



República de Angola
MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO E HABITAÇÃO



IMPORTÂNCIA DOS FORAIS PARA A GESTÃO TERRITORIAL



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



2025

População Angolana

39 milhões



em áreas urbanas

69 %

2050

População Angolana

74 milhões

em áreas urbanas

80 %

Desafios do ordenamento do território e gestão fundiária

- 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.

1 - Problemática



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.



2025
62 %
da população Angolana

Zonas periurbanas e rurais não infra-estruturadas



2025
10 %
da população Angolana
Singulares e colectivas

Possui direitos fundiários formalizados

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

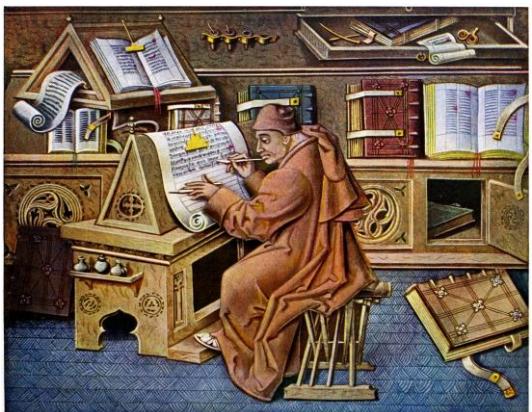
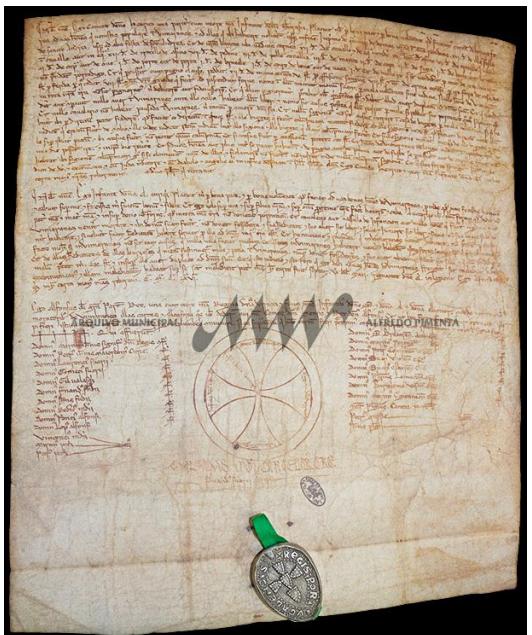
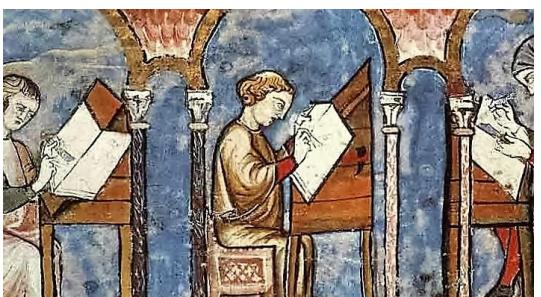
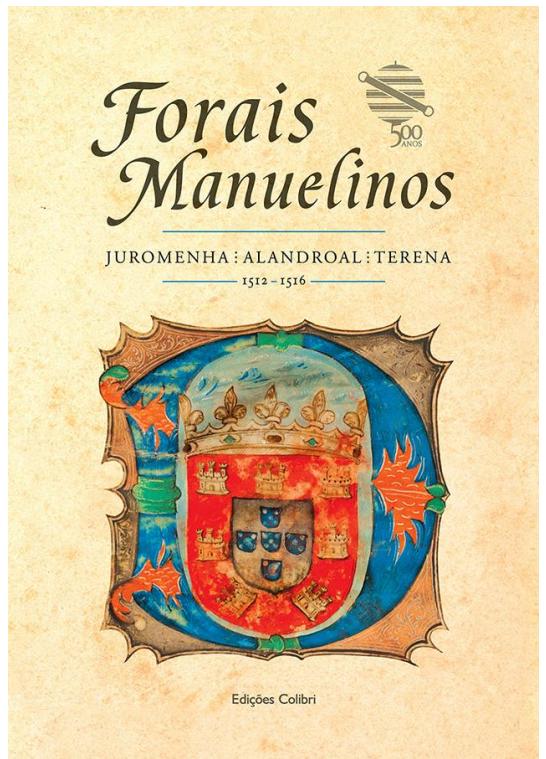
Notas finais



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



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

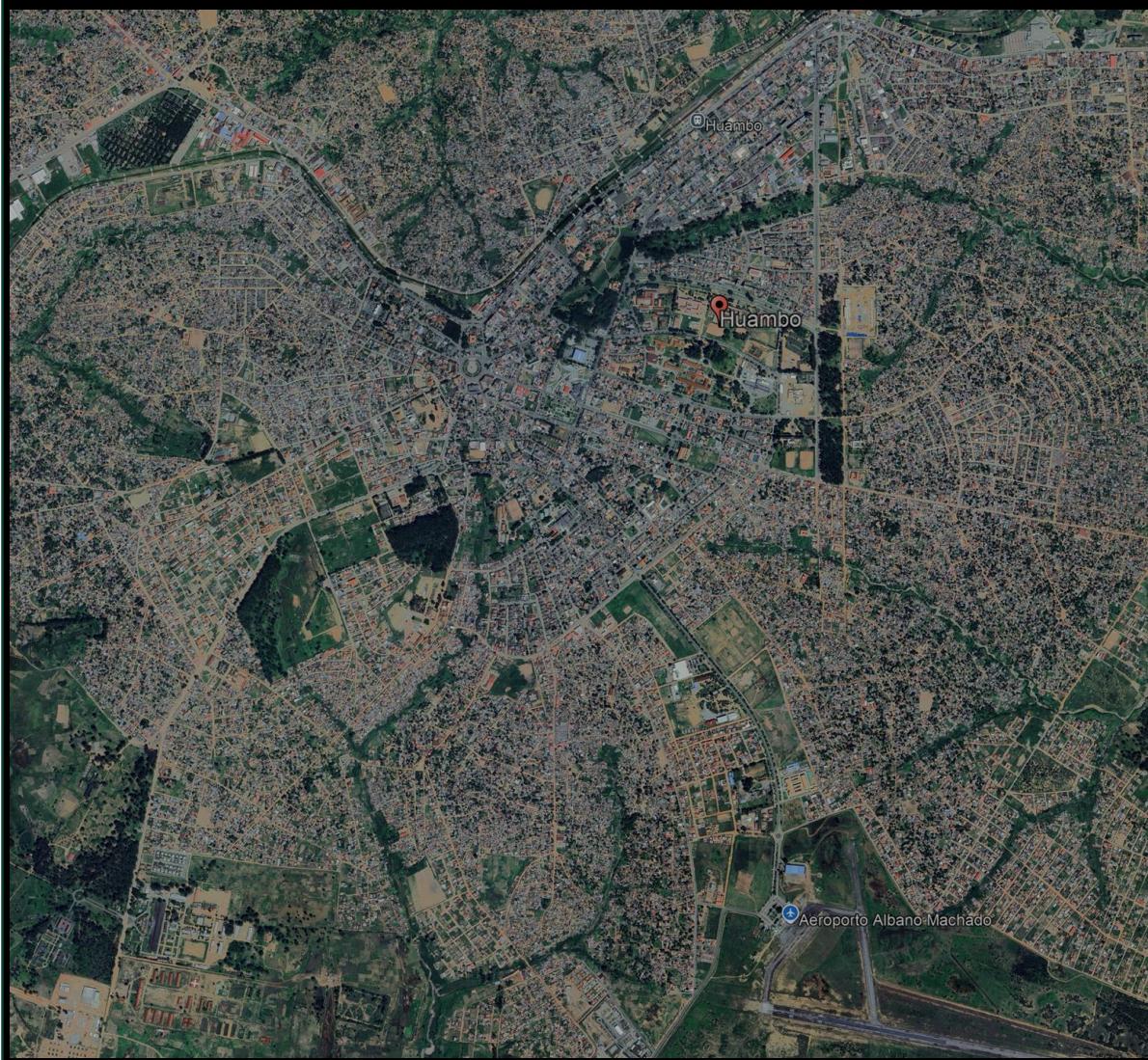
2 - Contextualização



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



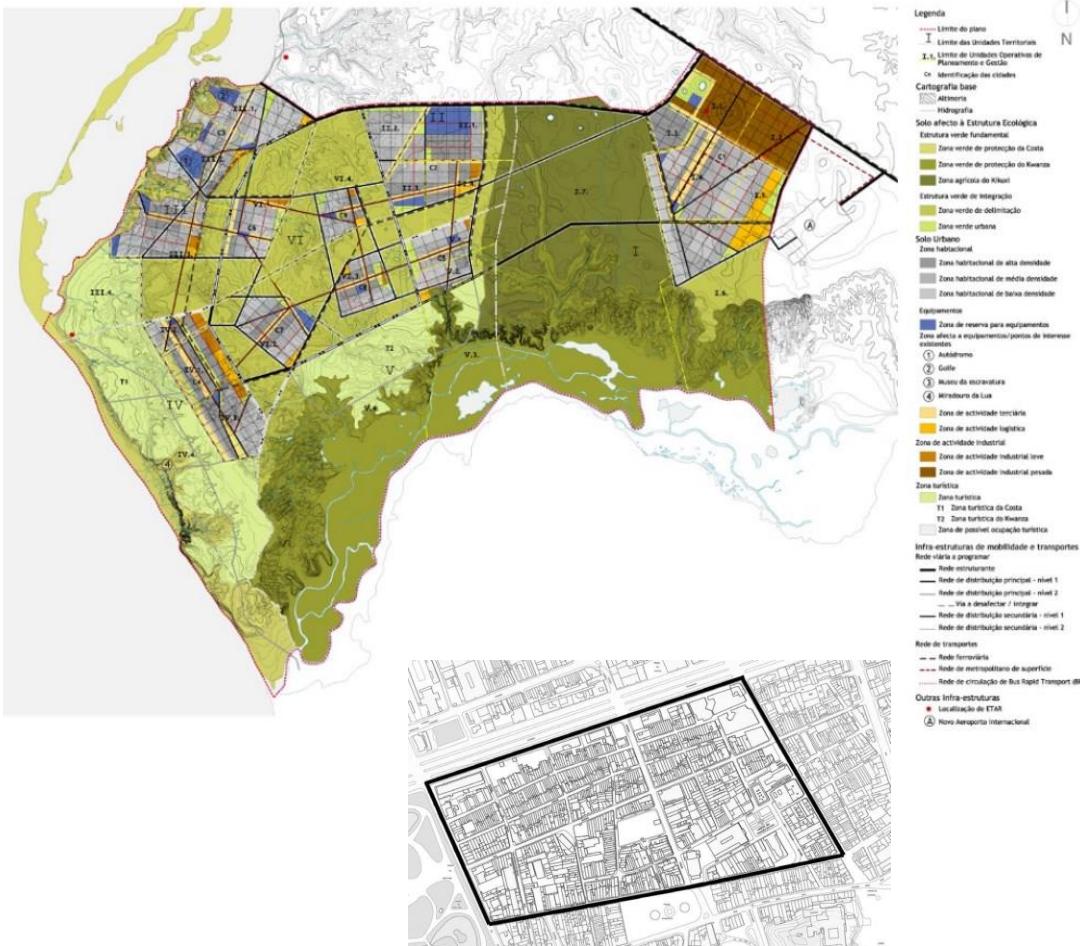
Enquadramento Legal

- 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



Avulso / Extravagante	Plano de Urbanização - PU	Plano Director Municipal - PDM
<ul style="list-style-type: none">✓ Instituem limites territoriais (urbanos e rurais)	<ul style="list-style-type: none">✓ Instituem limites territoriais (urbanos e rurais)✓ Observam uma estratégia de desenvolvimento territorial	<ul style="list-style-type: none">✓ Instituem limites territoriais (urbanos e rurais)✓ Observam uma estratégia de desenvolvimento territorial✓ Observam a orientação de uma política de Ordenamento do Território

❖ 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



**Avulso /
Extravagante**

**Plano de
Urbanização - PU**

**Plano Director
Municipal - PDM**

- 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 efectuada 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



Avulso /
Extravagante

Plano de
Urbanização - PU

Plano Director
Municipal - PDM

- 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



Avulso /
Extravagante

Plano de
Urbanização - PU

Plano Director
Municipal - PDM

- 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



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

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		✓	✓
	▪ Atraí 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