



Faculdade de Direito

Universidade de Coimbra

Filipa da Graça Domingos António Martins

O ordenamento do território em Angola: Uma tarefa em curso e um desafio futuro

The Spatial planning in Angola: A work in progress and Future challenge

Relatório apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Pública Empresarial (conducente ao grau de Mestre).

Orientadora: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2016

Dedico este trabalho aos meus queridos pais.

Agradecimentos

Gostaria de começar por agradecer a Deus, por sempre estar presente na minha vida, por sempre cuidar de mim desde a minha infância, quando passei por uma má fase de saúde, em que muitas vezes achei que não ia melhorar, ele abençoou-me e permitiu que hoje estivesse aqui na fase final do mestrado. Obrigado meu pai do céu!

De seguida os meus agradecimentos a minha família:

Aos meus pais, Balowa e Bayana pelo amor, a paciência, a atenção e a prestabilidade que me dedicaram, e confiança que em mim depositaram.

Ao meu querido tio Mateus por ser como um segundo pai para mim, por todo o esforço que fez em prol da minha formação.

Aos meus irmãos, faltam-me palavras para transmitir a minha gratidão que sinto por vós, Vava, Mief, por serem os melhores manos do mundo. Sem a vossa força nada disso seria possível. À Mami, nossa cassula, pelo seu empenho em me ajudar. Nem pareceis mais aquela bebezinha. Não sei se poderei retribuir-te a tamanha prestabilidade. Também a Tatiana, por muitas vezes preferir deixar as suas necessidades em segundo plano, em prol das minhas.

Em último aos meus sobrinhos, a Tenilcia, Tchissola e o Asby, por se tornarem uns dos meus propósitos, quero que saibam que a tia vos ama muito e espera que, futuramente, vos possa servir de exemplo. A todos vós, a minha gratidão por tudo.

Não posso deixar de referir e agradecer a mana Bety, por falar aos meus pais, o que possibilitou que viesse estudar em Coimbra, e, por toda irmandade durante esse percurso. Aproveito esta deixa para agradecer ao Doutor Sinjecumbe, que Deus o tenha, se não fosse pelo ser visionário que o caracterizava, não estaria aqui hoje a terminar o curso nessa prestigiada faculdade.

Devo, também, agradecer a todas as minhas amigas, Njinga, Isleida, Teresa, Patrícia, Yolanda, ao senhor padre Mateus e, em especial, à Cândida que tem sido muito importante nessa reta final do curso. O meu muito obrigado pela vossa amizade. Por último, mas não menos importante, os meus agradecimentos vão à Doutora Fernanda Paula, que foi fundamental para a realização deste trabalho. Pela sua disponibilidade e vontade em ajudar, A minha gratidão.

Resumo

Este trabalho tem como principal objetivo compreender o funcionamento do sistema de Planificação territorial angolano. Assim como perceber a importância da operacionalização de uma política pública na ordenação da utilização, ocupação e preservação do solo. Este trabalho pretende contribuir para a melhoria do quadro do sistema de planificação territorial, através de uma análise feita aos relatórios realizados pelo Ministério da Habitação e Urbanismo angolano no âmbito do sistema de planificação do ordenamento do território a nível nacional. Com a finalidade de mostrar às entidades públicas a necessidade de se criarem hábitos de ordenamento do território através da elaboração de planos, os quais, para além de serem criados devem cumprir com todo o procedimento administrativo previsto no CPA. Apesar de ser uma prática já realizada, ainda se mostra insuficiente face às necessidades de ordenação que o território apresenta.

Desta forma, esse trabalho identifica algumas práticas ou obstáculos que condicionam a operacionalidade dos planos no ordenamento territorial angolano, mas também formula algumas sugestões à luz da realidade constatada, para, de alguma forma, contornar o estado precário em que se encontra o ordenamento do território a nível nacional, reforçando assim o papel do plano na organização das atividades sobre o solo.

Assim sendo, foi exposta de uma forma geral a situação do sistema de planificação no âmbito nacional. Posteriormente analisou-se um caso prático, o que nos permitiu concluir que, existem muitos planos em fase de elaboração, faltando ser aprovados, publicados e executados e, muitas vezes até, chegam a ser executados antes mesmo de serem publicados, o que nos leva a presumir que muitos planos são executados arbitrariamente. Esperamos que este trabalho possa contribuir, de alguma forma, que as autoridades de direito, tomem consciência que a causa da desordenação do território pode também residir na não operacionalização dos planos.

Palavras-chaves: planeamento territorial, política pública, sistema de planificação.

Abstract

The main objective of these work is to understand the functionality of the Angolan spatial (territorial) planning while realising the importance of public policies through criteria such as utilisation, occupation and preservation. The intentions of the work, is to positively contribute in the spatial planning system through analysis conducted by the Angolan Departament of urbanism and Habitat nationwide. The aim is to show to the public entities the necessity of creating spacial criterias through creation of plans (such plans should always administrative requirements as stated by CPA).

Althrough such practices are well known, i tis still insuficient to cater for the spatial planning currently presented in Angola.

These identifies some practices or obstacles that makes it difficult for proper spatial planning in Angola. It also formulates few suggestions and also gives light to the reality in the ground in order to find solutions for the poor state of spatial planning nation wide thus strengthening the roles of organizing and planning activities.

The situations of the planning system is shown in a general manner which was analysed before with pratical example which led us to conclude that there are many plans in elaboration phase and not yet aproved and other executed even before being published, which leads us to determine that many plans are executed arbitrarily.

We hope that our work may enhance the authorities awareness on the lack of spatial criteria and mismanagement of operational plans.

Key words: spacial planning, public policies, planning system.

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Abstract.....	v
Lista de figuras	viii
CAPÍTULO 1- INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Relevância do tema.....	1
1.2. Objetivo de investigação.....	1
1.3. Questões de investigação	1
1.4. Estrutura do trabalho.....	2
CAPÍTULO 2 – REVISÃO DE LITERATURA	4
2.1. Definição	4
2.2. Direito do Ordenamento do Território	4
2.3. Direito do Urbanismo.....	7
2.4-Distinção entre o Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo	9
2.4.1. Quanto ao Critério do Âmbito Territorial de Aplicação ou de Influência dos Respetivos Instrumentos.....	9
2.4.2. Critério da Contraposição Direito-Política	10
2.4.3. Critério dos Instrumentos Jurídicos	10
2.4.4 Critério da Eficácia Jurídica	10
2.5. Enquadramento no ordenamento jurídico angolano	11
2.5. Metodologia.....	15
CAPITULO 3–PRINCÍPIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANISMO E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.....	16
3.1. Princípios gerais ou de enquadramento podem ser subdivididos em três categorias:	18
3.1.1.princípio de organização territorial	18
3.1.2. Princípios relativos a titularidade dos solos.....	19
3.1.3 Princípios atinentes á posição Jurídica dos intervenientes nos processos de ordenamento e planificação do território	20
3.2. Princípios diretivos do ordenamento do território	21
3.3. Princípios específicos do ordenamento do território	22
3.3.1 Princípios de relacionamento	22
3.3.1.a) Princípio da Coordenação	22

3.3.1.b) Princípio da compatibilização	23
3.3.2. Princípios Materiais.....	24
3.3.2.a) Princípios da sustentabilidade e da solidariedade intergeracional.....	24
3.3.2.b) Princípio da equidade	26
3.3.2.c). Princípio da participação.....	26
3.3.2.d). Princípio da responsabilidade.....	28
3.3.2.e). Princípio da Contratualização	28
3.3.2.f). Princípio da segurança jurídica.....	29
3.4. Outros Princípios de Ordenamento do Território	30
3.4.1 Princípio da justa ponderação de interesses concorrentes e da Superação de conflitos entre interesses contraditórios	30
3.4.2 Princípio da separação de usos incompatíveis e de mistura de usos compatíveis	30
3.4.3 Princípio da proporcionalidade.....	32
CAPÍTULO 4 – OS PLANOS COMO TIPÍCOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO URBANISMO.....	34
4.1. Quanto ao objeto/âmbito territorial	34
4.2. Tipos de planos em função dos respetivos objetivos ou finalidades	34
4.5. Tipos de planos quanto ao nível ou âmbitos de planeamento	35
CAPÍTULO 5 – ESTADO ATUAL E DESAFIOS FUTUROS.....	39
5.1 Caracterização Geral do Território	39
5.2 Situação Atual do Planeamento Territorial em Angola.....	40
5.3 - Desafios futuros	57
CAPÍTULO 6 – ESTUDO DE CASO.....	58
CAPÍTULO 7– CONCLUSÃO	68
7.1. Conclusão geral.....	68
7.2. Sugestões de melhoria no sistema de planificação territorial angolano	69
7.3 Sugestões para trabalhos futuros	69
8. Referências Bibliográficas	70

Lista de figuras

Figura 1: Princípios do Ordenamento do Território	33
Figura 2: Organização do sistema de ordenamento territorial angolano	38
Figura 3: Municípios Por Província	40
Figura 4: Planos Territoriais Provinciais Elaborados e em Elaboração	41
Figura 5: Planos Territoriais Provinciais Elaborados e em Elaboração	42
Figura 6: Distribuição dos 205 Planos Territoriais nas 18 Províncias	43
Figura 7: Tipologia de Planos por Província	44
Figura 8: Estado de Elaboração dos Planos de Urbanização	46
Figura 9: Tipologia dos Outros Tipos de Planos Territoriais	47
Figura 10: Motivos de Elaboração dos Planos	48
Figura 11: Entidades que Elaboraram os Planos	49
Figura 12: Entidade que Elabora os Planos Diretores Municipais em cada Província	50
Quadro 1: Análise Swot da Situação Atual do Planeamento territorial a nível nacional	50
Figura 13: Novos Projetos de Construção em todo País	53
Figura 14: Novas Construções	53
Figura 15: Novos Projetos de Construções de Cariz Sociais	54
Figura 16: Desordenação Territorial	55
Figura 17: Construções Anárquicas	55
Figura 18: Programação da Urbanização	56
Figura 19: Organização das Atividades	56
Figura 20: Orgânica Administrativa provincial	59
Figura 21: Bairros da Comuna do Lubango e Respetivos Administradores	60
Figura 22: Calendarização das Reuniões	65

Lista de abreviaturas

LOTU- Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo

INOTU- Instituto Nacional do Ordenamento do Território e do Urbanismo

POOTN- Principais Opções do Ordenamento do Território

PIPOT- Plano Interprovincial do Ordenamento do Território

PPOT- Plano Provincial do Ordenamento do Território

PDM- Plano Diretor Municipal

PIMOT- Plano Intermunicipal

PDG- Plano Diretor Municipal

POR- Plano de ordenamento Rural

PU- Plano de Urbanização /IS (Instrumento Sucedâneo)

PP- Plano de Pormenor

RGPTUR- Regulamento Geral de Planos Territoriais do Urbanos e Rural

CAPÍTULO 1- INTRODUÇÃO

1.1.Relevância do tema

Angola foi uma colónia portuguesa durante cinco séculos, logo depois da colonização viveu ainda mais de 30 anos de guerra civil, o que levou a uma procura em massa de espaço territorial nas cidades não ou pouco afetadas pela guerra civil, resultando assim, num crescimento das cidades de forma desordenada. Tal facto fez com que se vivesse um período de predomínio de uma cultura política e administrativa pouco favorável, a não coordenação intersectorial de base territorial e a ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território.

Mas a introdução de diferentes órgãos administrativos na estrutura do governo angolano nomeadamente, o Ministério da Administração do Território, Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial, Ministério do Ambiente e o Ministério do Urbanismo e Habitação, mostra o empenho do Estado angolano em solucionar as questões face ao desenvolvimento do ordenamento do território e urbanismo do país.

Oliveira (2015), o ordenamento do território para além de se preocupar com a ordenação da localização das atividades, também se preocupa com a coordenação dessas mesmas atividades, ou seja, preocupa-se também com as questões de desenvolvimento económico, social, cultural, ambiental e político.

1.2.Objetivo de investigação

Este trabalho tem como objetivo analisar o funcionamento dos instrumentos de gestão territorial no ordenamento angolano de forma a perceber os principais desafios no desenvolvimento do ordenamento do território a nível nacional, provincial e municipal e, com isso, perceber também os obstáculos que impedem a operacionalização dos planos.

1.3.Questões de investigação

Existe ou não uma cultura de planificação do território de Angola. Procuramos analisar a situação atual do ordenamento do território e do urbanismo no território angolano com o intuito de percebermos o que as entidades públicas de direito já têm feito em prol da planificação do território.

Desta feita, quais os desafios futuros a serem enfrentados no ordenamento do território angolano. Procuramos também perceber as práticas que deverão ser mudadas no sistema de planificação, para fazer face a um correto ordenamento das atividades no território com vista a um desenvolvimento do ordenamento do território sustentável.

1.4.Estrutura do trabalho

Na primeira parte, **O Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo**, descrevemos uma abordagem destes dois temas de um modo geral, retratamos sobre os conceitos, implicações e objetivos, na perspetiva de vários autores. Logo depois, foi feita uma análise dentro do ordenamento angolano desde as leis que vigoraram antes e depois da colonização portuguesa, ou seja, os seus primeiros feitos legislativos face ao ordenamento do território do país, descrevendo as leis mais importantes que vigoraram e vigoram no domínio territorial. Em última instância, neste grupo, abordamos o método usado para a elaboração do trabalho que, de um modo geral, podemos dizer que foi utilizada uma abordagem qualitativa através de uma interpretação da análise documental.

Na segunda parte, **Princípios do Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo**, abordamos os princípios subjacentes ao Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo em geral, especialmente os previstos no ordenamento do território angolano. Em seguida fez-se uma classificação dos princípios segundo a perceção da autora Oliveira, defende, que antes tinham que ser classificados de forma diferente ao que a Lei do ordenamento do território e do urbanismo de Angola apresenta. Para a mesma autora, os princípios fundamentais de ordenamento do território angolano tinham de ser antes classificados de forma a separar os princípios fundamentais diretivos dos princípios fundamentais gerais. Diferente do que se verifica no artigo 6º da referida lei.

Na terceira parte, **Tipologia de Planos de Ordenamento do Território e do Urbanismo**, foi feita uma abordagem sobre os vários tipos de planos, especialmente os previstos na lei do Ordenamento do Território de Angola, ou seja, foi feita uma apresentação do sistema de ordenamento territorial criado pela LOTU angolana a nível municipal, provincial e nacional.

Na quarta parte, fizemos uma caracterização sobre o território angolano de uma forma introdutória e, posteriormente, sobre o **Estado atual e os Desafios Futuros do Ordenamento do Território Angolano**, sendo feita uma descrição do estado do sistema

de planificação territorial a nível municipal, provincial e nacional no que concerne ao número de planos existentes, tipologias, a capacidade técnica envolvida, o conteúdo. Identificamos alguns desafios, pelos quais o ordenamento do território poderá passar futuramente para mudar o quadro do sistema de planificação territorial do país.

Na quinta parte, **O caso de estudo: “O Plano Diretor da Cidade de Lubango”**. Retratamos aqui um caso de plano realizado no município de uma província de Angola, retratando assim, o real tratamento que são dados aos planos naquele país.

Na sexta e última parte, apresentamos **uma Conclusão Geral**, sobre o que foi aqui abordado e, conseqüentemente, damos algumas sugestões de práticas a serem aplicadas para o melhoramento do sistema de planificação do território angolano, assim como propomos aos futuros trabalhos, algumas questões que se podem desenvolver em prol do tema em questão.

CAPÍTULO 2 – REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Definição

2.2. Direito do Ordenamento do Território

É difícil tomar uma definição completa e concisa sobre o Ordenamento do Território, pela sua diversidade e amplitude de objetivos a serem alcançados bem como pela variedade de meios que desta forma, devem ser concretizados para o alcance dos objetivos pretendidos.

A expressão “Ordenamento do Território” não é recente, pois, apareceu nos anos 20, no Reino Unido e na Alemanha, com o objetivo de limitar o desenvolvimento das cidades, de modo a torna-las cada vez mais ordenadas e uniformes, colmatando assim as possíveis assimetrias dentro do seu âmbito territorial (“hinterland”).¹ Assim sucedeu, pela tomada de consciência do valor do espaço como uma variável determinante para a correção dos desequilíbrios regionais a adequação da localização, ocupação e ordenação das atividades produtivas no território. Mas somente a partir da 2ª Guerra Mundial, mais concretamente a partir das décadas de 60 e 70, é que o conceito do ordenamento do território deu aso a sua construção científica. Vindo entretanto, a ser utilizado o termo oficialmente em França, em 1950 pelo Ministro da Reconstrução e do Urbanismo, Claudius Petit, que definiu o direito do Ordenamento do Território como sendo, «*a procura no quadro geográfico de França de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das atividades económicas.*»²

Desta definição segundo Amaral (1994:13) podemos retirar os seguintes objetivos ou finalidades:

- a) *«Estabelecimento de uma repartição geográfica mais racional das atividades económicas.*
- b) *Restabelecimento dos desequilíbrios desfeitos entre a capital e as províncias, entre o litoral e o interior entre regiões desenvolvidas, subdesenvolvidas ou em vias de desenvolvimento.*
- c) *Descentralização geográfica da localização dos serviços públicos e das indústrias.*

¹ Fernanda Paula de Oliveira, Direito do Urbanismo do Planeamento a Gestão, Braga, AEDREL, 2015, p. 11. Fernando Alves Correia, O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade, Coimbra, Almedina, 1989, p.64;65 e Manual de Direito do Urbanismo, vol. I, 2ª ed, Coimbra, Almedina, 2004, p.74.

² Idem

d) *Preservação das orlas marítimas dos solos agrícolas e das zonas florestais.*

e) *Criação de novas cidades ou de polos de crescimento industrial e urbano (metrópoles de equilíbrio).*

f) *Travagem da expansão desmesurada das grandes cidades e resoluções dos problemas de articulação entre estas e os respetivos núcleos suburbanos por elas satelizados».*

Segundo Correia (2004:63), o Ordenamento do Território, nasce com o despertar de consciência do papel do espaço como um instrumento importante para a correta localização das atividades produtivas, bem como para acabar com os desequilíbrios regionais. O mesmo autor refere ainda, que o ordenamento do território veio intensificar o valor do espaço numa perspetiva de política económica resultante do incentivo á descentralização industrial e ao desenvolvimento da economia.³

Para Oliveira (2015:12), o direito do Ordenamento do Território como uma política pública, é um instrumento que fornece uma visão global dos problemas que ocorrem em todo espaço territorial relacionadas com as implantações e as atividades humanas, através da articulação de todas as políticas setoriais que incidem sobre o território de modo a coordena-las. Deste modo, visa alcançar os seguintes objetivos:⁴

a) *Distribuição racional, em termos geográficos das atividades económicas;*

b) *Desenvolvimento socioeconómico e do restabelecimento de equilíbrios entre partes das regiões do país;*

c) *Melhoria da qualidade de vida;*

d) *Gestão responsável dos recursos naturais e da proteção do ambiente bem como da utilização racional do território.*

Para Correia (2004:63-64); A Carta Europeia do Ordenamento do Território que foi aprovada pelo Concelho da Europa em 1983, define o Ordenamento do Território como disciplina científica, técnica administrativa e também como uma

³ Fernando Alves Correia, Manual do Direito do Urbanismo, Vol.1, 2º ed, 2004, p.63

⁴ Fernanda Paula de Oliveira, Direito do Urbanismo do Planeamento á Gestão, Braga, AEDREL, 2015, p.12;14

política, que são concebidas como uma abordagem interdisciplinar e global que permitem o desenvolvimento de modo equilibrado das regiões no sentido de organizar fisicamente o espaço territorial. Segundo o mesmo autor, aquele documento não se limitou a definir o ordenamento do território, pois enumerou também alguns objetivos fundamentais como, o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção ambiental, assim como a utilização racional do território.⁵

Segundo Glossário de termos, cit. in Oliveira (2015:12), se tomarmos em consideração que são as atividades que se ordenam e não o território em si, então estaremos em condições de definir o Ordenamento do território como sendo a maneira que as estruturas humanas e sociais são organizadas num determinado espaço geográfico, com objetivo de valorizar as potencialidades do território, desenvolvendo as estruturas ecológicas de que depende a vida e a expressão cultural da paisagem, com vista a melhoria da qualidade de vida das populações. Permite também a obtenção de uma visão global sobre as questões de natureza territoriais e setoriais, possibilitando assim ao decisor político a ter o controlo não só do território em si, mas também das outras componentes relacionadas a este.⁶

Oliveira (2015:13), em sentido lato, o Ordenamento do Território é a aplicação de todas as políticas públicas ao solo, tais como, económico-sociais, urbanísticas e ambientais, que são orientadas para salvaguardarem a localização, organização e gestão adequada das atividades humanas, com o propósito de alcançar um desenvolvimento harmonioso e equilibrado. Nesta ordem de ideia, o Ordenamento do Território *«é uma abordagem de carácter geral pois integra todos os fatores que incidem sobre o território ou que implicam a sua utilização, incorporando quer a planificação física quer a de carácter socioeconómico»*.⁷ Esta noção ampla do conceito do ordenamento do território vem contribuir para o destaque da dimensão das questões que o ordenamento do território se ocupa em responder de forma integrada, com o intuito de alcançar o “desenvolvimento regional harmonioso e equilibrado”.⁸

⁵ Fernando Alves Correia, Manual do Direito do Urbanismo, vol.1, 2º ed, 2004, p.63;64

⁶ Fernanda Paula de Oliveira, Direito do Urbanismo do Planeamento à Gestão, Braga, AEDREL, 2015. P.12

⁷ Fernanda Paula de Oliveira, Direito do Urbanismo do Planeamento à Gestão, Braga, AEDREL, 2015, p.13

⁸ Idem, p.13

Segundo o Dicionário de Geografia (BAUD, BOURGEAT E BRAS), cit.in Aldino Francisco (2013:16), o Ordenamento do Território *«corresponde na maior parte dos casos, á vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional e constitui um dos principais campos de intervenção da geografia aplicada»*.

Segundo Ferreira Mendes cit. in Oliveira (2015:13), o Ordenamento do vem acabar com a ideia de uma perspectiva de longo prazo no domínio das decisões de política económica e social do ponto de vista do interesse público sejam eles coletivos ou individuais ou seja, este pode também ser visto como um instrumento que tem como função, analisar todo um conjunto de atividades sociais, que possuem uma grande influência no equilíbrio regional como por exemplo: As transformações geográficas e ambientais que daí resultarão, o traçado das autoestradas, as vias rápidas, a localização de novos portos e aeroportos, as instalações de complexos industriais, a criação de cidades novas, e o reordenamento das áreas metropolitanas.⁹

2.3. Direito do Urbanismo

O urbanismo como disciplina científica tem como objeto *«a investigação e ordenamento dos aglomerados urbanos»*.¹⁰ O Direito do Urbanismo como disciplina autónoma teve a sua primeira aparição na europa no período entre finais do século XIX e a primeira guerra mundial. Nesta altura era vista como *«o inventário de instrumentos empirico-científicos destinados a proporcionar uma síntese propositivo-operativa da evolução e da transformação da cidade»*.¹¹

Segundo Correia (2004:49), a doutrina é unânime em definir o direito do urbanismo, como sendo uma ciência “compósita” isto é, uma ciência que se sustenta, através de outras ciências como a geografia, a arquitetura e a técnica de construção, a estatística, a ciência económica, a ciência política administrativa a sociologia, a história, a ecologia urbana, a medicina assim como também nos muitos princípios da ciência do direito. Fazendo com que seja considerada como

⁹ Fernanda Paula Oliveira, Direito do Urbanismo do Planeamento à Gestão, Braga, AEDREL, 2015,p.13

¹⁰ Fernando Alves Correia, Manual do Direito do Urbanismo,vol.1, 2º ed, 2004, p.48

¹¹ Fernando Alves Correia, Manual do Direito do Urbanismo,vol.1, 2º ed, 2004, p.49

uma ciência “interdisciplinar”, que tem como finalidade, tornar possível o desenvolvimento harmonioso e racional da população.¹²

Segundo Amaral (1994:17), o Direito do Urbanismo, é um conjunto de normas jurídicas de âmbito territorial, que têm como finalidade, regular a relação entre a Administração pública e os particulares no domínio da ocupação utilização e transformação do solo.¹³

Existem diferentes perspetivas do Direito do Urbanismo: conceção ***ampla, restrita e intermédia***.

Para Correia (2004:54-55), uma conceção ampla do direito do urbanismo, é entendido como «*a ciência que tem por objeto o território globalmente entendido*». Esta conceção toma uma dimensão mais abrangente comparado com a conceção restrita e intermédia, por não se limitar apenas ao domínio da urbe abarcando também as regras de ocupação, uso e transformação do território global.¹⁴

Para Correia cit in Oliveira (2015: 19) num sentido restrito do conceito este pode ser definido como «*o sistema de normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplinam a atuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão*».

Nesta ordem de ideias, para Oliveira (2015:20), em sentido restrito, o Ordenamento do Território, tem de adequar-se nas orientações mais vastas do Direito do ordenamento do território embora não se pode confundir nem identificar-se totalmente com este, o Direito do Urbanismo limita-se apenas na correta ordenação das cidades.

Para Correia (2004: 55), numa vertente intermédia, pode ser entendido como «*o conjunto de normas e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da administração pública e dos particulares com vista ao correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos, isto é, para fins que excedam um aproveitamento agrícola, florestal, pecuário ou cinegético dos solos*».

Para Amaral (1994: 11), «*O direito do urbanismo como uma política pública consiste em estabelecer regras urbanísticas que visam garantir a segurança das*

¹² Idem p.49;50

¹³ Diogo Freitas do Amaral, Revista jurídica do Urbanismo e do Ambiente, 1994, p. 17

¹⁴ Fernando Alves Correia, Manual do Direito do Urbanismo, Coimbra, Almedina, vol.1, 2º ed, 2004, p.54

edificações a respetiva salubridade, e não só a qualidade estética dos edifícios como também o ordenamento racional de cada aglomerado urbano».

2.4-Distinção entre o Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo

Se tivermos em conta o conceito amplo do Direito do Urbanismo, podemos notar a relação estreita que existe entre as duas disciplinas jurídicas, o que faz com que se torne mais difícil encontrar formas de distinção que sejam seguramente eficazes.¹⁵

Desta feita, segundo Correia (2004), as duas disciplinas jurídicas podem ser distinguidas mediante os seguintes critérios:¹⁶

2.4.1. Quanto ao Critério do Âmbito Territorial de Aplicação ou de Influência dos Respetivos Instrumentos

Segundo este critério, o direito do urbanismo, é constituído por normas jurídicas orientadas para a urbe, por outras palavras, essas normas visam o ordenamento das cidades (são normas de âmbito municipal), enquanto o direito do ordenamento do território, diferente do direito do urbanismo, são normas jurídicas orientadas para disciplinar os desequilíbrios territoriais, no âmbito regional e nacional, sendo por isso, normas muito mais abrangentes. Porém, alguns autores defendem que este critério demonstra a diferença entre as duas disciplinas jurídicas, baseando-se no âmbito de aplicação das normas jurídicas. O que mostra-se ineficaz visto que, a evolução do conceito de urbanismo, assim como o ordenamento do espaço global, não pode ser eficazmente realizado se não tivermos em conta o nível municipal, regional e nacional. Nesta senda de ideia, os autores defendem que o ordenamento municipal, regional e nacional é encarado como os três lados de um triângulo, pelo que, não podemos compreendê-los de forma separada. Sendo assim Podemos considerar o direito do Ordenamento do Território como sendo um Macro-Ordenamento (dada a amplitude de objetivos) e o Direito do Urbanismo como um Micro-Ordenamento (.por dedicar-se unicamente na ordenação racional das cidades).

¹⁵ Fernando Alves Correia, Manual de Direito do Urbanismo, Vol.1, 2º ed, Coimbra, Almedina, 2004, p. 62

¹⁶ Fernando Alves Correia, O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade Coimbra, Almedina, 1989, p.73 e ss, Manual do Direito do Urbanismo, Coimbra, Almedina, 2004, P.62ss

2.4.2. Critério da Contraposição Direito-Política

Para alguns autores, o Ordenamento do Território trata-se de uma política e não de um conjunto de normas jurídicas, justificando que esta política tem um conjunto amplo de finalidades nomeadamente, a coesão nacional, a ordenação racional da cidade, a organização do território, a coordenação e a eliminação das contradições das atividades do Estado nos municípios com relevância territorial no âmbito do urbanismo. Segundo Correia (2004: 70-71), o Ordenamento do Território tem como real objetivo a criação de condições igualitárias para todas as regiões do território, com vista a acabar com as situações de desigualdades em que uma população que vive numa determinada região não dispor de condições de vida ou ainda, não ter as mesmas oportunidades de progredir que a população de outra região. Em suma, o Ordenamento do Território assim como o urbanismo tratam de questões reguladas pelo direito.

2.4.3. Critério dos Instrumentos Jurídicos

Este é um critério que faz a distinção entre as duas disciplinas jurídicas através dos meios que ambas utilizam para o alcance dos seus fins. Enquanto o Direito do Urbanismo utiliza, essencialmente, medidas imperativas como meio de realização dos seus fins, como por exemplo através da realização de atos e regulamentos administrativos, por outro lado, o direito do Ordenamento do Território, procura utilizar predominantemente, medidas de apoio e incentivo a atividade dos particulares como por exemplo, as diversas formas de contratos de cooperação com os agentes económicos privados.

2.4.4 Critério da Eficácia Jurídica

Esse critério destina-se a comparar as duas disciplinas jurídicas, sustentando que o direito do Ordenamento do Território trata de meras diretivas gerais e apresenta apenas um conteúdo de natureza orientadora e coordenadora das ações a aplicar no âmbito geográfico regional e nacional. Como essas normas assumem uma natureza orientadora e geral, não vinculam a esfera dos particulares apenas apresentam uma eficácia direta (vinculativa) para a esfera pública.

Expostos os possíveis critérios, das diferenças existentes entre ambas as disciplinas — o Direito do Urbanismo e o Ordenamento do Território —, alguns autores defendem, que não existe um parâmetro de distinção unitário que consiga distingui-las de forma exata,

dada a sua proximidade de objetivos e finalidades. Mas, na opinião de autores como Oliveira (2015:24-25), deve ter-se em conta um critério misto, isto é, deve integrar e combinar os *objetivos prosseguidos*, a *eficácia jurídica dos instrumentos* e o *seu conteúdo*:

a) Onde os objetivos se mostram mais abrangentes no Ordenamento do Território que no urbanismo. Enquanto no Ordenamento do Território, são apenas meras diretivas, orientações ou estratégias de carácter geral, no urbanismo, as normas apresentam um conteúdo mais específico e concreto que se manifestam através de regulamentos e atos administrativos.

b) A eficácia jurídica dos instrumentos do Direito do Urbanismo vinculam direta e imediatamente as entidades públicas e particulares ao passo que os instrumentos do direito do Ordenamento do Território apenas são vinculativos para as entidades públicas.

Por esta razão, autores como (Oliveira e Amaral), defendem que o Direito do Urbanismo pode ser considerado, como sendo a extensão do Ordenamento do Território.¹⁷

2.5. Enquadramento no ordenamento jurídico angolano

Após definição e distinção dos conceitos chaves do tema, é chegado o momento de se fazer uma análise do quadro legislativo do ordenamento do território angolano e nas províncias em particular. É importante elucidar que Angola é um país que tem vindo a preocupar-se com o ordenamento do território desde os tempos passados, apesar de nas primeiras tentativas não se terem obtido grandes resultados,¹⁸ tendo sido uma colónia portuguesa durante cinco séculos, as suas leis tomaram como referência o regime Português. Angola tornou-se independente em 11 de Novembro de 1975, mas, o Governo de transição, (que fez a substituição da autoridade colonial), já se preocupava com a situação do ordenamento do território, aprovando assim algumas leis com vista a ordenação do território nomeadamente, a Lei Fundamental de Angola, que tinha como objetivo

¹⁷ Fernanda Paula Oliveira, Direito do Urbanismo do Planeamento à Gestão, Braga, AEDREL, 2015, p. 24 e Diogo Freitas do Amaral, Revista jurídica do Urbanismo e do Ambiente, 1994, p.

¹⁸ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caracterização e Diagnóstico, 2004, p.14

vigorar até á aprovação da Lei constitucional do Estado.¹⁹ Porém, tratou-se apenas de uma lei *meramente virtual*, na medida em que os respetivos órgãos nunca foram preenchidos, pois tendo, logo depois, decorrido um período longo e intenso de guerra civil que acabou por inviabilizar este fato. Na referida Lei Fundamental, o território de Angola encontrava-se dividido em Províncias, estas em Concelhos, que, por sua vez, se subdividiam em Comunas Rurais e Comunas Urbanas. Previa-se ainda a existência de representantes do Governo em cada Província e Concelho.²⁰

Decorrido este espaço temporal, ainda não foi dada a atenção que o território necessita, dada a carência gritante do estado do país causada por trinta anos de guerra civil, semeando destruição do território angolano, fez com que houvesse:²¹

a) Um fluxo migratório para as cidades (que não foram muito atingidas pela guerra como é o caso de Luanda).

b) Consequentemente, ocorreu uma pressão e redução na oferta de áreas urbanas para fins habitacionais.

Antes mesmo do *términus* da guerra civil, já se sentia a preocupação e empenho do Estado angolano em criar condições de índole política, administrativa e financeira com vista a garantir o fornecimento de novos espaços urbanos. Assim sendo, tem vindo a formular políticas de regulação do território por formas a ordenar e erradicar as desigualdades existentes entre as regiões.²² A Lei nº7/ 95, de 1 de Setembro, sobre o Património Imobiliário de Estado, Lei nº 19/91, de 25 de Maio, Lei sobre a Venda do Património Habitacional do Estado, Decreto nº9/96, de 5 de Abril, que vem regular sobre o Confisco de Terrenos, a Resolução 8/95 de 1 de Setembro, cria as condições necessárias para a realização dos atos de registo dos Imóveis abrangidos pelas Leis nº 3/76, de 3 Março e 43/76 de 19 de Junho.

Com a aprovação da Lei nº.17/99 de 29 de Outubro, a organização do aparelho do Estado no território nacional angolano sofreu algumas alterações importantes, sendo este, o diploma que define atualmente a forma pela qual ele se organiza. Assim ao lado da Administração Central, temos quatro níveis de circunscrições territoriais (que correspondem á Administração Periférica do Estado): Províncias, (num total de 18) que,

¹⁹ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caracterização e Diagnóstico, 2004, p.14 ss

²⁰ .Idem, p. 14

²¹ Idem, p.14

²² Idem, p. 14

por sua vez, se dividem em Municípios, (164), subdivididos em Comunas (557) e respetivos Bairros ou Povoação. Apesar de que a 2º constituição angolana (Lei nº 16 de Setembro) prever que Angola pós colonial é um Estado *descentralizado* e *desconcentrado*, os órgãos (o Governo de cada província) não administram os das províncias então, neste caso, estamos perante serviços *desconcentrados na dependência direta dos serviços centrais*. Podemos ainda concluir, que estes não são considerados como verdadeiros órgãos representativos das respetivas populações.²⁴

Em 2002, com a concretização da paz, o Conselho de Ministros sentiu a necessidade de nomear uma comissão para elaborar uma nova Lei das Terras.

Em 2004 foi aprovada a nova Lei das Terras, Lei n.º 9/04 de 9 de Novembro, estabelece que a terra é propriedade do Estado, mas, o seu uso pode ser transmitido para pessoas singulares ou coletivas, tendo em conta o seu racional aproveitamento, consagra também que a propriedade quer da pessoa coletiva ou da pessoa singular são respeitadas e protegidas pelo Estado. De igual modo, a propriedade e a posse das terras pelos camponeses, embora exista a possibilidade da expropriação para a utilidade pública.²⁵

A Lei nº3/04 de 25 de Junho, Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo, (LOTU) veio definir um sistema integrado de normas, princípios, instrumentos e ações de Administração Pública, com vista à gestão e organização do espaço territorial para o alcance de um ordenamento territorial sustentável, numa altura em que vivia-se com as consequências devastadoras herdadas pela guerra civil, atribuindo assim a responsabilidade as autarquias locais de intervirem nas áreas sob a sua jurisdição e as comunidades rurais o direito de participar nas ações destinadas ao ordenamento do território e na elaboração dos planos territoriais.²⁶

O ordenamento jurídico angolano tem dado passos para o desenvolvimento de normas do âmbito territorial e atualmente já se pode falar na existência de um quadro normativo tendencialmente global e coerente apesar de mostrar-se

²⁴ Governo da Província da Huíla. Estudo de Caracterização e Diagnóstico, 2004, p.15

²⁵ Lei n.º 9/04 de 9 de Novembro; Lei das Terras

²⁶ A Lei nº3/04 de 25 de Junho, Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Fernanda Paula Oliveira, Revista CEDOUA, Nº 34_ Ano XVII, Três Sistemas de Planeamento Territorial na Lusofonia: O sistema Português entre o Híper complexo Sistema angolano e o Simplificado Sistema macaense, 2014

complexo (dada a sua dificuldade de análise), pois, a produção destas leis nem sempre foram articuladas entre si.²⁷

Em 2006, foi aprovado o Decreto nº2/06 de 23 de Janeiro, Regulamento Geral dos Planos Territoriais Urbanísticos e Rurais (RGPTUR), com a aprovação da Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo que veio ditar as condições para a implantação de um sistema de gestão integrado do território nacional, sentindo a necessidade de regulamentar os procedimentos relativo a elaboração, aprovação, avaliação assim como a ratificação dos planos territoriais, urbanísticos e rurais. É nestes dois diplomas (LOTU, RGPTUR), que consiste a essência do regime jurídico dos instrumentos de planeamento territorial.²⁸

O Decreto n.º 80/06 de 30 de Outubro, veio estabelecer o Regime Geral de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras de Urbanização e Obras de Construção de edifícios.²⁹ Resolução nº 60/06 de 4 de Setembro, veio formular no ordenamento do território angolano uma Política do Governo para o Fomento Habitacional, definindo assim uma estratégia para o setor de habitação, assim como as condições necessárias para as técnicas e tecnologias de construção e promoção do desenvolvimento do setor produtivo nacional.³⁰

Em 2007 foram aprovados: O Decreto nº 13/ 07 de 26 de Fevereiro, Regulamento Geral das Edificações urbanas, a Lei nº3/ 07 de 3 de Setembro, Lei de Bases do Fomento Habitacional e o Decreto nº 58/07 de 13 de Julho, Regulamento Geral de Concessão de Terrenos.

Em 2011 e 2012 foram aprovados: O Decreto Presidencial nº 216/11 de 8 de Agosto, que estabelece as Bases da Política Nacional de Concessão de Direitos sobre a Terra, de igual modo a Lei nº69/12 de 27 de Julho, que trata sobre o Regime de Regularização Jurídica dos Imóveis Destinados á Habitação, Comercio e Mistos, Público e privados.

²⁷ Fernanda Paula Oliveira, Revista CEDOUA, Nº 34_ Ano XVII, Três Sistemas de Planeamento Territorial na Lusofonia: O sistema Português entre o Híper complexo Sistema angolano e o Simplificado Sistema macaense,2014

²⁸ Decreto nº 2/06 de 23 de Janeiro Regulamento Geral dos Planos Territoriais e Urbanísticos

²⁹ Decreto nº 80/06 de 30 de Outubro: Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, obras de Urbanização e Obras de Construção.

³⁰ Resolução nº 60/ 06 de 4 de Setembro, Política do Governo para o Fomento de Habitação

2.5. Metodologia

«Observar, perguntar e ler são as três formas fundamentais que estão na base da investigação» (Moreira, 2007).

Para a realização deste relatório, foi antes preciso frequentar um estágio durante 6 meses, na empresa Águas de Coimbra — Departamento dos Recursos Humanos. Apesar do tema desenvolvido neste trabalho não se encontrar relacionado com o estágio, este possibilitou a aprendizagem sobre fatores, como motivação dos trabalhadores, a influência do nível de absentismo, no rendimento da empresa, através da análise de relatórios, leis e mapas, que contribuiu para o crescimento da bagagem teórica que já carregava.

Durante a elaboração deste trabalho deparamo-nos com alguns constrangimentos que foram limitativos a um melhor desenvolvimento do trabalho nomeadamente:

a) Ausência de uma recolha de dados empíricos através de uma observação participativa, já que não foi possível a visita ao país em questão, não houve um contato direto com a fonte de informação para o desenvolvimento do caso prático, o que dificultou na descrição do mesmo de forma mais detalhada e com mais pormenor.

b) A limitação do número de páginas foi também considerada, sendo um elemento inibidor determinante do desenvolvimento das questões de uma forma menos extensiva.

c) Foram apenas consultadas bibliografias de língua portuguesa, o que limitou as conceções expostas sobre o tema, tornando-as muito pouco extensivas o que poderá limitar as conclusões tiradas em algumas partes do trabalho.

Apesar de todos os constrangimentos, foi possível desenvolver este trabalho, através de uma análise qualitativa dos dados. Para isso, foi utilizada uma filosofia interpretativista com o intuito de perceber a situação atual do sistema de planificação do ordenamento do território angolano. Assim, foi utilizada uma abordagem dedutiva, no sentido de compreender os fatores que contribuem para a ausência de uma cultura de planificação no seio do ordenamento do território angolano.

Desta feita, recorreremos a revisão de literatura e análise documental (análise dos relatórios que descrevem os dados de todo sistema de planificação do território tais como, o Relatório sobre a Identificação e Diagnostico dos Planos Territoriais, assim como o Relatório sobre o Diagnostico Estudo e Caraterização sobre o Plano Diretor da Cidade de Lubango, Seminário sobre a Situação Atual e os Desafios do Ordenamento do Território angolano, Seminário sobre o planeamento sobre o território angolano: Necessidade e Oportunidade e o Seminário sobre a Consultadoria nas Áreas do Urbanismo da Habitação e da Cartografia Geodesia).

CAPITULO 3–PRINCÍPIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANISMO E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Dado o carácter discricionário da atuação da administração pública no domínio do ordenamento do território e do urbanismo, mostra-se importante que exista um conjunto de normas ou princípios que regulem a esfera das entidades públicas com o intuito de existir um controlo judicial, que imponha as entidades públicas responsáveis no domínio da ocupação, uso e transformação do solo, que no ato das decisões do plano tenham sempre em conta o interesse público.³¹

O nº2 do artigo 1º da lei nº 3/04 de 25 de Junho, Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo, define o ordenamento do território e do urbanismo como sendo *«uma política que tem por objeto o espaço biofísico, constituído pelo conjunto dos solos urbanos e rurais, do subsolo, da plataforma continental e das águas interiores, com vista a acautelar as ações que se traduzem na ocupação, uso e na utilização dos espaços supra-mencionados, através da implementação dos instrumentos ordenamento do território e do urbanismo previstos na presente lei»*

A legislação angolana do ordenamento do território e urbanismo descreve também, um conjunto de princípios jurídicos que têm como finalidade a harmonização dos interesses públicos e privados no que concerne a questões de ordenamento do território e urbanismo.³²

O artigo 6º da citada LOTU, trata dos princípios fundamentais em que assentam as bases gerais sobre o ordenamento do território e os princípios diretivos que regulam a

³¹ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico 2004,p.27

³² Lei nº 3/04 de 25 de Junho, Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo de Angola

intervenção do Estado e de outras entidades afins no território. Desta feita, o nº 1 do artigo 6º da referida lei, relata sobre os princípios gerais e descreve-os da seguinte forma:

- a) *Soberania territorial*
- b) *Unidade territorial e nacional*
- c) *Respeito e efetivação dos direitos e liberdades e garantias fundamentais*
- d) *Organização e divisão político-administrativa do território*
- e) *Domínio público*
- f) *Utilidade pública*
- g) *Propriedade estatal dos recursos naturais*
- h) *Propriedade originária da terra pelo Estado*
- i) *Princípio da transmissibilidade do domínio privado do Estado*
- j) *Classificação e qualificação e qualificação dos solos*
- k) *Planeamento territorial geral e urbanístico*
- l) *Defesa do território e segurança interna*
- m) *Desenvolvimento económico e social*
- n) *Melhoria da qualidade de vida das populações*

E no seu nº 2 encontram-se previstos os princípios diretivos do ordenamento do território tais como;

- a) *Defesa do ambiente, dos valores rurais paisagísticos, históricos, culturais, urbanísticos e arquiteturas.*
- b) *Utilização nacional dos recursos naturais assegurando através dos seus instrumentos condições que propiciem uma utilização sustentável nos termos regulamentares da presente lei*
- c) *Equidade*
- d) *Distribuição justa dos solos e equilibrada dos espaços, reconhecimento e respeito desse princípio*
- e) *Sustentabilidade e solidariedade intergeracional*
- f) *Reforço da coesão nacional e entre regiões*
- g) *Reconversão ou recuperação das áreas urbanas degradadas ou ocupação ilegal.*

h) Expropriação por utilidade pública assegurando a transmissão as gerações futuras de um território e de espaços corretamente ordenados

i) Participação pública.

Mas desta feita, não é clara na classificação e caracterização que faz sobre os mesmos. Na opinião de alguns autores, há que distinguir os princípios fundamentais gerais e os diretivos, para poder ter alguma prestabilidade jurídica.³³ Assim sendo os princípios do ordenamento do território angolano, deveriam assim ser divididos em:³⁴

a) **Princípios constitucionais e administrativos de enquadramento da política do ordenamento do território**, são princípios que estabelecem regras a montante ao ambiente em que se move o direito do ordenamento do território angolano, estabelecendo assim um quadro amplo das finalidades ou questões a que esta política se destina em dar resposta.³⁵

b) **Princípios diretivos**, ou princípios que inscrevem as principais finalidades diretivas de ponderação no âmbito do ordenamento do território, ditam a ordem de interesses e valores que o ordenamento do território deve tomar em consideração e que necessariamente deve ponderar entre si, de modos a atingir os fins últimos ou primários a que qualquer política pública se destina: A promoção do desenvolvimento económico e social e a melhoria da qualidade de vida da população.³⁶

c) **Princípios específicos** do ordenamento do território, que tanto podem assumir uma natureza relacional (ou institucional) como material, se dedicam a formulação a jusante de normas mais operativas no domínio da ocupação do solo angolano.³⁷

3.1. Princípios gerais ou de enquadramento podem ser subdivididos em três categorias:

3.1.1.princípio de organização territorial

São princípios que constituem a base da organização administrativa do território angolano. Segundo o artigo 6º da LOTU, como já vimos, descreve os princípios fundamentais no domínio do ordenamento do território, os princípios de soberania nacional e da unidade territorial e nacional ao ter em conta, que a organização do espaço nacional

³³ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caracterização e Diagnostico, 2004 p.27

³⁴ Idem, p.27

³⁵ Idem.,p.28

³⁶ Idem.,p.28

³⁷ Idem.,p.28

constitui uma propriedade do Estado e tem como finalidade a promoção da unidade territorial e nacional do mesmo. Assim sendo, torna-se impossível encontrar formas planificação de todo território nacional, quando apenas está em causa um único imputação funcional, que as vezes se mostra distante do próprio objeto que se regulamentar. Por essa ordem, a política do ordenamento do território deve estar ligada á divisão política administrativa do Estado angolano, sendo que a natureza e abrangência territorial dos vários instrumentos de ordenamento, em especial os instrumentos que a lei prevê, poderão ser diversas as entidades responsáveis pela sua elaboração e adoção do mesmo.³⁸

3.1.2. Princípios relativos a titularidade dos solos

O ordenamento do território está diretamente ligada a política dos solos, política esta, que visa estabelecer um conjunto combinado de objetivos e meios de natureza pública, de modos a que a oferta dos solos (urbanos e urbanizáveis) corresponda a respetiva procura permitindo que os utilizadores (as pessoas coletivas públicas e construtores privados), tenham ao seu dispor terrenos e preços acessíveis.³⁹

Nos casos em que a oferta do solo, para a urbanização e construção partir de uma iniciativa privada, o método de intervenção da política do solo consistirá na tentativa de contratualização com os particulares detentores dos direitos reais (.isto é, meios jurídico-privados de aquisição de bens como, o contrato de compra e venda e a permuta dos solos). Quando não for possível dessa forma, então a Administração pública poderá recorrer a instrumentos de natureza autoritária e unilateral de aquisição dos solos como por exemplo a expropriação. De outro modo, quando se tratar do princípio da propriedade pública dos solos, tal consistirá numa intervenção da Administração pública a *priori* ou seja, desde o momento do planeamento, dispensando assim o recurso de outros meios ou instrumentos jurídicos.⁴⁰

³⁸ Idem.,p.28

³⁹ Fernando Alves Correia, Estudo de Direito do Urbanismo, Coimbra, Almedina, 1997, p.55

⁴⁰ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico 2004.p.28, 29. Fernando Alves Correia, Estudos de Direito do Urbanismo, Coimbra, Almedina, 1997, p.55 e SS

No regime jurídico angolano como se verifica na Lei n.º9/04 de 09 de Novembro: Lei das Terras (nos artigos 5.º, 7.º, 8.º, 9.º e 10.º), assim como na constituição angolana nos artigos (15.º e 16.º) o princípio geral, cinge-se no pressuposto de que a terra é uma propriedade do Estado, assim como os recursos naturais angolanos. Desta feita, o artigo 7.º estabelece o princípio do aproveitamento útil e efetivo. Princípio que consiste na possibilidade que o Estado tem de utilizar instrumentos de aquisição ou de intervenção na propriedade pública ou privada quando assim for necessário, primando sempre pelo correto ordenamento do território, a luz do n.º2 do artigo 9.º «*os terrenos das comunidades rurais podem ser expropriados por utilidade pública ou ser objeto de requisição, mediante justa indemnização*». ⁴¹

3.1.3 Princípios atinentes à posição Jurídica dos intervenientes nos processos de ordenamento e planificação do território

O artigo 10.º da LOTU, segundo o qual, a atividade do ordenamento do território deve ter em conta os direitos, liberdades e garantias fundamentais, e criar condições de ocupação e uso do espaço territorial que contribuam para a efetivação daqueles direitos fundamentais. O princípio do respeito a efetivação dos direitos, liberdades e garantias fundamentais (princípio este que se mostra orientador da atividade do ordenamento territorial), funciona como alavanca e mais-valia destes direitos, onde a sua concretização torna-se um elemento indispensável em todo processo de planificação urbanística. Querendo com isso dizer, que qualquer título (público ou privado) sobre o solo, deve ponderar e garantir um limite à atividade do ordenamento do território, exceto naquelas situações em que tal ato se mostre impossível de ser concretizado. ⁴² Outros direitos devem também ser tomados em conta, quando se tratar dos direitos e garantias dos particulares no que concerne a aplicação de políticas de ordenamento do território e urbanismo, não tratando-se nesse caso de direito de propriedade, mas sim, de um outro direito que deve estar patente a quando da planificação do solo, isto é, o direito de participação no procedimento de elaboração dos planos, tendo em conta que estamos perante uma questão de interesse público. ⁴³ Assim sendo, a Administração pública deve comprometer-se em garantir a participação dos particulares no domínio do ordenamento do território, que se

⁴¹ Lei n.º 9/04 de 9 de Novembro: Lei das Terras

⁴² Governo da Província da Huíla, Estudos de Caracterização e Diagnóstico, 2004, p. 30

⁴³ Idem, P.30

mostre por um lado «*como uma concretização do direito de participação política na condução dos assuntos comunitários e por outro, como uma condição da eficácia de qualquer atuação do ordenamento do território que se queira concretizável*». ⁴⁴

Segundo o artigo 54º da LOTU, vem realçar que, nos casos em que o planeamento territorial vincular a esfera dos administrados, estes terão o direito de promover uma impugnação contenciosa, apresentando queixa ao Ministério público e ao Provedor de Justiça. O que poderá resultar em alguns casos, a revogação total ou simples, ou até mesmo a substituição do plano em função do vício do mesmo. Como por exemplo, naqueles casos em que exista incompatibilidade entre os planos, ou seja, na situação em que um plano de pormenor não for compatível com algumas disposições de um PDM o que resultará daí, será uma revogação substituição do mesmo. ⁴⁵

3.2. Princípios diretivos do ordenamento do território

Este grupo de princípios estabelece as normas de ponderação do complexo funcionamento do ordenamento do território. Porém, os princípios da justa ponderação assim como da superação dos conflitos de interesses relacionados nos planos invalidam a conceção mecanicista e automática do ordenamento do território que consiste, em critérios de prevalência abstratos e pre-estabelecidos. ⁴⁶ No regime jurídico angolano, mais especificamente o artigo 13º da LOTU, refere que os planos territoriais são instrumentos de regulação da ocupação e uso dos solos, que contribuem essencialmente para a realização do desenvolvimento económico, social, ambiental e cultural com vista a melhoria das condições de vida da população.

Respetivamente, conforme verifica-se nos artigos 12º e 14º da referida lei, o direito do ordenamento do território, sendo uma política pública, consiste em garantir a defesa do território assim como a segurança das pessoas e bens. Os planos de ordenamento do território preocupam-se também com a proteção do

⁴⁴ Idem, 30

⁴⁵ Fernando Alves Correia, Manual do Direito do Urbanismo Coimbra, Almedina, 2º Edição 2004, p. 430-435

⁴⁶ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico, 2004, p. 31

ambiente, com a qualidade da organização dos espaços, promoção dos valores da vida comunitária rural e urbana e dos valores paisagísticos, históricos, culturais, urbanísticos e arquiteturais. Ainda no mesmo diploma Jurídico no seu artigo 19º, se refere que o conteúdo de um plano territorial deve conter normas de ordenação territorial, que tenham como objetivo, a coesão nacional, a solidariedade e correção das desigualdades territoriais, procurando assim, enquadrar da melhor maneira possível, as variáveis territoriais que muita das vezes é desencadeada por falta de uma adequada localização das atividades dentro das regiões, ou até mesmo, por falta de oportunidade de emprego o que dificulta no povoamento de regiões pouco densas.

3.3. Princípios específicos do ordenamento do território

Trata-se de um conjunto de princípios de cariz relacional e material, que possibilitam a construção de soluções, tendo em conta a ponderação de interesses prevista pela complexa combinação de princípios diretivos.⁴⁷ Os princípios em questão encontram-se enunciados nos artigos 11.º, 15.º, 16.º, 17.º e 21.º à 24.º. da citada lei.

3.3.1 Princípios de relacionamento

São princípios que têm como prioridade a gestão da complexidade organizativa e procedimental que sucede no ordenamento do território. São os casos do **princípio da coordenação** da intervenção das entidades públicas no âmbito do planeamento territorial ou com impacto territorial e do **princípio da compatibilização**, como se refere o artigo 22º.⁴⁸

3.3.1.a) Princípio da Coordenação

A legislação do ordenamento do território e do urbanismo angolano, prevê no seu artigo 22º o princípio da coordenação (embora este não impõe diretamente a necessidade de coordenação entre as várias entidades públicas com o objetivo da ponderação de todos o interesses envolvidos no plano) encontra-se implicitamente em todo o diploma jurídico.⁴⁹ Segundo o mesmo artigo, aquando da elaboração e execução dos diversos tipos de planos

⁴⁷ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico 2004, p.31

⁴⁸ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico 2004, p. 32

⁴⁹ Fernanda Paula Oliveira, Governo da Província da Huila, Estudos de Caraterização e Diagnóstico, 2004. P.33

devem ser articulados e compatibilizados, os interesses envolvidos no plano, quer a nível vertical da hierarquia nacional e regional, quer a nível horizontal das políticas económicas setoriais com impacto no ordenamento do território. Dito de outra forma, no momento da planificação deve se ter em conta, a ponderação dos interesses (públicos e privados) envolvidos no plano, assim como a colaboração entre as autoridades públicas com interesses no mesmo. Somente após realização deste procedimento, se poderá considerar o plano como a concretização de uma ação ponderada implicando assim uma maior responsabilização das pessoas coletivas publicas envolvidas, evitando o insucesso do plano e a concorrência entre as entidades envolvidas no mesmo.⁵⁰

3.3.1.b) Princípio da compatibilização

O princípio da compatibilização, abarca um conjunto de diferentes princípios jurídicos de cariz relacional que incidem sobre os instrumentos de planificação.⁵¹ Se o princípio da hierarquia impõe que os planos territoriais hierarquicamente inferior e territorialmente mais restritos devem seguir as diretrizes traçadas pelos planos territoriais hierarquicamente superiores e territorialmente mais abrangentes, o princípio da compatibilidade não se limita apenas neste sentido. Segundo Alves Correia (2004: 308-309), o princípio da compatibilidade desdobra-se em duas circunstâncias:

- Há momentos em que exige-se que os planos territoriais sejam conformes (o plano hierarquicamente inferior tem de seguir exatamente as diretrizes do plano hierarquicamente superior, sem qualquer margem para diferenças).
- E outros em que exige-se que sejam apenas compatíveis isto é, são planos mais flexíveis e por isso menos exigentes em relação aos conformes. O princípio de compatibilidade exige apenas que o plano hierarquicamente inferior, obedeça as diretrizes do plano hierarquicamente superior (desde que não contrarie as diretrizes traçadas pelo plano hierarquicamente superior e territorialmente mais abrangente).

⁵⁰ Fernanda Paula de Oliveira, Os Princípios da Nova Lei do Ordenamento do Território: da hierarquia à coordenação, CEDOUA, Nº 5, 2000, p. 25. Governo da Província da Huila, Estudos de Caraterização e Diagnóstico, 2004. P.33

⁵¹ Governo da Província da Huila, Estudos de Caraterização e Diagnóstico, 2004, p. 33

Desta feita, nos casos em que os planos devem ser conformes, a entidade responsável pela elaboração e aprovação do plano, estará incumbido de desenvolver e de especificar a disciplina contida no plano hierarquicamente superior.⁵²

O artigo 22.º, transmite uma visão mais abrangente relativamente a divergências nas relações entre os instrumentos de planeamento. Na medida em que se refere, que na elaboração, aprovação e execução dos planos territoriais, deve-se coordenar e articular todos os interesses envolvidos de forma a torna-los compatíveis com as políticas económicas setoriais que têm um impacto no ordenamento territorial.

O artigo 56º do mesmo diploma legislativo vem ainda reforçar a flexibilidade em termos do período da aprovação dos planos. Em algumas circunstâncias, os planos hierarquicamente inferiores podem incluir algumas opções contrárias as dos planos hierarquicamente superiores.

No âmbito dos artigos 62º e 63º, essa flexibilização já não é sentida pelo que, podendo ser obtida por intermédio da utilização dos mecanismos do parâmetro normal dos planos isto é, a sua alteração, revisão e suspensão.

3.3.2. Princípios Materiais

Os princípios materiais têm por função, orientar as entidades públicas com responsabilidades nas duas matérias —Ordenamento do Território— e do urbanismo, que os devem respeitar nas decisões relativas á ocupação do território que venham a tomar e nos instrumentos de gestão territorial que venham a elaborar.⁵³

Assim sendo será apresentado de forma resumida alguns princípios materiais que se mostram mais importantes.

3.3.2.a) Princípios da sustentabilidade e da solidariedade intergeracional

Atualmente tem se sentido cada vez mais, uma grande preocupação por parte das entidades públicas, em considerar o princípio da sustentabilidade nas atividades públicas no domínio do ordenamento do território e urbanismo por intermédio do plano.⁵⁴

Assim sendo, no regime jurídico angolano, como se verifica nos artigos 15º e 17º da LOTU, no que toca a utilização dos recursos naturais ao referirem que a política do

⁵² Fernanda Paula de Oliveira, Os Princípios da Nova Lei do Ordenamento do Território: da hierarquia à coordenação, CEDOUA, Nº 5, 2000, p. 27. Fernando Alves Correia, Manual do Direito do Urbanismo Coimbra, Almedina, 2ª Edição 2004, p. 308,309 e ss

⁵³ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caracterização e Diagnóstico 2004, p. 35

⁵⁴ idem, p. 35

ordenamento do território deve proporcionar, através dos planos condições que resultem numa utilização sustentável dos recursos naturais. A Política de gestão territorial deve ser desenvolvida de modo a permitir que as gerações futuras usufruam de um espaço territorial (urbano e rural) corretamente ordenado.

Nestes termos, o plano é visto como um instrumento importante da sustentabilidade em todas as suas vertentes nomeadamente, a económica, ambiental, social e cultural, uma vez que se precave dos interesses das gerações futuras, que consiste numa localização adequada das atividades no território, espaços naturais e elementos notáveis do património natural ou construído.⁵⁵

A dimensão económica dos planos consiste em, no momento da elaboração do plano as entidades responsáveis estabelecem espacialmente as opções de carácter económico que lhes estão subjacentes e que foram devidamente concertadas pelas várias entidades.⁵⁶

A dimensão ambiental, já é notável nos instrumentos de planeamento, a acentuada preocupação com relação a proteção do ambiente. O ambiente marca assim um dos interesses a ser ponderado no momento da elaboração do plano. Ou seja será um dos objetivos a ser prosseguido e até, nalguns casos é considerado como uma exclusiva finalidade do plano, como é o caso por exemplo dos planos de ordenamento ambiental.⁵⁷

No que toca a dimensão social da sustentabilidade, consiste em promover uma maior riqueza social, ou convivência entre as pessoas que pertencem em diferentes classes sociais, erradicando a segregação e exclusão social com vista ao alcance do bem-estar social.⁵⁸

Assim sendo, o urbanismo social é consequência da evolução de um urbanismo de talento urbano, isto é, um urbanismo que se preocupa principalmente com a infraestrutura, arquitetura e a tecnologia da cidade. Da evolução do urbanismo ecológico, que consiste em agregar as preocupações que antecedem as

⁵⁵ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caracterização e Diagnóstico 2004, p.35

⁵⁶ Idem, p.35

⁵⁷ Idem, p.35

⁵⁸ Idem, p. 35

do património, espaços e estética urbana, a um urbanismo de desenvolvimento que se preocupa com a precaução e resolução dos problemas de uma sociedade.⁵⁹

Em suma, o planeamento territorial deve agregar no seu objetivo de urbanização, os urbanização, os elementos social, económico e ambiental contribuindo assim para a formação de uma sociedade integrada e sustentável ambiental e socialmente, pois, o desenvolvimento sustentável corresponde em satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.⁶⁰ o princípio da sustentabilidade e da solidariedade intergeracional *«encontra-se estritamente ligado ao princípio da solidariedade entre gerações, cujo conteúdo material orienta as entidades públicas a tomar hoje decisões que assegurem o bem-estar das gerações futuras»*⁶¹

3.3.2.b) Princípio da equidade

Segundo o n.º 1 do artigo 16º, a política de ordenamento do território, visa assegurar de forma justa e igualitária a repartição dos encargos e benefícios resultantes da aplicação dos instrumentos territoriais e urbanísticos.

Nos mesmos termos, o n.º 2 refere ainda que a política de ordenamento do território deve permitir que o acesso a infraestruturas e a distribuição do solo, seja feita de forma igualitária e justa. O que significa que os espaços rurais e urbanos só estarão melhor aproveitados, se a política de ordenamento do território proporcionar um equilíbrio na distribuição das funções de produção, trabalho, educação, cultura e lazer.

No seu n.º 3, estabelece que as próprias opções da política do ordenamento do território relativas a criação e manutenção de serviços públicos de infraestruturas e equipamentos coletivos de espaços verdes, devem contribuir para a eliminação das diferenças existentes dentro das zonas urbanas.

3.3.2.c). Princípio da participação

O princípio da participação fundamenta-se na ideia de que deve existir uma relação entre a entidade pública e a privada, no intuito de proporcionar aos privados a

⁵⁹ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caracterização e Diagnóstico, 2004, p. 35. Fernanda Paula Oliveira, Planeamento Urbanístico e Sustentabilidade Social, Coimbra, p. 520

⁶⁰ Fernanda Paula Oliveira, Planeamento Urbanístico e Sustentabilidade Social, Coimbra, p. 520

⁶¹ Governo da Província da Huíla, Estudo de Caracterização e Diagnóstico, 2004 p.36. Sara Pires, Slides das Aulas de Gestão Ambiental, 2015 e Medir a Desmaterialização e o Desenvolvimento Sustentável: Os indicadores e os seus Dilemas, Revista de CEDOUA N.º 29_ Ano XV_ 2012

oportunidade de estarem envolvidos no processo de elaboração do plano.⁶² A necessidade de garantir a participação dos particulares no processo de elaboração do plano visa assegurar que as decisões tomadas neste domínio tenham em atenção que os interesses privados assim como os interesses públicos sejam igualmente ponderados.⁶³

No âmbito constitucional, o artigo 52º da constituição angolana, exige a participação direta ou indireta dos particulares no processo de tomada de decisões administrativas, por formas a democratizar as decisões tomada pela Administração pública.

O 21º da LOTU, que também prevê o direito á participação dos cidadãos, mas não se pronuncia sobre o modelo de participação destes no processo de elaboração dos planos. Podemos verificar que o artigo 21º associa o direito a participação ao direito à informação, mas já não se refere quanto aos períodos formais de participação pública. Este silêncio da constituição assim como da LOTU leva a que se recorra ao texto constitucional e ao Código de Procedimento Administrativo para ser tomado em consideração os direitos fundamentais e os princípios como, a eficiência e a imparcialidade.⁶⁴ O princípio da imparcialidade, não significa apenas a legalidade da atuação da Administração pública, mais do que isso, vem de alguma forma tornar a atuação da Administração pública mais justa perante a esfera jurídica dos privados.⁶⁵ Esses dois princípios constituem assim elementos essenciais da boa Administração. Mas o fato de que a LOTU e a constituição não se pronunciarem sobre os períodos formais de participação, *«não impede que a Administração lance mão de meios informais de audição e de concertação com os particulares, desde que o faça com respeito pelo princípio da igualdade, imparcialidade e transparência administrativa»*.⁶⁶

⁶² Vieira de Andrade, A Imparcialidade da Administração como Princípio Constitucional, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. L, 1974, p. 236

⁶³ Governo da Província da Huíla, Estudo de Caraterização e Diagnostico 2004p. 37

⁶⁴ Governo da Província da Huíla, Estudo de Caraterização e Diagnostico, 2004 p. 37

⁶⁵ Vieira de Andrade, A Imparcialidade da Administração como Princípio Constitucional, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. L, 1974, p. 236.e ss.

⁶⁶ Governo da Província da Huíla, Estudo de Caraterização e Diagnóstico, 2004 p. 38

A Administração concertada, pressupõe um diálogo entre a Administração e os interessados com vista ao alcance de soluções que sejam reciprocamente aceitáveis para os interessados.⁶⁷

Nesta ordem de ideias, segundo Barbosa de Melo, é considerado um momento relevante e decisivo da Administração concertada, a negociação ou ajuste entre a autoridade pública e os particulares, com base na descoberta de uma solução igualmente aceitável para ambas as partes.⁶⁸

Em resumo, a concertação facilita na descoberta de uma solução harmoniosa que favoreça de forma justa as partes interessadas. Mas, para que isso seja possível, a Administração pública deve ser imparcial e conseqüentemente eficiente na sua atuação.⁶⁹

3.3.2.d). Princípio da responsabilidade

O n.º 1 do artigo 23º, refere que o princípio da responsabilidade consiste na ponderação antecipada do impacto de toda e qualquer política que incide no território. Elucida também, sobre o dever de reposição da situação anterior (em situações possíveis de repor a situação anterior) ou compensação dos danos ambientais (naqueles casos em que não é possível repor a situação anterior obrigando a que o infrator pague um valor pela infração).

Como podemos notar, o princípio da responsabilidade incute, aquando da elaboração do plano, uma responsabilidade ecológica (princípio do poluidor pagador) tendo em conta de forma preventiva, o impacto que a política destinada a incidir no território terá sobre o mesmo.

3.3.2.e). Princípio da Contratualização

A contratualização é o momento mais importante da participação dos particulares no procedimento de planeamento urbanístico, sendo assim considerada por se tratar de um modo de ajuste ou conciliação dos diferentes interesses públicos e privados envolvidos no plano.⁷⁰

⁶⁷ Idem, p.38

⁶⁸ António Moreira Barbosa de Melo Introdução às Formas de Concertação Social, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. LIX, 1983, p. 94

⁶⁹ Vieira de Andrade, A Imparcialidade da Administração como Princípio Constitucional, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. L, 1974, p. 236.e ss

⁷⁰ Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, O Papel dos Privados no Planeamento: Que formas de Intervenção? Número Comemorativo do 10.º Aniversário da Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, 2003, no prelo.p.69

O nº 2 do artigo 23º da LOTU, se refere que a execução de qualquer tipo de plano territorial deve consistir em incentivar o desenvolvimento de modelos contratuais entre a administração pública e os particulares.

A luz do artigo 23º da referida lei, deve haver contratualizações entre a administração pública e os particulares, de forma a concretizar e permitir que os particulares participem no processo de planeamento. O diploma em análise não fica aqui, pois no nº2 do artigo 41º, vem reforçar a ideia ao afirmar que as atividades urbanísticas podem ser desenvolvidas pela Administração pelos particulares ou pela associação da Administração com os particulares. Mas isto só será possível caso os contratos forem realizados de acordo a algumas condições procedimentais tais como: Devem ser celebrados de forma transparente, ser devidamente publicado e o seu conteúdo estar legalmente previsto. A elaboração de contratos vai permitir o envolvimento ativo dos particulares na concretização das opções urbanísticas que foram determinadas *a priori* nos instrumentos de planificação, possibilitando assim o surgimento das parcerias público-privadas, tendo em conta a coordenação e a integração das partes intervenientes.⁷¹

3.3.2.f). Princípio da segurança jurídica

Segundo o artigo 24.º do diploma jurídico que temos vindo a referir, o princípio da segurança jurídica, consiste em garantir aquando da elaboração execução e alteração do plano, a estabilidade dos regimes legais assim como exige o respeito pelas situações validamente constituídas. Apesar do artigo se limitar apenas em referir sobre à estabilidade dos regimes legais, a visão pode ser alargada a outros níveis.⁷² Segundo os números 2 e 3 do artigo 61º, pode falar-se também de um período de vigência mínimo e normal dos planos territoriais que sejam vinculativos para os particulares.

No domínio deste princípio também exige-se a indemnização ou o estabelecimento de mecanismos de perequação compensatória.⁷³

⁷¹ Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, O Papel dos Privados no Planeamento: Que formas de Intervenção? Número Comemorativo do 10.º Aniversário da Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, 2003, no prelo.p.71, Governo da província da Huíla, Estudos de caracterização e Diagnóstico, 2004, p. 39

⁷² Governo da Província da Huíla, Estudos de Caracterização e Diagnóstico, 2004, p.40

⁷³ Idem, p.40

3.4. Outros Princípios de Ordenamento do Território

Além dos princípios do ordenamento do território e urbanismo que já foram aqui anunciados, existem outros no mesmo domínio jurídico que também contribuem e são imprescindíveis para a construção de um quadro jurídico do ordenamento do território adequado.

3.4.1 Princípio da justa ponderação de interesses concorrentes e da Superação de conflitos entre interesses contraditórios

O artigo 22º da referida lei, mas especificamente na última parte do mesmo, afirma que este princípio consiste na integração e harmonização de todos os demais princípios aplicáveis a esta política pública. É um princípio que integra todos os outros princípios de ordenamento do território.⁷⁴

Para uma ponderação adequada dos interesses públicos é necessário que as entidades responsáveis pela elaboração, aprovação, alteração, revisão, execução e avaliação dos planos, agem por forma a assegurar a participação dos particulares nos respetivos âmbitos de intervenção e para que isso seja possível, é necessário a realização de tarefas como «*a recolha e identificação dos interesses públicos relevantes, análise e ponderação desses interesses e a hierarquização dos mesmos no caso concreto*»⁷⁵

Em resumo, segundo a doutrina alemã, o princípio da justa ponderação vem assim limitar a discricionariedade de atuação da Administração pública, no sentido em que exige que se tenha em consideração a justa ponderação de todos interesses (públicos e privados) coenvolvidos no plano (*gerechte Abwägung*), assim como a superação das questões externas ao plano mas que tenham um impacto sobre o mesmo (*Konfliktbewaltingung*).⁷⁶

3.4.2 Princípio da separação de usos incompatíveis e de mistura de usos compatíveis

O Princípio da separação de usos incompatíveis, tem como base a separação de usos que sejam mutuamente prejudiciais.⁷⁷ Na doutrina alemã, o princípio da separação das utilizações urbanisticamente incompatíveis (*Grundsatz der Trennung von unvertraglichen Nutzungen*), trata-se de um elemento importante para o desenvolvimento urbanístico

⁷⁴ Idem, p. 40

⁷⁵ Idem, p. 40

⁷⁶ Fernando Alves Correia, Manual do Direito do Urbanismo Coimbra, Almedina, 2ª Edição 2004, p.128

⁷⁷ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico, 2004, p.41

ordenado e fundamenta-se na ideia de que, deve haver uma separação entre as áreas destinadas a construções industriais (são áreas que normalmente são assumidas poluidoras) e aquelas que destinam-se a construções de índole habitacional.⁷⁸

Este princípio é muito mais do que um simples princípio que visa uma ordenação urbanística (correto planeamento urbanístico), isto é; Um princípio que se limita na atividade do planeamento, vai muito além disso (vem por esta limitar o poder discricionário da administração pública no ato da elaboração dos planos urbanísticos).⁷⁹

Respetivamente, o princípio da separação dos usos urbanisticamente incompatíveis, incute ao plano a responsabilidade de ter em atenção todas as possíveis consequências que poderão afetar o ambiente (*Gebot der Rücksichtnahme*).⁸⁰

Por outro lado, naqueles casos em que os usos do solo não forem incompatíveis, então já poderá ocorrer a mistura ou a associação dos mesmos (*Gemenlagen*).⁸¹ Porém, este princípio preocupa-se com as condições da localização das diferentes atividades no território, criando assim formas de relaciona-las e de proteger o ambiente.⁸²

⁷⁸ Fernando Alves Correia, Manual do Direito do Urbanismo Coimbra, Almedina, 2º Edição 2004, p.500

⁷⁹ Idem, P. 500

⁸⁰ Idem, P.500

⁸¹ Governo da Província da Huíla, Estudo Caraterização e Diagnóstico 2004 p. 41

⁸² Idem, P. 41

3.4.3 Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade, a semelhança do princípio da ponderação dos interesses envolvidos no planeamento, também é considerado como sendo um princípio limitador da atuação da administração pública.⁸³ Este princípio está subdividido subdividido em: Subprincípio da adequação, subprincípio da necessidade e o da proporcionalidade em sentido estrito⁸⁴. O princípio geral da proporcionalidade em sentido amplo, também é considerado como o princípio da “proibição do excesso”, isto é, as medidas dos planos que impõem os limites a atividade urbanística nomeadamente, na ocupação, uso e transformação do solo.⁸⁵

Estas medidas são consideradas como variáveis relevantes a ter em conta no processo da elaboração do plano. Assim sendo a medida da adequação, implica que o mesmo deve estar apto para a prossecução do interesse público. As disposições do plano devem ser necessárias, isto é, são estabelecidas somente quando for esta a única forma de concretização do fim público. Devem ser proporcionais, de modo que, os custos ou inconvenientes que surgem a quando da ponderação dos interesses públicos do plano não podem ser excessivamente superiores do que os interesses públicos do plano.⁸⁶

No que toca ao nível regulamentar, assume uma grande importância na adoção das medidas cautelares dos planos, medidas essas, que não são encaradas como meros atos instrumentais ou preparatórios do procedimento administrativo, mas sim como verdadeiras formas de atuações administrativas produtoras por si só, de efeitos jurídicos e são vinculativos para os particulares.⁸⁷

⁸³ Fernando Alves Correia, Manual do Direito do Urbanismo Coimbra, Almedina, 2º Edição 2004, p.501

⁸⁴ Idem, P 501

⁸⁵ Idem, P. 501

⁸⁶ Idem, P. 501

⁸⁷ Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, As medidas cautelares dos planos, in Revista do CEDOUA, n.º 10, 2-2002, p. 45 e ss.

Figura 1: Princípios do Ordenamento do Território

Princípios gerais ou de enquadramento	1. Princípios de organização territorial	1.1. Princípio da soberania nacional
	2. Princípios relativos à titularidade dos solos	1.2. Princípio da unidade territorial e nacional
		2.1. Princípio da titularidade originária da terra pelo Estado
3. Princípios atinentes à posição jurídica dos intervenientes nos processos de ordenamento e planificação do território	2.2. Princípio da titularidade do Estado sobre os recursos naturais	Respeito e efetivação dos direitos, liberdades e garantias fundamentais
Princípios diretivos do ordenamento do território	<ul style="list-style-type: none"> > Defesa do território e da segurança de bens e pessoas > Defesa do ambiente, qualidade da organização dos espaços > Promoção dos valores da vida comunitária rural e urbana Promoção dos valores paisagísticos, históricos, culturais, urbanísticos e arquiteturais 	
Princípios específicos de ordenamento do território	1. Princípios de relacionamento	1.1. Princípio da coordenação
	2. Princípios materiais	1.2. Princípio da compatibilização
2.1. Princípios da sustentabilidade e solidariedade intergeracional		
2.2. Princípio da equidade		
2.3. Princípio da participação		
2.4. Princípio da responsabilidade		
2.5. Princípio da contratualização		
Demais princípios	2.6. Princípio da segurança jurídica	
	<ul style="list-style-type: none"> > Princípio da justa ponderação de interesses concorrentes e da superação de conflitos entre interesses contraditórios > Princípio da separação de usos incompatíveis e de mistura de usos compatíveis > Princípio da proporcionalidade 	

Ilustração 1, Fonte: Governo da Província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnostico, 2004, P.43

CAPÍTULO 4 – OS PLANOS COMO TIPÍCOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO URBANISMO

No artigo 28º, e seguintes da LOTU, definem os planos territoriais como sendo aqueles que se ocupam com a ordenação, ocupação e uso dos espaços territoriais. Na mesma ordem de ideias, os números 1 e 2 do mesmo artigo referem que os planos territoriais, podem ser classificados quanto ao seu objeto ou âmbito territorial, ou seja, faz uma divisão dos planos quanto a sua área de incidência.

4.1. Quanto ao objeto/âmbito territorial

- a) Planos nacionais
- b) Planos provinciais
- c) Planos interprovinciais
- d) Planos municipais
- e) Planos intermunicipais

4.2. Tipos de planos em função dos respetivos objetivos ou finalidades

Já no seu nº 3, faz referência a uma classificação consoante o objeto das matérias abrangidas pelos planos isto é, estabelece uma diferenciação entre os planos especiais e os planos setoriais onde:

a) Planos especiais, são aqueles que incidem sobre determinadas áreas em função dos fins específicos de ocupação e uso do espaço territorial nomeadamente, áreas agrícolas, de turismo, industriais e ecológicas etc.

b) Planos setoriais, são aqueles que abarcam setores de infraestruturas coletivas (tais como: As redes viárias de estabelecimento de água e energia, estações de tratamento de fluentes), em todos os âmbitos territoriais existentes.

4.3. Tipos de planos em função da natureza dos espaços por eles abrangidos.

O nº4, faz referência a outra forma de classificação dos planos distinguindo-os com base a natureza dos espaços em que os planos incidem na medida em que se tratem de planos destinados a regulação de áreas rurais ou urbanas. Assim sendo, os planos territoriais podem ser:

a) Planos de ordenamento rural, têm como finalidade a regulação dos espaços rurais ou seja, aquelas zonas que se encontram fora dos espaços territoriais urbanos e urbanizáveis.

b) Planos urbanísticos, são aqueles que se preocupam com a ordenação dos espaços dos centros urbanos ou espaços territoriais com o estatuto de cidade.

4.4. Tipos de planos quanto a respetiva eficácia jurídica

O artigo 52º do mesmo diploma jurídico, faz uma distinção dos planos territoriais segundo a eficácia jurídica os planos que vinculam diretamente a esfera jurídica dos particulares e aqueles que vinculam a esfera jurídica das pessoas coletivas públicas:

a) Planos que não são diretamente vinculativos para a esfera jurídica dos particulares, (segundo o nº 1 do referido artigo, os planos de âmbito nacional, provincial e interprovincial, vinculam a esfera jurídica das autoridades públicas).

b) Planos que são diretamente vinculativos para a esfera jurídica dos particulares (o nº 2 refere-se que os planos de âmbito municipal e os especiais vinculam diretamente a esfera jurídica dos particulares).

4.5. Tipos de planos quanto ao nível ou âmbitos de planeamento

Apesar do texto legislativo angolano debruçar-se sobre este tema de forma limitada, alguns autores apresentam uma classificação aproximada dos planos territoriais.⁸⁸

a) Nível nacional

O artigo 29º, refere-se às Principais Opções do Ordenamento Territorial Nacional (POOTN), que fixam as grandes orientações estratégicas para a realização de todos os outros planos territoriais.

b) Nível inter-provincial

Segundo o nº2 do artigo 30º, os Planos Inter-provinciais (PIPOT) assumem uma natureza semelhante ao dos planos provinciais, mas diferentes daqueles, os planos inter-provinciais, visam a coordenação e integração complementar, com vista a correção das desigualdades territoriais em todas as províncias integradas no plano.

⁸⁸ Governo da Província da Huíla, Estudo Caracterização e Diagnóstico 2004 p.46

c) Nível provincial

Trata-se neste caso, dos Planos Provinciais de Ordenamento do Território (PPOT), o nº 1 do artigo 30º, refere-se que esses planos aplicam a nível provincial as POOTN (orientações estratégicas de natureza genérica) no domínio da utilização ocupação e transformação do espaço territorial urbano e rural, tendo em conta o desenvolvimento do território de cada província. Segundo ainda o mesmo artigo, os planos provinciais são concretizados pelos planos municipais e das grandes cidades com estatuto especial.

d) Nível Intermunicipal;

De acordo com os artigos 26º nº2, 28º nº1 assim como o artigo 58º, os planos intermunicipais, apenas podem ser realizados quando surgirem questões em diversos municípios que somente poderão ser resolvidas com a coordenação intermunicipal e a complementaridade dos planos que tenham como objetivo a ordenação da ocupação uso e transformação do solo.

e) Nível municipal e sub-municipal

A luz do artigo 31º os planos municipais são classificados em:

e.1) Planos municipais globais

A luz do nº2 do artigo 31º, são planos que abrangem a área territorial municipal no seu todo (o solo rural e urbano), que é o caso do Plano Diretor Municipal, pois, possui orientações estratégicas genéricas, com o fim de erradicar as assimetrias territoriais entre as áreas urbanas e rurais do município, tendo em conta as opções de carácter nacional e regional que tenham impacto na área municipal. Na mesma ordem de ideia, o nº 3 do mesmo artigo sustenta que os planos municipais que abrangem as áreas rurais e urbanas (desde que tenham em conta as devidas adaptações), podem ser aplicáveis aos municípios integrados nas grandes cidades constituídas apenas por solo urbano e urbanizável.

e.2) planos municipais parciais

São planos menos abrangentes que os planos globais, pois, abrangem apenas uma parte da área territorial municipal. Pertencem assim a este âmbito os seguintes planos:

- **Planos urbanísticos:** Segundo o nº 2 do artigo 32º, os planos urbanísticos, são aqueles que têm uma natureza regulamentar e estabelecem as regras de ocupação, uso e transformação dos terrenos urbanos e urbanizáveis que pertencem aos parâmetros urbanos da área territorial municipal com vista a proporcionar melhoria na qualidade de

vida dos munícipes. Desta feita, o artigo 32º faz uma classificação dos planos que são assim considerados:

1. **Plano Diretor Municipal (PDM)**, de acordo com o nº 3 do artigo 31º e o nº 2 do artigo 32º, o PDM é um tipo de plano que abarca a totalidade do território municipal, possui uma dupla função por incidir tanto em solos urbanos e nos rurais. Neste caso, refere-se ao PDM que incide apenas sobre a área urbana do município.
 2. **Plano de Pormenor**, consiste em regular a ocupação, utilização ou conservação do espaço territorial em determinados aspetos urbanos.
 3. **Planos especiais de recuperação ou reconversão de áreas urbanas degradadas ou de ocupação ilegal**
 4. **Planos diretores gerais**; São planos que incidem sobre as grandes cidades que integram vários municípios para o planeamento urbanístico geral de todo o seu perímetro urbano.⁸⁹
 5. **Esquemas de ocupação dos terrenos**; Ao contrário dos planos diretores gerais, estes são aplicáveis apenas em centros urbanos de pequena dimensão.⁹⁰
 6. **Planos de alinhamentos**; São os planos que encontram-se previstos no artigo 39º da LOTU, consistem na delimitação entre os solos do domínio público e privado, assim como entre os solos do domínio rural e urbano.
- **Planos não urbanísticos**; São planos que, de acordo com o citado no nº 5 do artigo 31º e no artigo 33º podem ser divididos em:
 1. **Planos de ordenamento rural**; São planos de natureza regulamentar que estabelecem as regras de ocupação e utilização das áreas rurais do território municipal. Fixam também os modelos de preservação e evolução da organização espacial, natural e humana nomeadamente, as potenciais áreas de explorações minerais, a qualificação dos terrenos agrários em função da sua aptidão ou dos tipos de cultura, assim como os demais bens (que podem ser: Económicos, naturais, paisagístico e sociais dos espaços territoriais

⁸⁹ Governo da Província da Huíla, Estudos de Caracterização e Diagnóstico, 2004, p. 47

⁹⁰ Idem, p.47

rurais), com a finalidade de proporcionar melhores condições de vida aos cidadãos.

2. **Planos de ordenamento ambiental;** A semelhança daqueles, esses também são planos de natureza regulamentar. Segundo o nº 6 do artigo 31º esse tipo de plano dita as regras de proteção de bens naturais e ambientais assim como as regras de ordenação da ocupação e utilização de terrenos das reservas naturais.
3. **Planos de ordenamento de áreas de defesa e de segurança;** Segundo o nº 7 do referido artigo, este tipo de plano assume uma natureza regulamentar, e estabelece as regras de ocupação e utilização e transformação para aqueles espaços territoriais que são destinados para fins de defesa e segurança, de demarcação de fronteiras ou outro motivo semelhante.

Figura 2: Organização do Sistema de Ordenamento Territorial angolano

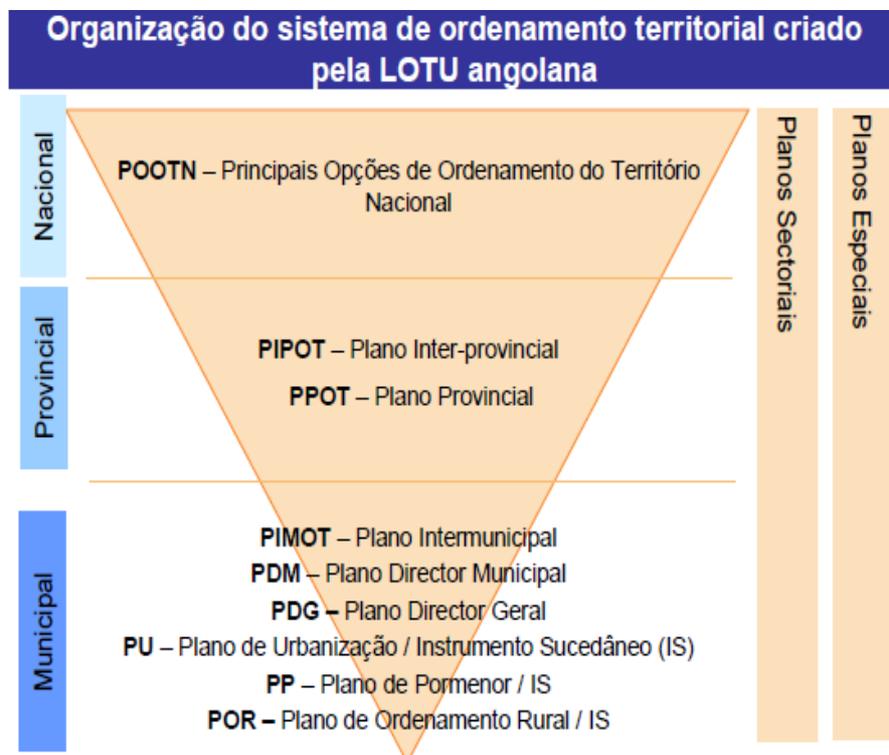


Ilustração 2, Fonte: Ministério do Urbanismo e Habitação, Identificação dos Planos Territoriais, (2013:38)

CAPÍTULO 5 – ESTADO ATUAL E DESAFIOS FUTUROS

5.1 Caracterização Geral do Território

Angola encontra-se situada na costa ocidental da África Austral a sul do equador e a norte do trópico de capricórnio. Possui uma superfície de 1.246.700 quilómetros quadrado, faz fronteiras com a República Democrática do Congo a norte, a República da Zâmbia a leste, a República da Namíbia a sul e a Oeste o Oceano Atlântico.⁹¹

A superfície territorial tem um comprimento máximo de 1.277km no sentido norte/sul e 1.236km leste/oeste, a sua superfície marítima corresponde a 1.680 km e a terrestre 4.928km. Está dividido em 18 províncias nomeadamente; Malange, Bié, Huambo, Benguela, Huíla, Namibe, Bengo, Uíge, Moxico, Cabinda, Kwanza-Sul, Kwanza-Norte, Lunda-Norte, Lunda-Sul, Kuando-Kubango, Cabinda, Zaire e Cunene. Das quais Luanda é a capital do país. Em termos climáticos existem apenas duas estações diferentes em todo país nomeadamente, o cacimbo que é um clima seco e fresco, normalmente surge no período entre junho até ao final de Setembro. A outra estação é chuvosa e quente e perdura de Outubro a finais de Maio.⁹²

A sua temperatura média anual mais baixa varia entre os 15°C e 20°C, ocorre normalmente na zona planáltica e na província do Namibe. As temperaturas médias anuais mais altas variam entre os 25°C, 27°C, ocorre na bacia do Congo e no filamento sub-litoral do norte do país.⁹³ Segundo os resultados do censo de 2014, Angola tem uma população de 25.789.024 de habitantes sendo 12.499.041 do sexo masculino, que corresponde a 48% do total da população e 13.289.983 do sexo feminino, que corresponde a 52% do total da população do país.⁹⁴ A província de Luanda é a que apresenta o quadro populacional mais denso com 6.945.386 de habitantes, correspondente a 27% do total da população, já a província do Bengo,

⁹¹ Relatório do Estado Geral do Ambiente de Angola, 2006, p. 1

⁹² Idem, P.5

⁹³ Idem, p. 5

⁹⁴ http://www.rtp.pt/noticias/mundo/populacao-de-angola-sobe-para-mais-de-257-milhoes-de-pessoas_n906065, .<http://ine.gov.ao/xportal/xmain?xid=ine>

apresenta um quadro populacional menos denso com apenas 356.641 de habitantes que representa 1% da população.⁹⁵

5.2 Situação Atual do Planeamento Territorial em Angola

Para melhor compreensão sobre a atual situação da planificação do território angolano, vamos analisar as atividades desenvolvidas em prol do planeamento territorial nomeadamente, quais os planos elaborados, tanto os que encontram-se em processo de elaboração, assim como aqueles que já foram publicados e já produzem efeitos na esfera jurídica dos seus destinatários.

Primeiramente, vamos apresentar as províncias de Angola e os seus respetivos municípios. Conforme constata-se no quadro a seguir.

Figura 3: Municípios Por Província

Província	Municípios	
	Nome	Nº
Benço	Ambriz, Bula Atumba, Dandé, Dembos, Nambuangongo, Pango Aluquém,	6
Benquela	Balombo, Baía Farta, Benquela, Bocoio, Caimbambo, Catumbela, Chongoroi, Cubal, Ganda, Lobito	10
Bié	Andulo, Camacupa, Catabola, Chinguar, Chitembo, Cuemba, Cunhinga, Kuito, Nharea	9
Cabinda	Belize, Buco-Zau, Cabinda, Cacongo	4
Cunene	Cahama, Cuanhama, Curoca, Cuvelai, Namacunde, Ombadja	6
Huambo	Bailundo, Catchiungo, Caála, Ekunha, Huambo, Londuimbale, Longonjo, Mungo, Tchicala-Tcholoanga, Tchindjenje, Usuma	11
Huíla	Caconda, Cacula, Caluquembe, Gambos, Chibia, Chicomba, Chipindo, Cuvango, Humpata, Jamba, Lubango, Matala, Quilengues, Quipungo	14
Kuando		
Kubango	Calai, Cuangar, Cuchi, Cuito Cuanavale, Dirico, Mavinga, Menonque, Nancova, Rivungo	9
Kwanza-Norte	Ambaca, Banga, Bolongongo, Cambambe, Cazengo, Golungo Alto, Gonguembo, Lucala, Quiculungo, Samba Caju	10
Kwanza-Sul	Amboim, Cassongue, Conda, Ebo, Libolo, Mussende, Porto Amboim, Quibala, Quilenda, Seles, Sumbe, Waku Kungo	12
Luanda	Belas, Cacuaco, Cazenga, Ícolo e Bengo, Luanda, Quiçama, Viana,	7
Lunda-Norte	Cambulo, Capenda-Camulemba, Caungula, Chitato, Cuango, Cuilo, Lubalo, Lucapa, Xá-Muteba	9
Lunda-Sul	Cacolo, Dala, Muconda, Saurimo	4
Malanje	Cacuso, Calandula, Cambundi-Catembo, Cangandala, Caombo, Cuaba Nzogo, Cunda-Dia-Baze, Luquembo, Malanje, Marimba, Massango, Mucari, Quela, Quirima	14
Moxico	Alto Zambeze, Bundas, Camanongue, Léua, Luau, Luacano, Luchazes, Lumeje, Moxico	9
Namibe	Bibala, Camucuiu, Namibe, Tômbua, Virei	5
Uíge	Alto Cauale, Ambuíla, Bembe, Buengas, Damba, Macocola, Mucaba, Negage, Puri, Quimbele, Quitexe, Sanza Pombo, Songo, Uíge, Zombo	15
Zaire	Cuimba, M'Banza Kongo, Noqui, N'Zeto, Soyo, Tomboco	6
		160

Ilustração 3, Fonte: Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório Identificação e Diagnósticos dos Planos Territoriais, (2013:15)

⁹⁵ Idem

Figura 4: Planos Territoriais Provinciais Elaborados e em Elaboração

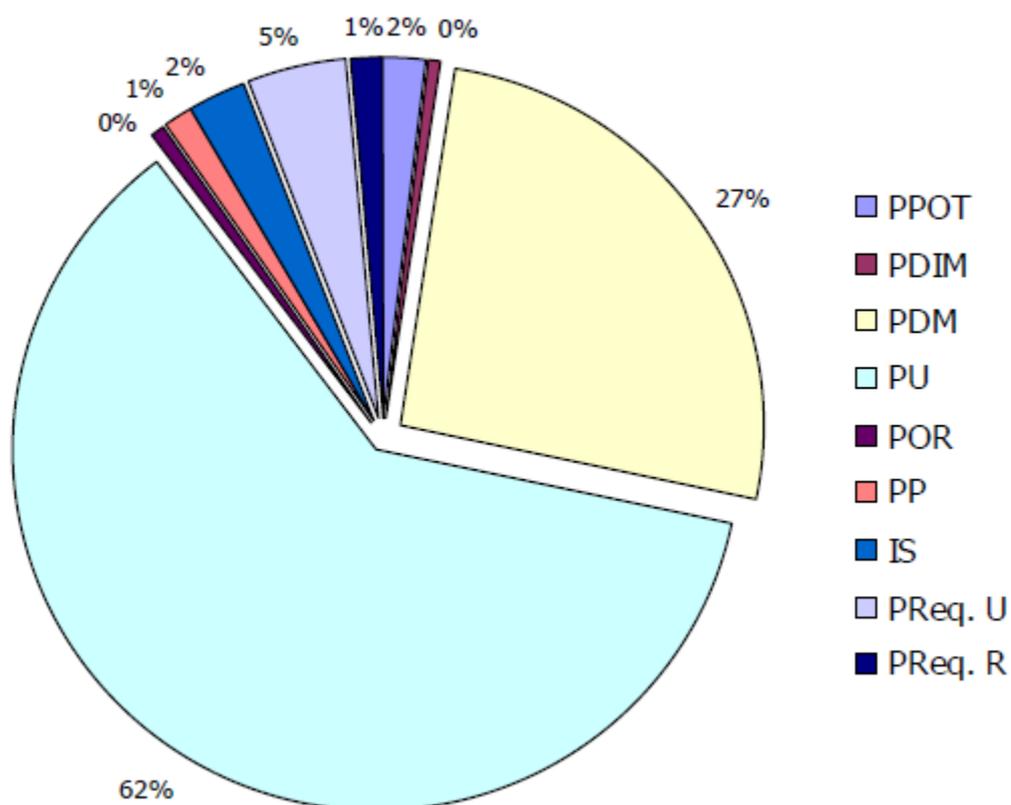


Ilustração 4, Fonte: Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório Identificação e Diagnósticos dos Planos Territoriais, (2013:15)

Tendo em conta o estado que o território angolano apresenta, é de notar que a maior parte dos planos realizados são planos de Urbanização, representando assim 62% do total dos planos em elaboração ou já elaborados. De seguida, o Plano Diretor Municipal com 27%.⁹⁶

Por outro lado, é de notar que não são realizados planos rurais e os PDIM pois, correspondem a 0% do total dos planos realizados ou em processo de elaboração.

⁹⁶ Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais 2013, p. 13

Figura 5: Planos Territoriais Provinciais Elaborados e em Elaboração

Província	Planos Territoriais, por Província									N.º de municípios	
	PPOT	PDIM	PDM	PU	POR	PP	IS	PReq.			Total
								U	R		
Bengo	1		1							2	6
Benguela			10							10	10
Bié			9	7						16	9
Cabinda		1		3					3	7	4
Cunene			1	12			5			18	6
Huambo			7	12						19	11
Huíla			5	16	1			4		26	14
Kuando Kubango			1	1						2	9
Kuanza Norte			5	10						15	10
Kuanza Sul			1	5		2				8	12
Luanda	3		2	12		1		2		20	7
Lunda Norte			1	12						13	9
Lunda Sul			3	4						7	4
Malanje			5	13				3		21	14
Moxico				9						9	9
Namibe				2						2	5
Uíge			2	2						4	15
Zaire				6						6	6
Total	4	1	53	126	1	3	5	9	3	205	160

Ilustração 5, Fonte: Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnósticos dos Planos Territoriais, (2013:16)

Dentre as 18 províncias existentes, apenas a Huíla, Malanje e Luanda são as que destacam-se com maior número de planos elaborados ou em elaboração, onde a província da Huíla apresenta um total de 26 planos já elaborados ou em elaboração, de seguida a província de Malanje com 21 e Luanda com 20.⁹⁷

⁹⁷ Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnósticos dos Planos Territoriais, 2013, P. 16

Figura 6: Distribuição dos 205 Planos Territoriais nas 18 Províncias

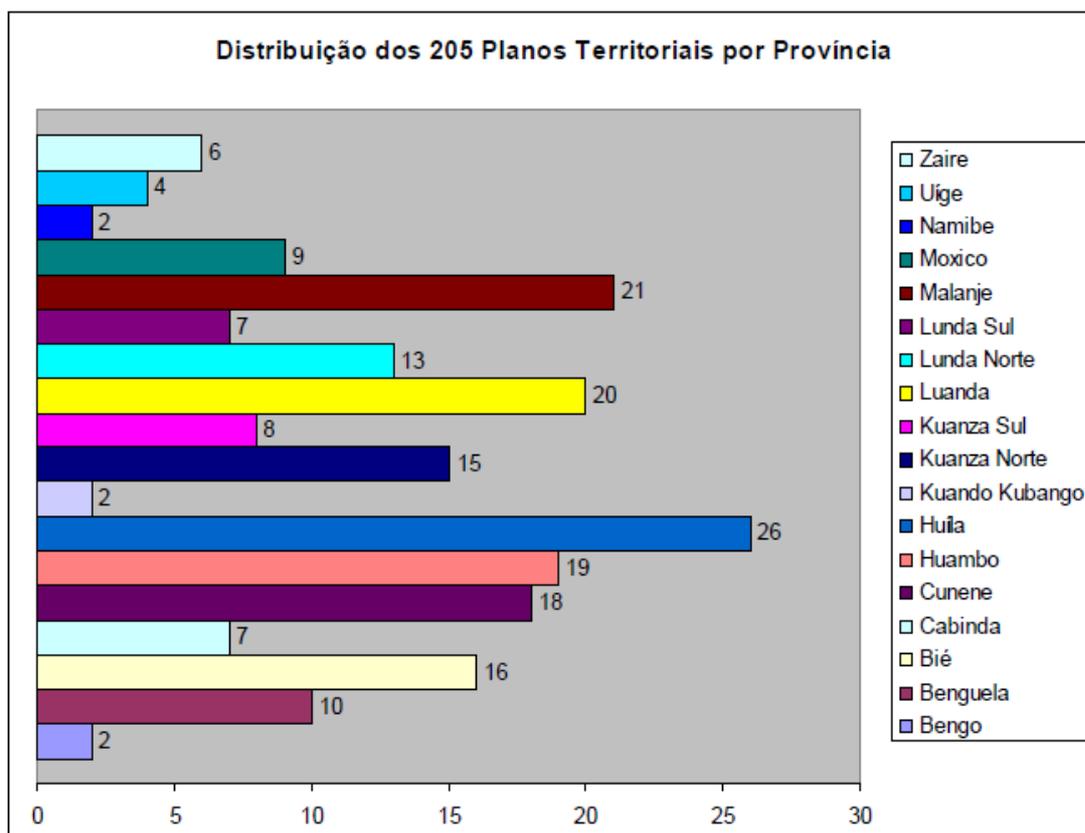


Ilustração 6, Fonte: Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais, (2013:16)

Dos 205 planos existentes a nível nacional, a maior parte são realizados pela província da Huíla, Luanda e Malanje. São províncias que mais destacam-se a nível de formação de políticas públicas territoriais no intuito de melhorar as condições de vida dos cidadãos que nelas residem.

A figura que se segue permite-nos compreender, quais as províncias que apresentam um quadro com maior diversidade tipológica de planos. Deste modo, a província de Luanda apresenta o quadro mais diversificado com 5 tipos de planos e

de seguida a Huíla com 4, Malange, Kwanza-Sul, Cunene e Cabinda com 3 e as restantes com apenas 2 ou 1 tipo de plano.⁹⁸

Figura 7: Tipologia de Planos por Província

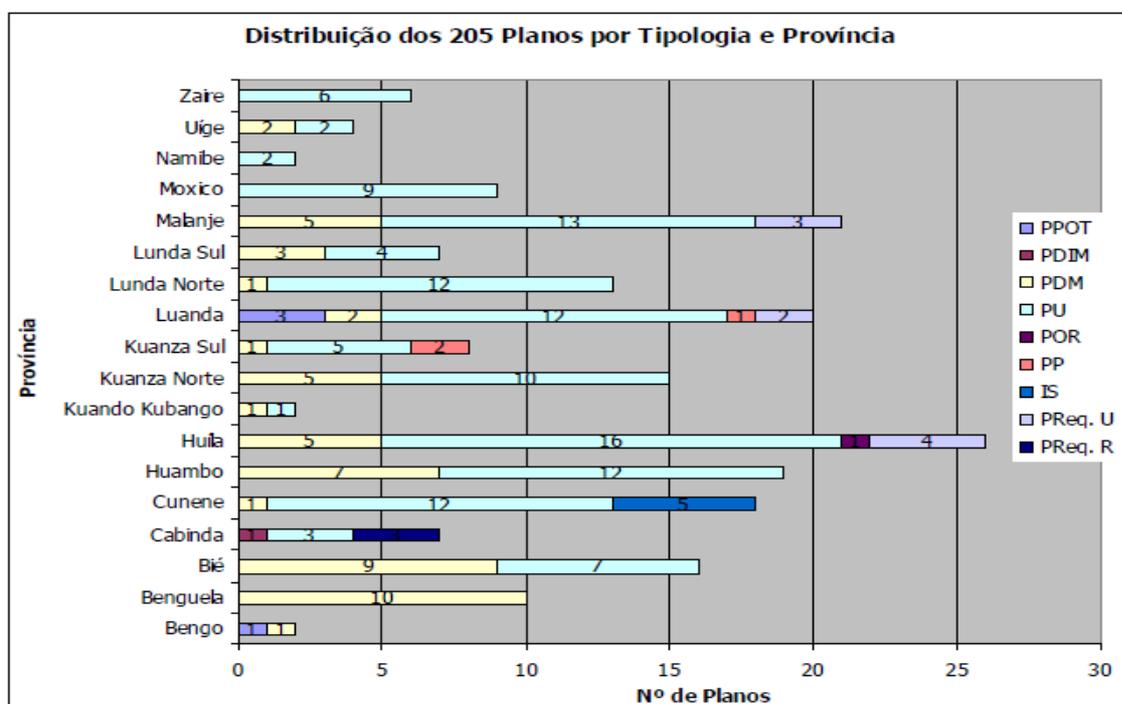


Ilustração 7, Fonte: Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais, (2013:17)

A nível nacional, no que toca a POOTN, é inexistente, embora tenha existido uma iniciativa, com abertura de concurso para a sua elaboração, mas não teve continuidade. De igual modo, em relação aos planos especiais (o Plano Nacional de Ordenamento da Orla Costeira) e setoriais (como é o caso dos planos rodoviários e de transportes), foram elaborados, mas não teve êxito por falta de uma aprovação oficial.⁹⁹

A nível provincial, segundo INOTU cit in Ministério do Urbanismo e Habitação-Relatório Identificação Diagnósticos dos Planos Territoriais, (2013;18), encontra-se em fase de elaboração, um plano interprovincial que abarca as províncias do Moxico, Lunda-Norte e Lunda-Sul. já a nível provincial, existem 3 planos já concluídos um na província do Bengo mais especificamente na nova cidade do Caxito e os outros 2 na província de

⁹⁸ Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais, 2013, p. 16

⁹⁹ Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais, 2013, p. 18

Luanda nomeadamente o Plano Integrado de Expansão Urbana e Infraestruturas de Luanda e Bengo,¹⁰⁰ e o plano para vigorar especificamente na Baía de Luanda. Ainda nesta ordem, existe também o Plano Diretor Geral Metropolitano de Luanda, que ainda está em processo de elaboração, perfazendo assim um total de 4 planos provinciais elaborados ou em elaboração a nível nacional.¹⁰¹ Mas, pelo simples fato destes não terem sido ainda publicados, não estão revestidos de eficácia jurídica.¹⁰²

Em suma, existem apenas 4 planos provinciais, dos quais 3 deles pertencem a província de Luanda e o outro pertence a província do Bengo. Nesta ordem, existe também um plano interprovincial que abarca apenas 3 províncias ficando assim as restantes sem nenhum plano provincial.

Por outro lado, no âmbito municipal, o país conta com 55 Planos Diretor Municipal que corresponde a 34,4% (dos 205 planos existentes em todo o país). Onde apenas 15 ou 9,4% dos planos já estão concluídos e 40 ou 25% estão em processo de elaboração.¹⁰³ É de realçar que no caso da província de Cabinda os dois PDM elaborados possuem caráter Intermunicipal (PDMI). No que toca aos planos de urbanização (que é a tipologia de plano que mais frequentemente elaborada em todo país), que são elaborados no intuito de fixarem as regras de ocupação, uso e transformação dos terrenos urbanos e urbanizáveis dentro dos perímetros urbanos. Por tanto, em todo o território nacional existem 126 planos de urbanização como podemos constatar na imagem seguinte.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Idem, P. 18

¹⁰¹ Idem, p.18

¹⁰² Idem, P.18

¹⁰³ Idem, p.18

¹⁰⁴ Idem, P.18

Figura 8: Estado de Elaboração dos Planos de Urbanização

Província	PU's	Estado em que está o Plano		
		Concluídos	Em elaboração	Em fase contratação
Bengo				
Benguela				
Bié	7	7		
Cabinda	3	2	1	
Cunene	12	8	2	2
Huambo	12	11	1	
Huíla	16	13	3	
Kuando Kubango	1	1		
Kuanza Norte	10	9	1	
Kuanza Sul	5	1	4	
Luanda	12	5	7	
Lunda Norte	12	11	1	
Lunda Sul	4	4		
Malanje	13	13		
Moxico	9	9		
Namibe	2			2
Uíge	2	2		
Zaire	6	6		
Total	126	102	20	4

Ilustração 8, Fonte: Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnósticos dos Planos Territoriais, (2013:20)

Além daqueles, existem ainda 21 outros planos a nível municipal (em elaboração ou concluídos) que não foram publicados, por isso mesmo não produzem efeito na esfera jurídica dos destinatários, nomeadamente; 1 Plano de Ordenamento Rural (POR), 3 Planos de Pormenor (PP), 5 Instrumentos Sucedâneos ou Supletivos (IS) e 12 Planos de Requalificação (que estão repartidos em 9 planos Urbanos e 3 Planos Rurais), conforme a imagem seguinte elucidada.¹⁰⁵

¹⁰⁵ 86 Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais, 2013, p.20

Figura 9: Tipologia dos Outros Tipos de Planos Territoriais

Província	Outros Planos Territoriais					
	POR	PP	IS	PR		
				U	R	
Bengo						
Benguela						
Bié						
Cabinda					3	
Cunene			5			
Huambo						
Huíla	1			4		
Kuando Kubango						
Kuanza Norte						
Kuanza Sul		2				
Luanda		1		2		
Lunda Norte						
Lunda Sul						
Malanje				3		
Moxico						
Namibe						
Uíge						
Zaire						
Total	1	3	5	9	3	21

Ilustração 9, Fonte: Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais, (2013:21)

Figura 10: Motivos de Elaboração dos Planos

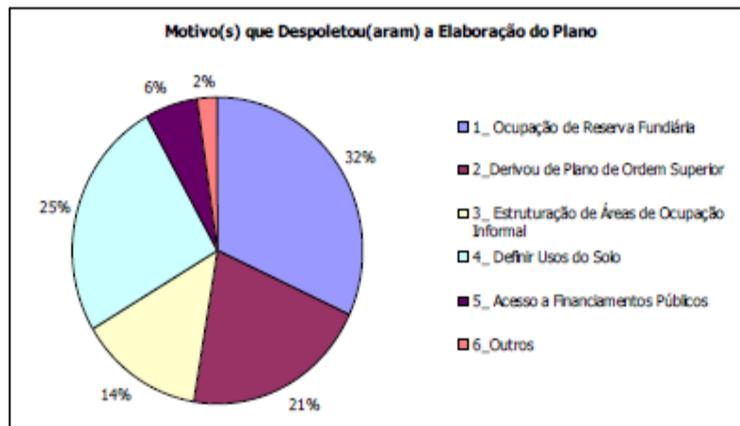


Ilustração 10, Fonte Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais, (2013;21)

Embora o relatório não apresenta uma análise detalhada sobre cada plano, ainda assim, podemos perceber que a maior parte dos planos existentes são elaborados com a finalidade de dar resposta a questões relativa a ocupação, utilização e transformação do solo nomeadamente, por razões de reservas fundiárias com 32%, definição do uso do solo 25%, constata-se também segundo o relatório em análise, que esses motivos estão relacionados com as tipologias dos planos mais elaborados, (isto é; Estão relacionado com os planos de urbanização e com o PDM).¹⁰⁶

¹⁰⁶ Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnósticos dos Planos Territoriais, 2013, p.21

Figura 11:Entidades que Elaboraram os Planos

Província	Quem Elabora(ou) o Plano									Total
	PDM			PU			Outro			
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	
Bengo			1					1		2
Benguela			10							10
Bié			9			7				16
Cabinda										
Cunene			1			12			5	18
Huambo			5			12				17
Huíla										
Kuando Kubango			1			1				2
Kuanza Norte			4			9				13
Kuanza Sul			1	1	1	3			1	7
Luanda			2	1		11		1	5	20
Lunda Norte			1	7		4				12
Lunda Sul		3			4					7
Malanje			5			13			3	21
Moxico						9				9
Namibe						2				2
Uíge			2			2				4
Zaire						6				6
Total	0	3	42	9	5	91	0	2	14	166

1=Técnicos dos serviços; 2=Técnicos dos serviços com apoio externo; 3=Equipa externa.

Ilustração 11, Fonte Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais, (2013:21)

Em termos de capacitação dos técnicos envolvidos no processo de elaboração dos planos, existe uma forte dependência externa, pelo que, os técnicos internos mostram-se por vezes incapacitados para dar resposta as exigências do procedimento de elaboração dos mesmos. Por exemplo no caso do PDM há províncias que dependem totalmente de terceiros para a realização desta tarefa.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais, 2013, p.25

Figura 12: Entidade que Elabora os Planos Directores Municipais em cada Província

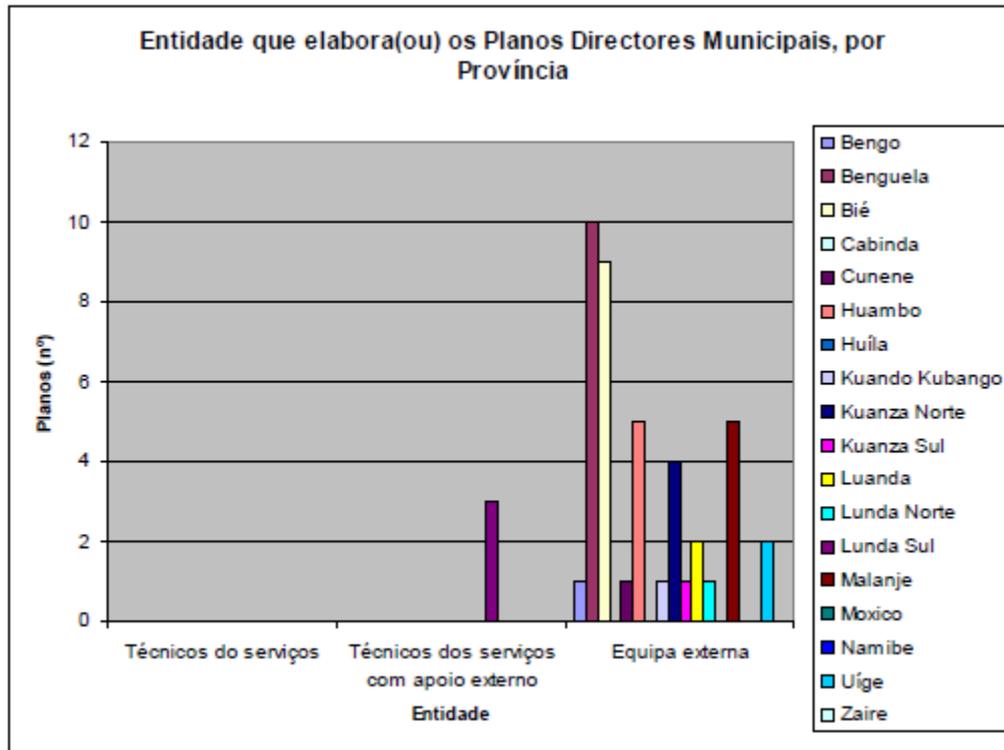


Ilustração 12, Fonte Ministério do Urbanismo e Habitação, Relatório de Identificação e Diagnóstico dos Planos Territoriais, (2013;21)

Quadro 1: Análise Swot da Situação Atual do Planeamento territorial a nível nacional

Oportunidades (O)	Ameaças (T)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Consolidação da democracia e consequentemente, aumento da capacidade de participação da população no processo do planeamento territorial e desenvolvimento socio-económico. ✓ Dinâmica do planeamento de matriz económica com o condutor do planeamento biofísico/territorial. ✓ Crescente entendimento da parte 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acréscimo dos efeitos de risco associados a calamidades naturais por ausência de um correto ordenamento do território. ✓ Desagregação e fragmentação territorial por ausência de planeamento territorial. ✓ Aumento das desigualdades sociais e assimetrias regionais. Acréscimo dos problemas de acessibilidade e mobilidade. ✓ Exploração de recursos de forma desordenada e irracional por

<p>da população das problemáticas ambientais e percepção do interesse do planeamento territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortes dinâmicas urbanas e rurais geradoras de significativos investimentos nacionais e estrangeiros e exigentes de um correto ordenamento do território. ✓ Maior facilidade de concertação do planeamento e facilidade intermunicipal em período pré constituição das autarquias. 	<p>ausência de planeamento territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Acréscimo dos encargos com a realização e manutenção de equipamentos e infraestruturas públicas. ✓ Perda de atratividade e competitividade dos territórios por ausência de planeamento e ordenamento urbano e rural.
---	---

Ilustração 13, Fonte: Ministério do Urbanismo e Habitação, Consultadoria nas Áreas de Urbanismo, Habitação e da Cartografia e Geodesia (2014: slide 30)

Pontos Fortes (S)	Pontos Fracos (W)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Políticas ativas de divulgação da importância e necessidade do planeamento territorial. ✓ Edifício jurídico relativo ao planeamento e gestão de território com nível de consolidação significativa. ✓ Sistema de planeamento a diferentes escala e com diferentes âmbitos territoriais, diferentes objetos e diferentes vínculos. ✓ Sistema de elaboração e aprovação participado e com exigência de concertação entre os diferentes atores. ✓ Propriedade fundiária originária do 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fraco entendimento da importância do planeamento territorial. ✓ Alguma desarticulação entre os diferentes diplomas legislativos sobre o ordenamento do território, sobretudo quando de diferentes Ministérios. ✓ Descoordenação entre os desafios nos diferentes níveis e diferentes tutelas da administração pública. ✓ Reduzido conhecimento da situação atual no que concerne ao planeamento territorial. ✓ Reduzido número de técnicos com formação adequada.

Estado, com admissão de transmissibilidade ou oneração.	✓ Inexistência de informação de base territorial, com relevo nos domínios socio-demográficos e habitacional.
✓ Crescente dinamização do planeamento de âmbito municipal.	✓ Inexistência de base cartográfica digital e atualizada com cobertura nacional e a escalas adequadas.
✓ Constituição de reservas fundiárias urbanizáveis como figuras de controlo de intervenções a planear previamente.	✓ Pouca densidade do planeamento de âmbito nacional e provincial regulador do planeamento municipal.
	✓ Inexistência de conceitos e critérios uniformes para o todo nacional.
	✓ Inexistência de um quadro legal de contratualização público privada da atividade de planeamento de âmbito municipal.

Ilustração 14, Fonte: Ministério do Urbanismo e Habitação, Consultadoria nas Áreas de Urbanismo, Habitação e da Cartografia e Geodesia (2014: slide 31)

É notável o esforço que o Estado angolano tem vindo a realizar no domínio da planificação territorial do país, relativamente à ordenação da ocupação e utilização do solo, com vários projetos de construção em curso (construção de um milhão de fogos em todo o país).¹⁰⁸ Como é o caso por exemplo de Luanda, tem vindo a desenvolver muitos projetos de urbanização em todos os municípios resultando assim na formação de muitas centralidades nomeadamente; O Kilamba, Viana, Zango e outros programas de cariz social.

¹⁰⁸ Ana Catita, Planeamento Territorial em Angola; Oportunidade e Necessidade, 2014

Figura 13 Novos Projetos de Construção em todo País



Ilustração 15, Fonte: Ana Catita, Planeamento Territorial em Angola; Oportunidade e Necessidade, 2014, Slide:11. Autora: Sandra Nunes

Figura 14: Novas Construções



Ilustração 16, Fonte: Ana Catita, Planeamento Territorial em Angola; Oportunidade e Necessidade, 2014, Slide:3

Figura 15: Novos Projetos de Construções de Cariz Sociais



Ilustração 17, Fonte: Ana Catita, *Planeamento Territorial em Angola; Oportunidade e Necessidade*, 2014, Slide:10. Autor: José Carlos Ferreira de Almeida

Mas ainda assim, são visíveis aspetos negativos da ausência de planificação territorial, mais especificamente na ocupação desregulada do solo e no surgimento de cada vez mais bairros (musseques), que segundo Lima (2011: 69), esses bairros surgem uns atrás dos outros. Têm como características, construções desordenadas sem saneamento básico, traça urbana definida e arruamento, sem condições de habitabilidade, provocando assim as assimetrias territoriais nas diferentes regiões.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Andreia Catarina Bettencourt, *Os musseques de Luanda*, Universidade Técnica de Lisboa, Faculdade de Arquitetura, 2011

Figura 16: Desordenação Territorial

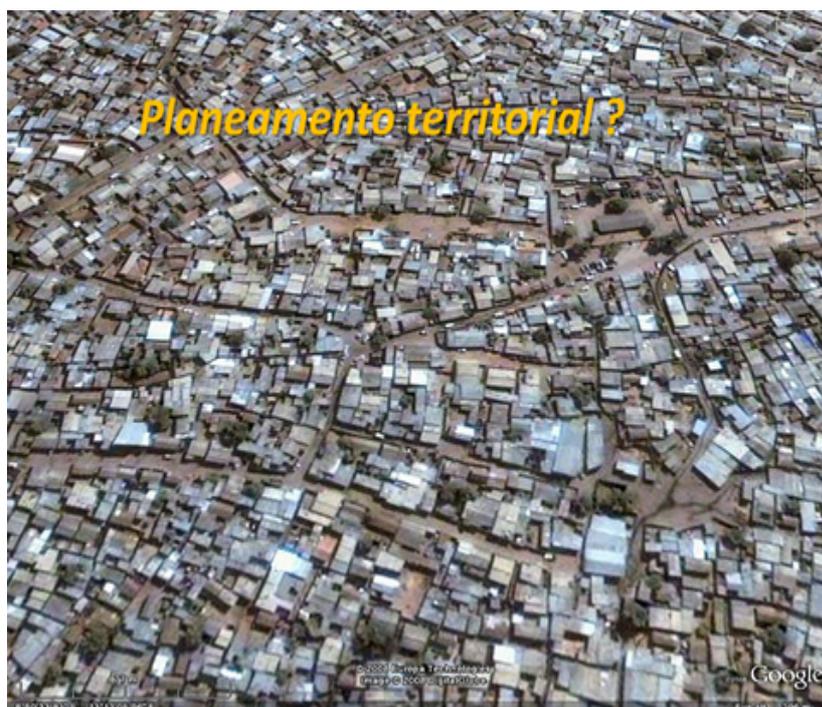


Ilustração 18, Fonte: Ana Catita, Planeamento Territorial em Angola; Oportunidade e Necessidade, 2014, Slide:10. Autor:Desconhecido

Figura 17: Construções Anárquicas



Ilustração 19, Fonte: Ana Catita, Planeamento Territorial em Angola; Oportunidade e Necessidade, 2014, Slide:10. Autor: José Carlos Ferreira de Almeida

Figura 18: Programação da Urbanização



Ilustração 20, Fonte: Ana Catita, Planeamento Territorial de Angola: Necessidade e Oportunidade 2014 Slide:8

Figura 19: Organização das Atividades



Ilustração 21, Fonte: Ana Catita, Planeamento Territorial de Angola: Necessidade e Oportunidade 2014, Slide:6. Autor: José Carlos Ferreira de Almeida

Em resumo, não existem planos formalmente aprovados e publicados (pois, todos os que foram concluídos encontram-se retidos no governo provincial para apreciação e emissão de Despacho de Aprovação). Existe uma debilidade a nível da capacidade técnica

instalada na administração pública para elaborar, acompanhar e aprovar os planos (verifica-se um desconhecimento dos procedimentos, conteúdos e requisitos dos planos por parte dos técnicos internos).¹¹⁰

Os planos já existem, mas não produzem efeitos por falta de eficácia jurídica (resultando assim uma certa arbitrariedade na sua utilização), provocando assim a inexistência de uma cultura de ordenamento do território, o que acaba por afetar a participação dos cidadãos no processo de planeamento assim como dificulta no acesso a informação estatística setorial e regional.¹¹¹

5.3 - Desafios futuros

Para que os obstáculos ao bom funcionamento do planeamento territorial sejam ultrapassados, o Governo angolano terá que ter em conta os seguintes pressupostos:

É necessário um reforço no sistema de planeamento em todo o território nacional nas suas diferentes escalas, natureza e tipologia de planos, consoante o objetivo que se pretender alcançar. De igual modo, deve haver um reforço na qualidade técnica (em todas as fases do processo de planeamento desde a elaboração, acompanhamento e aprovação até a execução dos planos).¹¹²

É necessário também a construção de um quadro jurídico que seja abrangente e claro, assim como a inventariação de toda legislação que se encontra em vigor (deve ser feita uma análise destas mesmas legislações por forma a identificar-se as suas contradições e desarmonias que acabam dificultando o funcionamento do sistema).¹¹³

Para o desenvolvimento de um sistema de planificação de qualidade, é também necessário que se sensibilize os destinatários do plano, incentivando assim à concertação (comunicação e participação dos interessados).¹¹⁴ Por isso mesmo, é importante que se trabalhe na uniformização e implementação a nível nacional dos sistemas de elaboração, avaliação e monitorização do plano, com intuito de

¹¹⁰ Ana Catita, Seminário O Planeamento Territorial, Oportunidade e Necessidade, 2014

¹¹¹ Fernanda Paula Oliveira, Seminário sobre os Desafios Urbanísticos em Angola, 2014

¹¹² Id em, P.

¹¹³ Ana Catita, Seminário O Planeamento Territorial, Oportunidade e Necessidade, 2014, p. 29

¹¹⁴ Fernanda Paula de Oliveira, Seminário sobre os Desafios Urbanísticos em Angola, 2014. Ana Catita, Seminário O Planeamento Territorial, Oportunidade e Necessidade, 2014, slide. 29e ss

estabelecer políticas urbanas que promovam a qualidade de vida da população e da coesão social e territorial com vista ao desenvolvimento territorial sustentável.¹¹⁵

CAPÍTULO 6 – ESTUDO DE CASO

6.1- O Plano Diretor da cidade de Lubango (2003-2020)

6.1. a) Quanto à área espacial de aplicação do plano da cidade do Lubango.

Como já foi referido neste trabalho, a Administração do território angolano encontra-se estruturado por Províncias, Municípios, Comunas e Bairros ou povoações, com os seus respetivos órgãos administrativos.

O plano em análise localiza-se numa área territorial da província da Huíla, que é constituída por 14 municípios nomeadamente; Caconda, Cacula, Chibia, Chicomba, Chipindo, Gambos, Humpata, Jamba, Kaluquembe, Kuvango, Lubango, Matala, Quilengues e Quipungo. Do ponto de vista municipal, incide propriamente no município do Lubango. A estrutura orgânica governativa está estruturada da seguinte forma (igual para as outras 17 províncias do país):¹¹⁶

¹¹⁵ Ana Catita, Seminário O Planeamento Territorial, Oportunidade e Necessidade, 2014, slide 29 e ss

¹¹⁶ Ministério da Província da Huíla, Estudo de Caracterização e Diagnostico, 2004 p. 79

Figura 20: Orgânica Administrativa provincial

GOVERNO DA PROVÍNCIA	GOVERNADOR E DOIS VICE-GOVERNADORES
SERVIÇOS DE APOIO CONSULTIVO	CONSELHO DA PROVÍNCIA
SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO	GABINETE JURÍDICO GABINETE DE INSPECÇÃO DE FISCALIZAÇÃO GABINETE DE APOIO E CONTROLO DAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS E COMUNAIS GABINETE DE ESTUDOS, PLANEAMENTO E ESTATÍSTICA SECRETARIA DO GOVERNO
SERVIÇOS DE APOIO INSTRUMENTAL	GABINETE DO GOVERNADOR GABINETE DO VICE-GOVERNADORES CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SERVIÇOS EXECUTIVOS DIRECTOS	DIRECTORES PROVINCIAIS
SERVIÇOS EXECUTIVOS INDIRECTOS	DELEGADOS PROVINCIAIS

Ilustração 22, Fonte: Ministério da Província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico, 2004, p. 79

Além de pertencer ao leque dos municípios da província da Huíla, Lubango também é considerada a sede provincial, que por sua vez é constituída por 5 comunas tais como: Arimba, Hoque, Huíla, Quilemba e Lubango (que é a sede do município). Lubango tem o estatuto de cidade Foral, atribuído pela portaria nº 17878 de 17 de Agosto de 1971.¹¹⁷

Como a comuna sede não tem órgãos administrativos, então em caso desta matéria passa diretamente entre o administrador do município para os administradores dos bairros.

Nesta mesma ordem de ideia, a comuna do Lubango é formada por 13 bairros com as suas respetivas administrações.¹¹⁸

¹¹⁷ Ministério da província da Huíla, Estudo de Caraterização e Diagnostico, 2004 p. 80

¹¹⁸ Idem, p. 80

Figura 21: Bairros da Comuna do Lubango e Respetivos Administradores

BAIRROS	ADMINISTRADOR DO BAIRRO
1. BAIRRO COMANDANTE COW-BOY	EDUARDO MUFUATI
2. BAIRRO DA MICHA	JOSÉ MARIA DAS DORES
3. BAIRRO FERROVIA	MALAQUIAS BERNARDO
4. BAIRRO COMERCIAL	JOÃO DALA FRANCISCO
5. BAIRRO HÉLDER NETO	LUÍS DE GONZAGA
6. BAIRRO 14 DE ABRIL	EMÍDIO MÁRIO FERNANDES
7. BAIRRO DR. ANTÓNIO AGOSTINHO NETO E COMANDANTE N'ZANJI	ALBINO LUÍS FRANCISCO
8. BAIRROS MATADI E LALULA	MATEUS CHIQUEMBA
9. BAIRRO NAMBAMBE	JOÃO BAPTISTA CHIVELA
10. BAIRRO COMANDANTE VALÓDIA E JOAQUIM KAPANGO	PAULO CABINDA
11. BAIRRO MAPUNDA	JOSÉ MANUEL CARVALHO
12. BAIRRO LUCRÉCIA E A LUTA CONTINUA	ANTÓNIO N'DALA CONDE
13. BAIRRO TCHIOCO	ALEXANDRE ANTÓNIO

Ilustração 23, Fonte: Ministério da província da Huíla, Estudos de Diagnóstico e Caracterização 2004 p. 80

Tendo em conta os diversos estatutos que o município do Lubango assume, o plano encontra-se delimitado geograficamente apenas na área foral do município, ou seja, estamos perante um plano parcial (incide apenas numa parte do município) e urbanístico (porque incide sobre a área urbana do mesmo).¹¹⁹

6.1.b) Caracterização Jurídica do Plano Diretor da Cidade de Lubango de Acordo com Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

De acordo com o artigo 31º da lei nº 3/04 de 25 de junho, Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo de Angola, pela delimitação da área geográfica do plano, o plano Diretor Municipal de Lubango é um plano parcial urbanístico.¹²⁰

Os planos municipais urbanísticos, que é o caso em análise, têm uma natureza regulamentar, consistem na fixação de regras concretas de conduta relativas a ocupação uso e transformação dos terrenos urbanos e urbanizáveis, dentro dos perímetros urbanos que pertencem a área territorial municipal, por forma a garantir as melhores condições de

¹¹⁹ Ministério da província da Huíla, Estudo de Caraterização e Diagnostico, 2004 p.81

¹²⁰ Idem, p. 81

compatíveis e o princípio da coincidência (que vem impor o respeito pela vinculação situacional dos solos).¹²³

Deve também constar no plano, medidas que visam proteger a natureza e a paisagem tendo em conta os princípios como o da interligação sinérgica, (ou seja as as diferentes zonas a proteger devem estar relacionadas entre si) e o princípio da proteção gradual que vai incidir sobre aquelas áreas intermédias (entre as áreas de proteção e as áreas em que o desenvolvimento das atividades humanas não são apenas proibidas ou permitidas mas vai antes depender de uma análise caso a caso da sua compatibilidade às necessidades de proteção).¹²⁴

Não obstante ao normativo específico sobre os pressupostos materiais que o plano em causa deve ter em conta existem outros que enformam de um modo geral a lei do ordenamento do território e urbanismo tais como:¹²⁵

- Salvaguarda de valores histórico-culturais e paisagísticos, arquiteturais e urbanísticos.
- Reconversão ou recuperação de áreas degradadas ou de ocupação ilegal.
- Salvaguarda e valorização das potencialidades e condições de vida dos espaços rurais, mesmo que integrados nos perímetros urbanos.
- Proteção de locais com interesse específico para a conservação da natureza designadamente, recursos hídricos, zonas ribeirinhas e florestas.
- Racionalização e adequação das infraestruturas às necessidades (com especial relevo para das questões de acessibilidade).¹²⁶

Segundo ainda o artigo 23º do mesmo diploma jurídico, a quando da elaboração e execução dos planos, devem ser ponderados os impactos das mesmas medidas ao território, o plano deve garantir a concretização de parcerias entre iniciativas privadas e públicas, para a concretização do princípio de contratualização (princípio que já foi desenvolvido neste trabalho).

¹²³ Idem, p. 83

¹²⁴ Idem, p.83

¹²⁵ Idem, P. 83

¹²⁶ Ministério da província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico, 2004 p. 84

- **Conteúdo documental**

Em termos documentais, segundo o nº 3 do artigo 34º, o Plano Diretor da Cidade de Lubango, vai constar de:

a) Regulamento; sendo o instrumento que estabelece as regras de ocupação e utilização dos solos quando estivermos perante um plano regulamentar que é o nosso caso.

b) Planta de ordenamento; que representa a estrutura espacial, da área de intervenção.

c) Relatório fundamento das ações propostas.

d) Planta de desenvolvimento urbanístico e outros mais documentos estabelecidos por este artigo.

6.1 d) Procedimento de elaboração

No que toca aos principais trâmites procedimentais cumpridos na elaboração do Plano Diretor da Cidade do Lubango, o plano encontra-se no momento já muito avançado de elaboração, na fase da aprovação, mas é de realçar que até ao momento em que foi elaborado o relatório aqui analisado (relatório de diagnóstico e caracterização dos planos territoriais) o plano não tinha sido ainda publicado oficialmente nem executado, pelo que, ficou apenas em papel.¹²⁷

- **Levantamento da situação existente com Especial Relevo das Condicionantes**

Segundo o que consta no artigo 34º, já foi aqui referido, o plano deve então fazer o levantamento da situação existencial da área de incidência do plano do que poderá vir a ser considerada uma condicionante para a atuação do plano e com isto também tornou-se possível, identificar a situação pre-existente à execução do plano, assim sendo, foram consideradas todos os leitos de cheias correspondentes aos rios principais e os respetivos planos de água, aos rios secundários e os respetivos planos de água, ao Rio Mapunda e a área de confluência do Rio Mapunda com o Rio Caculvale.¹²⁸ Assim como permitiu a identificação das áreas de maior declive tais como: Áreas em erosão isto é: Ravinamento em vertentes e em cursos de água,

¹²⁷ Ministério da província da Huíla, Estudo de Caracterização e Diagnostico, 2004 p.85

¹²⁸ Idem, p.85

áreas de exploração de recursos naturais tais como: Areeiros e pedreiras e áreas de formação autóctones nomeadamente o Miomo.¹²⁹

Fez-se também o levantamento das condicionantes relativas as redes de infraestruturas e de equipamentos existentes, ou seja, foi realizada uma inventariação de inventariação de todas aquelas situações que limitam a utilidade pública e servidões administrativas que incidem sobre a área do plano.¹³⁰

- **Considerações pré-existências**

Além de fazer-se o levantamento da situação existente deve-se também fazer o levantamento da situação pré-existente de propriedade, concessão e de registo das habitações feitas na entidade municipal, (mesmo quando tratar-se títulos que conferem títulos de ocupação e utilização dos solos precários, de qualquer das formas, atribuem aos particulares o direito de que os mesmos sejam objetos de ponderação no processo de planificação).¹³¹

Mas isso não significa, que a obrigação da ponderação dos títulos relativos a ocupação e utilização dos solos, estará isenta de ser afetado pelas opções urbanísticas que venham a ser tomadas, desde que seja encontrada no âmbito do plano uma solução adequada.

- **Cooperação entre as Entidades Públicas**

O plano deve ponderar todas as ações setoriais e transversais com influência no território. Do mesmo modo, as entidades públicas responsáveis pelos diferentes setores e atividades, devem ser articuladas e coordenadas. Nesta ordem de ideia, o Plano Diretor da Cidade de Lubango garante que as opções nele consagrado serão o resultado da ponderação integrada de todos os interesses que se procedeu no âmbito daquele instrumento, através da consulta aos vários órgãos públicos com competências no âmbito da abrangência do plano.¹³²

Com isso, também houve a possibilidade de averiguar a existência de outros instrumentos que estão em vigor ou elaboração daquela área territorial relativos a

¹²⁹ Idem, P. 85

¹³⁰ Idem, P.85

¹³¹ Ministério da província da Huíla, Estudo de Caraterização e Diagnostico, 2004 p. 86

¹³² Ministério da província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico, 2004 p. 87

infraestruturas ao aproveitamento de recursos geológicos, minerais e energias, assim como os planos de natureza económico-social.¹³³

Caso existam, é preciso que se conheça as suas opções para depois ponderar encontrar as melhores soluções possíveis, ou as mais concertadas possíveis entre as entidades com funções e interesses relevantes na matéria a que o plano se

As consultas aos órgãos com interesse no âmbito de abrangência do plano causa foram realizadas, através de reuniões entre os dias 19 e 24 de março, com a seguinte calendarização:¹³⁵

Figura 22: Calendarização das Reuniões

BAIRROS	ADMINISTRADOR DO BAIRRO
1. BAIRRO COMANDANTE COW-BOY	EDUARDO MUFUATI
2. BAIRRO DA MICHA	JOSÉ MARIA DAS DORES
3. BAIRRO FERROVIA	MALAQIAS BERNARDO
4. BAIRRO COMERCIAL	JOÃO DALA FRANCISCO
5. BAIRRO HÉLDER NETO	LUÍS DE GONZAGA
6. BAIRRO 14 DE ABRIL	EMÍDIO MÁRIO FERNANDES
7. BAIRRO DR. ANTÓNIO AGOSTINHO NETO E COMANDANTE N'ZANJI	ALBINO LUÍS FRANCISCO
8. BAIRROS MATADI E LALULA	MATEUS CHIQUEMBA
9. BAIRRO NAMBAMBE	JOÃO BAPTISTA CHIVELA
10. BAIRRO COMANDANTE VALÓDIA E JOAQUIM KAPANGO	PAULO CABINDA
11. BAIRRO MAPUNDA	JOSÉ MANUEL CARVALHO
12. BAIRRO LUCRÉCIA E A LUTA CONTINUA	ANTÓNIO N'DALA CONDE
13. BAIRRO TCHIOCO	ALEXANDRE ANTÓNIO

Ilustração 24, Fonte: Ministério da Habitação e Urbanismo, Estudos de Caracterização e Diagnóstico, 2004, p.88

- **Participação dos particulares**

Segundo o artigo 21º da LOTU, o regime de procedimento relativo ao processo de elaboração, execução e revisão dos planos territoriais, deve conter mecanismos que possibilitem aos particulares o exercício do direito á informação e

¹³³ Idem, P. 87

¹³⁴ Idem, P.87

¹³⁵ Idem, P. 87

participação (quando tratar-se de situações como as causas de degradação das condições de vida, ou a melhoria da qualidade de vida urbana e rural).¹³⁶

Embora o plano em apreço, tenha sido elaborado um ano antes da entrada em vigor em vigor da LOTU, o responsável pela sua aprovação (o Governo da província da Huíla), Huíla), achou melhor considerar no plano, os princípios da participação e da informação da informação da seguinte forma:¹³⁷

Realização de um inquérito aos cidadãos residentes na área de abrangência do plano. E de seguida abriu-se um período para apreciação pública do mesmo.

A participação realizou-se em dois momentos nomeadamente: **Participação preventiva** (ocorre numa fase inicial do procedimento administrativo, que no caso em concreto considera-se no momento em que foi realizado o inquérito) e a **participação sucessiva**; Ocorre momento depois (momento da apreciação pública).¹³⁸

Apesar de que a lei do ordenamento do território não fazer menção da participação sucessiva, o CPA, aprovado pela lei nº 16-A/95, de 15 de Dezembro, além de prever a necessidade de se cumprir com o direito da participação e da informação dos interessados nos procedimentos administrativos (previsto nos artigos 8º,34º e 37º), no artigo 62º refere também que os órgãos responsáveis pela elaboração de regulamentos que visam impor deveres, sujeições e encargos (como é o caso do plano territorial em análise), ouçam os representantes dos destinatários do plano.¹³⁹

A discussão ocorrida entre os dias 6 e 7 de Abril ainda não assume a natureza de verdadeira participação sucessiva, porque naquela fase existia apenas um projeto de plano, porém, considera-se como sendo uma discussão meramente preventiva e só depois da versão do plano estar concluída é que se pode considerar como sendo uma participação sucessiva.¹⁴⁰

Pelo que, na fase em que se encontra o plano (aprovação) a participação dos interessados é importante pelos seguintes aspetos:¹⁴¹

a) No sentido de que o projeto ainda não é definitivo, existindo assim a possibilidade de alterar alguns aspetos que se mostrarem inconvenientes.

¹³⁶ Ministério da província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico, 2004, p. 88

¹³⁷ Idem, P. 88

¹³⁸ Idem, P. 88

¹³⁹ Ministério da província da Huíla, Estudos de Caraterização e Diagnóstico, 2004, p.89

¹⁴⁰ Idem, P. 89

¹⁴¹ Ministério da província da Huíla, Estudo de Caraterização e Diagnostico, 2004 p.90

b) Para a equipa que trabalha no plano, será uma forma de confirmar os dados que têm e certificar-se de que a decisão tomada foi ou não a mais acertada.

Deste modo, podemos perceber que o plano em questão teve em conta as facetas do princípio da participação de modo que, tomou em consideração a audição (antes da administração tomar as decisões consultou os interessados, inquérito que foi realizado no pré-projeto), participação concertada (o Governo do município realizou reuniões de debates público com as entidades representativas das entidades públicas e privadas).¹⁴²

Apesar de todo esforço envolvido na elaboração do plano Diretor da cidade de Lubango, este plano não foi operacionalizado pelo que, ficou apenas em papel. O que permite-nos perceber o tipo de tratamento que é dado aos planos a nível do ordenamento do território angolano, tornando-se evidente a questão da falta de efetividade das políticas públicas destinadas a ordenação do território.

¹⁴² Idem, P. 90

CAPÍTULO 7– CONCLUSÃO

7.1. Conclusão Geral

Foi analisado neste trabalho, o sistema de planificação do Ordenamento do Território e do Urbanismo no território angolano, e podemos notar que o Direito do ordenamento do território e do urbanismo sendo uma política pública que incide sobre o território vem regular a ocupação, utilização e conservação do solo. Mas para que a ocupação e utilização e preservação do solo seja bem ordenada é necessário que o plano agregue as várias componentes nomeadamente, a componente social, económica e ambiental, pois, somente após a coordenação e harmonização destas três componentes e a cooperação entre as autoridades públicas e a participação (concertação) dos particulares no processo da elaboração do plano, se poderá alcançar o desenvolvimento do ordenamento do território sustentável.

No ordenamento do território angolano, apesar de que já se tem vindo a desenvolver políticas de ordenamento do território desde a época do colonialismo, ainda assim, tem-se mostrado insuficiente para dar resposta a todos problemas urbanísticos e rurais num território que sofreu 30 anos de guerra civil e que por consequência da guerra ainda existe uma insuficiência no sistema de planificação do país, pois nota-se uma falta de cultura de planeamento territorial, o que faz com que o sistema seja debilitado.

De tudo o que foi abordado na quinta parte do trabalho, podemos perceber que os problemas que o sistema de planificação do ordenamento angolano, não baseia-se na falta de planos, mas sim, na falta de operacionalização dos procedimentos de aprovação, publicação e registo dos planos de forma a garantir a eficácia jurídica dos mesmos. Assim como a criação de um sistema de informação territorial acessível a consulta pelos cidadãos baseado no registo dos procedimentos de elaboração dos planos territoriais e na disponibilização dos elementos fundamentais após a sua publicação.

Mas para que o sistema de planificação chegue a esse nível, é necessário que se aposte na formação e informação das pessoas, com a implementação de uma política de governação onde todos os setores intervenientes nomeadamente, o Estado e os privados encontrem convergências de ideias na resolução de conflitos de interesses. Essa gestão do espaço de forma participativa permitirá, que todos se revejam nas transformações do território onde habitam.

7.2. Sugestões de melhoria no sistema de planificação territorial angolano

Além do que já foi aqui explanado sobre os desafios futuros a que o Governo angolano deverá enfrentar para mudar o quadro do sistema de planificação a nível nacional, é fundamental traçar objetivos que favoreçam o sistema de planificação em questão, tais como:

Imputar nas normas de contratação pública a responsabilidade social da empresa contratada (técnicos externos) de darem formação aos técnicos internos, pois mostra-se importante a criação de mecanismos que levem as equipas externas contratadas terem a preocupação de passarem a sua experiência aos técnicos internos, envolvendo-os nas atividades para melhor aperfeiçoamento dos mesmos (visto que eles conhecem a real situação do país melhor que os técnicos contratados).

Reforçar o programa universitário; O Governo angolano deve implementar nas universidades cursos da área de ordenamento do território e urbanismo, apostando assim na formação de quadros nacionais e conhecedores do território do país.

7.3 Sugestões para trabalhos futuros

O atual estudo limitou-se em analisar um único plano de uma província pelo método concetual de revisão de literatura pelo que, recomendo dada as limitações do trabalho aqui referidas, que tratassem deste tema fazendo um estudo de campo, tendo um contato direto com a realidade do ordenamento do território angolano e fizessem uma análise comparativa, que analisasse por exemplo a situação do ordenamento do território entre duas províncias, para melhor se perceber que diferentes práticas são utilizadas dentro do território nacional e a que nível as diferentes províncias encontram-se em termos de elaboração de instrumentos de planificação. Ou então, abordar sobre uma única província e relatar sobre mais planos para poder concretizar melhor a realidade do sistema de planificação territorial da mesma.

8. Referências Bibliográficas

- Amaral, D. F. do, Revista jurídica do Urbanismo e do Ambiente, 1994
- Andrade, V, A Imparcialidade da Administração como Princípio Constitucional, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. L, 1974
- Bento, A, 10 Tópicos (E Dias) Sobre Investigação, 1º Edição, 2013
- Bettencourtt, A. C, Os musseques de Luanda, Universidade Técnica de Lisboa, Faculdade de Arquitetura, 2011
- Cordeiro, D, Ciência, Pesquisa e Trabalho Científico 2º Edição. 1999
- Catita, A, Seminário O Planeamento Territorial, Oportunidade e Necessidade, 2014
- Correia, F. A, Manual do Direito do Urbanismo, vol.1, 2º ed, 2004
- Correia, F. A, O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade, 1989
- Correia, F. A, Estudo de Direito do Urbanismo, Coimbra, Almedina, 1997
- Francisco, A. M, Desafios do Desenvolvimento Ordenamento do Território na Província do Namibe (Angola), Universidade de Lisboa, FCSH, 2013
- Governo da Província da Huíla. Estudo de Caracterização e Diagnóstico, 2004
- Melo, A. M. B. de, Introdução às Formas de Concertação Social, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. LIX, 1983
- Ministério do Urbanismo e Habitação, Consultadoria nas Áreas de Urbanismo, Habitação e da Cartografia e Geodesia, 2013
- Morse, J, Metodologia de Investigação Quantitativa Edição Portuguesa. 2007
- Moreira, C, Teorias e Práticas de Investigação Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2007
- Oliveira, F. P, Os Princípios da Nova do Ordenamento do Território da Hierarquia à Coordenação, in Revista do CEDOUA, Ano III, Nº1 (2000)
- Oliveira F.P, Três Sistemas de Planeamento Territorial na Lusofonia: O sistema Português entre o Híper complexo Sistema angolano e o Simplificado Sistema macaense; in Revista do CEDOUA, Nº 34_ Ano XVII, 2014
- Oliveira, F. P, Dulce Lopes, As medidas cautelares dos planos, in Revista do CEDOUA, n.º 10, 2-2002,
- Oliveira, F. P e Lopes, D, O Papel dos Privados no Planeamento: Que formas de Intervenção? Número Comemorativo do 10.º Aniversário da Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, No Prelo, 2003,

Pires, S. M, Slides das Aulas de Gestão Ambiental, 2015
Pires, S.M, Medir a Desmaterialização e o Desenvolvimento Sustentável: Os Indicadores e os seus Dilemas, Revista de CEDOUA Nº 29_ Ano XV_ 2012
Relatório do Estado Geral do Ambiente de Angola, 2006
Lima, A. M, Direito à Habitação em Angola Inserido nos Direitos Fundamentais, Universidade de Aveiro, 2011

Legislação

Lei Constitucional de Angola de 2010
Lei nº 3/76, de 3 Março, Lei que aprova e põe em execução o primeiro orçamento suplementar ao ordinário do Instituto de Crédito de Angola para o ano económico de 1975
Lei nº 43/76 de 19 de Junho. Lei sobre a Venda do Património Habitacional do Estado
Lei nº.17/99 de 29 de Outubro, Lei sobre Organização e Funcionamento da Administração Local do Estado em Angola
Lei das Terras, Lei n.º 9/04 de 9 de Novembro, Lei das Terras
A Lei nº3/04 de 25 de Junho, Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo
Lei nº 19/91, de 25 de Maio; Lei sobre a Venda do Património Habitacional do Estado, Decreto nº9/96, de 5 de Abril; Lei sobre o Confisco de Terrenos,
Resolução nº8/95 de 1 de Setembro; Condições Necessárias para a Realização dos Atos de Registo dos Imóveis
A Lei nº7/ 95, de 1 de Setembro, sobre o Património Imobiliário de Estado
Lei n.º 9/04 de 9 de Novembro, Lei das Terras
Decreto nº 2/06 de 23 de Janeiro Regulamento Geral dos Planos Territoriais e Urbanísticos
Decreto nº 80/06 de 30 de Outubro: Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras de Urbanização e Obras de Construção. Resolução nº 60/ 06 de 4 de Setembro; Política do Governo para o Fomento de Habitação
Decreto nº2/06 de 23 de Janeiro; Regulamento Geral dos Planos Territoriais Urbanísticos e Rurais (RGPTUR),
Decreto nº 80/06 de 30 de Outubro; Regime Geral de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras de Urbanização e Obras de Construção de edifícios
Decreto nº 13/ 07 de 26 de Fevereiro; Regulamento Geral das Edificações urbanas

Lei nº 3/ 07 de 3 de Setembro; Lei de Bases do Fomento Habitacional

Decreto nº 58/07 de 13 de Julho; Regulamento Geral de Concessão de Terrenos

Decreto Presidencial nº 216/11 de 8 de Agosto; Bases da Política Nacional de Concessão de Direitos sobre a Terra

Lei nº 69/12 de 27; Regime de Regularização Jurídica dos Imóveis Destinados à Habitação, Comércio e Mistos, Público e Privados.

Sites consultados

http://www.rtp.pt/noticias/mundo/populacao-de-angola-sobe-para-mais-de-257-milhoes-de-pessoas_n906065.- Solicitado em 25 de Junho de 2016

<http://ine.gov.ao/xportal/xmain?xpid=ine>- solicitado em 25 de Junho

Anexos

Levantamento dos Planos de Ordenamento do Território existentes na província da Huíla

Província: HUÍLA								
Nº	Designação do Plano	Tipo de Plano	Âmbito Territorial	O que motivou a elaboração do Plano?	Foram elaborados Termos de Referência para a elaboração do Plano?	Em que estado está o Plano?	Datas	
		Indicar qual a figura de plano (PDM, PU, PP, P, Provincial de OT, etc.)	Indicar o Município ou a Cidade ou a área do território abrangida pelo Plano (hectares ou Km2)	1= Futura ocupação de Reserva Fundiária 2= Derivou de um plano de ordem superior 3= Estruturação de áreas de ocupação informal 4= Definir usos do solo para o território 5= Acesso a financiamentos públicos 6= Outros. Indicar quais.	Sim/Não	1= em elaboração 2= concluído, mas não aprovado 3= aprovado 4= publicado	Indicar data do contrato ou data de início dos trabalhos	Indicar data de aprovação, caso aplicável
1	Lubango	PDM				2		
2	Jamba	PDM				1		
3	Kuvango	PDM				1		
4	Chipindo	PDM				1		
5	Chicoimba	PDM				1		
6	Lubango com 5 PUs	PU				2		
7	Caconda	PU				2		
8	Cacula	PU				2		
9	Chibia	PU				2		
10	Chipindo	PU				2		
11	Chicoimba	PU				2		
12	Gambos	PU				2		
13	Kuvango	PU				2		
14	Humpata Jamba	PU				2		
15	Lubango com 2 PUs	PU				1		
16	Caluquembe	PU				1		
17	Lubango com 3 PUs	Requalificação Urbana				1		
18	Caluquembe	Requalificação Urbana				1		
19	Matala	Requalificação Urbana				1		
20	Quipungo	Requalificação Urbana				1		
21	21 títulos concedidos (Fazendas)	Requalificação Rural						
22	Gambos	POR						

Ilustração 25, Fonte: Ministério da Habitação e Urbanismo, Estudos de Caracterização e Diagnóstico, 2004

Situação dos Planos mais Usados no Ordenamento do Território em todo País

Nº	PROVÍNCIA	Nº DE PDM		Nº DE PU		Nº DE PP		Nº PLANOS DE REQUALIF. URB	Nº PLANOS DE REQUALIF. RURAL	TOTAL DE INSTRUMENTOS
		EXECUTADOS 2012	EM EXECUÇÃO 2013	EXECUTADOS 2012	EM EXECUÇÃO 2013	EXECUTADOS 2012	EM EXECUÇÃO 2013			
1	BENGO	–	–	6	1			–	–	7
2	BENGUELA	–	10	7	4			–	–	21
3	BIÉ	–	9	7	–			–	–	16
4	CABINDA	–	4	3	–			–	3	10
5	CUNENE	–	1	8	18			–	–	27
6	HUAMBO	6	5	11	2			–	–	24
7	HUILA	1	–	15	–			–	1	17
8	K KUBANGO	5	6	11	–		1	–	–	23

Ilustração 26, Fonte: Ministério da Habitação e Urbanismo, Estudos de Caracterização e Diagnóstico, 2004

Nº	PROVÍNCIA	Nº DE PDM		Nº DE PU		Nº DE PP		Nº PLANOS DE REQUALIF. URB	Nº PLANOS DE REQUALIF. RURAL	TOTAL DE INSTRUMENTOS
		EXECUTADOS 2012	EM EXECUÇÃO 2013	EXECUTADOS 2012	EM EXECUÇÃO 2013	EXECUTADOS 2012	EM EXECUÇÃO 2013			
9	K. NORTE	2	2	10	2			1	–	17
10	K. SUL	–	–	11	–			–	–	11
11	LUANDA	–	1	6	–			8	–	15
12	L. NORTE	–	1	9	1		1	–	–	12
13	L. SUL	–	4	4	–		1	–	–	9
14	MALANGE	–	5	14	2			1	–	22
15	MOXICO	–	2	9	2		2	–	–	15
16	NAMIBE	–	–	5	–			–	–	5
17	UÍGE	–	2	16	–		2	–	1	21
18	ZAIRE	–	–	6	1			1	–	8
TOTAL		14	52	158	33		7	11	5	280

Ilustração 27, Fonte: Ministério da Habitação e Urbanismo, Estudos de Caracterização e Diagnóstico, 2004