONTROVERSA**

do planeamento urbanístico e das graves consequências quando uma nova lei conduz a resultados perversos, os países africanos devem trabalhar no sentido de estabelecer e reforçar a sua capacidade para aplicar princípios de avaliação do impacto da regulamentação às intervenções jurídicas urbanas propostas. O Reino Unido codificou um conjunto de princípios que podem ser aplicados no contexto de um país em desenvolvimento, a saber:

- **Proporcionalidade.** Os reguladores apenas devem intervir quando necessário. As medidas correctivas devem ser adequadas ao risco, e os custos atinentes devem ser identificados e minimizados.
- **Responsabilização.** Os reguladores devem ser capazes de justificar as decisões tomadas e estarem sujeitos ao escrutínio público.
- **Coerência.** As regras e normas governamentais devem estar em consonância umas com as outras e serem aplicadas de forma justa.
- **Transparência.** Os reguladores devem ser abertos e manter os regulamentos simples e acessíveis.
- **Definição de objectivos.** Os regulamentos devem centrar-se no problema e minimizar os efeitos secundários.

os regulamentos sobre o uso da terra devem garantir a instalação de redes de drenagem de águas pluviais sempre que seja feito qualquer tipo de construção ou desenvolvimento urbano a fim de evitar cheias contínuas. Os regulamentos acerca dos impostos sobre bens imóveis devem também ser concebidos de modo a assegurar que tais impostos sejam acessíveis a todos, mesmo aos agregados familiares que geralmente não os pagavam no passado. Nesses casos, os benefícios da conformidade precisam de exceder os custos dessa conformidade. Este compromisso tem de ser claramente transmitido às partes interessadas visto que os benefícios podem não ser sentidos a curto prazo, precisamente a altura em que surge a maioria dos custos. Quando quase todas as pessoas vivem em situação precária, o argumento que um custo imediato será compensado por um benefício a médio ou a longo prazo provavelmente não persuadirá muitas pessoas.

Um estudo sobre o grau de conformidade com os regulamentos sobre o uso da terra na Nigéria constatou que, quando se tratava de regras sobre coberturas de terreno máximas, o nível de conformidade nos bairros com rendimentos elevados ascendia a 15 por cento, nos bairros com rendimentos médios chegava aos 20 por cento, mas nas zonas de baixos rendimentos não havia qualquer conformidade. Estes valores constituíam uma inversão da regra dos 80 por cento. Como referem os redactores do estudo, "nenhum dos promotores imobiliários podia dar-se ao luxo de deixar 50 por cento do terreno inexplorado simplesmente para cumprir os regulamentos existentes em matéria de planeamento urbano. Independentemente da necessidade de fornecer alojamento a grandes agregados familiares com uma média de 10 a 12 membros, uma proporção considerável dos moradores apenas tem dinheiro para comprar meia parcela ou até menos de um terreno normal".<sup>23</sup>

## 4 | PRODUZIR UM DOCUMENTO DE ORIENTAÇÃO

Antes da elaboração da legislação utiliza-se um documento de orientação que serve de ponto de partida para os debates a realizar. Este documento deve ser redigido de forma clara e simples, e deve evitar usar muita nomenclatura jurídica ou um estilo complicado. Em termos

ideais, o documento de orientação deve:

- Identificar os problemas a serem resolvidos
- Definir as várias opções para a resolução desses problemas
- Incluir um esboço das implicações de cada uma dessas opções para a economia, para o meio ambiente, para os agregados familiares e para as agências que as implementam.

O documento de orientação serve como marco de referência contra o qual o projecto de lei pode ser examinado. Será que as prioridades definidas no documento de orientação ficam reflectidas na proposta de lei? Até que ponto se desvia a proposta de lei do documento de orientação, e é esse desvio significativo? De preferência, a equipa que elabora o documento de orientação não deve ser a mesma que elabora a legislação. Em muitos casos, na prática, porém, é a mesma equipa que prepara ambos os documentos. A vantagem reside em que a equipa jurídica tenha deste modo uma ideia clara das orientações a serem seguidas. A desvantagem reside na facilidade com que os redactores da nova legislação podem alterar o documento de orientação, quer porque seja mais difícil do que se antecipara chegar-se a um texto jurídico que produza os resultados desejados, quer porque os objectivos inicialmente definidos não sejam na realidade desejáveis. A prática de alterar o documento de orientação deve ser evitada.

Nalguns países a elaboração de um Livro Branco (denominado *White Paper* na tradição jurídica britânica) é facultativa; noutros é obrigatória. Seja como for, não deixa de ser aconselhável elaborar-se um documento de orientação (ainda que informal) que define a direcção a ser dada à legislação, o qual deve ser utilizado pela equipa de redacção. Há casos em que um memorando de três (3) páginas é suficiente. Na maioria dos casos é necessário um documento mais abrangente (ou toda uma série de breves documentos sobre a política a ser elaborada). Documentos breves podem ser direccionados especificamente a diferentes grupos de actores, desde que as informações que contêm sejam coerentes, e que através de um processo já existente se possa integrar comentários sobre os diferentes documentos num projecto de lei coerente.



# Características de uma legislação urbana eficaz

**D**epois de reunidas as informações apresentadas pelas diferentes partes interessadas sobre os vários cenários jurídicos propostos, a equipa de redacção prontifica-se a seleccionar a opção mais viável e pragmática que serve de base à legislação proposta. A legislação urbana deve apresentar-se implementável; aberta em termos administrativos, justa, e imparcial; clara; coerente; completa; e oferecer certeza jurídica.

## Implementabilidade

Acima de tudo, uma legislação nova tem de ser implementável. Não faz sentido redigir-se uma legislação que aborde toda uma gama de assuntos em teoria, cuja implementação não possa ser efectuada devido à falta de capacidade, à falta de vontade política, ou simplesmente porque não preveja a razão pela qual as pessoas – quer sejam da camada política, do funcionalismo, do planeamento, agregados familiares, ou empresas – se comportam de determinada maneira.

Antes de o projecto de lei ser inserido no processo parlamentar tem de haver um plano de implementação já em existência. Um plano em que fiquem previstas as múltiplas acções requeridas para a implementação da nova

legislação e que seja pragmático relativamente às pessoas e instituições disponíveis para esse efeito. Esse plano deve coadunar-se bem com o tipo de reforma jurídica urbana a que se destina. Por exemplo, uma reforma radical do sistema de tributação de imóveis de um país requer um plano de implementação diferente daquele requerido para uma revisão relativamente modesta dos procedimentos necessários à aprovação da utilização de terras.

Um plano de implementação deve incluir estratégias para:

- Informar todos os actores interessados acerca da legislação **e a data em que esta entra em vigor.**
- Preparar todos os instrumentos necessários à operacionalização da nova legislação, entre os quais se contam regulamentos, proclamações, formulários e diagramas de fluxo.
- Aprofundar o entendimento da nova lei  
Por exemplo, com a publicação de artigos de opinião em jornais acerca da nova legislação, iniciando debates nos meios de difusão (televisão, rádio, e, onde for aplicável, nas

redes sociais) e a distribuição de cartazes e panfletos em zonas onde o acesso a meios de comunicação formais for limitado.

- **Formar e preparar** funcionários, advogados, urbanistas, engenheiros, arquitectos, autarcas e organizações comunitárias sobre a implementação da nova lei.
- **Destacar recursos adicionais** para zonas onde se antecipem dificuldades para a referida implementação.
- **Desenvolver e disseminar materiais** (manuais e guias práticos) que sirvam de apoio às autoridades e aos utilizadores da nova legislação, à medida que se vão habituando a novos procedimentos e instrumentos.
- **Apoiar as autarquias** na assimilação do novo contexto jurídico em termos da prestação de serviços, investimento em infra-estruturas, tributação de imóveis e desenvolvimento comunitário.

Na maior parte dos países, os materiais publicados – em particular aqueles destinados à população em geral – têm de ser redigidos num idioma internacional e nos principais idiomas locais.

### **Abertura administrativa, equidade e imparcialidade**

É provável que um sistema administrativo que ignora princípios de justiça administrativa afecte negativamente mais os pobres do que os ricos, ou aqueles com contactos na camada política, uma vez que os pobres têm menos possibilidade de fazer valer os seus direitos em tribunal e noutros processos formais. Para que a abertura administrativa, a equidade e a imparcialidade fiquem asseguradas na forma como a nova legislação é aplicada, esta deve garantir que:

- **Seja feita a devida análise antes de se chegar a uma decisão**, a qual pode trazer consequências adversas, especialmente se envolver pessoas que percam as suas terras ou sejam forçadas a mudar-se, ou se levar a modificações consideráveis na gestão de bairros.

- **As audiências sejam conduzidas em concordância com reconhecidos princípios de justiça administrativa** (onde for relevante).
- **As decisões se baseiem em critérios claramente específicos** por forma a que aqueles que busquem benefícios da administração saibam qual o caso a apresentar.
- **As razões das decisões tomadas sejam dadas** com prontidão, se forem requeridas.
- **Seja paga compensação** atempadamente e por inteiro (onde for relevante).
- **Haja controlos internos em vigor** para garantir que tanto urbanistas como administradores desempenhem as suas funções de forma adequada.
- **As alegações de actuação dolosa da parte de funcionários sejam independente e inteiramente investigadas.**

### **Clareza**

Na medida do possível, a linguagem a ser utilizada deve ser suficientemente simples para que o homem da rua a entenda. Ao serem utilizados termos e fraseologia de ordem jurídica e técnica, estes terão de ficar claramente definidos no texto.

A clareza também se refere à estrutura da lei. Torna-se impossível para o público entender na íntegra uma lei de planeamento urbano alterada várias vezes para se adaptar e contemplar leis sobre outros tópicos. Na Inglaterra, por exemplo, há para cima de 17.000 páginas de legislação sobre o planeamento urbano e rural, disseminadas em cerca de 45 leis e milhares de páginas de regulamentos. Só profissionais especializados neste aspecto da lei se podem orientar neste emaranhado.<sup>24</sup> Esta situação não é nem eficiente nem justa, e serve de exemplo de uma prática internacional que África não deve seguir.

### **Coerência**

Um projecto de lei deve revestir-se de uma estrutura lógica. Por exemplo, numa lei sobre planeamento urbano, faz sentido delinear em primeiro lugar o que vai ser planeado, antes da descrição da forma como deve ser implementado esse planeamento.

Da mesma forma, numa lei sobre a venda de terra pertencente à cidade, os regulamentos que determinam as circunstâncias em que essa terra pode ser vendida e os princípios aplicados na tomada de uma decisão devem ser estipulados antes de se entrar no pormenor dos procedimentos seguidos.

A legislação urbana tem de tomar em consideração o direito consuetudinário, tanto tradicional como urbano, assegurando que a nova legislação o respeite e nele se insira, o que é mais fácil de dizer do que de conseguir. Em muitas zonas periurbanas, dão-se acesos contenciosos entre poderes legislativos outorgados pela lei ao governo da cidade e aqueles de chefes tradicionais, aos quais são outorgados poderes através da legislação consuetudinária. Não há soluções jurídicas imediatas para tensões tão enraizadas. Todavia, qualquer legislação que ignore este género de tensões e que assuma simplesmente que a nova lei pode absorver a lei consuetudinária só pode causar um elevado grau de incerteza jurídica e exacerbar as tensões já existentes, ao invés de criar ordem e previsibilidade.

Ainda que se torne um desafio para a equipa que a redige, é necessário que em qualquer legislação nova fiquem previstos pontos de intersecção entre o direito urbano e o direito consuetudinário, que pelo menos sirvam de princípios de referência para os decisores na resolução das referidas tensões. Existe uma ampla margem para inovar e experimentar novas ideias na gestão desta persistente característica de muitas cidades, particularmente das que se expandem rapidamente na direcção de zonas rurais.

### **Abrangência**

Na medida do possível, quaisquer assuntos inerentes a um certo tópico devem ficar previstos na nova lei, o que significa que a redacção de certas leis se torna bastante extensa. As particularidades de ordem jurídica relativas à governação e ao desenvolvimento urbano em grande número de casos são tão complexas e pormenorizadas que chega a ser necessária mais do que uma lei. Em tais casos, as leis separadas devem funcionar como um todo coerente.

Nem sempre é simples conseguir chegar-se à abrangência na legislação urbana, uma vez que o ser-se minucioso pode resultar numa lei ambiciosa demais, através da qual se tenta regulamentar um maior número de assuntos do que a capacidade da lei pode comportar – uma das mais frequentes fragilidades das leis urbanas mais antigas. Ao desenvolver-se nova legislação, o objectivo da sua abrangência requer uma interpretação diferente. Não se trata de querer assegurar que a nova lei preveja todo o género de circunstâncias, e sim que as diferentes partes da lei fiquem coligadas de forma a que faça sentido aos que dela se utilizem e aos que a implementem. Quando surgem lacunas na lei sem que se saiba como as contornar, encoraja-se o não cumprimento da lei, que também acontece ao legislar-se em excesso.

**AS LEIS DEVEM SER CLARAS ACERCA DO QUE SE ABORDA, O QUE UMA DAS PARTES PODE (OU NÃO PODE) FAZER, COMO DEVE SER FEITO, E O QUE ACONTECE SE O NÃO FIZER (OU FIZER)**

### **Certeza**

As leis devem ser claras acerca do que se aborda, o que uma das partes pode (ou não pode) fazer, como deve ser feito, e o que acontece se o fizer (ou não fizer). Este grau de clareza oferece tanto às autoridades como ao público a certeza do que é permitido e do que é proibido, deixando pouca margem para disputas.

Esta certeza também se refere à necessidade de se limitar os poderes discricionários das autoridades públicas e dos funcionários, a fim de se eliminar a possibilidade de abusos. Contudo, isso não significa que à certeza se atribua o estatuto de rigidez; tem de ser mantido um certo grau de flexibilidade. A solução reside em assegurar que quaisquer ajustamentos só possam ser feitos no âmbito de parâmetros cuidadosamente regulamentados.

## A FUNÇÃO DOS REGULAMENTOS

### GRANDE PARTE DAS NOVAS LEIS URBANAS

inclui regulamentos com procedimentos para que a legislação tenha aplicação prática. Tais regulamentos, nesse contexto, representam “leis secundárias” definidas periodicamente por pessoa designada para esse fim, muitas vezes um ministro ou um presidente da câmara. Na generalidade essas entidades tratam em pormenor de aspectos relativos à implementação da lei e a forma como o quadro geral da lei aprovada pelo Parlamento funciona na prática.

Torna-se difícil avaliar os eventuais efeitos de um projecto de lei caso os seus regulamentos ainda não tenham sido definidos. Em países onde é fraca a confiança depositada no governo, é muito provável que os actores sociais rejeitem qualquer nova legislação urbana que apenas cobre princípios genéricos sem identificar os regulamentos que a devem acompanhar, uma vez ser impossível determinarem a forma como a lei os poderá afectar em termos práticos. (Por outro lado, tais actores sociais podem evitar envolverem-se no processo legislativo por pensarem que a lei os não afecta na prática). A falta de clareza a nível de regulamentação também representa um problema para as autoridades, que necessitam de determinar quais os recursos necessários para a implementação da lei e a forma como esta pode afectar disposições institucionais.

Por estas razões, os regulamentos em termos ideais devem ser desenvolvidos em paralelo com a legislação principal e ser publicados em simultâneo. Caso não seja possível, não deixa de ser útil a publicação de um esboço do conjunto de regulamentos necessários para se efectivar o projecto de lei, regulamentos esses que podem ser desenvolvidos à medida que a legislação assuma uma forma mais concreta. Ao deparar-se com questões demasiadamente complexas a serem resolvidas durante o processo legislativo – como por exemplo quando o financiamento de doadores internacionais estipula um limite de tempo para a disponibilidade de especialistas – os redactores das leis podem preferir não as abordar na legislação que preparam, deixando que tais questões sejam abordadas nos regulamentos. Porém, não há garantia alguma de que tais questões possam ser resolvidas de forma mais

satisfatória usando este processo. Nesses casos, e onde for inevitável, é essencial que a equipa de redacção incorpore princípios orientadores no desenvolvimento de regulamentos, quando forem tratados pela relevante autoridade reguladora. As condições prevaletentes nos diferentes centros urbanos podem variar substancialmente num mesmo país. Os regulamentos permitem que as normas sejam adaptadas às diferentes condições locais. Quando num projecto de lei se insere uma questão cuja gestão deve ser feita a nível local, na generalidade o melhor é deixar a elaboração de regulamentos à autoridade a nível executivo do governo nacional, como um ministro, ou a uma autarquia local. As vilas e cidades são locais de rápida mudança. O quadro jurídico que governa os centros urbanos deve ser suficientemente flexível para se ajustar a tais mudanças. A actualização de um regulamento emanado de um ministro ou autoridade local é muito mais fácil de se executar do que a alteração de uma lei que carece de aprovação ao mais alto nível legislativo.

Na África do Sul, por exemplo, a Lei do Ordenamento do Território e Gestão do Uso da Terra (*Spatial Planning and Land Use Management Act* (2013)) delega poderes ao ministro do governo nacional para a implementação de uma vasta gama de regulamentos sobre a forma como as autarquias gerem pedidos de licenciamento para uso da terra (embora o facto de o próprio ministro ter emitido regulamentos antes de a Lei principal vigorar suscite dúvidas sobre a legalidade de tais regulamentos). Na Zâmbia, a Lei do Planeamento Urbano e Regional (*Urban and Regional Planning Act* (2015)) outorga ao ministro do governo nacional ampla autoridade para elaborar regulamentos que operacionalizem a Lei. Neste caso, o âmbito dos regulamentos é tão amplo que a própria lei não pode entrar em vigor antes de os mesmos terem sido finalizados – o que infelizmente significa que a tão aguardada reforma jurídica urbana não é aplicada.

Nos casos em que a preparação de regulamentos tenha ficado a cargo de um ministro ou de uma autarquia, é aconselhável que tais regulamentos sejam actualizados com regularidade e que possam ser disponibilizados para consulta nos escritórios ou *websites* governamentais.

# Responsabilizar os políticos

**R**edigir bem e com coerência um projecto de lei acaba por se tornar, em muitos aspectos, na parte mais fácil. A verdadeira dificuldade reside em conseguir-se que o projecto de lei passe pelo processo político subsequente e em seguida assegurar que as instituições afectadas pelo projecto de lei iniciem o processo da sua implementação. Neste capítulo, aos redactores das leis cabe um papel secundário, no caso pouco provável de serem envolvidos nesse processo.

Nesta fase, existe o risco de os deputados procederem a alterações no texto do projecto de lei de tal modo que a cuidadosamente formulada lógica a ele inerente acabe por ficar prejudicada, ou de ver o projecto de lei ser totalmente excluído da agenda de trabalhos parlamentar. É menos provável correrem-se tais riscos se os actores políticos tiverem oferecido o seu parecer para a elaboração de um documento de orientação e se a equipa de elaboração da lei tiver incluído representantes políticos nas suas deliberações – enviando-lhes com regularidade informações actualizadas acerca dos assuntos abordados e do progresso verificado. O factor determinante agora reside em saber se os campeões do projecto de lei – as autoridades governamentais encarregues da gestão de todo o processo do projecto de lei – conseguem apoiar com eficácia o seu patronato político no decurso de robustos debates parlamentares e públicos. Essa possibilidade depende em larga medida da forma como a equipa de elaboração da lei tiver trabalhado, ou seja, se nesse desempenho tiver incluído as autoridades governamentais e os políticos, tanto para conhecer as suas opiniões como para os ajudar a melhor compreender o espírito e a letra do projecto de legislação.

Contar com a disponibilidade de especialistas internacionais que apoiem as autoridades depois de o projecto de lei ter passado à esfera da apreciação parlamentar não deixa de constituir factor importante. É ainda bastante útil manter contacto com toda a equipa de redacção durante o processo parlamentar para:

- Se prestar ajuda sobre a informação que é prestada ao ministro ou ao director de departamento;
- Se ajudar as autoridades e políticos a tratar das questões mais difíceis;
- Se oferecer apoio com a redacção de alterações feitas no Parlamento.

O objectivo é ainda o de diminuir a participação de especialistas internacionais à medida que se desenvolve a capacidade das autoridades e de políticos relevantes na promoção e defesa da nova lei.

## ETAPAS FUNDAMENTAIS NO PROCESSO LEGISLATIVO

Cada país adopta o seu próprio procedimento quanto ao processo de decisão parlamentar sobre um projecto de lei, o qual normalmente inclui:

- Apresentação do projecto de lei;
- Publicação do projecto de lei para comentários;
- Processos de comissões;
- Finalização e adopção.

### 1. Apresentação do projecto de lei

O projecto de lei não goza de qualquer estatuto formal até ser apresentado formalmente na legislatura. Até então,

o projecto de lei constitui uma simples indicação de como as autoridades planeiam traduzir os seus mandatos em legislação. Na maior parte dos países, um projecto de lei só pode ser apresentado na legislatura depois de o presidente ou do conselho de ministros o ter assinado.

Um projecto de lei é normalmente acompanhado de um memorando explicativo. Há frequentemente um modelo-padrão para a estruturação desse documento, no qual deve se deve explicar:

- O objectivo da lei;
- O problema a ser abordado;
- A solução proposta;
- As razões fundamentando a solução;
- O método usado na selecção da solução;
- Os passos dados para interagir com diferentes actores.

Uma vez que nem todos os deputados da legislatura se entregarão a uma revisão pormenorizada do projecto de lei, torna-se importante a utilização de linguagem clara e simples.

## 2. Publicação do projecto de lei para comentário

Normalmente, uma vez apresentado, o projecto de lei é publicado em Boletins Oficiais do Governo para comentário. Os actores que tenham tecido comentários durante a fase anterior da preparação do projecto de lei podem verificar se as suas preocupações foram atendidas, e aqueles que se não tenham pronunciado podem fazê-lo agora e capacitar-se de que esta é a derradeira oportunidade para proteger os seus interesses ou fazer valer os seus poderes. Esta é uma fase de intensos debates e interacção. Os grupos interessados entregam-se também a intenso *lobbying* na tentativa de verem os seus pontos de vista defendidos, por vezes através de um contacto directo com políticos, ou através da imprensa e redes sociais para assim promoverem os seus pontos de vista. Trata-se de um período de afincado trabalho para as autoridades e assessores, sendo de particular importância a gestão das comunicações e relações com órgãos da comunicação social.

## 3. Processos de comissões

Uma vez vencido o prazo para comentários

públicos, o projecto de lei é revisto para nele serem incorporados contributos relevantes, antes de o ministro responsável o submeter à apreciação da relevante comissão da legislatura para uma penúltima ronda de debates. Esta é frequentemente uma fase de intenso debate com ministros e seus assessores para se limarem potenciais pontos de desentendimento, antes de o projecto de lei ser submetido à apreciação final. O risco que aqui se corre é o de se perderem elementos importantes do projecto de lei à medida que o ministro responsável tenta chegar a um compromisso político.

**É ÚTIL PREPARAR O  
MINISTRO PARA RESPONDER  
A PERGUNTAS NA  
LEGISLATURA PRINCIPAL  
DURANTE O DEBATE FINAL**

Após concluído o processo no seio da comissão há ainda uma derradeira oportunidade de alteração do texto do projecto de lei antes de este ser apresentado à apreciação da legislatura. Há com frequência actores influentes que utilizam esta fase para, nos bastidores, fazerem o seu *lobbying* sobre as alterações. A equipa de elaboração das leis pode ver-se agora sujeita a enormes pressões.

## 4. Finalização e adopção

O debate final realiza-se no seio da legislatura principal. É útil preparar-se o ministro para responder a perguntas nesta fase final, o que releva a importância de se manter um relacionamento sólido com a liderança política. Dependendo de como o projecto de lei foi recebido na fase da sua apreciação pelas comissões e das alterações implementadas pelo ministro, tais debates são geralmente previsíveis. Uma vez adoptada pela legislatura a versão final do projecto de lei, normalmente através de uma votação, é decidida a data em que a lei passa a vigorar. Esta é a altura em que se torna importante proceder-se com os preparativos finais para a implementação da nova lei e se verificar ser disponibilizado o apoio necessário para os seus implementadores.

# Implementação de novas leis urbanas

Os funcionários governamentais que trabalharam na elaboração de um diploma legislativo nem sempre são quem o vai implementar. As primeiras fases da implementação podem revestir-se de incerteza para a equipa de redacção, que pode preocupar-se com a possibilidade de os novos guardiães da lei não respeitarem os seus princípios ou não se aplicarem a fundo na sua implementação. Esta é uma das razões pela qual é importante que os responsáveis pela sua aplicação sejam consultados logo nos primeiros estágios da elaboração da lei e que também haja cobertura mediática construtiva sobre a nova lei. Se a imprensa cobrir o objectivo da lei e o impacto aguardado, haverá maior probabilidade de que a lei venha a ser adoptada e aceite pelos novos guardiães.

O primeiro passo a ser dado no sentido de se garantir que a implementação da nova lei seja bem-sucedida reside na preparação de um quadro jurídico que analise o actual contexto de capacidades e recursos. O passo seguinte diz respeito ao desenvolvimento de capacidades no seio do sistema jurídico urbano, o que envolve prestar-se uma formação estruturada e sustentada às autoridades estatais incumbidas da implementação da lei, bem como aos juristas que serão chamados a resolver contenciosos acerca da interpretação dada à nova lei. Os organismos da sociedade civil que trabalham com comunidades dos estratos sociais mais pobres ou marginalizados, ou os representam, bem como os profissionais jurídicos da área do direito urbano podem também necessitar de participar em breves programas informativos sobre a nova lei. Embora seja provável que os juristas possam financiar a

sua própria formação, já os organismos da sociedade civil irão, provavelmente, necessitar de financiamento directo ou indirecto da parte do estado ou de doadores.

O desenvolvimento de capacidades envolve prestar-se apoio prático aos responsáveis pela implementação, por exemplo, com:

- **A produção de brochuras com informações e materiais de formação** sobre a nova lei, as quais podem ser adaptadas para abordar diferentes aspectos da lei, ou diferentes partes do país.
- **O estabelecimento de serviços de assistência**, e também em linha.
- **A garantia de acesso a formulários correctos** nos locais certos e nos idiomas correctos.
- **A garantia de haver funcionários disponíveis que** ajudem as pessoas a preencher os formulários.
- **A garantia de que as comunidades mais pobres e marginalizadas beneficiem do mesmo nível de administração** daqueles que se encontram em melhor situação.

Há aspectos da lei que poderão ser implementados por agentes não estatais, como por exemplo, quando se usam estruturas comunitárias para controlar as transacções de terrenos ou o seu uso. É da maior importância assegurar um apoio adequado quando se recorre a agentes não estatais na implementação, pois as suas preocupações e situação são diferentes daquelas dos inspectores e das autoridades governamentais.

# Monitorização dos efeitos da nova lei e respectivas alterações

**G**rande número dos actuais problemas urbanos de ordem jurídica em África provém de legislações inapropriadas. Durante décadas os países africanos têm feito uso de leis inapropriadas ao seu contexto, às exigências do seu desenvolvimento, à sua capacidade de implementação e ao ambiente político. Consequentemente, tantos os seus cidadãos como as próprias autoridades tornaram-se hábeis em fugir aos preceitos da lei e a introduzirem abordagens muito próprias ao lidarem com as situações, muitas vezes inovadoras e práticas, ainda que em grande número de casos ilegais.

Não há leis perfeitas. Todo e qualquer país depara-se, por vezes, com a necessidade de ajustar, alterar e inclusivamente descartar intervenções jurídicas urbanas. Porém, tal não tem acontecido em grande parte dos países africanos, sendo essa uma das razões porque os actuais quadros jurídicos urbanos são obsoletos e inapropriados. Para se evitar esta situação no futuro, é necessário estabelecer um sistema que monitorize se nova legislação que tenha sido introduzida está a obter os resultados aguardados. Esse sistema deve:

- **Identificar indicadores** que avaliem o impacto da nova lei;
- **Definir quem é responsável pela** monitorização e avaliação dos resultados advindos da aplicação da lei;
- **Incluir modelos eficientes e viáveis para a elaboração de relatórios,** particularmente por parte das autarquias.

**A EQUIPA DE REDACÇÃO DA NOVA LEI DEVE CONSIDERAR IMPOR UM REQUISITO DE REVISÃO OBRIGATÓRIA AO ABRIGO DO QUAL O MINISTRO É OBRIGADO A REVER O IMPACTO DE UMA LEI DE 5 EM 5, OU DE 10 EM 10 ANOS**

A equipa de redacção deve considerar a imposição de um requisito de revisão obrigatória ao abrigo do qual o ministro seja obrigado a rever o impacto da lei de cinco em cinco, ou de dez em dez anos.

## INDICADORES DE AVALIAÇÃO DO IMPACTO

Qualquer sistema de monitorização jurídica deve especificar os indicadores que avaliam a eficácia da nova lei e definir os parâmetros de desempenho desses indicadores.

Tais indicadores serão determinados pela natureza da lei e a situação urbana sobre a qual a lei versa. Estes indicadores têm de ser cuidadosamente escolhidos. Alguns podem parecer adequados em teoria, mas acabam por distorcer as avaliações de desempenho ao haver quem modifique o seu comportamento a fim de conseguir bons resultados em termos dos indicadores, embora a alteração desejada não tenha sido alcançada. Por exemplo, um indicador que avalie a celeridade de processamento

dos pedidos de licenciamento submetidos à apreciação dos funcionários pode induzi-los a abreviarem o protocolo dos condicionalismos temporais previstos, levando-os a ignorar a qualidade da decisão final, o que subverte os objectivos da legislação.

**É DIFÍCIL FUNDAMENTAR  
MELHORAMENTOS  
FUTUROS DA  
LEGISLAÇÃO URBANA  
SEM MONITORIZAÇÃO  
E INFORMAÇÃO DE BOA  
QUALIDADE**

Em países com fraca capacidade administrativa e profissional os recursos necessários para se fazer a implementação não devem ser usados para a monitorização. No entanto, sem monitorização e informação de boa qualidade será difícil haver motivação para melhoramentos futuros da lei urbana. A fim de garantir que haja equilíbrio entre os objectivos da lei e a realidade prática da administração pública, tem de haver uma reflexão cuidadosa na selecção de indicadores de monitorização. Se forem utilizados apenas indicadores que só possam ser avaliados, por exemplo, através de levantamentos domiciliares semestrais, a probabilidade de os indicadores serem implementados será menor do que se o indicador seleccionado consistir da avaliação do orçamento de capital da municipalidade, e em que medida se verificam diferenças em receitas e despesas depois da implementação da lei.

### **FUNÇÃO DA MONITORIZAÇÃO E DA AVALIAÇÃO**

A quem cabe a responsabilidade da monitorização da nova lei é algo que se deve acordar, e registar por escrito, logo no início do processo de implementação. Na generalidade, assume-se que essa função deve caber à legislatura (ou seja, ao parlamento), o que é incorrecto na maior parte dos casos, pelo que é fundamental

sempre que possível atribuir-se essa responsabilidade ao ministério ou ao nível governamental competente.

Os órgãos da comunicação social, que na maioria dos países são independentes do estado, podem desempenhar um papel significativo na monitorização informal dos resultados da aplicação da lei. Quando a imprensa publica notícias que põem em destaque a forma como a aplicação de uma reforma legislativa não obteve os resultados previstos, ou que obteve resultados inteiramente diferentes e desfavoráveis, estes relatos podem ser uma forma eficaz de levar as autoridades governamentais a redobrar esforços no processo de implementação. Para que isso aconteça a imprensa necessita de orientação, pois para quem se encontra fora do sistema, a legislação urbana é de difícil compreensão.

**DEVEM SER  
INTRODUZIDOS  
MODELOS SIMPLES  
PARA A PRESTAÇÃO DE  
INFORMAÇÕES**

### **MODELOS PARA APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS**

Na sua generalidade cabe às entidades incumbidas da implementação da nova legislação – na maior parte dos casos organismos autárquicos – recolher dados relativos a indicadores e assim informar se a nova lei urbana está ou não a surtir resultados favoráveis. Para facilitar a preparação de relatórios e oferecer apoio às autoridades já sobrecarregadas, deve ser introduzida a utilização de modelos simples e claros para preparação de relatórios. Tanto programas de apoio como de desenvolvimento de capacidades ajudam a assegurar que os funcionários dos governos locais possam cumprir os seus mandatos de prestação de informações sem comprometer a sua responsabilidade na implementação da nova lei.

# Conclusão

**N**ão existe um protótipo a seguir para a reforma da legislação urbana na África Subsariana. Os sistemas de elaboração jurídica são muito diferentes, os desafios urbanos muito específicos a cada cidade, e os contextos políticos em que se inserem variam em demasia para que seja possível adoptar-se um verdadeiro manual de procedimentos. Apesar das dificuldades, um guia como aquele que aqui oferecemos pode oferecer orientações a quem trabalha na linha da frente das alterações jurídicas urbanas.

**É MAIS PROVÁVEL TER-SE SUCESSO QUANDO TODOS OS ACTORES SE CAPACITAM DA COMPLEXIDADE E LIMITAÇÕES DO PROCESSO MESMO QUE CONSIGAM IDENTIFICAR E APROVEITAR OPORTUNIDADES PARA EFECTIVAR ALTERAÇÕES**

O processo de alteração jurídica urbana é moroso e complicado. As cidades africanas enfrentam uma situação que requer intervenções urgentes. O rumo que as cidades estão a ter em termos de expansão e governação acaba por cimentar padrões que perdurarão durante décadas. É mais provável ter-se sucesso quando todos os actores se capacitam da complexidade e limitações do processo, mas, ao mesmo tempo, conseguem identificar e aproveitar as oportunidades que existem para produzir mudanças.

Tais oportunidades diferem em diferentes momentos e de país para país. Não é possível prever-se quando surgirão. Em determinado país, em determinado momento, pode não haver qualquer oportunidade para se introduzirem mudanças. Com uma abordagem que assente na realidade daquele momento e que se adapte ao que é possível fazer naquele contexto, os elaboradores e campeões da reforma jurídica urbana podem identificar e dar início às alterações necessárias, sem as quais as nossas cidades permanecerão aquém do seu potencial.

A Agenda do Desenvolvimento Sustentável 2030 estabelece objectivos ambiciosos para melhorar o planeamento e a gestão urbana, essenciais para que os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável que lhes são inerentes sejam concretizados, particularmente nos países africanos. O crescimento rápido das nossas cidades, acompanhado da carga suplementar da necessidade de adaptação às alterações climáticas e mitigação dos seus efeitos, exige que se aperfeiçoem todos os instrumentos à nossa disposição se quisermos cumprir com os nossos compromissos internacionais. Melhorar-se a legislação *per se* não chega para resolver problemas urbanos. Contudo, se dermos início à elaboração de leis que levem a resultados práticos, modificando a forma como as cidades crescem e se desenvolvem, teremos maiores hipóteses de fazer face aos desafios.

Dos vários instrumentos utilizados na configuração e governação das cidades, os mais difíceis de alterar são as leis em vigor. O custo de leis erradas é elevado e alterá-las pode demorar décadas – esta a razão pela qual se deve prestar cuidadosa atenção ao modo como se preparam as novas leis urbanas.

# Notas e referências bibliográficas

<sup>1</sup> O melhor exemplo disto é a Agenda Habitat e o Plano de Acção Global, resultado da Cimeira das Nações Unidas sobre Cidades em Istanbul de 1996.

<sup>2</sup> Tan, C. (2013). "Navigating New Landscapes: Socio-legal mapping of plurality and power in international economic law". Em Perry-Kessaris, A. (2012). *Socio-legal Mapping of Plurality and Power in International Economic Law: Text, Context, Subtext*. Londres: Routledge.

<sup>3</sup> Okech, O. e Busingye, H. (2006). "Getting the Process Right: The Experience of the Uganda Land Alliance in Uganda in Capri". *Land Rights for African Development From Knowledge to Action*. Washington, DC: Consultative Group on International Agricultural Research.

<sup>4</sup> No caso do Município Metropolitano da Cidade de Joanesburgo v Tribunal de Desenvolvimento de Gauteng e Outros CCT 89/09 [2010] ZACC11.

<sup>5</sup> Berrisford, S. (2011). "Unraveling Apartheid Spatial Planning Legislation in South Africa: A Case Study". *Urban Forum*. Volume 22, Edição 3. pp247–263.

<sup>6</sup> Urbanisation Research Nigeria (2015). "Urban Land, Planning and Governance Systems in Nigeria". UKaid/ICFI. Relatório disponível em: [urn.icfwebservices.com](http://urn.icfwebservices.com). Acesso obtido: 31 de Outubro de 2016.

<sup>7</sup> De Visser, J. (2015). "Local Law-making in Cape Town: A Case Study of the Municipal Planning By-law Process." *UN-Habitat Urban Legal Case Studies*. Volume 4. Disponível em: <http://unhabitat.org/books/local-law-making-in-cape-town-a-case-study-of-the-municipal-planning-by-law-process-urban-legal-case-studies-volume-4/>

<sup>8</sup> Global Land Tools Network (2015). "The Continuum of Land Rights". Informação publicada em Março de 2015. Disponível em: [www.glt.net](http://www.glt.net). Acesso obtido: 31 de Outubro de 2016.

<sup>9</sup> Em muitos países não havia, nem há, protecção mesmo dos mais "tradicionais" direitos humanos básicos.

<sup>10</sup> Mancuso, S. (2008). "The New African Law: Beyond the Difference Between Common Law and Civil Law". *Annual Survey of International and Comparative Law*. Volume 14, Edição 1.

<sup>11</sup> Mancuso, S. (2014). "African Law in Action". *Journal of African Law*. Volume 58, Número 1.

p10.

<sup>12</sup> *Ibid.* p21.

<sup>13</sup> Berrisford, S. (2010). "Revising Spatial Planning Legislation in Zambia: A Case Study". *Urban Forum*. Volume 17, Número 4.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Ghai, Y. P. (2004). "The Constitution Reform Process: Comparative Perspectives". Um documento apresentado na conferência sobre "Toward Inclusive and Participatory Constitution Making" em Kathmandu: Nepal. Estas ideias foram aprofundadas em Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. P. e Regan, A. (2011). *Constitution-making and Reform: Options for the Process*. Genebra: Interpeace.

<sup>16</sup> Kelly, R. e Musunu, Z. (2000). "Implementing Property Tax Reform in Tanzania". Documento de trabalho para o Lincoln Institute. Disponível em: [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu). Acesso obtido: 31 de Outubro de 2016.

<sup>17</sup> Ver Berrisford, S. (2010). "Revising Spatial Planning Legislation in Zambia: A Case Study". *Urban Forum*. Volume 17, Número 4.

<sup>18</sup> Ver McAuslan, P. (2003). *Bringing the Law Back In: Essays in Land, Law and Development*. Aldershot: Ashgate Publishing. p174.

<sup>19</sup> Goodfellow, T. (2013). "Planning and Development Regulations Amid Rapid Urban Growth: Explaining Divergent Trajectories in Africa". *Geoforum*. Volume 48. pp83–93.

<sup>20</sup> O acesso ao Atlas da Expansão Urbana pode ser efectuado em <http://atlasofurbanexpansion.org>.

<sup>21</sup> Kirkpatrick, C. e Parker, D. (2004). "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries". Em *Public Administration and Development*. Volume 24. pp333–344

<sup>22</sup> Glasser, M. e Berrisford, S. (2015). "Urban Law: A Key to Accountable Urban Government and Effective Urban Service Delivery". *The World Bank Legal Review*. Volume 6.

<sup>23</sup> Arimah, B. C. e Adeagbo, D. (2000). "Compliance With Urban Development and Planning Regulations in Ibadan, Nigeria". *Habitat International*. Volume 24. pp279–294.

<sup>24</sup> McAuslan, P. (2013). "Towards a Just Planning System: The Contribution of Law". *Journal of Planning and Environmental Law*.



A taxa e a escala do crescimento urbano em África que se prevê até 2030, é de extraordinárias proporções, o que realça a necessidade premente de se desenvolverem leis e regulamentos urbanos que sirvam para dar forma a cidades que funcionem com um maior grau de eficiência, ofereçam trato mais justo às suas populações e sejam sustentáveis.

Este guia tem por objectivo fortalecer o processo pelo qual as leis e regulamentos que governam as áreas urbanas são redigidas. Trata-se de um guia que leva em linha de conta as características da legislação urbana na África Subariana, assim como os desafios colocados na alteração de tais leis ao propor uma abordagem prática e realista na redacção de legislação urbana.



**Patrick McAuslan** trabalhou como assessor sobre a reforma da lei do planeamento urbano e de terras em mais de trinta e cinco (35) países, a maior parte dos quais em África, durante mais de quarenta (40) anos. Lecionou no Reino Unido na Universidade de Warwick, University College London, London School of Economics e Birkbeck College. Patrick McAuslan faleceu durante a elaboração do presente guia.



**Stephen Berrisford** desempenhou papel fulcral na implementação da primeira lei de planeamento urbano na África do Sul pós-*apartheid* quando trabalhava para o Departamento dos Assuntos da Terra (*Department of Land Affairs*) nos anos 90. Desde então já trabalhou como assessor sobre a reforma da lei urbana em seis (6) países africanos. Stephen Berrisford é Professor Adjunto Honorário no Centro Africano para Cidades da Universidade da Cidade do Cabo.

ISBN 978-0-620-74707-3



9

780620

747073



AFRICAN CENTRE FOR CITIES  
urbanism from an african perspective