



DOCUMENTOS TEMÁTICOS DA HABITAT III

5 – NORMAS E LEGISLAÇÃO URBANA

Nova York, dia 31 de maio de 2015

(Versão não editada 2.0)





DOCUMENTO TEMÁTICO SOBRE NORMAS E LEGISLAÇÃO URBANA

PALAVRAS-CHAVE

Direito Urbano, Legislação, Normas jurídicas, Caráter Informal, Equidade, Responsabilidade, Qualidade, Efetividade, Direitos, Políticas, Aplicação.

PRINCIPAIS CONCEITOS

1. Direito Urbano

O direito urbano é o conjunto de políticas, leis, decisões e práticas que regulam a administração e o desenvolvimento do ambiente urbano. Trata-se de uma campo de estudo abrangente e diverso, porém que justifica-se ser considerado conjuntamente pela interação de seus vários elementos no espaço singular, inclusivo, mas ainda sim, diverso, que é o ambiente urbano. O direito urbano apresenta características importantes:

- Rege as principais funções de vilas e cidades além de refletir os direitos e as responsabilidades dos habitantes e usuários dessas áreas urbanas. As funções são diversas, incluindo planejamento urbano, finanças municipais, administração e gestão do território urbano, fornecimento de infraestruturas, mobilidade e desenvolvimento econômico local.
- Existe em diferentes níveis, desde direitos reconhecidos em escala internacional - como o direito à moradia, passando pela legislação nacional, até leis municipais ou normativas que normalmente pairam sobre questões locais, como a prestação de serviço ou a gestão do espaço público.
- A terminologia pode variar de um país a outro, mas a lei pode ser expressa através de uma gama de instrumentos que se inscrevem principalmente em alguma das três categorias: i) legislação primária; ii) legislações subsidiárias ou delegadas (leis feitas por poderes conferidos na legislação primária e normalmente incluem muitas formas de regras, códigos, ordens etc.), e também, iii) instrumentos mais “suaves”, como instruções normativas de órgãos políticos e administrativos do governo em todos os níveis.
- Há geralmente um caráter duplo com uma natureza técnica aparentemente neutra, junto com um complexo de aspectos sociais que tange notavelmente a diversidade de incidentes sobre os diferentes grupos na atmosfera urbana. Os impactos em grupos vulneráveis, como nas populações mais pobres ou socialmente marginalizadas, assumem um interesse particular.
- Deve ser considerado o contexto das instituições e os processos que são feitos por ele ou os que são esperados a serem implementados pelo mesmo.

2. Caráter informal

Por definição, é a questão da relação entre indivíduos e comunidades com a lei: ser informal significa, de certa maneira, não respeitar as leis reconhecidas. O caráter informal é frequentemente o resultado de políticas ou quadros jurídicos inadequados, inapropriados ou não efetivos que regulam atividades com a base em hipóteses ligadas ao ambiente socioeconômico, mas que não refletem a realidade do



território. Esse fato resulta em muitas cidades onde as leis, instituições e políticas econômicas, sociais e governamentais negam à grande parte da sociedade a oportunidade de participar em termos igualitários. É importante notar que o caráter informal não significa que não há sistema, simplesmente o sistema que existe não é formalmente reconhecido. Normas e instituições informais locais, inclusive aquelas de natureza tradicional ou costumeira, governam vidas e meios de subsistência.

3. Leis de boa qualidade

O objetivo de todos os legisladores, independente de suas origens, é a produção de leis e regras que são capazes de produzir os resultados regulatórios desejados, enquanto os formuladores de política do governo ditam esses resultados. A universalidade dessa abordagem pode ser aplicada para produzir uma definição prática de qualidade de legislação que atravessa tradições jurídicas: a qualidade de leis significa uma habilidade em produzir as reformas regulatórias requeridas pelos formuladores de políticas. Efetividade é a busca final e o critério final da qualidade: qualidade é efetividade.¹

Em resumo, as leis de boa qualidade requerem três elementos fundamentais:

- i) Política clara e localmente relevante;
- ii) Instrumentos jurídicos bem construídos que são efetivos na função de traduzir política em prática e que são integrados com metas nacionais e refletem compromissos internacionais;
- iii) Processo claro de avaliação e, quando necessário, revisão de regras e legislações, particularmente para evitar impactos desproporcionais em grupos vulneráveis.

4. Leis essenciais

Um grande desafio nas estruturas do direito urbano é a complexidade, onde o volume das leis e sua natureza técnica não são reflexos da capacidade e recursos que estão localmente disponíveis. Em muitos casos, as complexas estruturas do direito urbano também não são reflexos de políticas prioritárias. Para todas as áreas urbanas, mas em específico, aquelas que enfrentam crescimento imediato e desafios de desenvolvimento com capacidades institucionais e recursos financeiros limitados, é vantajoso se concentrar em instrumentos e ferramentas que são:

- i) necessários para fornecer os elementos mais importantes da política de desenvolvimento urbano; e,
- ii) adaptáveis às expectativas sensatas de recursos disponíveis e capacidade para implementação.

Quando uma área urbana apresenta um sistema de funcionamento baseado em um conjunto de ferramentas, ela poderá então considerar a ânsia de expansão em uma abordagem mais detalhada e exigente.

5. Regime de direito

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, o reconhecimento internacional histórico que todos os seres humanos têm direitos fundamentais e liberdades, dispõe que “[...] é essencial a proteção dos direitos do Homem através de um regime de direito, para que o Homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão [...]”.²

¹ Xanthaki, H., Quality of Legislation: an achievable universal concept or an utopian pursuit? In Mader and Tavares de Almeida (eds), ‘Quality of Legislation: Principles and Instruments. Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) em Lisboa, 24 – 25 Junho, 2010’ (Nomos, 2011).

² Declaração Universal dos Direitos dos Homens (1948), parágrafo preambular 3. Versão em português disponível em <



Interpretações do “regime de direito” variam significativamente na literatura acadêmica, mas a Organização das Nações Unidas aplica de forma consciente uma definição que inclui os elementos de procedimentos oficiais de tratamento igualitário e reconhecimento dos direitos humanos como consequência natural:

Para as Nações Unidas, o estado de direito se refere a um princípio de governança no qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o próprio Estado, são responsáveis pelas leis que são publicamente promulgadas, aplicadas igualmente e julgadas independentemente, e as quais são consistentes com as normas e valores internacionais de direitos humanos. São também requeridas medidas para assegurar a aderência a princípios da supremacia do direito, igualdade antes da lei, responsabilidade para fazer as leis, imparcialidade na aplicação das leis, separação dos poderes, participação na tomada de decisões, segurança jurídica, invalidação da arbitrariedade e transparência procedimental e jurídica.³

DADOS E FATOS IMPORTANTES

- As aglomerações com rápido crescimento urbano são as de cidades pequenas e de tamanho médio (menos de um milhão e de um milhão a cinco milhões de habitantes, respectivamente) localizadas na Ásia e África e que têm uma expectativa de crescimento de 40% até 2030. Atualmente, 80% dos cidadãos do mundo habitam nesses tipos de cidades.⁴
- O desenvolvimento urbano progride por décadas e frequentemente sobrevive a suas arquiteturas, no sentido literal e metafórico. O direito urbano de boa qualidade gera previsibilidade e ordem no desenvolvimento urbano desde uma série de perspectivas, sejam espaciais, sociais, econômicas e ambientais, e através dessas, ele contribui a investimentos, performances econômicas fortes e geração de riquezas.
- Os sistemas legais governam as relações entre pessoas e descrevem os objetivos coletivos das mesmas, fazendo o direito urbano particularmente significativo em um mundo onde a expectativa é de uma população urbana de 60% até 2030.
- O direito de boa qualidade tem o poder de promover a inclusão de grupos vulneráveis nos benefícios da urbanização, aumentando, portanto, o valor desses benefícios a todos, contribuindo para a amenização da pobreza e promovendo coesão social.
- A maior parte da população pobre não está amparada pela lei e não se beneficia das oportunidades que ela oferece. Por causa da falta de reconhecimento de direitos, eles são vulneráveis ao abuso. Mais de quatro bilhões de pessoas pelo mundo são estimadas a serem excluídas do Estado de direito,⁵ muitas porque suas moradias e sustentos são informais.
- A lei, em seu conceito que inclui as estruturas institucionais e financeiras que ela cria, é o principal meio para a implementação de políticas
- A lei, e em particular no contexto do Estado de direito, é o instrumento pelo qual os direitos são

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Visto em Outubro 2015.

³ UN Secretary-General, The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary-General, U.N.Doc. S/2004/616 (Aug. 23, 2004), para. 6.

⁴ United Nations (2014), World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (New York: The UN Department of Economic and Social Affairs).

⁵ CLEP and UNDP (2008), Making the Law Work for Everyone: Volume 1: Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor (CLEP). Disponível em: <http://www.unrol.org/files/Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf>



consolidados. É também através dela que as instituições adotam padrões para administrarem a si próprios e pelas quais serão responsabilizadas.

RESUMO DO TEMA

As “Estratégias para Implementação” da Agenda Habitat inclui os compromissos de:

1. Revisar os processos regulatórios, sistemas de planejamento, padrões e regulações de desenvolvimentos que são restritivos, excludentes e onerosos;
2. Adotar um quadro jurídico e uma estrutura regulatória baseados em conhecimentos aperfeiçoados, entendimento e aceitação de práticas já existentes e mecanismos de distribuição de terras, de modo a estimular parcerias com os setores empresariais e comunitários.
3. Por em vigor padrões institucionais e legais que facilitam e permitem a vasta participação de todas as pessoas e suas organizações comunitárias em tomadas de decisões sobre estratégias, políticas e programas dos centros humanos.

Políticas

A revisão de leis e regras vem tendo um sucesso misto, com a dominância dos modelos para os principais elementos do direito urbano que eram os mesmos há vinte, e até mesmo quarenta anos atrás.

1. O número de quadros jurídicos legalmente relevantes e inovadores em áreas como planejamento físico e o controle de desenvolvimento continuam notavelmente baixos, particularmente no contexto da necessidade por aglomerações humanas com estruturas institucionais e recursos financeiros limitados.
2. O direito urbano permanece uma área altamente segmentada e complexa, levada por uma dinâmica onde objetivos técnicos em certos níveis são considerados isoladamente em relação ao outro, bem como aos fatores institucionais, financeiros e sociais que determinarão sua efetividade.
3. Em parte pela dominação das considerações técnicas “universais”, a transferência internacional das “melhores práticas”, incluindo a cópia direta de instrumentos jurídicos, continua a ser a abordagem predominante no desenvolvimento do direito urbano, geralmente deixando de refletir práticas locais e a cultura local, proporcionando limitada ou nenhuma oportunidade para revisões e adaptações eficazes.
4. Intervenções prósperas no direito urbano são geralmente construídas a partir de adaptações incrementadas ou redirecionamentos de práticas existentes do que mudanças transformacionais completas.
5. O desenvolvimento do direito urbano continua a sofrer com a falta de recursos, particularmente em termos de administração de tempo. Leis com impactos significativos na vida de pessoas e na estrutura urbana de longa duração não devem ser redigidas e aprovadas em poucos dias.
6. Quando a Agenda Habitat foi adotada em 1996, o papel das leis no desenvolvimento foi visto como uma ferramenta formal para promover o desenvolvimento, e o desenvolvimento significava crescimento econômico como a principal maneira de combater a pobreza. Havia uma forte ênfase na desregulamentação e subordinação de problemas de equidade e desenvolvimento social para o objetivo global de crescimento econômico. Opiniões sobre leis e desenvolvimento evoluíram, mas não são geralmente refletidas na lei.
7. O planejamento físico, o controle do desenvolvimento e o investimento em infraestruturas estão bastante ligados à lei e às políticas de direitos de propriedade e no alcance em que direitos podem ser exercidos independentemente e regulados pelo interesse público.



Conhecimentos e Operações

1. As leis que são relevantes e vinculativas localmente têm a capacidade de aproveitar o potencial de urbanização. Estruturas jurídicas urbanas são dominadas por considerações desejáveis e técnicas, e devem ser informadas por necessidades e competências locais.
2. Planejamento físico pode oferecer um padrão de longo prazo para o desenvolvimento, focando em um número limitado de elementos coercivos, incluindo: sistemas locais apropriados para a administração fundiária, a regulação do espaço público, um sistema claro de identificação de lotes e terrenos, um código de construção simples, e, idealmente, alguns meios de partilha pública de lucros do desenvolvimento físico para compensar custos de infraestruturas. Outros mecanismos, como regionalizar regras, podem ser introduzidos em um estágio mais amplo quando a capacidade e recursos necessários se tornarem disponíveis.
3. O direito urbano deve dar mais ênfase em processos institucionais e ser mais reflexivo ao fato que a administração pública é o canal pelo qual os governos municipais e locais interpretam e buscam os objetivos do desenvolvimento sustentável.
4. As relações legais nos serviços civis devem ser propriamente reguladas para uma execução efetiva de funções oficiais em conexão com a provisão dos serviços públicos, incluindo:
 - parceiros externos (cidadãos, autoridades públicas, instituições e organizações); e,
 - as relações laborais internas de servidores públicos, definindo suas situações legais (direitos legais e deveres, condições de serviços, arranjos contratuais, etc.).Nessa conexão, Códigos de Ética/Códigos de Condutas podem ter um papel importante para promover o profissionalismo e o comportamento ético nos governos municipais.
5. Em muitas áreas urbanas, parte significativa da população (geralmente a maioria) são afetadas pela informalidade de seus empregos, moradias ou propriedades. Esses setores informais são caracterizados por uma ausência de licenças legais, títulos e supervisão regulatória. Os residentes de moradias informais podem ter nenhum direito reconhecido, tornando a possibilidade de despejo uma ameaça sempre presente. Negócios informais operam sem licenças e não pagam impostos.
6. Há um crescente reconhecimento da natureza plural do quadro jurídico urbano e o papel desse sistema pluralístico em promover inclusão e oportunidades para os mais vulneráveis. Enquadramentos jurídicos e regulatórios são moldados para a economia formal e, frequentemente, eles falham em proteger, apoiar e reconhecer as contribuições de trabalhadores informais, excluindo-os ao invés de incluí-los em quadros de direitos e responsabilidades.
7. Instrumentos legais falharam extensamente ao manter e garantir o acesso adequado ao espaço público, levando a redução proporcional do mesmo e aumentando os limites do acesso pela privatização.
8. Os mecanismos de suporte para um território urbanizado não vêm sendo capazes de acompanhar o ritmo do crescimento urbano. Restrições regulamentárias na oferta de terrenos, como práticas precárias na locação de terras e regulações normativas arbitrárias ou discricionárias (densidades, área da propriedade, dimensões dos terrenos), vêm limitando a produtividade urbana e ofertas de moradias a preços acessíveis.
9. O direito urbano se foca nos proprietários e seus direitos, deixando os locatários e os ocupantes informais invisíveis a muitas áreas de disposições políticas e serviços, criando estruturas que não são reflexos do equilíbrio social.
10. Mecanismos para incentivar o desenvolvimento e investimento privado e uma menor dependência direta do financiamento público são vitais para acelerar o desenvolvimento sustentável urbano, mas devem ser concebidos para garantir que as parcelas urbanas mais pobres tenham acesso aos benefícios do desenvolvimento, e não sejam excluídas pelos mesmos.



11. A justiça, equidade e inclusão também podem ser promovidas por ferramentas financeiras efetivas, que capturam parte do aumento do valor potencializado por decisões de uso da terra para o benefício dos pobres e para a sociedade em geral.

Compromissos

A participação de todas as pessoas e suas organizações comunitárias no processo decisório sobre definições de estratégias humanas, políticas e programas continua sendo um desafio.

1. A participação é cada vez mais reconhecida como um elemento importante na formulação, reforma e revisão das leis; tanto como um direito como um fator que pode ressaltar as efetividades do resultado.
2. Responsabilidade, geralmente o Estado de direito, é fundamental para uma participação imprescindível no processo de tomada de decisões.
3. Mecanismos localmente relevantes para resoluções alternativas de disputas, como o “ombudsman” (representante do cidadão), devem ser incluídos para melhorar o acesso à justiça e aumentar a transparência de maneira mais eficiente e justa possível.
4. Há uma necessidade contínua de que o marco legal reconheça a necessidade de acesso por diferentes públicos, incluindo, ao menos, o judiciário, os legisladores e a população como um todo (com o público sendo aqueles que podem ser razoavelmente afetados, incluindo especialistas e não especialistas no tema).

PRINCIPAIS MOTIVOS PARA A AÇÃO

1. Reconhecimento de que leis de boa qualidade trazem eficiência tanto para os governos de todos os níveis quanto para os cidadãos, assim como caminhos realísticos de implementação inerentes ao instrumento em si têm o potencial de melhorar significativamente a eficiência do direito urbano.
2. A efetividade do direito urbano depende de uma série de elementos, os principais entre eles são políticas e instruções normativas claras e coerentes, a adequação dos instrumentos jurídicos selecionados com a legislação primária, sendo o último recurso a eficiência dos mecanismos propostos e a qualidade do texto do instrumento, mas, sobretudo, considerando a relevâncias e praticidade locais.
3. Estruturas institucionais e procedimentais são centrais na entrega de prazos técnicos e são em sua maioria determinadas pela lei. Quando adequadamente considerada e testada na fase de concepção, a efetividade das estruturas institucionais e procedimentais pode ser significativamente melhorada.
4. Reconhecimento que o foco nas leis essenciais proverá o suporte mais efetivo para o desenvolvimento urbano sustentável. Governos devem identificar o conjunto mínimo de instrumentos e ferramentas para fornecer os elementos mais importantes de um quadro jurídico com a ênfase nas necessidades de pequenos a médios assentamentos com estruturas institucionais e recursos financeiros limitados. Para esses assentamentos, a prioridade deve ser posta nos principais elementos do desenho urbano que podem ser alcançados e que terão o máximo de impacto nos resultados sociais e nos meios de subsistência. Os direitos e a proteção de grupos vulneráveis devem ser centrais para a avaliação do impacto.
5. A formulação local e regional de leis e os poderes de interpretação de legislaturas influenciam significativamente a implementação de políticas pela base. Eles são altamente discricionários e existem com um quadro de governança relativamente fraco, portanto, equilíbrios apropriados entre responsabilidade e o poder discricionário devem ser alcançados.



6. Padrões nacionais e internacionais, particularmente para o Estado de Direito e direitos humanos, devem ser integrados a instrumentos e práticas administrativas e essa integração deve ser revisada regularmente para manter sua eficácia.
7. As finanças municipais são consideradas em outro trabalho temático separado, mas a necessidade de reconhecer explicitamente uma gama de ferramentas que as capacitam localmente no direito e ligam as mesmas com essas estruturas institucionais e objetivos de políticas é de fundamental importância.

PLATAFORMAS E PROJETOS

1. Tema Legislação Urbana ONU-Habitat. Legislação Urbana é uma das áreas prioritárias no plano estratégico da ONU-Habitat. Ver: <http://unhabitat.org/urban-themes/urban-legislation/>.
2. Rede Jurídica Urbana. Uma iniciativa da ONU-habitat em parceria com a Global Land Tool Network para promover informações secundárias sobre direito urbano e conectar aqueles que trabalham na área. Ver: <http://www.uln.glt.n.net/>.
3. Rede Pública de Administração das Nações Unidas. A Divisão para a Administração Pública e a Gestão do Desenvolvimento do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais. Foi solicitado pela Assembleia Geral fundar a UNPAN em 1999. A UNPAN é uma rede na internet que liga instituições regionais e nacionais dedicada à administração pública, facilitando então a troca de informações, troca de experiências, e treinamentos na área de políticas e gestão do setor público. Ver: <http://www.unpan.org/>.
4. Grupo de Coordenação e o Conselho sobre o Estado de Direito. O RoL.CRG é possível pela Unidade do Estado de Direito no Escritório do Secretário Geral e é responsável pela coordenação geral e coerência do Estado de Direito com o sistema das Nações Unidas. Ver: http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=6.
5. Fórum Global sobre Lei, Justiça e Desenvolvimento. Facilitado pelo Banco Mundial, o Fórum busca promover um fórum permanente inovador e dinâmico sobre troca de conhecimentos. Ver: <http://www.globalforumljd.org/>.
6. Os procedimentos especiais do Conselho dos Direitos Humanos são experts independentes da área de direitos humanos com mandatos para reportar e aconselhar sobre direitos humanos. Ver: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>.
7. Os organismos dos tratados de direitos humanos são comitês de experts independentes que monitoram a implementação do conjunto dos tratados de direitos humanos. Ver: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>.

Os Documentos Temáticos Habitat III foram preparados pelo Grupo de Trabalho do Habitat III das Nações Unidas, uma força tarefa das agências e programas da ONU que trabalham juntos para a elaboração da Nova Agenda Urbana. Os Documentos Temáticos foram finalizados durante a oficina de escrita do Grupo de Trabalho da ONU em Nova York, de 26 à 29 de maio de 2015.

Este Documento Temático foi liderado pela ONU-Habitat com contribuições da UNESCO.

Documento traduzido livremente por Larissa Lopes, através da plataforma UNV online (www.onlinevolunteering.org). Revisão técnica gentilmente realizada por Pedro Paulo Machado Bastos (INCT Observatório das Metrôpoles - Rio de Janeiro) e Larissa Andrade (ONU-Habitat).