



República de Angola
MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO E HABITAÇÃO



IMPORTÂNCIA DOS FORAIS PARA A GESTÃO TERRITORIAL



**INDEPENDÊNCIA
NACIONAL DE ANGOLA**
1975-2025



minopuh.gov.ao
Ministério das Obras Públicas,
Urbanismo e Habitação



A pertinência do tema?

A evolução das cidades angolanas nas últimas décadas, sobretudo no período pós-conflito, **tem sido marcada por intensas dinâmicas de crescimento urbano**. Este crescimento ocorre particularmente nas grandes cidades, **sem o merecido enquadramento legal e observância dos instrumentos de ordenamento do território**, resultando numa ocupação espontânea, fragmentada e progressiva do território.

Com o objectivo de reforçar o controlo das cedências e da regularização fundiária dos terrenos especialmente onde se verifica este crescimento, **o Governo tem desenvolvido iniciativas estruturantes em grande escala, com destaque para o Número de Identificação Predial (NIP), o Sistema Nacional de Cadastro (Físico) e a Janela Única de Concessão de Direitos Fundiários**.

Estas iniciativas têm verificado a necessidade de definir limites territoriais urbanos e rurais, bem como os respectivos usos e regimes de ocupação do solo — actos estes que a luz da legislação angolana, decorrem da existência e aplicação de um Instrumento de Ordenamento do Território.

Nos termos da legislação angolana, é por via da instituição de um Foral que confere ao Estado a faculdade de instituir territórios, delimitar núcleos urbanos e regular a relação entre o Estado, a terra e a população, estabelecendo bases claras para o uso, a ocupação e a gestão dos solos. Porém, à constituição de um foral constitui o acto jurídico estruturante que deve preceder da aprovação de um instrumento estratégico de ordenamento do território.



Introdução

1. Problemática

2. Contextualização

3. Enquadramento

4. Opções à constituição

Notas finais



Introdução

1. Problemática
2. Contextualização
3. Enquadramento
4. Opções à constituição

Notas finais



- O presente documento tem como ***objectivo, promover o debate da especialidade***, sobre o contributo e a importância da ***constituição de um Foral***, na orientação da gestão fundiária dos territórios em rápido crescimento urbano.
- A análise metodológica propõe, como objectivos específicos:
 - ***explorar o entendimento do seu objectivo e da pertinência actual do tema;***
 - ***efectuar uma análise conceptual e entendimento no contexto jurídico legal angolano;***
 - ***identificar as vantagens e desvantagens das suas opções de constituição.***
- Espera-se como resultado o ***contributo técnico-metodológico, para a reflexão*** sobre a relevância da ***constituição de Forais enquanto contributo à estratégia de gestão fundiária e ordenamento do território em Angola.***



Introdução

1. Problemática

2. Contextualização

3. Enquadramento

4. Opções à constituição

Notas finais

1 - Problemática



Desafios do ordenamento do território e gestão fundiária



2025

População Angolana

39 milhões



em áreas urbanas

69 %

2050

População Angolana

74 milhões

em áreas urbanas

80 %

- **Angola conta actualmente com uma população estimada em cerca de 39 milhões** de habitantes, segundo projecções das Nações Unidas para 2025. De acordo com dados recentes do World Urbanization Prospects, igualmente das Nações Unidas, **cerca de 69% da população vive já em áreas urbanas, reflectindo uma tendência de urbanização acelerada e contínua no país.**
- As projecções das Nações Unidas indicam ainda que **Angola poderá alcançar entre 74 milhões de habitantes em 2050. Estima-se que mais de 80% desta população venha a residir em áreas urbanas, o que corresponde a aproximadamente 61 milhões de pessoas.** Tal cenário traduz uma intensificação da pressão sobre os centros urbanos e sobre o sistema nacional de infra-estruturas, exigindo intervenções estratégicas de grande escala.
- **A urbanização acelerada tem gerado impactos significativos na densificação, na ocupação do solo e na expansão espontânea do perímetro urbano.** Estas dinâmicas têm sido frequentemente acompanhadas por ocupações informais, fragilidades na gestão fundiária e limitações estruturais na provisão de infra-estruturas básicas —estes fenómenos constituem desafios centrais para o planeamento e a gestão urbana em Angola.



**INDEPENDÊNCIA
NACIONAL DE ANGOLA
1975-2025**



minopuh.gov.ao
Ministério das Obras Públicas,
Urbanismo e Habitação

1 - Problemática



2025

62 %

da população Angolana

Zonas periurbanas e rurais não infra-estruturadas



2025

10 %

da população Angolana Singulares e colectivas

Possui direitos fundiários formalizados

Desafios do ordenamento do território e gestão fundiária

- Adicionalmente, persistem **dificuldades estruturais na gestão fundiária**, caracterizadas por processos administrativos morosos, baixa cobertura cadastral e de instrumentos de planeamento, bem como a incipiente articulação entre o planeamento territorial e os sistemas de administração de terras.
- Mais de **62% da população vive em contextos periurbanos e rurais não infra-estruturados**, e onde a segurança de posse é frágil, assentando predominantemente em direitos consuetudinários ou em ocupação de facto. Estima-se que apenas cerca de **10% da população — incluindo pessoas singulares e colectivas — possui direitos fundiários formalizados**, o que limita o acesso à habitação segura, ao crédito, ao investimento produtivo e à integração plena dos territórios nas cadeias formais de desenvolvimento (Land Portal, 2021) .
- Não obstante, a incipiente articulação entre o planeamento económico e o planeamento físico tem comprometido a implementação dos instrumentos de ordenamento do território até então promovidos pelo Estado — incluindo Planos Urbanísticos enquanto projectos estruturantes da cidade — reduzindo a capacidade das autoridades de orientar o crescimento urbano, promover a equidade territorial e garantir padrões mínimos de qualidade urbana e de gestão fundiária.

1 - Problemática



Desafios do ordenamento do território e gestão fundiária

- Regista-se um aumento da **pressão sobre a administração local do Estado, para implementação de políticas públicas de gestão do território para aceleração das cedência de direitos fundiários, em muitos casos, sem a observância de instrumentos de ordenamento do território.**
- Este contexto de **cedência de direitos fundiários, sem observância da legislação de terras e de instrumentos de ordenamento do território, tem permitindo a especulação imobiliário, causando danos à arrecadação de receitas do Estado e a gestão sustentável do território.**
- O Governo detém iniciativas estruturantes como o Número de Identificação Predial (NIP), o Sistema Nacional de Cadastro (Físico) e a Janela Única de Concessão de Direitos Fundiários são fundamentais para reforçar a segurança de posse jurídica. Todavia, **estas iniciativas serão menos eficazes sem a existência e um alinhamento destas, a um cadastro “físico e geométrico” integrados num estratégia clara e sustentável de crescimento urbano.**

Aí reside o grande desafio da constituição de um Foral!

Identificada a Problemática, ainda neste contexto, observa-se a questão orientadora do tema:



Como pode a constituição de um Foral, ser um factor orientador da gestão fundiária de territórios em rápido crescimento urbano?



Forais Manuelinos

JUROMENHA: ALANDROAL: TERENA

1512 - 1516



Edições Colibri

Introdução

1. Problemática

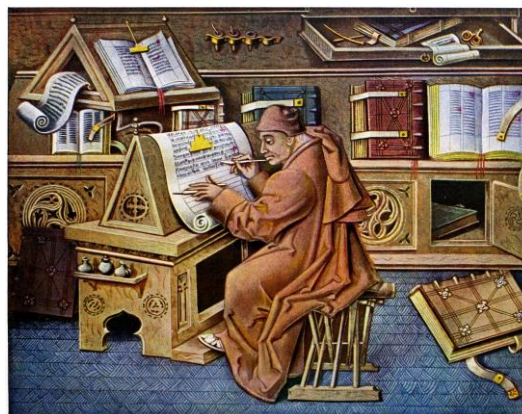
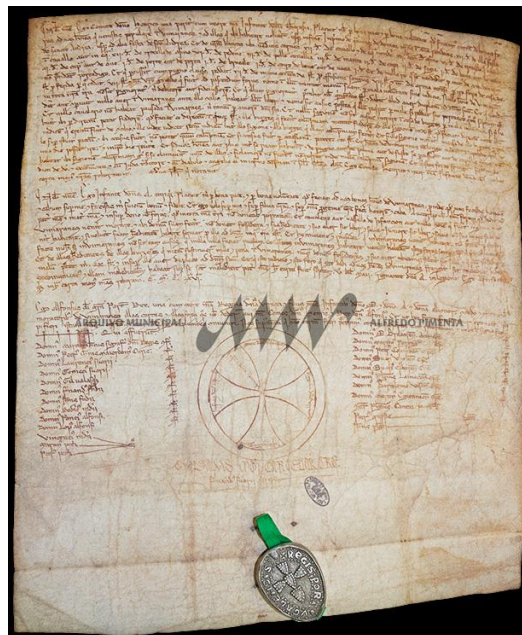
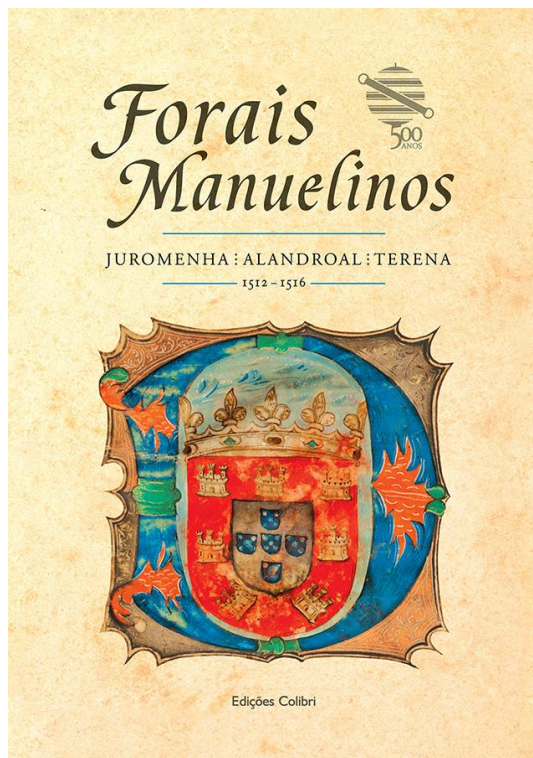
2. Contextualização

3. Enquadramento

4. Opções à constituição

Notas finais

2 - Contextualização



Análise conceptual

- A tradição jurídica e administrativa portuguesa, desde o século XII, o foral constituiu-se como uma carta régia que estabelecia as bases de funcionamento de uma comunidade local.
 - *Definia os direitos e deveres dos habitantes do povoado;*
 - *Organizava a estrutura interna da vila ou lugar, incluindo competências dos oficiais locais;*
 - *Regulava tributos, taxas, usos da terra e relações de propriedade;*
 - *Delimitava o território, consolidando a autoridade municipal;*
 - *Formalizava, no plano jurídico e político, a fundação de uma nova comunidade.*
- O Foral **desempenhava uma função instituinte e reguladora**, legitimava relativa à governação e a vida económica.
- Em muitos casos, o Foral **marcava o nascimento jurídico e administrativo de uma vila ou cidade**, conferindo-lhe autonomia relativa e enquadramento territorial.

Fonte: Mattoso, 1997; Saraiva, 1993

2 - Contextualização



Evolução conceptual no contexto angolano

- Desde a era colonial, que Angola herdou a herança da constituição de Forais para a gestão administrativa, urbana e económica dos seus aglomerados.
- Durante o período colonial, o foral continuou a ser utilizado para:
 - *criar cidades, vilas ou municípios;*
 - *definir os seus limites territoriais;*
 - *estabelecer o estatuto administrativo da localidade;*
 - *regular a relação com o Governo-Geral e as autoridades metropolitanas.*
- Assim, as cidades coloniais de Angola como **Luanda, Benguela, Huambo/Nova Lisboa, Lubango/Sá da Bandeira, entre outras**, tiveram forais em determinados momentos. O foral representava:
 - *um acto formal de reconhecimento territorial;*
 - *atribuindo personalidade administrativa a um núcleo urbano;*
 - *uma definição de perímetro urbano;*
 - *que delimitava os domínios, bens públicos e competências;*
 - *um estatuto político-administrativo.*
- A figura do Foral, **reaparece no pós-independência de Angola em Diplomas Legais a partir de 2004**, especialmente relacionados ao **Ordenamento do Território e Gestão de Terras**.

Fonte: Mattoso, 1997; Saraiva, 1993



Introdução

1. Problemática

2. Contextualização

3. Enquadramento

4. Opções à constituição

Notas finais

3 - Enquadramento



Enquadramento Legal

- Lei n.º 3/04, de 25 de Junho – **Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo;**
 - *Artigo 28.º, n.º 4, alínea b), define que, os planos urbanísticos são os instrumentos que dão conteúdo técnico e espacial ao foral, definindo a área urbana formal e orientando a sua transformação.*
 - *Artigo 38.º, define que, para além da concessão de forais e da fixação dos perímetros urbanos, os planos territoriais têm uma função juridicamente activa na gestão dominial, criando a base para que as autarquias assumam o controlo urbanístico e fundiário.*
- Lei n.º 09/04, de 9 Novembro – **Lei de Terras;**
 - *Artigo 21.º, define que, o solo urbanizável é o instrumento jurídico que:*
 - reserva áreas para o crescimento futuro da cidade;
 - liga directamente o **foral/perímetro urbano** aos **planos urbanísticos**;
 - protege o território contra expansão informal ou caótica.
 - *Artigo 53.º, define que o Foral deverá:*
 - delimitar uma área urbana;
 - transferir a gestão fundiária do Estado para a autarquia;
 - ser aprovado por diploma do Governo.
- Decreto n.º 2/06, de 23 de Janeiro – **Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais;**
 - *Artigo 84.º, reforça que **forais, perímetros urbanos e transferências dominiais** fazem parte de um único regime jurídico operacional, cuja aplicação se dá através dos **planos urbanísticos**;*
 - *Artigo 97.º, n.º 1, define que, o estatuto de terreno urbano não depende da existência de infra-estruturas, mas da inclusão no foral/perímetro urbano e da afectação urbanística definida pelos planos.*

3 - Enquadramento



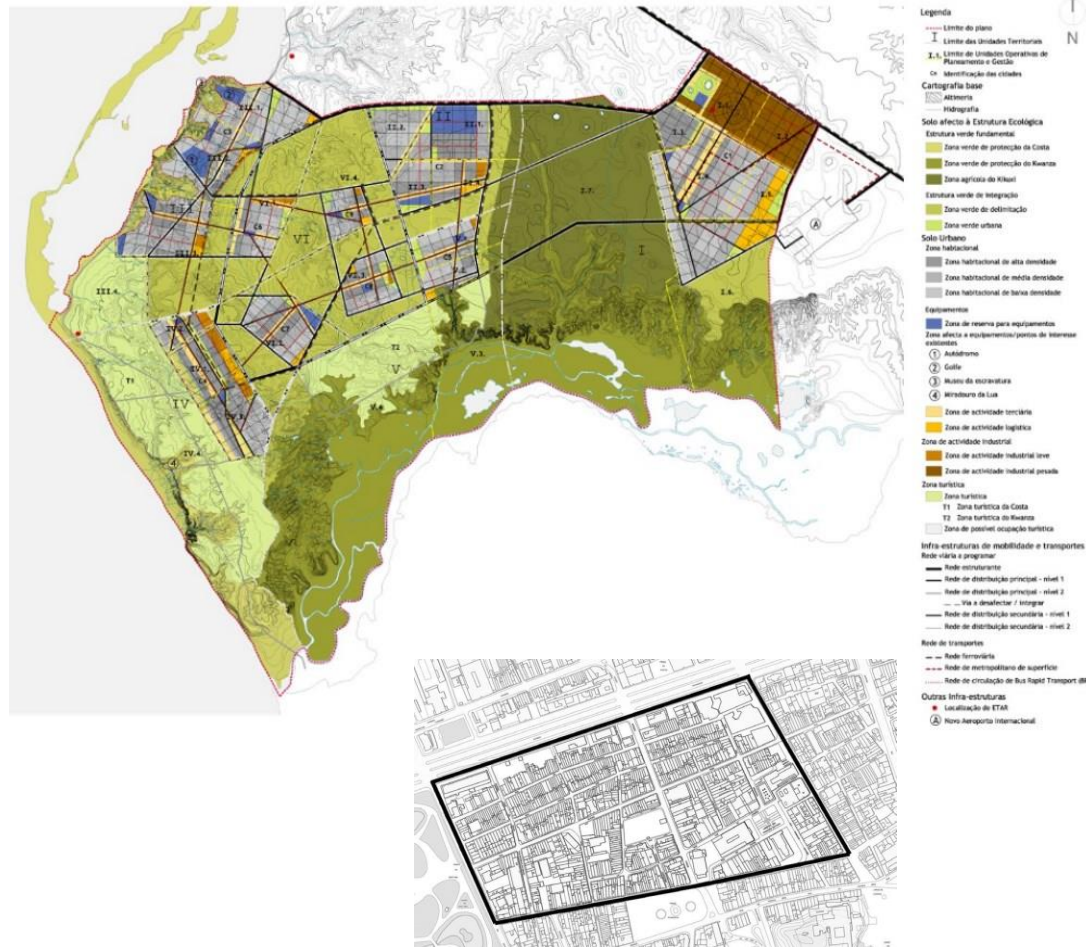
Enquadramento Técnico

❖ Na legislação vigente, o **foral** :

- constitui **um acto de reconhecimento e delimitação de áreas urbanas ou urbanizáveis**, mesmo e, especialmente quando ainda não existem planos territoriais aprovados;
- **delimita o perímetro de uma área urbana** aprovada pelo Governo, mesmo e, quando não existe um PDM, PDG ou Plano Provincial que trate do assunto.

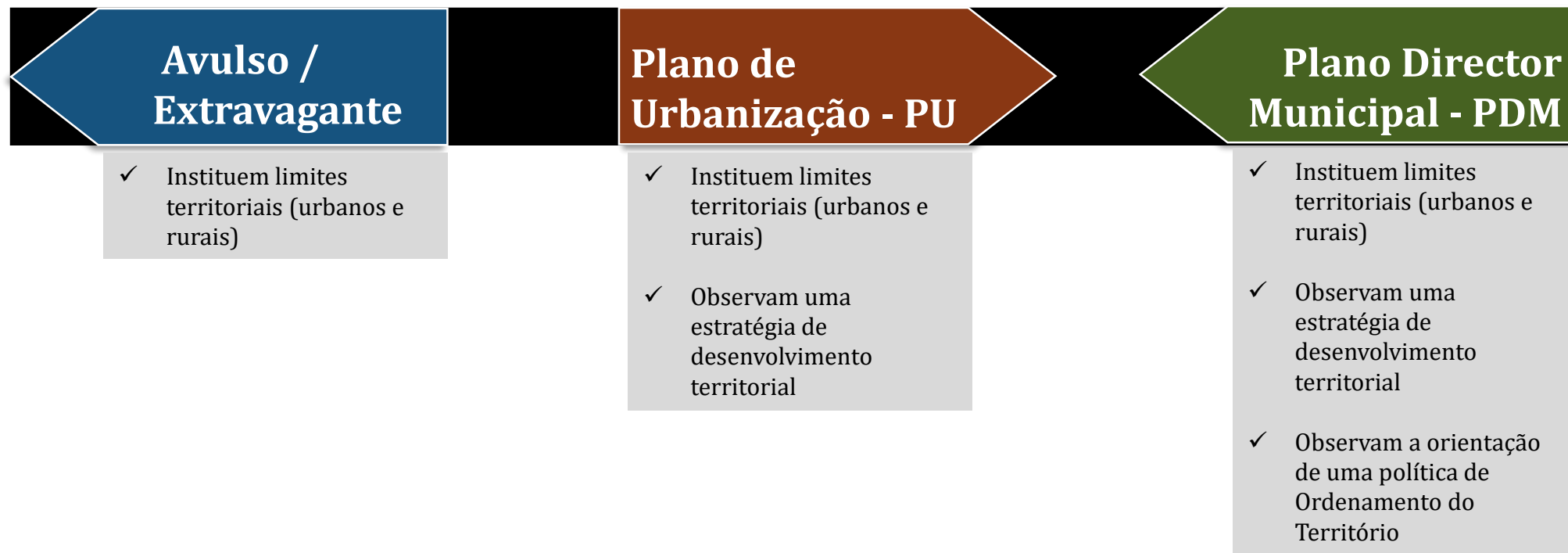
❖ A lei diz que tais propostas **podem ser** “**avulsas e extravagantes aos planos**”, quando estes não existam, ou seja:

- **propostas fora dos planos territoriais** que exigem aprovação governamental excepcional sendo posteriormente integradas no planeamento municipal.



4 – Opções à Constituição

Formas de Constituição



❖ Artigo 53.º da Lei n.º 09/04, de 9 Novembro – Lei de Terras, conjugado com Artigos 28.º e 38.º

4 – Opções à Constituição



Formas de Constituição



- Não existe PU nem PDM;
- Delimita a área urbana;
- Regulariza ocupações;
- Organiza a gestão fundiária municipal;
- Cria condições mínimas de gestão urbana.

ETAPAS DE CONSTITUIÇÃO

- **Estudo Técnico Autónomo;**
 - Diagnóstico territorial efectuado pelo INOTU
 - Delimitação da área urbana efectuado pelo IGCA
- **Verificação das condições mínimas;**
 - Funcionamento dos serviços municipais de cadastro pelo INOTU
 - Infra-estruturas básicas pelo INOTU
- **Proposta do Governador Provincial;**
 - Com base no Estudo Técnico Autónomo
 - Os limites territoriais urbanos
 - A afectação de terrenos do domínio público do Estado
 - A base para a futura gestão fundiária e urbanística
- **Aprovação e Publicação;**
 - **Constituição do Foral**

PERÍODO DE CONSTITUIÇÃO

- Dois (2) a quatro (4) meses

4 – Opções à Constituição

Formas de Constituição



- Exige Plano de Urbanização PU;
- Define uma estrutura, modelo e etapas de desenvolvimento;
- Identifica as áreas de ocupação e reservas de expansão urbana;
- Ordena o funcionamento espacial urbano.

ETAPAS DE CONSTITUIÇÃO

- **Promoção e Elaboração do PU;**
 - Promovido pela Administração Local
 - Elaborado pelo INOTU ou Empresa Licenciada pelo INOTU
 - Acompanhamento do INOTU
 - Aprovado pelo Governador Provincial
- **Identificação das áreas urbanas;**
 - Define áreas urbanas e de expansão
 - Define unidades territoriais e infra-estruturas urbanas
- **Aprovação e Publicação;**
 - Publicação do Regulamento do Plano
 - **Constituição do Foral**
 - Identificação de fontes de financiamento Governo Provincial e MINPLAN
 - Formação e capacitação Local para implementação pelo INOTU

PERÍODO DE CONSTITUIÇÃO

- Seis (6) a Oito (8) meses



4 – Opções à Constituição

Formas de Constituição



- Exige um PDM;
- Define os solos Urbanos e Rurais;
- Define os terrenos Urbanos, de Expansão e Protecção;
- Identifica as reservas do Estado e um modelo de desenvolvimento;

ETAPAS DE CONSTITUIÇÃO

- **Promoção e Aprovação do PDM;**
 - Promovido pela Administração Local
 - Aprovado pelo Governador Central
- **Elaboração e Acompanhamento;**
 - Elaborado pelo INOTU ou Empresa Licenciada pelo INOTU
 - Acompanhamento pelo INOTU e Administração Local
- **Aprovação e Publicação;**
 - Publicação do Regulamento do PDM
 - **Constituição do Foral**
 - Identificação de fontes de financiamento pelo Governo Provincial e MINPLAN
 - Formação e capacitação Local para implementação pelo INOTU

PERÍODO DE CONSTITUIÇÃO

- Oito (8) a Quinze (15) meses



4 – Opções à Constituição

Análise SWOT



| | Foral Avulso / Extravagante | PU – Plano de Urbanização | PDM – Plano Director Municipal |
|---------------|---|---|---|
| FORÇAS | <ul style="list-style-type: none"> • Reforça a presença do Estado • Utilidade na inexistência de IOT • Rapidez de regularização dos solos • Adequação a projectos estratégicos imediatos • Grande economia de custos | <ul style="list-style-type: none"> • Reforça a presença do Estado • Alinhamento com as políticas setoriais • Rigor técnico dos assentamentos urbanos • Economia moderada de custos ao Estado • Suporte a gestão urbana, base cartográfica e cadastral • Minimiza os impactos Ambientais e Sociais | <ul style="list-style-type: none"> • Evita conflitos normativos • Cumprimento do Sistema de Planeamento • Articulação com as Políticas Governamentais • Processo participativo e transparente • Suporte da gestão urbana, fundiária, cartográfica e cadastral • Permite a Sustentabilidade Ambiental e Social |
| FRAQUEZAS | <ul style="list-style-type: none"> • Possibilita incoerências urbanas e conflitos fundiários • Rápida desatualização em contextos de crescimento urbano acelerado • Não suporta integração com as estratégia e políticas de planeamento urbano | <ul style="list-style-type: none"> • Limita-se à área urbana, excluindo zonas rurais; • Rápida desatualização em contextos de crescimento urbano acelerado • Exige alta capacidade técnica municipal | <ul style="list-style-type: none"> • Tempo e custos elevados; • Processo burocrático e administrativo • Exige capacidade técnica sectorial e municipal |
| OPORTUNIDADES | <ul style="list-style-type: none"> • Regularização rápida e efectiva; • Atrai investimentos imediatos; • Rapidez nas acções emergenciais (realojamentos, riscos, reservas fundiárias) | <ul style="list-style-type: none"> • Redução de conflitos normativos • Constituição eficaz de loteamentos e obras • Aumenta a atratividade de investimento privado • Melhoria da arrecadação fiscal e gestão urbana • Melhoria eficiência das infra-estruturas | <ul style="list-style-type: none"> • Controle da expansão urbana e legalização de ocupação ilegal • Atrai investimentos públicos e privados e investimento externo • Rigor técnico e planeamento territorial • Melhoria da arrecadação fiscal e gestão urbana |
| AMEAÇAS | <ul style="list-style-type: none"> • Risco de arbitrariedade e falta de rigor na gestão urbana e fundiária • Pressão imobiliária • Indução a expansão urbana espontânea • Aumento dos impactos sociais e ambientais | <ul style="list-style-type: none"> • Pressão imobiliária • Aumento da pressão urbana nos territórios adjacentes não planeados • Aumento dos impactos sociais e ambientais nos territórios adjacentes | <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da pressão imobiliária • Diminuição da rapidez da acção do Estado sobre os fenómenos urbanos, ambientais e sociais |

4 – Opções à Constituição



| | VANTAGENS DA INSTITUIÇÃO DE UM FORAL | AVULSO E EXTRAVAGANTE | PLANO DE URBANIZAÇÃO | PLANO DIRECTOR MUNICIPAL |
|--|--|-----------------------|----------------------|--------------------------|
| JURÍDICA | ▪ Clarifica a natureza dos terrenos do domínio público e privado do Estado | ✓ | ✓ | ✓ |
| | ▪ Confere segurança nas delimitações urbanas e regularização fundiária | ✓ | ✓ | ✓ |
| | ▪ Atrai investimentos públicos e privados internos | | ✓ | ✓ |
| | ▪ Atrai investimento externo | | | ✓ |
| GOVERNANÇA | ▪ Melhora as competências municipais de gestão urbana | | ✓ | ✓ |
| | ▪ Melhora o ordenamento do território e orienta o crescimento urbano | | | ✓ |
| | ▪ Confere rigor à Cartografia, ao Cadastro e ocupação urbana | | ✓ | ✓ |
| | ▪ Permite economia de tempo | ✓ | ✓ | |
| URBANÍSTICA, ORDENAMENTO E GESTÃO URBANA | ▪ Delimita da áreas urbanas, rurais e de expansão | | | ✓ |
| | ▪ Permite a regularização das ocupações e ordena o crescimento urbano | | ✓ | ✓ |
| | ▪ Permite a implementação das políticas nacionais | | | ✓ |
| | ▪ Permite intervenções rápidas em contextos de pressão urbana | ✓ | | |
| ECONÓMICA | ▪ Aumenta a atractividade para investidores e promotores privados | | ✓ | ✓ |
| | ▪ Melhora a arrecadação de receitas do Estado | | ✓ | ✓ |
| | ▪ Permite menos investimento do Estado | ✓ | | |
| SOCIAL E AMBIENTAL | ▪ Promove inclusão e participação social | | | ✓ |
| | ▪ Prove o desenvolvimento sustentável do território | | ✓ | ✓ |
| | ▪ Promove a sustentabilidade urbana e social | | ✓ | ✓ |



Introdução

1. Problemática
2. Contextualização
3. Enquadramento
4. Opções à constituição

Notas finais



Como pode a constituição de um Foral, ser um factor orientador da gestão fundiária de territórios em rápido crescimento urbano?



Como pode a constituição de um Foral, ser um factor orientador da gestão fundiária de territórios em rápido crescimento urbano?

O Foral é um instrumento de extrema importância para a gestão do território. No entanto, a sua instituição, por si só, não garante a sua eficácia enquanto instrumento orientador da gestão fundiária, sobretudo em territórios sujeitos a rápido crescimento urbano.



Como pode a constituição de um Foral, ser um factor orientador da gestão fundiária de territórios em rápido crescimento urbano?

O Foral é um instrumento de extrema importância para a gestão do território. No entanto, a sua instituição, por si só, não garante a sua eficácia enquanto instrumento orientador da gestão fundiária, sobretudo em territórios sujeitos a rápido crescimento urbano.

A eficácia do Foral depende directamente da opção de constituição adoptada, sendo esta escolha o elemento determinante para o seu correcto funcionamento.



Como pode a constituição de um Foral, ser um factor orientador da gestão fundiária de territórios em rápido crescimento urbano?

O Foral é um instrumento de extrema importância para a gestão do território. No entanto, a sua instituição, por si só, não garante a sua eficácia enquanto instrumento orientador da gestão fundiária, sobretudo em territórios sujeitos a rápido crescimento urbano.

A eficácia do Foral depende directamente da opção de constituição adoptada, sendo esta escolha o elemento determinante para o seu correcto funcionamento.

A definição dessa opção deve estar sempre relacionada com as características específicas de cada território, com as dinâmicas do seu crescimento, com o seu contexto económico, social e ambiental, bem como com a estratégia política estabelecida para garantir um desenvolvimento sustentável.



MUITO OBRIGADO



**INDEPENDÊNCIA
NACIONAL DE ANGOLA**
1975-2025



minopuh.gov.ao
Ministério das Obras Públicas,
Urbanismo e Habitação