

**PROPOSTA DE BASE GERAIS PARA
REFORMA URBANA
E DE ALGUMAS MEDIDAS PONTUAIS URGENTES**

**Secretaria de Estado da Habitação
Luanda 1987**

PROPOSTAS DE BASE GERAIS PARA A REFORMA
URBANA E DE ALGUMAS MEDIDAS PONTUAIS
URGENTES

INTRODUÇÃO

1- Em 1983, por orientação do Secretariado do Comité Central, foi constituída uma comissão para elaboração de uma proposta de Lei sobre a Reforma Urbana, constituída por representantes da Secretaria de Estado da Habitação (coordenador), do Departamento dos Órgãos Judiciais do CC, Ministério do Plano, Ministério da Justiça e Ministério da Coordenação Provincial. A referida Comissão recebeu mandato de tomar por base dos seus trabalhos um Projecto da Lei anteriormente elaborado pelo Ministério da Justiça e que já havia sido apreciado pelo Secretariado do Comité Central.

2- A Comissão iniciou essa tarefa e acabou por concluir que a aprovação imediata e global do Projecto levantaria uma série, de dificuldades que teriam de ser devidamente ponderadas. Considerou que era mais adequado revolver previamente algumas questões pontuais. Por outro lado, surgiram grandes dúvidas e divergências sobre aspectos orgânicos, nomeadamente sobre a definição do órgão encarregado de aplicar a futura lei.

Neste contexto, e por diversas vicissitudes, o trabalho da comissão acabou por ser interrompido.

3- Entretanto, já no ano de 1984, por directiva do Camarada Presidente e sob orientação do Camarada Secretário do CC para os Órgãos Estatais e Judiciais, foram elaborados por uma outra comissão(embora com coincidência de alguns membros desta) um conjunto de projectos de diplomas, sobre determinadas questões pontuais, a saber: Estatuto da Secretaria de Estado da Habitação, Regulamento sobre a utilização e conservação das habitações, Regulamento das Comissões de Moradores, Regulamento sobre a distribuição das habitações, Regulamento sobre as Direcções Provinciais de Habitação e Decreto sobre o despejo administrativo. Desconhece esta comissão o surgimento dado a estes documentos.

4. A comissão recomeçou os seus trabalhos em Fevereiro de 1985, tendo-lhe entretanto sido transmitida a orientação emanada da 1ª Conferência Nacional do Partido no sentido de se elaborar urgentemente a Lei da Reforma Urbana, a qual deveria assentar no grande princípio da atribuição das habitações, em propriedade pessoal, aos seus utentes.

5. Após algumas reuniões de trabalho, em que se reanalisou com profundidade tudo o que havia sido feito até agora não só por esta comissão mas também pela outra comissão referida no ponto 3., chegou às seguintes conclusões:

5.1 Embora o anterior projecto de Lei permaneça válido, nas suas grandes linhas, a sua aprovação e aplicação global, tal como está, afigura-se inconveniente, correndo-se o risco de com ele se suscitarem mais problemas do que aqueles que se resolveriam, sobretudo por falta de condições objectivas e subjectivas (organizativas) para a sua aplicação global e simultâneo.

Considera-se mais adequado estabelecer uma estratégia de actuação diferenciada, não só quanto às diversas situações a cobrir, como ainda no que respeita à aplicação parcelar, no tempo e espaço, dos diferentes regimes.

Por outro lado, não foi ainda possível, no seio da Comissão, chegar a uma conclusão uniforme sobre o qual o órgão que deverá dirigir e tutelar a aplicação da lei, afigurando-se que tal carece de uma prévia definição superior.

Por estas razões, entendeu a comissão que, antes de iniciar a elaboração de um projecto de lei definitivo, seria imprescindível uma orientação superior, através da aprovação das bases gerais que a

seguir se propõem. Obtida essa orientação superior, a comissão estará em condições de, num prazo máximo de um mês, elaborar o projecto definitivo.

5.2. No entanto e independentemente da aprovação das referidas bases gerais a consequente elaboração e aprovação da lei, a Comissão considerou que se impunha a tomada urgente de algumas medidas pontuais, através de Decretos e Decretos Executivos. Para o efeito, propõem-se desde já e submete-se à consideração superior os respectivos projectos.

6. BASES GERAIS PARA A REFORMA URBANA

Em nosso entender, a futura lei deverá incluir sobre quatro grandes áreas, a saber:

- Imóveis para habitação;
- Imóveis para outros fins (comércio, indústria, serviços);
- Habitações de construção não definitivas;
- Habitações “vinculadas”

Para cada uma destas áreas a lei estabelecerá um regime diferenciado que, nas suas grandes linhas, se passa a expor.

7. IMÓVEIS PARA HABITAÇÃO

7.1. O grande princípio, neste domínio, deverá ser o já consagrado no Projecto existente: atribuir-se a cada família, em propriedade pessoal, uma habitação permanente e, eventualmente, uma outra habitação temporária (de praia ou campo). Esta afirmação terá de ser estabelecida em termos programáticos (o Estado envidará esforços para...) e não como direito concreto e subjectivamente exigível, o que seria desde logo inoportuno.

7.2. Relativamente ao parque habitacional já existente, a concretização do princípio acima referido traduzir-se no seguinte:

- a) habitações que já são propriedades dos utentes mantêm essa situação;
- b) habitações geralmente pertença do Estado- confere-se aos actuais arrendatários o direito de aquisição das mesmas em propriedades plena.
- c) Habitação actualmente de privados confere-se aos actuais arrendatários o direito de aquisição das em propriedades plenas.

7.3. No tocante à segunda situação, fala-se em expectativas jurídicas e não em direito, porque nos parece que a aquisição pelos utentes não deverá ser automática, mas sim decidida casuisticamente com intervenção para cada caso do órgão executor da lei.

Considera-se que esta intervenção é imprescindível, por diversas razões, tais como: necessidade de previamente se definir quem, dentro de cada família, assumirá a titularidade da habitação, afastando-se assim possíveis conflitos de interesses; necessidade de se controlar a adequação e justiça social da atribuição de cada casa ao respectivo utente (correção de casos de ocupações abusivas ou injustificadas); necessidade de que cada aquisição seja titulada por instrumento jurídico que, mesmo simplificando e expedito, terá de revestir uma certa solenidade e certeza; em muitos casos; certamente, os actuais inquilinos não quererão adquirir as habitações que utilizam, aspirando legitimamente exercer esse direito sobre outras habitações, efectuar trocas, etc.

7.5. Uma vez decidida a aquisição, esta processa-se através do contrato de compra e venda, com pagamento imediato ao Estado da totalidade do preço fixado. No caso de recurso ao financiamento bancário, deverá construir-se a hipoteca da habitação a favor do Banco. A determinação do preço das habitações deve assentar em critérios objectivos, pois a venda pelo Estado corresponde a uma diminuição dos seus activos immobilizados, tem de ser, em termos patrimoniais, compensada pela entrada de um valor correspondente.

Esta determinação objectiva do preço elimina a utilização do critério do valor matricial e o critério dos rendimentos conhecidos do adquirente.

Propõe-se que a determinação do preço se faça a partir dos valores médios actuais por metros quadrados das habitações novas, pois este é o custo real que teria de ser pago por idêntica construção, introduzindo-se uma série de factores correctores (localização, antiguidade da construção, habitabilidade, etc.). Com estes factores, devidamente ponderados, poderá construir-se um quadro que servirá de orientação objectiva para a fixação do valor de cada habitação usada, impedindo-se assim favoritismo na determinação dos preços.

De acordo com a legislação em vigor e com a prática da maioria dos países, o financiamento para compra de habitação própria deve ser assegurado através do sistema bancário. A legislação sobre esta matéria poderá, incluir beneficiações nas taxas de juro para, em casos bem definidos, provocar um abaixamento da prestação mensal.

O critério exposto permite:

- que o Estado receba na íntegra, no acto da venda, o valor da habitação que alienou.
- que o Estado possa consagrar, no Orçamento Geral do Estado, o montante necessário para subsidiar as bonificações de taxas de juro que de acordo com a legislação, forem concedidas.
- que o banco disponha de uma garantia real, através da hipoteca da habitação para a compra da qual foi concedido empréstimo.

7.6. No que respeita às habitações actualmente pertença de privados, a lei deverá conferir aos respectivos inquilinos, o direito à sua aquisição, por compra e venda. Isso significa que os proprietários têm a obrigação de vender aos inquilinos, se estes assim o desejarem.

Embora nestes casos não haja lugar a uma intervenção casuística do Estado para a determinação não se afaste muito dos critérios estabelecidos para a venda das habitações do Estado.

7.7. Nos casos em que os inquilinos não pretendam ou não estejam em condições de adquirir em propriedade as respectivas habitações, manter-se-á o regime de arrendamento. Ao contrário do que constava no Projecto, considera-se agora que essa deverá ser a solução também para os arrendamentos privados, uma vez que afigura desejável a nacionalização em casos isolados.

7.8. O surgimento, por via da aplicação da lei, de inúmeras situações de propriedade pessoal de habitações, tornará necessário o estabelecimento de um novo regime jurídico para essa figura, contemplando nomeadamente as condições da sua transmissão, em vida ou por sucessão.

Por outro lado, terá de ser definido também um regime específico para os imóveis plurihabitacionais (propriedade horizontal).

Tudo isto deverá ser objecto de diplomas autónomos, a aprovar logo a seguir à entrada em vigor da lei da Reforma Urbana.

8. IMÓVEIS PARA OUTROS FINS QUE NÃO HÁ HABITAÇÃO

8.1. Nesta área, importa distinguir as diferentes situações, de acordo com a titularidade dos imóveis e a qualidade dos actuais utentes, e traçar para cada uma delas soluções diferenciadas.

Quanto aos imóveis que são utilizados pelos respectivos proprietários, em actividades de comércio, indústria ou serviços, nenhuma alteração há a fazer.

Já quanto aos imóveis que actualmente são utilizados por terceiros, haverá que distinguir entre os que são propriedade do Estado e os que pertencem a outras entidades não-estatais.

8.2 Imóveis propriedades do Estado

8.2.1. Não haverá qualquer alteração no caso de o imóvel estar a ser utilizado pelos órgãos da administração central ou local do Estado. Juridicamente, continuarão a estar integrados no património geral do Estado.

8.2.2. No caso de os imóveis estarem a ser utilizados por empresas estatais e cooperativas, a solução deveria ser a da sua afectação aos respectivos fundos de constituição e patrimónios. Tratando-se de organizações sociais, poderiam os imóveis ser cedidos em usufruto gratuito.

8.2.3. No caso de os imóveis estarem a ser utilizados por entidades privadas, a solução deveria ser a do arrendamento, como, aliás, acontece até agora. Contudo, coloca-se o problema de quem deverá ser o

gestor e receptor das rendas devidas por esses arrendamentos. Não parece à Comissão correcto que tal fique a cargo, como actualmente acontece, da Secretaria de Estado da Habitação. Isso contraria a sua própria vocação. Parecia-nos mais adequado transferir essa responsabilidade para o Ministério das Finanças, enquanto gestor do património do Estado.

8.3. Imóveis propriedades de entidades privadas

8.3.1. No caso de os imóveis estarem a ser utilizados pelo próprio Estado, a solução adequada seria a da nacionalização.

8.3.2. No caso dos imóveis estarem a ser utilizados por empresas estatais, cooperativas, etc, proceder-se-ia igualmente à nacionalização, seguida de afectação aos respectivos fundos de constituição e patrimónios.

8.3.3. Finalmente, manter-se-ia a situação de arrendamento, nos casos em que os utentes fossem entidades privadas. Com o efeito, por inúmeras razões, não nos parece convenientes, neste movimento, enveredar pela nacionalização, como se preconizava no anterior Projecto de lei.

9. HABITAÇÕES DE CONSTRUÇÃO NÃO DEFINITIVA

Em relação às habitações de construção não definitiva (madeira, adobe, pau-a-pique) que se encontrem arrendadas, a solução socialmente justa é aquela que se preconiza no Projecto: reversão para o Estado e atribuição, em usufruto gratuito, aos actuais utentes, sem prejuízo da eventual indemnização aos proprietários.

10. HABITAÇÕES “VINCULADAS”

Tendo como base a recente lei cubana sobre a habitação, a Comissão considera que seria desejável estabelecer um regime especial para determinadas a servir uma finalidade específica. Trata-se de habitações afectadas à titularidade de Ministérios e outros organismos da Administração Central e local do Estado, empresas estatais, organizações sociais, etc, com o fim exclusivo de satisfazer as necessidades de habitação temporária dos respectivos trabalhadores, em virtude das próprias funções que exercem, ou de pessoas que de algum modo estejam ao seu serviço.

A natureza temporária e funcional da ocupação destas habitações “vinculadas” aconselha ao estabelecimento de um regime específico.

11. ÓRGÃO EXECUTOR DA LEI

Como se disse acima, é necessário definir previamente anterior, qual o órgão encarregado de executar a aplicação da lei. No Projecto anterior, essa tarefa era confiada ao Instituto de Habitação, organismo que foi extinto, tendo as suas atribuições sido transferidas para a Secretaria de Estado da Habitação.

Considera-se, porém, que a Secretaria de Estado não reúne, só por si, condições para gerir uma adequada aplicação da lei, sendo por outro lado necessário assegurar nesta matéria uma certa descentralização. Por isso, e dada a grande importância social, económica e política de que se revestirá esta tarefa, parece-nos correcto instituir uma Comissão Nacional da Reforma Urbana e, em cada Província, Comissões Provinciais da Reforma Urbana.

Propõe-se que a Comissão Nacional seja constituída pelo Secretário do CC para o Desenvolvimento Económico e Social (coordenador), pelo Ministro da Justiça e pelo Secretário do Estado da Habitação.

As Comissões Provinciais seriam integradas por representantes permanentes das seguintes estruturas:

- Comissariado Provincial (coordenador);
- Delegação Provincial da S.E. da Habitação;
- Delegação Provincial do M. da Justiça;
- UNTA
- OMA

Toda a transmissão administrativa das diferentes acções da execução da lei ficaria a cargo das estruturas municipais e provinciais da Secretaria do Estado da Habitação, mas a competência deliberativa caberia exclusivamente às referidas Comissões Provinciais, com possibilidade de recurso para a Comissão Nacional.

12. EXECUÇÃO DA LEI

Tratando-se de uma lei com uma enorme relevância social, económica e política, seria prudente fasear a sua aplicação, no tempo e no espaço.

Assim, deveria iniciar-se a sua aplicação apenas numa Província e, dentro desta, num Município, estendendo-se posteriormente aos outros Municípios e outras Províncias, na mediada em que se constatasse capacidade de resposta para tal, em cada situação concreta.

MEDIDAS PONTUAIS E URGENTES

13. ARRENDAMENTO A ESTRANGEIROS

Com vista a um maior controlo do arrendamento de casas a estrangeiros e pôr-se cobro a certas práticas fraudulentas que se verificam nessa matéria, propõe-se a aprovação imediata do Decreto cujo projecto se anexa. Note-se que a solução do arrendamento em dívidas já foi tornado obrigatório e tem sido praticada em certa medida. Contudo, isso a fazer-se na base de meros despachos com forma legal. Para além do efeito disciplinador para o futuro, a medida proposta poderá conduzir à correcção de algumas situações existentes de contratos em vigor.

14. DESPEJO

Independentemente da revisão futura de todo o regime legal sobre o despejo e dos seus diferentes fundamentos, impõe-se desde já a revogação expressa da faculdade de despejo com o fundamento em necessidade da casa para habitação própria. Com efeito, considera-se que esta faculdade, prevista na legislação colonial sobre o inquilinato e que tem vindo a ser accionada pelos senhorios nos tribunais, é totalmente inadequada aos condicionalismos políticos e sociais presentes.

Por outro lado, sabendo-se que existem muitas situações litigiosas em relação a arrendamento privados motivados pela recusa de uma ou de outra das partes em celebrar os respectivos contratos, seria necessário adoptar medidas legislativas tendentes a:

- obrigar os inquilinos a outorgar os contratos e a satisfazerem o pagamento das rendas vencidas, sob pena de despejo;
- obrigar os senhorios a outorgar os contratos, sob pena de o Estado se substituir a eles na celebração dos mesmos, ficando apenas ressalvados os casos de ocupação violenta das casas pelos actuais utentes.

Sabe-se, aliás, que o Ministério da Justiça já está a trabalhar na elaboração destas medidas. Restaria, pois, recomendar a esse órgão a sua adopção urgente.