

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

AVELINO CHICO

**DIREITO E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE NO DIREITO
BRASILEIRO: Uma interlocução com a legislação angolana à luz da
Dignidade da Pessoa Humana**

CURITIBA

2009

AVELINO CHICO

**DIREITO E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE NO DIREITO
BRASILEIRO: Uma interlocução com a legislação urbanística
angolana á luz da Dignidade da Pessoa Humana**

Monografia apresentada a faculdade de
Ciências Jurídicas como requisito parcial à
conclusão do Curso de Direito do Estado,
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Ludwig

CURITIBA

2009

TERMO DE APROVAÇÃO

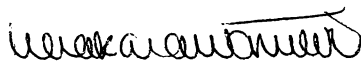
AVELINO CHICO

**DIREITO E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE NO DIREITO
BRASILEIRO: Uma interlocução com a legislação angolana à luz
da Dignidade da Pessoa Humana**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



CELSO LUIZ LUDWIG
Orientador



VERA KARAM DE CHUEIRI
Primeiro Membro



ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO
Segundo Membro



Ministério da Educação e do Desporto
Universidade Federal do Paraná
FACULDADE DE DIREITO

Ata da reunião da Comissão Julgadora da
Monografia (Trabalho Final de Curso) do
Acadêmico(a) **AVELINO CHICO**

Aos dezoito dias do mês de novembro do ano de 2009, às 12:00 horas, nas dependências do Setor de Ciências Jurídicas, reuniu-se a Comissão Julgadora da Monografia apresentada pelo(a) Acadêmico(a) AVELINO CHICO, sobre o tema, "DIREITO E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE NO DIREITO BRASILEIRO: Uma interlocução com a legislação angolana à luz da Dignidade da Pessoa Humana". A Comissão constituída pelos Senhores Professores, CELSO LUIZ LUDWIG, (Orientador), VERA KARAM DE CHUEIRI e ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO, atribuiu as seguintes notas respectivamente: 10,0, 10,0 e 10,0; perfazendo a média igual a 10,0.

Obs.:

Curitiba - PR, 18 de novembro de 2009.

CELSO LUIZ LUDWIG

VERA KARAM DE CHUEIRI

ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO

•

“Livros não mudam o mundo, quem muda o mundo são as pessoas. Os livros só mudam as pessoas.” *Mário Quintana.*

Aos meus pais, Manuel Sico e Albertina Elalu,

Aos meus irmãos,

Aos meus amigos e amigas,

Por todo o amor, por quem sou e

Por tudo o que alcancei.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pelo apoio em todos os momentos da minha vida acadêmica, ao meu estimado tio Chipepe, aos meus incansáveis amigos, Bruno Meirinho, Edgar Marques Neto, Dino Kachingona, por acreditarem que tudo é possível.

A Adriana Fragas pelas revisões e observações importantes que realizou no meu texto.

Aos meus professores, que, sem medirem esforços, esclareceram muitas dúvidas e possibilitaram a realização deste trabalho.

Aos técnicos e servidores da faculdade que muito zelosamente orientaram-me nas diligências administrativas.

A todos, o meu eterno agradecimento.

RESUMO

A expansão urbana é um processo irreversível no mundo todo.

O Brasil, porém não ficou imune a esse crescimento populacional. Pelo contrário, um dos problemas que o Brasil enfrenta diz respeito às condições precárias das cidades, isto é: moradia, assimetrias urbanas, loteamentos ilegais e favelas. O agravamento da vida nas grandes cidades se tornou uma das principais causas de insônia dos nossos governantes.

Em Angola o fenômeno é similar. Porém, um pouco mais grave que no Brasil.

O presente estudo não critica apenas a atuação do poder público. Mas, apresenta algumas propostas para suprir as lacunas deixadas pelo legislador angolano e tenciona oferecer algumas diretrizes práticas ao gestor público, visando o bem estar social e o desenvolvimento sustentável de nossas cidades.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	06
2. DIREITO À CIDADE	09
2.1 Direito e Função Social – Aspectos Gerais.....	09
2.1.1 Alguns pressupostos epistêmicos sobre o conceito cidade.....	10
2.1.2 O problema da Cidade Capitalista: Segregação, exclusão e vida negada.....	12
2.2 Fundamento e Natureza Jurídica do Direito à Cidade	15
2.2.1 Conteúdo e extensão do direito à cidade.....	22
2.2.2 Direito à Cidade na Condição de Direito de Prestação social.....	23
2.2.3 O Direito à Cidade: sua possibilidade e afirmação também no plano Internacional.....	26
3. HISTÓRIA SOBRE A FORMAÇÃO DAS CIDADES DE ANGOLA: CALEIDOSCÓPIO	33
3.1 Angola pré-colonial.....	33
3.2. A independência de Angola e a esperança de uma nova ordem urbana..	38
4. O QUADRO URBANÍSTICO DE ANGOLA	42
4.1 A Constituição de 1992.....	44
4.1.1 Pressupostos Históricos e Políticos.....	45
4.1.2 Pressupostos Sócio-econômicos.....	47
4.2 A divisão administrativa do território angolano.....	54
4.3 A Lei de Terras de Angola – Lei 9/04 de 2004.....	55
4.3.1 Objeto da lei.....	56
4.3.2 Modos de aquisição da propriedade fundiária	56
4.3.3 Causas de extinção da propriedade fundiária	57
4.3.4 Relação com a Lei do Ordenamento do Território – Lei 3/04.....	58
4.4 LEI DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO URBANISMO, LEI N: 3/04 DE 25 DE JUNHO DE 2004	69
4.4.1 Princípios Fundamentais da Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo.....	62
4.4.2 Diretrizes gerais da lei	63
4.4.3 Objeto da lei	63
4.4.4 Planos Diretores.....	66
4.4.5 Natureza jurídica dos planos	67
5.CONCLUSÃO: algumas observações de ordem prática	70
6. Bibliografia	75

1. INTRODUÇÃO

Esta Monografia tem por tema a análise e estudo dos contornos básicos do direito e função social da cidade no Direito brasileiro e procura estabelecer alguns pontos de interlocução com a legislação angolana, tendo em conta as suas peculiaridades.

O crescimento das cidades no Brasil é uma realidade inconteste, sobretudo desde as décadas 50, em que o país começa a registrar um crescimento acelerado de urbanização, atingindo uma média de 73%, segundo os dados de concentração demográfica urbana, lançados pelo IBGE. É importante lembrar ainda que no Brasil, o chamado “milagre econômico”, da década 70, pode ser considerado como um dos eventos marcantes deste processo. Isto por dois fatores principais: primeiro, por conta do fomento da construção civil e da industrialização que deslocou milhares de brasileiros a mudar-se para os grandes centros industriais a procura de emprego e de melhor qualidade de vida. Segundo, porque com a intensificação da tecnologia agrícola, diminuiu consideravelmente a necessidade da mão-de-obra no campo. Esse processo de revolução da agricultura mecanizada que necessita cada vez mais de quantidade de terras acabou impulsionando a migração de pessoas do campo para o centro das cidades.

Hoje, as cidades se tornaram o centro das ações humanas.

Todavia, a expansão urbana traz consigo grandes desafios que o setor público e sociedade civil precisam solucionar de forma satisfatória. De um lado, o desafio impõe a construção de mais infra-estruturas para hospedar de forma digna essa população, e de outro, esse fenômeno exige a elaboração e planejamento de um modelo de cidade que constitua um espaço de convivência social e bem estar de todos. Isto é, uma cidade que inclua todos os segmentos da sociedade, dos vindos e dos encontrados. Pois, todos são pessoas humanas que devem ser tratadas com a mesma dignidade.

Mas, na prática a situação não parece tão simples assim, o dilema está à vista: as assimetrias urbanas, a urbanização da pobreza, as favelas, as ocupações ilegais instituem duas realidades contraditórias e dicotômicas: as cidades “paraíso” e “favelas do mal”

Este “maniqueísmo urbano” está presente também em Angola. Em verdade, não é só isso:

Recentemente foi aberta em Angola a experiência da elaboração do projeto de Constituição de 2008, fixando um novo quadro de leis relativo a direitos e deveres dos cidadãos.

Mas entre o rol dos direitos nenhum se refere ao direito à cidade, nem contempla instrumentos para garanti-lo.

O fato em tela não é de todo estranho. Angola é um país que desde tão cedo, ou seja, desde sua Constituição, como Estado soberano, isso após a proclamação oficial da independência, o país tem sido alvo de práticas tirânicas, destacadamente durante o então socialismo, em que houve ausência quase que total de alguns direitos como, por exemplo: liberdade de expressão e locomoção de pessoas e seus pertences até a época de guerra que durou vinte e sete anos.

Mas hoje o país conheceu aproximadamente sete anos de paz e já mostra indicativos de crescimento econômico. O país está a reconstruir seus muros destruídos pela guerra. Mas precisa reconstruí-los numa moldura, ou seja, segundo um planejamento ordenado ou que corresponda aos padrões urbanísticos aceitáveis.

Depois da colonização e seguidamente de tempos conturbados de guerra, os angolanos precisam construir modelos de cidades que ofereçam horizontes mais risonhos aos seus habitantes. Nessa seara, o modelo, segundo o nosso ponto de vista, está na concepção da cidade que mira essencialmente sua função social, ou seja, capaz de garantir o bem estar a todos os habitantes.

Como veremos isso demandaria do poder público uma boa técnica de criação ou edição de leis urbanísticas e também por uma considerável destinação de dotações orçamentárias para cobrir às necessidades do setor.

Por outro lado, há que ter em conta a necessidade de se estabelecer um novo paradigma, ou seja, o paradigma da legalidade urbana que deve ser consolidado na relação entre poder público e povo visando construir cidades

justas, humanas, democráticas que correspondam às peculiaridades culturais do povo angolano.

Serviremo-nos também do presente trabalho, para fazermos um estudo sobre as trilhas pelo qual historicamente passou a normatividade do espaço urbano angolano desde a época da ocupação portuguesa até aos nossos dias, isso para apreender um pouco mais o espaço societário extra-estatal e suas raízes histórico-culturais.

Queremos demonstrar com o presente trabalho que o planejamento urbano é antes de mais nada um elemento fundamental para garantia do direito à cidade que perpassa na criação de Planos Diretores pré-elaborados, por exemplo, ou outros planos mediante os quais é possível propor um crescimento urbano sustentável.

Para isso, nos servimos do presente trabalho para afirmar que é possível propor um plano urbanístico que ofereça soluções críveis que diminuam conflitos sociais e urbanos. É claro que isso passa necessariamente pelo debate com todos os seguimentos sociais. Nesse particular a experiência brasileira é pródiga, sobretudo com a edição do Estatuto da cidade que pode ser considerado como um dos mais modernos instrumentos legislativos de política urbana. Através do qual podemos aprender e retirar alguns institutos para enxertá-los no ordenamento jurídico angolano.

2. DIREITO À CIDADE

2.1 Cidade e Função Social: Aspectos Gerais

A cidade é produto do trabalho coletivo da sociedade. Nela pode ser entendida a história de um povo, sua civilização, por isso Robert Park escreveu: “As cidades, e particularmente as grandes cidades metropolitanas dos tempos modernos (...), são, com todas as suas complexidades e artificialidades, a mais grandiosa criação do homem, o mais prodigioso dos artefatos humanos. Devemos pensar nossas cidades, por isso (...) como laboratórios da civilização e, ao mesmo tempo, como a moradia natural do homem civilizado”¹

Sua formação responde à própria necessidade de os homens inter-relacionarem, manifestarem os seus valores e anseios. Porém a cidade como entidade social é fenômeno complexo que assume vários contornos.

Neste trabalho, analisamos a cidade como contendo um valor jurídico por prestar uma função social. Ou seja, a cidade enquanto espaço de convivência humana, capaz de garantir o bem estar da pessoa humana. Parte-se aqui do entendimento de que todas as funções e benefícios deferíveis da cidade tendem a consecução de determinada finalidade de atendimento às necessidades voltadas ao bem estar da pessoa humana. Por isso é que a cidade se torna objeto do enfoque jurídico e assim consagrado nos ordenamentos jurídicos internos e internacionais para afirmar que nem o Estado ou o particular está autorizado a frustrar a função social de que é dotada a cidade.

Porém, antes mesmo de adentrarmos no plano jurídico do fenômeno cidade, faz-se mister, é claro, sem intentarmos fazer neste trabalho uma análise

¹ In: HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec, 1980, p.167.

mais profunda sobre o assunto, traçar genericamente alguns pressupostos sociológicos e filosóficos que nos ajudam a entender o tema.

2.1.1 Alguns pressupostos epistêmicos sobre o conceito cidade

Uma das primeiras pronunciações acerca de cidade pode ser abstraída do grande filósofo, Aristóteles, na esteira dos pensadores da filosofia grega ao observar que na cidade está a compreensão da natureza do homem e que este por sua vez é um ser cívico, ou seja, “que o homem só é verdadeiramente ele mesmo no seio, da Cidade. De modo que aí está sua condição natural de “animal cívico”². Ou que, visto em outro ângulo, a cidade visualizada por este pensador tem um sentido moral, ético e humanizante. O que ele, o estagirista o faz em outra passagem salientando que a cidade tem uma função essencial aos cidadãos que é a de proporcionar o bem estar para todos os habitantes.

Parece-nos indubitável que no conceito aristoteliano de cidade esteja atrelado um sentido equívoco, ou seja, um conceito com várias acepções significando também Estado, sociedade civil, etc. Mas essa concepção em nada mina a relevância do ensinamento político-filosófico e sequer elide o conteúdo relevante que se pode atribuir a cidade. Pelo contrário, nos leva a refletir sobre a inter-relação entre as diversas categorias com vista ao entendimento dos contornos filosóficos ligados ao conceito cidade. Além do mais o pensador nos põe a lume o sentido teleológico da cidade que se circunscreve *última ratio* em proporcionar as comodidades de bem estar e conforto do cidadão

Mutatis mutandi, é esta mesma idéia que se pode extrair também na cidade Média em Santo Agostinho em a *Cidade de Deus*³, em sua comparação com a Cidade Celeste, ao conceber que a cidade terrena não vive de fé apenas, mas de paz, por isso a razão de firmar concórdia entre os cidadãos para que

² ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 9-12.

³ AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus*. Tradução de Oscar Paes Leme, vol. III, São Paulo: Edameris, 1964, p.48.

haja uniformidade de interesses entre governantes e governados com vista a harmonia, bem comum, ou seja, a felicidade dos homens. Também TOMÁS DE AQUINO afirma, neste sentido, que o urbanismo existe enquanto proporciona o bem-estar dos indivíduos⁴.

A sociedade moderna, sobretudo com a revolução industrial traça novos paradigmas de compreensão da cidade marcadamente capitalista. O que Marx chamou de cidade industrial, remete necessariamente a idéia de cidade classista, aquelas cidades onde o ter é o contraponto do ser e o ser condição ou pressupostos de pertencer a uma classe dominante produtora de segregação e exclusão social. “a cidade capitalista é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas no modo de produção capitalista”.⁵

A cidade transformou-se atualmente num centro de ambições onde os diversos segmentos capitalistas podem ver seus interesses concretizados. À cidade atrai gente, ou na visão de Rolnik, a cidade se torna um “ímã, um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens”⁶, porém, na realidade a muito tempo deixou de ser hospitaleira.

Não é sem razão que Marx e Engels no Manifesto do Partido comunista demonstraram os perigos do planejamento urbano baseado na modulação da lógica capitalista ou daquilo que Rolnik chamou da “mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana, que era comumente ocupada, passa a ser uma mercadoria – que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro”⁷

Marx ainda viu ser na cidade capitalista onde nasce e se desenvolve a contradição que surge das relações sociais de produção capitalista no domínio fundiário urbano e habitacional.

Com isso se busca indicar que a cidade do modelo capitalista é a cidade que sobrevaloriza o capital e se caracteriza pelo amplo desvalor da dignidade da

⁴ AQUINO, Tomás. **O Governo da Cidade - DE REGNO**. Tradução de: Patrícia Calvário. Corvilhã, Porto: Coleções Lusosofia, 2008, p. 20.

⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Estado, o Direito e a Questão Urbana**. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 9, Junho. Coimbra: s. Ed.,1982, p.19.

⁶ ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 12.

⁷ ROLNICK, Raquel. *Op. cit.* p. 22.

pessoa humana. Pois, a cidade capitalista que prima pela posse privada do espaço coletivo e propositalmente apta a segregação habitacional. A propósito desse fenômeno contemporâneo da urbanização Paulo VI advertiu:

O aparecimento de uma civilização urbana, que acompanha o incremento da civilização industrial, não será, na realidade, um verdadeiro desafio lançado à sapiência do homem, à sua capacidade de organização e à sua imaginação prospectiva? No seio da sociedade industrial transformam-se os modos de viver e as estruturas habituais da existência: a família, vizinhança e os próprios moldes da comunidade cristã. O homem experimenta, assim, uma nova forma de solidão, não já diante de uma natureza hostil que ele levou séculos para dominar, mas no meio da multidão anônima que o rodeia e onde ele se sente como um estranho. Fase irreversível, sem dúvida, no desenvolvimento das sociedades humanas, a urbanização levanta ao homem problemas difíceis: como dominar o seu crescimento, regular a sua organização e conseguir a sua animação para todos?⁸ (*Carta Apostólica “Octogésima Adveniens”, §§ 3 e 10*).

2.1.2 O problema da Cidade Capitalista: Segregação, exclusão e vida Negada;

Essa cidade totalmente refém a fenomenologia do Capital, na qual as relações interpessoais são marcadas pelo viés socioeconômico, denega sua função social transformando-se num espaço de desgraça de muitos utilização como espaço de massificação de lucro.

Neste sentido observa Pietro Barcellona que “A cidade torna-se funcional a indústria que organiza o espaço urbano como estrutura de serviços as empresas; as construções exprimem funções colaterais `a empresa: reserva de mão-de-obra, dormitórios periféricos, centro de comercialização, lugares de consumo.”⁹

⁸ PAULO VI. *Carta Apostólica “Octogésima Adveniens*. In: Doutrina Social da IGREJA – Documentos de 1891 a 1981, Lisboa: Rei dos Livros, 1987, p. 138 – 140.

⁹ BARCELLONA, Pietro. *O egoísmo maduro e a insensatez do capital*. Tradução de Sebastião Jose Roque. São Paulo: Editor Ícone, 1995, p. 100-101.

Como se vê, a miséria que transpira fedorentamente em alguns mendigos ou transeuntes sem norte nas ruas de nossas cidades é um dos retratos visíveis dessas cidades contemporâneas construída pelo viés capitalista que produz o excedente, mas não distribui renda para todos os cidadãos. Assim, se alguns vivem em condomínios de luxo, outros vivem em favelas infectas, se alguns vivem no perímetro urbano outros vivem em regiões periféricas, cria-se assim, como consequência natural uma espécie de maniqueísmo urbano.

A aparente preocupação de se reproduzir uma massa de trabalhadores assalariados, bem comportados, produtivos e com aparência apresentável nos grandes centros urbanos, nos parece um modo velado de confundir a sociedade e de fazer crer que essa cidade selvagem está cumprindo sua função social de bem estar. Mas não é bem assim.

O que se passa é um mero jogo de aparência que oculta a realidade dos que vivem fora do perímetro urbano. Estamos falando dos cortiços, favelas, bairros de lata ou zonas de precaríssimas condições de higiene e saneamento, assolada sistematicamente por epidemias, nas quais sequer há assistência básica ou condições de acesso a serviços públicos essenciais a vida. Lá onde se destinam as campanhas eleitoreiras, mas se desviam investimentos para revitalização e desenvolvimento urbano. Este é o lugar dos degredados da urbe porque segundo a lógica capitalista o povo de baixa renda desvaloriza as regiões urbanizadas e por isso são expelidos para perímetros alternativos. Mas isso não é fruto do acaso, como muitos pensam ser, nem tão pouco consequência do mercado invisível. E sim fruto maduro da racionalidade astuta do capitalismo. Aliás, em uma de suas mais empenhadas páginas, MILTON SANTOS buscou identificar análise da produção da cidade capitalista, afirmando então textualmente, que: “O capitalismo monopolista supõe, dentro e fora da cidade, a utilização de recursos maciços. De um lado, é preciso dotar a cidade de infra-estruturas custosas, indispensáveis ao processo produtivo e a circulação interna dos agentes e dos produtos. De outro, para atingir o mercado nacional, é exigida uma rede de transportes que assegure a circulação externa. Esse processo é

concomitante ao de centralização dos recursos públicos em mãos do governo federal que os utiliza em função de suas próprias opções.”¹⁰

A consequência transposta no mundo jurídico é inevitável: a normatização do espaço urbano restringe-se apenas ao setor da cidade limpa e urbanizada. Os bairros periféricos das classes desfavorecidas ganham no direito o rótulo de espaços extra legais ou assentamentos irregulares, ou ainda, provisórios.

Visto no outro ângulo a consequência incidente no mundo jurídico está na transformação da propriedade fundiária urbana, em vínculo jurídico, ou seja, no direito de propriedade que o Estado legitima e exerce seu marco regulador, prescindindo-se da função social que essa propriedade deveria fazer uso.

Em que pese se afigure quase impossível reverter o embrutecimento da cidade contemporânea que monopoliza o uso do espaço urbano público e seus rendimentos, ao seu reflexo proveito, vale muito apenas, isso sim, sempre erguer a voz da razão e denunciar que a cidade não está exercendo sua função social. E com expressões candentes de CELSO LUDWIG se afigura necessário afirmar:

No plano mais concreto, o importante é a produção, reprodução e desenvolvimento da vida do sujeito. Essas são as três determinações centrais. O sujeito humano em comunidade precisa ter objetivamente satisfeitas certas condições adequadas para viabilizar as determinações mencionadas. Condições essas que, se não forem levadas em conta, acarretam negações a aspectos da vida e no limite fatalmente levam a morte (negação do critério fonte e da condição de possibilidade).¹¹

Há sim necessidade de se afirmar novos direitos que respeitem a vida, que não é apenas mera vida. Mas vida humana, ou seja, princípio absoluto na ordem jurídica.

¹⁰ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 102.

¹¹ LUDWIG, Celso Luiz. **A transformação jurídica na ótica da Filosofia Transmoderna**: Legitimidade dos Novos Direitos. In Revista da Faculdade de Direito UFPR, N.41, 2004, p.32.

2.2- Fundamento e Natureza Jurídica do Direito à Cidade

A título de observação prévia é necessário afirmar que o tema do direito à cidade não permite dar uma formulação precisa, nos moldes, tradicionais e clássicos da dogmática jurídica.

Por outro lado é preciso lembrar que o tema em voga tem sido tratado como um dos assuntos ainda em evolução tanto na doutrina como no próprio ordenamento jurídico brasileiro¹². Pelo que se torna impossível de se encontrar no desenho normativo (regra) constitucional um direito com o rótulo de direito à cidade.

Porém, é cediço na doutrina o entendimento de que a referência não objetiva de direitos na ordem rigidamente formal não exclui sua possibilidade que pode revelar-se intrínseca nos Princípios Gerais do Direito ou mesmo nos próprios princípios Constitucionais a que se pode chegar através da atividade interpretativa. Aliás, sobre esse esforço hermenêutico e sobre a lógica deôntica já apelava TERCIO SAMPAIO FERRAZ JR., em a Função Social da Dogmática Jurídica, que:

A ciência do Direito, por influência tantas vezes notada da pandectística germânica, fundamenta-se em um procedimento de raciocínio sistemático. Ou seja, parte-se da concepção de que o ordenamento jurídico caracteriza-se por uma ordenação que parte de premissas genéricas e abstratas para atingir o particular.”¹³

Também na árdua tarefa de distinção e caracterização da diferença entre regras e princípios no âmbito da teoria jurídica, ROBERT ALEXY e RONALD DWORKIN, são unânimes em afirmar que os princípios são normas jurídicas com o mesmo valor atribuível as regras jurídicas e que a diferença está

¹² Neste sentido se refere também JUNIOR, Nelson Saule. **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999, p.11.

¹³ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Função Social da Dogmática Jurídica**. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 123.

basicamente no conteúdo semântico e intencional radicado nos princípios Constitucionais¹⁴.

É oportuno sinalar também o profuso ensinamento de INGO WOLFGANG SARLET, a respeito dos princípios constitucionais, que assim o diz:

O constituinte deixou transparecer de forma clara e inequívoca a sua intenção de outorgar aos princípios fundamentais a qualidade de normas embaadoras e informativas de toda a ordem constitucional, inclusive (e especialmente) das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, que igualmente integram (juntamente com os princípios fundamentais) aquilo que se pode – e neste ponto parece haver consenso – denominar de núcleo essencial da nossa Constituição formal e material.¹⁵

Assim sendo, para definirmos o direito a cidade não fundamentaremos com base nos conceitos pré-estabelecidos nas regras jurídicas (tipificação do direito à cidade), mas usaremos do método dedutivo numa modalidade silogística para se chegar ao conceito de direito ou direito(s) à cidade. Sem, é claro, perdermos em linha de conta que as palavras têm significado equívoco, variando as circunstâncias em que esteja inserida a linguagem, tal como bem prefigurou a filosofia da Linguagem, sobretudo com WITTGENSTEIN.

Por isso nos valemos nesta tarefa, deste aparato verbal e confessamos, desde logo, também nossa filiação às colocações de Miguel Reale quanto ao Tridimensionalismo do Direito. Ou seja, de que o Direito é fato, valor e norma¹⁶.

Neste íterim, não obstante o silêncio da Constituição no que diz respeito a uma definição prévia e direta do direito à cidade é viável construir a partir de inúmeros princípios insertos aqui e ali na própria Carta Constitucional como também em outras fontes normativas infraconstitucionais e supranacionais.

Primeiramente o Direito à cidade, segundo as colocações que passaremos a expor é um direito diretamente decorrente dos princípios Constitucionais da **Função Social da Cidade, e do Bem Estar**. Isso se partirmos de uma interpretação sistemática e observarmos o grau de conexão e

¹⁴ BOROWSKI. Martin. **Las Estructuras de los derechos Fundamentales**. Tradución de Carlos Bernal Pulido. Colômbia: Universidade Externa de Colômbia, 2003, p. 47.

¹⁵ SARLET. Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda, 2002, p. 65.

¹⁶Sobre esse aspecto vale citar os ensinamentos de Miguel Reale, que ilustra e muito bem como a norma jurídica, como entendimento tridimensional, é realidade construída pelo ser humano (REALE, Miguel. Filosofia do Direito. v.2., 7ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1975, p. 295-299.

intensidade existente entre o Direito à cidade e os princípios de Função Social e bem estar.

A Constituição Federativa brasileira de 1988, fala no artigo Art. 182, que, “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes¹⁷ gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes**; este artigo está traçando nada mais nada menos do que diretrizes e princípios para a garantia do direito à cidade, seja no plano da União, dos Estados e dos Municípios e por outro lado está declarando que a cidade tem uma função assecuratória de todos os que nela vivem, ou seja, da sociedade. **(o grifo não está no original)**,

Visto em outro ângulo, alude-se o bem estar, para vincular o conjunto de faculdades concedidas a alguém e os objetivos a serem atingidos pelo poder Público. Ou seja, o bem estar da pessoa, é consequência direta e fim da Função social da cidade (moradia digna, espaço urbano saudável e sustentável). Tudo para assegurar ao cidadão o seu bem estar físico e psíquico, tal como leciona HELY LOPES MEIRELLES, que ao tratar da disciplina do Plano Diretor, conclui que: “Tudo, enfim, que afetar a comunidade urbana sujeita-se a regulamentação edilícia, para assegurar o bem estar da população local.”¹⁸

Pode dizer-se, dentro desse enfoque, que o fim para cuja consecução foi atribuída uma função, configura-se um bem jurídico (cidade), protegido pelo legislador e por isso incumbe a todos, inclusive ao poder público, os deveres de não afetação, dever de cuidado e de melhoramento do patrimônio urbano onde todos moram.

Isso implica dizer que, se há de um lado uma proibição ou um dever de, por exemplo, não afetação desse patrimônio e dos bens da cidade isso equivale

¹⁷Note-se que o termo diretrizes, segundo o magistério de Odete Medauer entende-se semanticamente, “linhas reguladoras, instruções ou indicações; preceitos norteadores da efetivação de uma política. Tais prescrições norteadoras dirigem-se, em tese, a outros legisladores, a administradores ou ao intérprete em geral. As leis de diretrizes contêm, de regra, objetivos, princípios (nem sempre o termo é usado na acepção técnico-jurídica), indicadores para elaboração de textos normativos daí decorrentes e para as práticas administrativas.”¹⁷(MEDAUAR, Odete. **Diretrizes Gerais. In: Estatuto da Cidade**, Comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.21.)

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

dizer que de outro lado há um interesse de todos à cidade e portanto, um direito social.

Por outro lado, mesmo se partirmos da base Constitucional, a partir da exegese do direito fundamental à moradia procede admitir que este é um direito conexo ao direito à cidade. Primeiro porque o direito fundamental moradia¹⁹, em seu contorno vem imbricada ou pressupõe o direito a cidade. De contrário se estaria a fazer uma interpretação restritiva do direito à moradia, pelo menos nos termos em que ela tem sido entendida, no sentido de ser um direito a uma moradia decente compatível com uma vida saudável, ou seja, dentro do espaço urbano, onde o indivíduo pode realizar o seu bem estar físico e psíquico.

Além disso, importa salientar ainda que nos termos dos ensinamentos de INGO WOLFGANG SARLET o direito à cidade também decorre do princípio da dignidade da pessoa humana porque segundo este autor:

Na identificação (construção) do conteúdo de um direito à moradia, há que considerar os parâmetros mínimos indispensáveis para uma vida saudável nos termos das exigências postas pela Organização Mundial da Saúde, no sentido de um completo bem-estar físico, mental e social (...) ²⁰,

O que de modo algum esse entendimento subtrairia o direito à cidade. Visto que nesse sítio, está-se fazendo alusão de um direito à moradia no espaço urbano ou em conexão direta com o direito à cidade, já que é quase absurdo, no nosso entender, um sujeito vindicar ao Poder público, um direito à moradia numa floresta ou no bosque inóspito.

Ainda nesta quadra resulta evidente a conexão do direito à moradia com o direito à cidade que na bem elaborada tese de PISARELLO, ao qual nos curvamos, ensina que: “quando se abandona o âmbito restritivo da unidade habitacional concreta, a vinculação da moradia com seu entorno e com o

¹⁹ Amplamente conhecido na doutrina brasileira e já reconhecido como sendo Direito Fundamental e inserido no rol do art. 6 pela Emenda Constitucional n. 26, de 2000.

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia e Efetividade do Direito à Moradia na sua dimensão negativa (Defensiva): Análise Crítica à Luz de Alguns Exemplos.** In revista Jurídica THEMIS, N. 1983-2036, Curitiba: UFPR, 2008., p.144.

desenho urbanístico em geral é cogente”²¹. Daí que INGO WOLFGANG SARLET conclui dizendo que: “Tal premissa, por sua vez, inequivocamente inspirou o legislador brasileiro na elaboração da Lei n° 10. 257/2001(o assim designado Estatuto da Cidade) que contempla todo um conjunto de princípios e diretrizes, além de prever uma série de instrumentos específicos, que não apenas objetivam a promoção e tutela da moradia das pessoas individualmente consideradas, mas busca avançar no que diz com uma inserção da moradia no espaço urbano como um todo, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável.”²²

Na sua condição de direito conexo à moradia e com notável grau de intensidade ao princípio da dignidade da pessoa humana resta assim incontroverso argüir que a cidade exerce a função de sustentáculo do direito à moradia. Ou seja, no encaço do direito à moradia está a cidade cumprindo sua função ou fim pela qual existe. Logo, equivale dizer que o direito á fundamental a moradia pressupõe duas titularidades jurídicas: uma dizendo respeito a própria moradia e outra que é naturalmente relacionada ao direito à cidade.

Note-se ainda que a categoria jurídica bem estar, como outro princípio conexo ao Direito à cidade sustentável, figura também no exórdio ou preâmbulo da Constituição, como base arquitetônica a partir da qual se ergue a Magna Carta Constitucional da República Federativa do Brasil. É claro que o bem estar se refere a todo o povo brasileiro, mas estamos nos referindo neste trabalho da grande maioria da população brasileira desejosa de um bem estar físico e psíquico dentro espaço urbano²³

Impõe-se ainda afirmar nesta lógica de idéias que a Constituição Federal de 1988 é pródiga em afirmar direitos ligados a matéria urbanística, por isso reserva um espaço significativo para tratar deste assunto. Nesse sítio, deve-se

²¹ PISARELLO, Gerardo. **Vivienda para todos: um derecho en(de) construcción. El derecho a uma vivienda digna y adecuada como derecho exigible**, Barcelona: Içaria, 2003, p. 23 e ss.

²² SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental á Moradia na Constituição: Algumas anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. In: Arquivo de Direitos Humanos, vol IV, Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p.137.

²³ Em notícias divulgada na FOLHA SÃO PAULO diz que o Brasil passou de um país rural a urbano em 60 anos, aponta estudo elaborado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). O país que tinha apenas 31,3% da população vivendo em centros urbanos, em 1940, passou a 81,2%, em 2000. (Cfr. <http://www1.folha.uol.com.br/foha/cotidiano/ult95u135796.shtml>);

ressaltar ainda a dicção do artigo 21, XX que atribui à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Grifo nosso), tudo isso para indicar as funções do Poder Público em editar normas e procedimentos que importam em transformar a realidade urbana. E conforme se deduz deste artigo, a CF88 está impondo também a supremacia da Legislação Federal em afirmar direitos ligados á ordem urbanística. Por isso institui leis federais que traçam parâmetros e princípios para o qual deve trilhar o direito à cidade.

Vale registrar também que mesmo não haja sido ainda consignado expressamente na Constituição o direito à cidade, há nos meios acadêmicos e doutrinários algumas manifestações acerca do direito à cidade. Existem várias discussões doutrinárias que defendem pelo enquadramento do Direito à cidade como pertencendo ao rol dos direitos fundamentais²⁴ Sem, contudo ignorar os esforços de vários movimentos sociais urbanos no sentido do reconhecimento expresso também do direito á uma cidade sustentável e mais humana. Inclusive, para reforçar a idéia segundo a qual o direito fundamental a moradia está situado em seu contexto mais amplo que diz respeito com o direito à cidade e com todos os demais direitos situados no capítulo dos direitos humanos fundamentais, dentro do paradigma do Estado Socioambiental.

Além do mais, não seria difícil, por exemplo, fazer uma digressão hermenêutica e doutrinária, partindo princípios constitucionais para se chegar a conclusão de uma fundamentalidade lógico-formal e até material do direito a cidade. Primeiro porque pelo justo e considerável entendimento doutrinário que defende que “a teoria dos direitos fundamentais deve ter a maior extensão possível.”²⁵ e pelo justo fato de que o direito fundamental à moradia não pode ser dissociada ou ter sua proteção jurídica dissociada do direito à cidade.

Nesta ordem criteriosa de fundamentalidade seria plenamente possível enquadrar o direito à cidade como que situado na ponta do ordenamento jurídico,

²⁴ Entre vários estudos imposta citar aqui a coletânea de PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org), *Temas de Direito Urbano – Ambiental*, Belo Horizonte: Fórum, 2006.

²⁵ TORRES. Ricardo Lobo. **A propósito da Teoria dos Direitos Fundamentais**. In revista Jurídica THEMIS, N. 1983-2036, Curitiba: UFPR, 2008, p.144.

seja posicionando-o ao lado do direito a moradia pelo grau de conexão e complementaridade que eles apresentam.

Além disso, considerando o teor do disposto 5º, §2 da CEF 88, que é conhecido como cláusula aberta seria viável também considerar fundamental não só os direitos ínsitos no rol do Título II, mas também aqueles extra-constitucionais materialmente fundamentais, que no magistério de CANOTILHO são “os direitos equiparáveis pelo seu objecto e importância aos diversos tipos de direitos formalmente fundamentais”²⁶. Neste sentido a cláusula em voga abrange os direitos reconhecidos na ordem internacional (tratados, acordos, Declarações) nos quais o Brasil figura como Estado parte e signatário. Isto se demonstrará na conexão que o direito à moradia tem com outras faculdades inerentes a ordem urbanística, segundo orientações desses documentos internacionalmente reconhecidos.

É sim um direito e mais complexo de direitos que não podem exonerar a atuação positiva do Poder Público no sentido de tornar efetivas políticas públicas – atividades urbanísticas ligadas à moradias, limpeza e iluminação pública, saneamento básico, transportes públicos adequados, etc., hábeis a assegurar o bem estar dos indivíduos que nela moram e nela alcançam sua felicidade. Neste sentido também se refere JOSEFF WOLFF, ao tratar sobre as funções da cidade que:

É também um momento importante da atividade urbanística a preservação do meio ambiente natural e cultural, assegurando, de um lado, condições de vida respirável e, de outro, a sobrevivência de legados históricos e artísticos e a salvaguarda de belezas naturais para desfrute e deleite do Homem.²⁷

Note-se que apesar da Constituição traçar apenas linhas gerais de política urbana, complementadas pelo Estatuto da Cidade, tais princípios não

²⁶ Neste sentido se refere, por exemplo, CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição, 7.ª Ed., Coimbra: Almedina, 2003, p.348

²⁷ WOLFF, Joseff, “El planeamiento urbanístico del territorio y las normas que garantizan su efectividad, conforme a La Ley Federal de Ordenación Urbanística”, in La Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municípios, p. 14.

devem entendidos como mero programa político, ao plano de governo, mas como normas cogentes ou vinculantes porque também o magistério de JOSÉ AFONSO DA SILVA, diz que “as normas de direito público são sempre imperativas”²⁸ ou ainda na mais exata interpretação da Constituição CLÊMERTON, diz que “tudo o que está na Constituição Federal obriga, importando retirar as conseqüências desta afirmação para ultrapassar a doutrina que pretende extrair as disposições tidas por programáticas normas despidas de eficácia.”²⁹

2.2.1- Conteúdo e Extensão do direito à Cidade

Depois desta breve discussão a respeito do fundamento e natureza jurídica do direito à cidade, ao qual dissemos que não obstante sua previsão não expressa no documento solene, isso não exclui sua possibilidade material a partir da metamorfose dos princípios constitucionais, sobretudo com a inclusão dos artigos 182 e 183 da CF88. E mesmo no plano do Direito internacional, dissemos que há como diz SARLET, um reconhecimento expresso do direito à moradia sobreposto ao conjunto de variáveis e requisitos que dizem respeito à cidade sustentável. Demonstramos que embora a nossa Constituição se silencie no sentido de dar uma definição clara e direta do conteúdo do direito à cidade dá para construir a partir dos direitos fundamentais sociais um direito à cidade, entendendo a cidade como espaço de convivência humana, onde o homem se realiza na sua relação com os outros e onde pode construir sua história. Ou seja, foi pensando na função que a cidade exerce em prol da pessoa humana que o Constituinte de 1988 julgou ser necessário impor ao legislador ordinário a criação da Lei 10. 257/2001 para dar ao direito à cidade um lugar especial exigindo dos administradores públicos e do próprio cidadão que exerçam o planejamento das cidades de forma a dar cumprimento cabal do direito a cidade.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ªEd., São Paulo: Malheiros, 2008;

²⁹ CLÈVE, Clémerson Merlin. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais**. In: Revista Crítica Jurídica, n. 22, jul-dez 2003, p. 18.

E como já tem sido adotada na doutrina, a compreensão correta dos direitos dos indivíduos, pressupõe o conhecimento correto da sua face oculta (deveres). Isto é, de se entender direito como complexo de situações jurídicas ativas e passivas, no direito à cidade também é incontroverso sustentar que ante a exigibilidade do preceito constitucional da função social da cidade, isso leva-nos ao entendimento de um direito complexo que pressupõe deveres e ônus.

E em relação à extensão do direito à cidade abrange todos aqueles direitos quantitativamente mensuráveis e não mensuráveis, mas que se encontram conexo às faculdades subjetivas do indivíduo que recomendam uma prestação do Poder público para garantir a pessoa o **direito a habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação, circulação humana, saneamento básico, transporte urbano e**

Todos aqueles bens de interesse coletivo que segundo o profuso entendimento de JOSÉ AFONSO DA SILVA,

Incluem-se entre os bens de interesse público os integrantes do meio ambiente cultural, que compreende os declarados como o de notável beleza natural, de valor ou interesse histórico, artístico e arqueológico, assim como os constitutivos do meio ambiente natural (incluindo o patrimonial) cuja qualidade deva ser tutelada em função da qualidade de vida “.

2.2.2- Direito à Cidade na Condição de Direito de Prestação social

Já nos referimos que o direito à cidade, como todos direitos econômicos, sociais e culturais, como por exemplo: segurança social, saúde, habitação ambiente e qualidade de vida, previstos nos artigos 5º e 6º e outros implícitos em princípios da Constituição Federal e aqueles reconhecidos internacionalmente são direitos que em razão de sua natureza, requerem, para sua concreção, atuação positiva do Estado. Inclusive existem autores que ensinam que a própria

dimensão prestativa dos direitos sociais pressupõe um tratamento especial para os grupos mais vulneráveis, para que também estes tenham oportunidade de desfrutar igualmente desses bens.³⁰

De acordo com a doutrina, os direitos de prestação em sentido estrito são nada mais nada menos, do que aqueles direitos que exigem atuações do Estado aos quais, o Estado deve realizá-los através da sua máquina administrativa, ou seja, da Administração direta e indireta e que resultam em benefícios (em forma de bens e serviços), constatáveis e mensuráveis como, por exemplo, a construção de pontes, estradas, a provisão de equipas de recolha de lixo, criação de albergues, sistema de sanidade pública, construção de casas para habitação ou o financiamento para os particulares adquiri-los e adequá-los. Porém não se esgota apenas nisso, nem no exercício do poder de polícia da administração pública. Mas vincula outros órgãos.

Por isso diz CANOTILHO³¹ que em sentido amplo, os direitos de prestação conduzem ao direito de exigir do Estado também uma atuação legislativa concretizadora das normas constitucionais sociais e no direito de exigir e obter a participação igualitária de todos em relação às prestações pelo legislador para dar concreção aos direitos fundamentais (caso do plano diretor), que deverá definir os direitos e deveres relacionados á ordem urbana. Os direitos de prestação social na sua dimensão objetiva incumbem não só aos órgãos administrativos e legislativos. Na lição de CLÈMERSON, “A *dimensão objetiva* também vincula o judiciário para reclamar uma hermenêutica respeitosa dos direitos fundamentais e das normas constitucionais.”³²

Como resta claro as normas urbanísticas são também nesta ordem lógica formas prestação do Estado, que não devem ser encaradas como meras normas ou políticas, no sentido de ser discurso político de campanha eleitoral ou meras regras do direito administrativo costumeiramente ineficazes, mas são regras cuja eficácia vincula o Poder Público, tal como adverte JOSÉ AFONSO DA SILVA ao dizer que:

³⁰ Neste sentido se refere, por exemplo, CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**, 7.ª Ed., Coimbra: Almedina, 2003, p.348.

³¹ IBIDEM, p. 408.

³² CLÈMERSON MERLIN CLÈVE. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais, *op., cit.* 22

“chega-se, assim, àquela concepção – já por nós apontada – de que a atividade urbanística é uma função do Poder Público, o que importa nova configuração das normas jurídicas urbanísticas, que não podem mais ser concebidas como simples regras de atuação do poder de polícia, nem como mero capítulo do direito administrativo.”³³,

Mas são normas voltadas a realização de direitos fundamentais de natureza urbanístico-ambiental, que inclusive possibilitam em certos casos o ensejo de medidas judiciais coletivas orientadas a constranger o Poder público a adotar políticas públicas cabíveis.

As figuras da ação popular, mandado de segurança coletivo, por exemplo são medidas que podem ser perfeitamente manejadas, sobretudo nos casos em que estiver em causa interesses públicos (como por exemplo, demandar contra o poder público para instalação de esgoto sanitário, omissão do poder público quanto a criação de mais rede de transporte público, etc). O reconfortante mesmo em relação á este naipe, é saber que existem de fato que a Constituição de 1988 resguarda várias medidas e instrumentos de proteção quer para interesses particulares como para interesses coletivos.

O direito à cidade exige ao poder público no plano do Município, prestações edilícias para assegurar as condições mínimas de habitabilidade, funcionalidade e beleza das cidades. Por isso é que o legislador julgou também ser necessário, os planos diretores municipais, como uma das atribuições vinculativas á administração municipal, na exata expressão de MEIRELES ao dizer que “Daí por que a administração e o ordenamento da cidade são atribuições municipais (...)”³⁴

No mais, as imposições do plano diretor que asseguram o direito à cidade, são de cumprimento obrigatório para todos (particulares, órgão estaduais e federais), de contrario isso acarretaria ainda várias formas de responsabilização, seja do prefeito, que responde por improbidade Administrativa, nos termos da Lei 8.429/1992 ou mesmo de outros agentes públicos que podem ser sancionados, caso deixem de garantir as exigências relativas à gestão democrática e à transparência da fiscalização e

³³ SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. *Op. cit.*,41.

³⁴ MEIRELES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, *op., cit.*, p.555.

implementação do plano diretor, bem como se não aprova o plano diretor no prazo da lei ou, para os Municípios que já o tiverem se não revisar a lei instituidora do plano diretor a cada 10 anos (arts. 50 e 52, VI – VII do Estatuto da Cidade).

No centro dessas preocupações do legislador está à cidade cidadã que precisa de ter no centro de sua vida o cidadão considerado sujeito de direitos e deveres. Por isso, diz Luiza Erundina, “que não há direitos sociais sem cidade cidadã; não há cidade cidadã sem cidadão tendo garantidos os seus direitos sociais, os seus direitos de cidadania”³⁵

2.2.3- O Direito à Cidade sua possibilidade e Afirmação também no plano Internacional;

Da análise cuidada dos Direitos traçados pela ONU, sobre direitos humanos e outros documentos assentados nela, mas que tenham o rótulo de Direitos Econômicos e Sociais, ou outras designações que a seguir iremos transcrever, estão intrinsecamente relacionados ao ser e ao ter da pessoa humana.

Não concernem a um específico governo ou Estado, mas se destinam a todos os Estados signatários e não signatários e configuram obrigações mínimas impostas aos Estados para honrar a dignidade da pessoa humana. em sentido amplo indicam programas e políticas públicas para garantir a qualidade de vida dos habitantes ou residentes.

Estes instrumentos não se destinam a tutelar um direito autônomo, como a moradia ou a saúde, por exemplo, mas consagram direitos humanos no seu todo, ou seja, na conexão e sobreposição que eles guardam com outros critérios ou variáveis tudo para garantir a melhor realização da pessoa humana.

Fica claro também que nestes acordos não se ignora as complexidades econômicas e sociais de cada Estado Parte, por isso em alguns casos as convenções têm o cuidado de pronunciar as frases: “*que os Estados devem, na*

³⁵ Deputada Luiza Erundina. In: Relatório final da IV Conferência das Cidades, realizada no período de 3 a 5 de dezembro de 2002 pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados. Brasília: 2003, p.12.

medida possível, dentro de um prazo curto e de acordo com suas possibilidades econômicas, etc.”, cumprir tais prescrições.

Evidencia-se também que os direitos consagrados na ordem internacional que demandem despesas econômicas incompatíveis com os níveis de receitas bruta de cada país, sejam susceptíveis de eficácia progressiva.

A partir desta observação prévia, o direito à cidade em seu conteúdo mais ampliado deve compreender todos os aspectos que conduzem ao bem estar físico, mental e social da pessoa humana principalmente dos que vivem na cidade. Visto que mais da metade da população é urbana.

E assim, a doutrina pátria brasileira observa que na determinação de um direito (moradia, saúde, saneamento básico, etc.), deve ser procedida a mais sistemática possível, envolvendo assim também aqueles outros deveres e direitos fundamentais³⁶. E neste contexto devemos dizer que as prescrições impostas pela ordem internacional parecem direcionar-se mais ao direito à moradia. Mas, considerando os contornos que o direito a moradia assume estará conexa também o direito à cidade.³⁷

Portanto na mais adequada interpretação o direito à moradia não pressupõe apenas o “teto sobre a cabeça” como sublinha INGO SARLET, mas estão envolvidos vários outros critérios que se põe para completar o conteúdo do direito à moradia que são basicamente:

Disponibilidade de infra-estrutura para garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares, do acesso a água potável, energia para o preparo de alimentos, iluminação, saneamento básico e outros serviços sociais essenciais. Portanto na mais adequada interpretação o direito à moradia não pressupõe apenas o “teto sobre a cabeça” como sublinha INGO SARLET, mas, vários outros critérios se põem para completar o conteúdo do direito à moradia que podem ser basicamente: disponibilidade de infra-estrutura para garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares, do acesso a água potável, energia para o preparo de alimentos, iluminação, saneamento básico e outros serviços sociais essenciais.

³⁶ Neste sentido assinala as lições de FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**, 3ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p.206ss.

³⁷ É quase exauriente a lição de SARLET. Ingo Wolfgang. Fundamentação e Conteúdo do Direito à Moradia Como Direito Fundamental Social na ordem Jurídico Constitucional Brasileira: Um complexo de Direitos e Deveres(Poderes) e Deveres Negativos e Positivos. *Op., cit.*, p.62.

Assim, significa dizer que todas as manifestações que a seguir iremos transcrever devem ser lidas dentro dessas noções preliminares. Uma das primeiras previsões sobre o assunto em comento observa excepcional reconhecimento no que restou consignado no artigo XXV, da *Declaração dos Direitos Humanos de 1948*, que assim enuncia:

Artigo 25.

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e **bem estar**, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

E ainda no **artigo 29, número 2** é expresso em dizer:

2. No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do **bem-estar** de uma sociedade democrática.

A Declaração dos Direitos abriu possibilidades para que outros pactos pudessem ser firmados objetivando uma ampla observação ampliação e aperfeiçoamento do conteúdo material contido no Documento fundamental.

Surge nesta lógica o *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966*, que impõe aos Estados signatários as seguintes prescrições:

Artigo 11

§1. Os Estados partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados partes tomarão medida apropriadas para

assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

§2. Os Estados partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.

2. Assegurar uma repartição eqüitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Outra Convenção igualmente e hierarquicamente importante que dá plena ampliação ao estabelecido na Declaração dos Direitos Universal dos Direitos Humanos é Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, adotada na Assembléia Geral das Nações Unidas em 1965 e entrou em vigor em 1969.

Esta Convenção dispõe no art. 5, letra (é) e números, o seguinte:

Artigo 5.º

De acordo com as obrigações fundamentais enunciadas no Artigo 2.º da presente Convenção, os Estados Partes obrigam-se a proibir e a eliminar a discriminação racial, sob todas as suas formas, e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, nomeadamente no gozo dos seguintes direitos:

e) Direitos econômicos, sociais e culturais, nomeadamente:

i) Direitos ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho, à protecção contra o desemprego, a salário igual para trabalho igual e a uma remuneração equitativa e satisfatória;

ii) Direito de fundar sindicatos e de se filiar em sindicatos;

iii) Direito ao alojamento;

iv) Direito à saúde, aos cuidados médicos, à segurança social e aos serviços sociais;

v) Direito à educação e à formação profissional;

vi) Direito de tomar parte, em condições de igualdade, nas actividades culturais;

f) Direito de acesso a todos os locais e serviços destinados a uso público, tais como meios de transporte, hotéis, restaurantes, cafés, espectáculos e parques.

É digna de menção também a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989. Esta Convenção ao traçar os parâmetros dos direitos do infante, como pessoa e sujeito de direito, segue o mesmo intento ou fio condutor estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos e não esqueceu de sublinhar que também as crianças podem e devem expressar suas opiniões nos temas que lhes afetam, com relevo daqueles problemas relacionados às questões urbanas. Vejamos o que dispõe o **art. 27, item 3:**

3. Os Estados Partes, tendo em conta as condições nacionais e na medida dos seus meios, tomam as medidas adequadas para ajudar os pais e outras pessoas que tenham a criança a seu cargo a realizar este direito e asseguram, em caso de necessidade, auxílio material e programas de apoio, nomeadamente no que respeita à alimentação, vestuário e **alojamento**.

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 reafirma a fé ao conteúdo mandamental do disposto na Declaração dos Direitos humanos, inclusive aqueles direitos que colocam a mulher frente às questões e conflitos urbanos que o objeto do nosso estudo. Dispõe o **art. 14, item 2, letra (h)**

2 - Os Estados Partes tomam todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres nas zonas rurais, com o fim de assegurar, com base na igualdade dos homens e das mulheres, a sua participação no desenvolvimento rural e nas suas vantagens e, em particular, assegurando-lhes o direito:

h) De beneficiar condições de vida convenientes, nomeadamente no que diz respeito a ***alojamento, saneamento, fornecimento de eletricidade e de água, transportes e comunicações.***

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 também reafirma no Continente americano quadro de direitos essenciais como fundamento dos atributos da pessoa humana tendo como paradigma Declaração Universal dos Direitos do Homem. Assim no Capítulo III, Artigo 26 no qual trata sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevê expressamente o seguinte:

Artigo 26.º

Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre a educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformulada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

Com efeito, a nova *Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, aprovada no Conselho Europeu de Nice, França, em 07 de dezembro de 2000,*

prevê de igual modo no seu artigo 34 um direito de acesso às prestações de segurança social, **inclusive de um auxílio para habitação**, para assegurar dignamente a existência dos necessitados.

Outros dois documentos, bastante relevante e digno de menção que tratam especificamente sobre as **funções sociais** da cidade com relação ao **Direito à Moradia** são as recomendações que resultaram das duas conferências promovidas pela ONU sobre a problemática dos Assentamentos humanos (Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – Habitat I de 1976) e Habitat II (Declaração de Istambul, de 1996). Estes documentos reafirmaram o direito à moradia como um direito fundamental que carece de uma prestação progressiva para a sua plena realização (art.13).

A Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos também conhecida como a de Banjul como Carta de Banjul de junho de 1981, que entrou em vigor em 1986 é um documento regional que de um modo geral ressalta os valores da civilização africana sobre os **direitos sociais** e implicitamente as **funções sociais da cidade com respaldo ao direito a moradia**. Este documento impõe diretamente obrigações aos Estados membros, para assegurar o exercício efetivo dos direitos dos cidadãos, inclusive o de adotar políticas públicas voltadas à realização dos direitos humanos³⁸.

³⁸ Textos pesquisados na Internet. Através do sítio: <http://www.undp.org/um/habitat/rights/s2>. Acesso em 23.03.2009.

3. HISTÓRIA SOBRE A FORMAÇÃO DAS CIDADES DE ANGOLA: CALEIDOSCÓPIO

3. 1. Angola Pré-colonial

O início da época moderna (séculos XV) constitui um momento histórico em que a África se torna um objeto de descoberta e disputa nas grandes navegações europeias. Com a unificação de Portugal e Espanha, no século XIV e XV³⁹ e com sua economia centralizada nacionalmente, puderam lançar-se aos mares na conquista de novos mundos⁴⁰.

Em Angola, a esquadra comandada por Diogo Cão chegou pela primeira vez em 1482, na Foz do Rio Congo ou Zaire, área de jurisdição do poderoso rei negro MUENE – E – CONGO – A – CUUM (senhor do Congo, que habitava com a sua corte em Ambasse)⁴¹.

Com a invasão contenciosa⁴² portuguesa ao território angolano inicia-se o processo de colonização cujo objetivo inicial está expresso na Carta que El-Rei D. Manuel I escreve a Baltazar de Castro:

³⁹ Cfr. MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. **A sociedade Angola através da Literatura**. S. Paulo: Ática, 1978, p.22.

⁴⁰ Neste sentido também se refere - MENESES. Solival Silva e. *Mamma Angola sociedade e economia de um país nascente*. São Paulo: FAPESP, 2000, p. 111- ao dizer que foi principalmente com a “hegemonia ibérica”, em que predominaram Portugal e Espanha como as duas principais nações expansionistas, pioneiras na prática das grandes navegações de exploração de rotas comerciais alternativas para o Oriente.

⁴¹ Note-se que isso é prova de que a existência de sociedades pré-coloniais politicamente organizada é uma realidade inegável na história milenar da cultura angolana. Cite-se aqui a título ilustrativo as fontes missionárias que acompanharam Paulo Dias de Novais á corte do Ngola, que dão informações precisas das sociedades africanas pré-coloniais, com as quais os colonizadores se puseram em contacto (cf. *ABRÁSIO, António, Monumenta Missionária Africana, Vol. III, p. 509*).

⁴² A comunidade ali encontrada não aceitou pacificamente a dominação portuguesa. Houveram permanentes guerras e rebeliões entre as comunidades indígenas contra o exército portugueses. Neste sentido refere-se também o explorador inglês Mr. Barth, em 1788: in BOAVIDA, *Américo Angola Cinco séculos de Exploração Portuguesa*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1967, p. 33.

“Trabalheis por saber a parte de onde é dita prata e assim de quaisquer outros metais, e se os há e acham em sua terra ou noutras e quão longe, e se são estimadas, e se levam trabalho em os tirar fazendo por nos trazer amostras de todas⁴³”[sic]

Em fevereiro de 1575 chegou Paulo Dias de Novais a Ilha de Luanda e tomou posse do País em nome de El – rei de Portugal já nominado acima, para dar início à construção da primeira cidade colonial, batizada de S. Paulo de Assunção⁴⁴, a atual cidade de Luanda. Posteriormente a implantação de outras cidades ao lado ou sobre povoações angolanas já existentes e processa-se vagarosamente para o interior, a partir de Ambriz e Porto Amboím.

Paralelamente aos colonatos formais, surge e se desenvolve o comércio de escravos por volta de 1600, depois de o açúcar em Pernambuco e na Bahia se tornar um dos principais produtos agrícola mundial⁴⁵.

Assim Luanda se torna o grande mercado internacional de escravos ao qual acorrem Holandeses a partir de 1620, negociantes franceses e ingleses se juntam aos negociantes brasileiros. Começa assim uma nova fase: a fase da diáspora e desaparecimento das povoações inteiras aferradas aos destinos da escravidão.

Entretanto, diz Selma Pantoja⁴⁶ que as iniciativas políticas e administrativas de Lisboa, vieram anular a esmagadora força comercial inclusive de brasileiros que procuravam a todo gás por escravos angolanos para trabalhar nas prósperas plantações de algodão e de açúcar nas colônias americana na década de 1790.

⁴³ Cfr. Extrato do Regimento de 16 de Fevereiro de 1520 a Baltazar de Castro, sobre as minas de prata de Cambambe Reino de Angola (citado por José Ribeiro da Cruz em Geografia de Angola, dos Arquivos de Angola, Vol. II n. 9 e 10, p.18.

⁴⁴ Cfr. COELHO, Sebastião. Angola História e Estórias de Informação. Luanda: Executive Centre, 1999, p. 100.

⁴⁵ Cfr. PANTOJA, Selma e SARAIVA, José Flávio Sombra. **Angola e Brasil nas Rotas do Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

⁴⁶ Cfr. IBIDEM, p. 38.

Mesmo assim a cidade de Luanda não deixou de ser o lugar de atrações comerciais e de confusão, o que Silva Correa⁴⁷ definiu em sua obra História de Angola, como 'miscelânea', mistura de cultos, coisa, gentes e idéias no espaço urbano de Luanda.

A política de povoamento de brancos por parte da Coroa portuguesa surge neste contexto como uma forma de amenizar a situação de crise de controle português sobre o território angolano. Tal controle veio a ser expresso num programa capcioso de cunho europeu cujo objetivo era: erguer os irmãos de raça negra ainda não integrados na cultura urbana a partir do povoamento de brancos e a disponibilidade de mulheres africanas para brancos.

Assim Luanda veio a se tornar o centro administrativo e o maior povoamento de brancos no qual são recebidos a partir de Lisboa os planos de colonização e exploração para execução na então nova Província ultramarina de Lisboa: Angola.

No transcurso do século XVII, o poder militar português inicia sua incursão exploradora para o interior do País, mas somente ao longo do século XVIII que surgem as primeiras cidades como: Caconda, Quilengues e Novo Redondo. Entretanto, a cidade de Benguela foi fundada final do século XVII.

A ocupação de Moçâmedes atual Namibe, historicamente foi fundada em meados do sec. XIX e mais tarde os colonos madeirenses agricultores fundam as cidades de Serra da Chela e instalam-se no Lubango, Chibia, Humpata e arredores. Contemporaneamente a esta data funda-se ao norte a cidade de Malanje⁴⁸.

Mas, somente nos primórdios do Sec. XX, com a construção do caminho de Ferro de Benguela e com a implantação do porto do Lobito, surgem as cidades do Huambo (Nova Lisboa), Bié (Silva Porto) e no planalto, surgiram as cidades do Luena(Luso) e Muchico(Luchazes).

⁴⁷ SILVA CORREA, Elias Alexandre da. História de Angola. Lisboa: Coleção Império Africano, II vols., 1937, p. 78.

⁴⁸ Cfr. COELHO, Sebastião. Op. cit., 1979, pp. 31-32.

Ora, como é sabido, que o que levou o governo português a ocupar as pequenas povoações e a conseqüente fundação de cidades foi para possibilitar a prática do comercio de escravos e a descoberta de mineiros⁴⁹

Com o fim da escravatura surge o desenvolvimento da sociedade com interesses locais. Leia-se, interesses da Coroa Portuguesa em desenvolver cidades criando deste modo, uma série de medidas de natureza urbanísticas, como por exemplo, o plantio de sistema de árvores no espaço urbano. As cidades passam a ter um novo referencial toponímico. A partir daí começa a construção de grandes edifícios, sobrados e espaços de uso exclusivo de brancos. Entretanto, até a essa época a população européia em angola era constituída, quase exclusivamente pelo clero, pessoal administrativo e militar.⁵⁰

A título de desfecho desta breve resenha histórica sobre o processo de formação das cidades angolanas devem ser sublinhados resumidamente três aspectos:

O primeiro aspecto está intrinsecamente ligado á questão da brusca alocação e realocação demografia das populações com o contrabando de escravos transportados, ou seja, a tumultuosa movimentação interna com a migração forçada das populações das regiões rurais para os grandes centros para servir de comércio, inclusive com desaparecimento e genocídio perpetrados pelas tropas coloniais em suas operações militares.

O segundo aspecto foi o programa migratório do Governo Português em 1900⁵¹, aqui, pelo menos há consenso entre historiadores.

E o terceiro aspecto, também aqui sem maiores controvérsias foi do processo de industrialização que confirmam o fato incontestemente da aceleração da economia na década 60, sobretudo com a instalação de fábricas em Luanda, Benguela e Huambo. O que atraiu portugueses, devido á várias possibilidades de trabalho.

⁴⁹ Neste sentido ver ALEXANDRE, Valentim. *Origens do Colonialismo Português Moderno*. Lisboa, Sá da Costa Editora, 1979, p. 52.

⁵⁰ Cfr. BOAVIDA, Américo. *Angola, Cinco Séculos de Exploração Portuguesa*. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1967, p. 49.

⁵¹ COELHO, Sebastião. *Op cite*, p. 33.

Munidos destas informações, vale aqui também subscrever nossa apreciação, no seguinte modo: a partir dos relatos desenhados acima dá para concluir que a mão européia na formação das primeiras cidades em Angola é fato inconteste. Isso se depreende da simples constatação da quantidade de obras edificadas, por exemplo, em Luanda, Benguela, Huambo, Lubango e em outras cidades.

Mas, por outro lado dados históricos comprovam também fatos indicativos revelando que o processo de urbanização excluiu o nativo de viver em um espaço urbanizado, prova disso é que o próprio conceito de bairro que posteriormente evoluiu para muquifus, musseques ou sanzala, surge como efeito nefasto deste processo de urbanizar para brancos e retirar negros para as mais longínquas periferias. Aliás, a respeito disso vale ainda subscrever aqui as explicitações de Selma Pantoja no que diz respeito a este apartheid que:

A própria nomenclatura mostra uma involução na relação com os africanos, caminhando a passos largos para a divisão entre a 'cidade branca e a cidade negra' ou, mais usualmente, a cidade do asfalto e a 'cidade dos musseques', designações de natureza técnica, que não escondem a ruptura social e racial⁵²

Este tratamento discriminatório muitas vezes sérvio de base para legitimar atos administrativos do governo Português que não reconhecia as áreas de habitação dos autóctones. Tomemos como exemplo, o ato decisório da Câmara Municipal de Luanda que em 1848 promoveu a demolição arbitrária das cubatas dos Coqueiros, bairro de Sangandombe, bairro dos Cabindas, desaparecendo, por completo todo o bairro.⁵³

Portanto, dá para depreender claramente a partir deste quadro que o projeto de criação de cidades teve finalidade outra, com prejuízo ao bem estar dos nativos ali encontrados considerando a gritante violação da sua dignidade. E por outro lado, pela violência e exclusão de viverem em um espaço urbano saudável que eles próprios construíram, mas que não podiam lá estar.

⁵² Cfr. PANTOJA. Selma. Op cit. p.211.

⁵³ Informação noticiada por Manuel Aberto Bento Ribeiro integrante do Conselho Legislativo da Colônia (Boletim Oficial n. 31.874, PP.41 - 42)

3.2 A independência de Angola e a esperança de uma nova ordem Urbana

Tal como já deixamos registrado em epígrafe, a natureza do sistema escravocrata português foi o mais bárbaro e o mais cruel. Porque além de arrancar a população negra de suas terras para servir de objeto de tráfico para as Américas, o colono se apropriou também do único patrimônio que os nativos tinham que eram suas terras, pequenas propriedades rurais, despojando o autóctone de sua herança tradicional. Sem é claro esquecer também de todo o problema de exclusão e segregação urbana que permanece até aos dias de hoje como problema insolúvel.

A independência era assim esperança única e certa que os angolanos tinham por meio da qual se podia erguer uma sociedade livre e igualitária com reflexos também na redistribuição do solo e no ordenamento do espaço urbano e rural.

A independência de Angola não trouxe não deu aos angolanos a oportunidade de organizar sua terra, não houve reforma urbana nem social, tal como o povo sonhava. Em verdade, a independência já veio anunciada num clima tenso e de explosiva convivência entre os movimentos de libertação de Angola (MPLA, UNITA e FNLA) que logo após a proclamação formal da independência estes movimentos entraram reflexamente em colapso militar. É que os movimentos de libertação de Angola não chegaram a um ponto de conciliação política sobre quem poderia fazer parte do governo de transição, ou seja, que grupo tomaria o aparato de direção(governo) do Estado nascente.⁵⁴

⁵⁴ O **Acordo de Alvor**, assinado entre o governo português e os três principais movimentos de libertação de Angola (MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola, FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola e UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola), em Janeiro de 1975, em Alvor, no Algarve, e que estabeleceu os parâmetros para a partilha do poder na ex-colónia entre esse movimentos, após a concessão da independência de Angola não trouxe a tranquilidade entre o três líderes dos Movimentos Políticos, mas continuaram num clima de discórdia e de guerra sangrenta o que fez com que o governo Português se retirasse discretamente na véspera da independência sem passar o poder a ninguém. Diz, neste sentido Terezinha de Castro em *África Geohistória e Relações internacionais*, p.149, que no dia 11 de

O Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) passou a liderar monocraticamente o país a partir de 1976. Este partido cujas bases de organização política eram socialistas com fundamentos ideológicos fincados nos pilares da filosofia marxista-leninista ergueu o poder popular da nova república, sob o regime de partido único.

O país, com o seu nacionalismo completamente dividido, sobrevive graças ao tratado de Moscou-Luanda com o apoio financeiro e militar. O tratado de Moscou parecia uma declaração de guerra e de fato foi, basta notar o apoio armamentista RUSSO pelo fornecimento de armas supostamente destinados à segurança nacional⁵⁵

Na República socialista o Partido do Trabalho (MPLA), decidia por meio de resoluções sobre política, economia e sobre tarefas de planificação ⁵⁶ Entretanto, o clima que seguiu ainda era conturbado e o MPLA propugna por uma organização de um país que acaba de se tornar independente. Um País dividido pelas lideranças políticas e com índice de 80% de analfabetos e o povo mergulhado em uma gritante miséria. Depois de meses de conflitos, o MPLA apoiado pela antiga Rússia e Cuba criou um governo independente unilateral, sem a participação de nenhum desses movimentos. Entretanto, os outros movimentos também foram apoiados. A UNITA pela África do Sul e FNLA, pelos EUA⁵⁷

A guerra estava assim instalada, desta vez entre MPLA E UNITA com a presença de exércitos Sul africano lutando pelo lado da UNITA e soldados Cubanos lutando e reforçando o exército do MPLA (Partido único e Governista).

Durante a época socialista que durou mais de dez anos, não houve sequer discussão acerca de legislação urbana. Houve sim mais destruições de cidades, dispersão da população e implantes de minas em todo o território.

Novembro de 1975, nascia uma Angola dividida. Com Agostinho Neto dominando Luanda, enquanto Jonas Savimbi e Holden Roberto se uniam em Nova Lisboa, que passava a se chamar Huambo.

⁵⁵ Declara o Art. 5º da Convenção que: as partes contratantes continuarão no futuro a travar uma luta infatigável contra as forças do imperialismo para a liquidação final do colonialismo e neocolonialismo, do racismo e apartheidismo. Continuarão trabalhando para a plena implementação da Declaração das Nações Unidas que concede independência aos países e povos coloniais.

⁵⁶ SVENSSON. Frank. Arquitetura Criação e Necessidade. Brasília: Edunb,1991, p.28.

⁵⁷ O envolvimento da RUSSIA e CUBA de um lado e EUA de outro pode ser visto em José Ricardo Sombra Saraiva, Angola e Brasil nas Rotas do Atlântico Sul, op. cit., p. 229.

A primeira manifestação desta época no sector de urbanístico e no setor de construção civil surge em 1977, no âmbito de um acordo de cooperação entre Cuba e Angola. Assim o acordo previa a importação de mão de obra cubana.

Os cooperados cubanos recém chegados a Angola construíram trinta e oito⁵⁸ pontes, construíram também o Porto de Luanda e reconstruíram os prédios inacabados por construtoras na época colonial.

Essa guerra provocou ainda dois fenômenos diversos: de um lado uma grande quantidade de moradias foi abandonada pelos que deixaram o país, procurando refúgios em países vizinhos. E de outro lado, o afluxo do campo e o retorno do exílio desses povos agravou a situação urbana. Não havia nesta época um sistema urbano coerente. Apenas o que ficou são esparsas manifestações urbanísticas que orientavam parâmetros básicos para construção e ocupação do solo urbano.

A construção de novas moradias dá-se assim, nos termos de cooperação, com a ajuda cubana no que diz respeito ao planeamento e execução.

A atividade de construção se dá sob a direção do Ministério de Habitação, em colaboração com o Departamento de Planificação Regional. Esse departamento erigiu quatro diretrizes básicas:

- 1. A localização das forças produtivas;**
- 2. Estruturação do território;**
- 3. Sistemas infra-estruturais;**
- 4. Orientações para os esquemas de desenvolvimento urbano;**

As **Orientações para os esquemas de desenvolvimento urbano** - traçava diretrizes gerais e variáveis funcionais para a estruturação urbana da província, isso incluía também um pacote de regras que regulamentavam o uso e ocupação dos solos urbanos nas províncias. Além disso, tratava também do dimensionamento demográfico e ainda nela continha um inventário sobre

⁵⁸ SVERSON, Frank. Op cit., p. 29.

assentamentos urbanos, regras sobre comércios e praças, serviços coletivos municipais, atendimento a saúde, educação, atividades culturais, lazer, turismo, esporte e administração pública. Portanto, o inventário visitava estabelecer instrumentos mínimos de planejamento urbano – era uma espécie de cartilha do administrador público. A crítica que se pode fazer é que na prática essas diretrizes não surtiram efeito nenhum.

Outro registro importante no setor urbanístico angolano veio com a portaria 01/ de 16 de Março de 1979, que criou a Secretaria de Estado para a Cultura e um comitê local do ICOMOS (International Council of Monuments and Sites). Os dois organismos cuidaram de inventariar planos de restauro e preservação de sítios e edifícios históricos, dos parques locais e nacionais a serem preservados. Foi um plano ambicioso, mas na implementação teve pouca mão de obra qualificada para instruir o plano.

4. O QUADRO ADMINISTRATIVO-URBANÍSTICO DE ANGOLA

O quadro urbanístico de Angola é um dos mais caóticos entre os países do continente africano.

Perto de 57% da população angolana, correspondente a mais de oito milhões de pessoas, vivem nas cidades, de acordo com um estudo realizado pelo Fundo das Nações Unidas para a População. Porém este crescimento ainda tende a acelerar nos próximos anos⁵⁹.

Tal como deixamos explícito em capítulos anteriores, o crescimento urbano intensivo e generalizado registrado desde a independência até aos dias de hoje, se deve principalmente pela guerra que afetou as áreas rurais e cidades pequenas forçando a população a refugiar-se em cidades grandes sendo que estas proporcionavam maior segurança. Porém, este remanejamento da população agravou o quadro urbano provocando drásticas transformações sócio-econômicas e urbanísticas sobretudo em cidades como Luanda onde se registrou maior concentração urbana.

Estima-se que mais de 75% da população que vive na capital de Angola, cidade com mais de 4 milhões de habitantes, vive em assentamentos informais, a maior parte da população não tem título de propriedade ou de domínio por isso não estão seguras da posse sobre a parcela de terra e de suas casas.

Pesquisas feitas pela Anistia Internacional e pela Human Rights Watch, em 2008, revelam ainda que essa população que vive na informalidade em geral tem sua habitação em estado insalubre, quer dizer: vivem em casas inadequadas e superlotadas, sem acesso a serviços básicos, como água potável, saneamento e infra-estruturas básicas. Relatos mostram ainda que essa população paga a

⁵⁹ É importante lembrar também que no geral a África é o continente menos urbanizado do mundo, com apenas 40% da população vivendo em cidades e vilas. Cerca de 62 por cento da população da África. Porém esse crescimento que se prevê que deva aumentar rapidamente é preocupante sobretudo para os Países da África subsariana que vive em assentamentos informais, nomeadamente na Etiópia, em Angola, na República Centro-Africana, no Chade, na Guiné-Bissau, em Madagáscar, Moçambique, Níger, Serra Leoa e Sudão, todos países onde este tipo de assentamento equivale a falta de saneamento, falta de água potável e falta de espaço. Porém Mais detalhes pesquisar em ⁵⁹ <http://www.africatodayonline.com/pt/noticia/3064/angola-em-plena-era-urbana/>, texto pesquisado em 26/06/2009;

fornecedores de água privadas até 15-20 vezes mais do que aqueles que vivem em situação privilegiada⁶⁰.

Nestas cidades a população imigrante constrói suas casas em regiões periféricas e os musseques somando-se em número quase incontável. Mas sem obedecer a quaisquer padrões ou regras urbanísticos. Nos centros das cidades, os vazios urbanos são objetos de especulação e uma vez verticalizados, os apartamentos são vendidos a preços estratosféricos que só gente endinheirada pode comprar. Não é sem razão que a taxa de especulação do mercado imobiliário em Angola é um dos mais altos do mundo.

Mas não é só isso, a prestação dos direitos sociais pelo governo angolano é um assunto deprimente porque muito desigual. O Secretário-Geral das Nações Unidas em Angola revelou em 2005 que 68% dos Angolanos vivem abaixo do nível de pobreza, dos quais 28% classificados como vivendo em extrema pobreza.⁶¹

Na maior parte das cidades angolanas há ineficiência de tudo, de ambiente saudável, luz, água potável, sistema de drenagem e saneamento básico.

A urbanização da pobreza é a maior culpada pelas assimetrias urbanas e faz dessas cidades modelo de insalubridade.

O acesso aos serviços prestacionais básicos do Estado é um dos mais baixos do mundo. Aliás, muitas vezes, a ação do Poder Público em relação a estes casos, tem sido dramático. De um lado se mostra impotente em resolver tensões entre classes quanto ao processo de acumulação de riqueza e as contradições sociais. Do outro lado, ao invés de resolvê-los os agrava. É o caso, por exemplo, das demolições e os despejos forçados realizados pelo poder público para possibilitar projetos de desenvolvimento urbano, incluindo projetos para moradias de luxo para um grupo privilegiado de pessoas.⁶²

⁶⁰ Relatório das Nações Unidas para África, 2005. disponível no site: <http://www.hlm.org/english/violation2.asp.texto> pesquisado em 18/07/2009.

⁶¹ [http://www.undg.org/archive_docs/8389-Angola_PQNUAD_2005-2008_-_Portugu s - _Angola_UNDAF_Portuguese.pdf.Texto](http://www.undg.org/archive_docs/8389-Angola_PQNUAD_2005-2008_-_Portugu_s_-_Angola_UNDAF_Portuguese.pdf.Texto) pesquisado em 19/07/2009.

⁶² Um exemplo típico do gravame deste problema fundiário urbano pelo Estado poder ser apreendido da simples constatação dos fatos ocorridos em Angola. Em 2006 a COHRE (CENTRO PARA A DEFESA DO DIREITO A HABITAÇÃO E CONTRA DESPEJOS) ONG escreveu para o Presidente angolano retratando uma série de despejos ocorridos na capital que teriam sido feitos à margem da lei. Uma da operação do

Portanto, esta realidade constrange-nos a admitir que o urbanismo é sem dúvida, o tema que deve preocupar toda a sociedade acadêmica. Penso que a organização das cidades é um dos assuntos urgentes que merece nossa atenção e estudo. Por isso nossa análise sobre o direito à cidade e, mais precisamente, direito à uma cidade sustentável que proporcione à população direitos à uma habitação adequada, água, saneamento básico, serviços de saúde e educação de forma não discriminatória. Um direito à cidade harmoniosa onde todos podem sentir-se dignos, protegidos e seguros do alvedrio do poder público.

4.1 A Constituição de 1992;

A Lei Constitucional de Angola introduz pródigas inovações na tessitura da sociedade angolana no que diz respeito à escolha dos princípios democráticos, como por exemplo, o *princípio do livre mercado* e da *propriedade privada*, a eleição e consagração do princípio da *dignidade da pessoa humana*, como fundamento da Carta Suprema, ainda a receptividade do *pluralismo político* com inauguração do Multipartidarismo e adoção dos direitos e *liberdades fundamentais do homem*. A Constituição passou a admitir assim, os direitos de defesa ou omissão, como pertencentes ao rol dos direitos fundamentais. Tal como se pode extrair do artigo 1º da Constituição epigrafada.

Governo realizada a 12 de Dezembro do mesmo ano custou à habitação de 628 famílias em 6 bairros de Luanda. Outras situações dramáticas de constantes despejos e as “decisões trágicas” da Administração Pública ao lidar com o problema aconteceu em 29 de Novembro de 2005 envolvendo fiscais da administração do Estado, apoiados por efectivos da companhia de segurança Visgo. Esta ação resultou na demolição de dezenas habitações.

Cfr. <http://www.voanews.com/portuguese/archive/200604/20060413voa2.cfm?moddate=2006-04-13>; Recentemente, a amnistia internacional documentou os despejos de mais de 10.000,00 famílias de 2001 á 2007, para mais detalhes ver: Angola vidas em Ruínas – As expulsões Forçadas Continuam em Massa em Luanda – Uma Chamada para uma política de Habitação baseada nos Direitos Humanos assim como outros documentos em <http://www.amnesty.org/en/region/africa/southern-africa/angola>. ver também as pesquisas Globais 9 e 10 do Centro pelo Direito a Habitação contra Despejos forçados. Despejos Forçados: violações de Direitos Humanos que incluem detalhes , sobre despejos forçados em Luanda desde 2001 a 2006. A coligação Internacional do Habitat, registrou despejos de 37. 874, pessoas nos últimos sete anos. Para detalhes ver banco de dados do HLRN em <http://www.hlm.org/english/violation2.asp>.

Todavia, na prática, as garantias constitucionais consignadas nesta Carta Magna não passavam de normas jurídicas escritas no papel cuja eficácia e efetividade fadadas ao fracasso.

Este relapso da ordem jurídica na regulação da sociedade angolana não se deveu só pela balbúrdia político-militar causada pelo enfrentamento bélico dos dois exércitos, após os acordos de Bicesse⁶³. Mas, o contexto em que se inseria o legislador constitucional era tão conturbado que não proporcionaram ao legislador momentos de tranqüilidade para se sentar à mesa ou à “sombra da laranjeira” puder refletir e pensar com devida calma na melhor base a partir do qual ergueria sua Carta Fundamental.

Vejamos então que pressupostos antecederam o legislador de 1992:

4.1.1 Pressupostos Históricos e Políticos

A independência formalmente anunciada em 1975, descende de inúmeras lutas feitas de momento de florescimentos e de decadência assim como se faz qualquer história.

Todavia, com a independência, Angola assume as rédeas do poder político e se firma diante das nações, como o mais novo Estado soberano, requerendo deste modo o seu reconhecimento.

A maior parte das nações do mundo reconhece⁶⁴ e em 1976, com o Tratado de Cooperação com a URSS, Angola se torna principal aliado da União Soviética em África, introduzindo deste modo o regime monopartidário e opção da

⁶³ A realização dos impropriamente chamados **Acordos de Bicesse** foi promovida por Durão Barroso enquanto Secretário de estado dos Assuntos Externos e Cooperação de Portugal em 1990. Esse acordo assinado no Estoril, mais concretamente na Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril por José Eduardo dos Santos e Jonas Savimbi, em Maio de 1991 estipulou que seriam realizadas as primeiras eleições livres e democráticas em Angola, supervisionadas pelas Nações Unidas, assim como todas as forças beligerantes seriam integradas nas Forças Armadas Angolanas. Estes Acordos permitiram um armistício temporário na Guerra Civil de Angola entre MPLA e a UNITA.

⁶⁴ MENEZES, Solival Silva e. Mamma Angola sociedade e economia de um país nascente. São Paulo: FAPESP, 2000, p. 191.

via socialista do desenvolvimento proclamando assim a República Popular de Angola.

Em 1979, Agostinho Neto, primeiro presidente morre e é substituído por José Eduardo dos Santos. A escolha se deu em uma reunião do partido dirigente do MPLA-PT após três dias do sepultamento do ex-presidente.

Em 1980 Angola recebe mais de 350 mil soldados cubanos para ajudar no combate à guerrilha no sul de Angola por causa dos ataques cada vez mais intensos levados a cabo pela UNITA ajudado pelas tropas sul-africanas.

Em 1986 Jonas Savimbi (líder da UNITA), visita EUA e recebe promessas de ajuda econômica e militar pelo então presidente Ronald Reagan. Um ano depois, o governo americano decide apoiar financeira e logisticamente este partido com o montante de US\$ 40 milhões anuais⁶⁵, o que acirrou ainda mais os confrontos armados.

Em 1989 começa embora com resultado fracassado a primeira tentativa de acordo de Paz realizadas em Luanda por ocasião de uma cimeira de 8 chefes de Estados africanos. E em 1990, outra tentativa de negociação fracassa novamente. Todavia, em 1991, o MPLA e UNITA chegam a assinar um acordo de paz de Bicesse, em 31° de Maio. O conteúdo do acordo, porém, não foi divulgado. Contudo, ficou claro depois que um dos termos do acordo era de marcar as eleições para 1992 e também da retirada do último contingente de soldados cubanos.

Este acordo impeliu o presidente angolano no mesmo ano a promulgar a emenda Constitucional que institui **multipartidarismo**, através da LEI 12/91, lançando assim as bases dos direitos e garantais fundamentais e a consagração constitucional do sistema de economia de mercado. Em 1992 é promulgada a LEI CONSTITUCIONA DA REPÚBLICA DE ANGOLA. No mesmo ano são realizadas as primeiras eleições gerais livres, isso em 29 e 30 de setembro. O MPLA obtém a maioria das cadeiras do Parlamento. No pleito presidencial, Dos Santos lidera a votação (49, 57% dos votos), não suficiente para ganhar no primeiro turno. Jonas Savimbi, que ficou com 40%⁰⁷ dos votos, diz que houve fraude⁶⁶. E continua a guerra.

⁶⁵ ALLAIN, Clara. Entenda a Situação de Angola. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 Nov. 1992.

⁶⁶ ABRANTES, José Mena (Org.). Angola em Paz: novos desafios. Luanda: Edições Maianga, 2005, 37.

Foi neste clima bastante conturbado que foi promulgada a lei constitucional. Mas, não foi só este panorama político social determinante que fez com que o legislador constitucional tivesse que fazer escolhas políticas e jurídicas para a construção da primeira Carta democrática. Houveram outras como, a que vamos chamar de:

4.1.2. Pressupostos Sócio-econômicos

A situação econômica do país após independência era impraticável. Por várias razões: primeiro, porque a herança deixada pela espécie de colonialismo português não construiu mão de obra qualificada para sustentá-la. Como dissemos atrás, após a independência de Angola, 80% do povo era analfabeto e os intelectuais migravam para outros países.

Segundo, porque Angola tinha sido deixada na condição de país dependente de outras nações imperialistas e de seus capitais, dominado principalmente pelos EUA⁶⁷.

Angola era um dos maiores produtores de Petróleo. Mas, a exploração e venda do petróleo estava nas mãos das companhias petrolíferas Americanas, francesas e brasileiras (PETROBRÁS). Estas empresas enfraqueceram o gerenciamento da economia centralmente planejada, justamente por causa da dependência perversa destas multinacionais. O que forçou o governo a construção do “socialismo angolano”⁶⁸ que de uma lado adotou um enclave

⁶⁷MENESES. Solival Silva e. *Op. cit.*, p. 191.

⁶⁸ O socialismo angolano segundo MENESES. Solival Silva, na obra citada era um socialismo *sui generis*. Ou seja, a base da economia angolana dependia principalmente de receitas auferidas da exploração Petrolífera cuja produção, controle e regulação eram americanos e europeus, grupos empresariais totalmente capitalistas. Mas, por outro lado, considerando o fato de o governo angolano optar pela economia planejada no sistema socialista por influência da RUSSIA, seria contrasenso manter essas empresas essencialmente capitalistas no seu território. Pois bem, a situação não se afigura tão simples. Pois, essa era a única solução que restou para os líderes angolanos. Senão vejamos: se o governo optasse pelo desmonte das instalações multinacionais, isso por si só, ia exigir uma substituição pelos soviéticos com quem Angola mantinha largos laços de cooperação. Apesar dos soviéticos terem experiência considerável na produção do petróleo, não estariam interessados a investir altos custos de dinheiro, além de que o tempo de trabalho que devia ser gasto levaria irremediavelmente ao colapso econômico de Angola. Ora, diante do dilema o governo tinha de orientar suas preferências a uma solução menos gravosa que era obviamente optar por um lado em aceitar essas multinacionais capitalistas e estabelecer com elas novos acordos milionários, mediante suas

socialista para sustentar a sua economia por intermédio do Estado português que era seu gestor e de outro sustentou o socialismo por influencia soviética. O país perde na guerra mais de 500 mil mortos e US\$ 20 bilhões em danos materiais em 16 anos (1975-1991). Só neste período Angola contava com mais de 7 milhões de pessoas refugiadas; sem contar com o fato de que Angola ocupa apenas o 160^a no IDH⁶⁹.

Existem vários outros fatores que por economia de tempo e de papel não poderão ser aqui expostos, porém, muito resumidamente importa salientar que no **Contexto das Relações Internacionais**, Angola pós independência vivia momentos de reconhecimento como novo Estado. Deste modo firmou cooperação com os países socialistas com quem estava afinada ideologicamente, uma cooperação que era, aliás, essencial porque assim permitiu se organizar.

Contudo, Angola estava abandonado por Portugal (que vivia sua crise econômica e política interna) e pelos EUA que se recusaram a reconhecer a independência do país devido à presença de 25 mil soldados cubanos que combatiam em Angola e a amizade cada vez próxima de Neto com Fidel de Castro e com o governo RUSSO. Entretanto, a presença americana no interior do território era desmontável, pelo menos na exploração do petróleo angolano.

Mesmo assim, alinhado com a porção “socialista” do mundo dividido de então, Angola posicionara-se de um dos lados do movimento da Guerra Fria.

Foi por todos esses fatores combinados que marcaram a época do Constituinte de 1992.

Assim se pode compreender a timidez do Constituinte em afirmar direitos e garantias fundamentais e também a passividade do povo que tinha que se contentar com o pouco ou muito do que estava aí amealhado. Mas algo é certo: os angolanos tinham uma grande tarefa que é de assimilar os valores que a cultura democrática impunha no meio de uma guerra que não cessava mais.

companhias instaladas em Cabinda e Soio, aceitando os acordos “pré-independência”. Podendo contar com um expressivo montante de recursos que lhe eram tão necessários e de outro, sustentar junto com seus aliados os ideais socialistas. É a essa situação de convivência dos dois sistemas que Solival chama de Socialismo angolano.

⁶⁹ O índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU mede o desenvolvimento do país com base na expectativa de vida, no nível educacional e na renda “per capita”. O Canadá lidera a lista e o Brasil está na 79^a posição.

De todo modo, saiu do forno a nova Carta Constitucional, aprovada pela Lei n.º 23 em 16 de Setembro de 1992.

Pese o tumulto narrado no qual nasce a Constituição, este documento não deixou de ter um significado profuso no ideário libertário do povo angolano, além de se inserir na ordem jurídica angolana como um marco histórico e uma obra fundamental.

Em relação à ordem urbana que é o tema em análise neste trabalho, a nova Constituição quase que não lançou bases para política urbana. O legislador constitucional simplesmente se silencia deixando que o legislador infra constitucional tratasse de enfrentar o problema.

Pese a Constituição de Angola não apresentar um quadro normativo completo sobre direitos sociais, económicos e culturais em toda a sua abrangência, o Constituinte de 1992, põe á salvo, no seu artigo art.15º, o seguinte:

A República de Angola respeita e aplica os princípios da Carta da Organização das Nações Unidas, da Carta da Organização de Unidade Africana, do Movimento dos Países Não Alinhados, e estabelecerá relações de amizade e cooperação com todos os Estados, na base dos princípios do respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, igualdade, não ingerência nos assuntos internos de cada país e reciprocidade de vantagens.

Dista daí que Angola como Estado parte na maior parte dos mais importantes pactos e em especial na Declaração dos Direitos Humanos de 1948 e outros documentos posteriores que tiveram base nesta Carta, assumiu j o compromisso de internalizá-los nacionalmente e mais do que isso de cumprir as obrigações nelas consignadas.

Mas, no campo do planeamento urbano, Angola ainda se vê de braços atados porque o País não tem experiência no planeamento das cidades. Isso porque herdou do período colonial uma reduzida prática administrativa de gestão urbanística, composta somente por alguns esboços de planos de ordenamento urbano, sem um quadro regulatório minimamente desenvolvido sobre o uso e a transformação do território. Parece contra-senso, mas, o Constituinte de 1992

reconhece o direito à qualidade de vida dos cidadãos angolanos ou pelo menos teve intenção de pôr a salvo o princípio da qualidade de vida que permeia o direito a moradia. Dá para perceber que com inclusão do artigo 24º, o legislador pensou na possibilidade de traçar paradigmas de ordenamento do território mirando na Função social da cidade ou na garantia do direito à cidade organizada, saudável que corresponda as condições mínimas para assegurar o bem estar da população angolana.

Esta lacuna regulatória e instrumental das cidades, veio a merecer tratativa especial, no plano infraconstitucional em 2004, primeiro com a Lei de Terras, Lei 9/2004, pela Lei 3/2004, a chamada Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo, e pelos decretos complementares promulgados pelo governo (REPTUR)⁷⁰ ao qual passaremos muito resumidamente a dissertar sobre elas. Mas antes, abriremos aqui um parêntese para dizer que estão em mesa neste ano, três projetos para futura Constituição de Angola. Mas nenhum de entre os três projetos se observa nações basilares relativos a política urbana. Isso é sinal de que não é desta vez que teremos a Constituição verdadeiramente cidadã.

Para ilustrar esta informação Vejamos a exibição dos índices dos três projetos de constituição:

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL
PROJECTO A⁷¹
(SISTEMA PRESIDENCIALISTA)**

ÍNDICE

PARTE I – PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

PARTE II – DIREITOS E DEVERES FUNDAMENTAIS

TÍTULO I – PRINCÍPIOS GERAIS

CAPÍTULO I – Direitos, liberdades e garantias pessoais

**CAPÍTULO II – Direitos, liberdades e garantias do
exercício do poder político**

**CAPÍTULO III – Direitos. Liberdades e garantias dos
trabalhadores**

⁷⁰ O Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais (REPTUR), foi criado pelo Decreto n.º 2/06 de 23 de Janeiro de 2006, e se destina a regulamentação dos procedimentos inerentes à elaboração, aprovação e ratificação dos planos territoriais, urbanísticos e rurais;

⁷¹ <http://www.comissaoconstitucional.ao/pdfs/projectoa-sistemapresidencialista.pdf>, acesso em 02/11/1009;

TÍTULO II – DIREITOS E DEVERES ECONÓMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS
CAPÍTULO I – Direitos e deveres económicos
CAPÍTULO II – Direitos e deveres sociais
CAPÍTULO III – Direitos e deveres culturais
PARTE III – ORGANIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO
TÍTULO I – PRINCÍPIOS GERAIS
CAPÍTULO I – Sobre o exercício do poder político
CAPÍTULO II – Sobre o direito eleitoral
CAPÍTULO III – Sobre a organização político-administrativa
TÍTULO II – PODER EXECUTIVO, PR E VICE-PR
CAPÍTULO I – Estatuto e eleição
CAPÍTULO II – Competências
CAPÍTULO III – Conselho de Estado
CAPÍTULO IV – Conselho de Defesa Nacional
TÍTULO III – PODER LEGISLATIVO, ASSEMBLEIA NACIONAL
CAPÍTULO I – Estatuto e eleição
CAPÍTULO II – Competências
CAPÍTULO III – Organização e funcionamento
TÍTULO IV – ORGANIZAÇÃO DO PODER JUDICIAL
CAPÍTULO I – Princípios gerais
CAPÍTULO II – Organização dos tribunais
Secção I – Supremo Tribunal de Justiça
Secção II – Tribunal Constitucional
Secção III – Supremo Tribunal Eleitoral
Secção IV – Tribunais Administrativos e Fiscais
Secção V – Tribunal de Família
Secção VI – Tribunais Militares
CAPÍTULO III – Conselho Nacional de Justiça
CAPÍTULO IV – Ministério Público
CAPÍTULO V – Advocacia Geral da República
CAPÍTULO VI – Advocacia Pública dos Cidadãos
TÍTULO V – ENTIDADES AUTÓNOMAS
TÍTULO VI – ORGANIZAÇÃO DO PODER LOCAL
CAPÍTULO I – Autarquias
CAPÍTULO II – Comuna
CAPÍTULO III – Autoridades do poder tradicional
CAPÍTULO IV – Organização de moradores
TÍTULO VII – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
TÍTULO VIII – SEGURANÇA PÚBLICA
TÍTULO IX – FORÇAS ARMADAS
PARTE IV – ORGANIZAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA
TÍTULO I – PRINCÍPIOS GERAIS
TÍTULO II – SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL
TÍTULO III – SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL

TÍTULO IV – GESTÃO E FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTAL
CAPÍTULO I – Gestão orçamental
CAPÍTULO II – Tribunal de Contas
PARTE V – GARANTIA E REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO

Em relação ao Projeto B

PROJECTO B⁷²
(SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA)

ÍNDICE

Título I (Princípios Fundamentais)

Título II (Direitos Fundamentais)

Capítulo I (Princípios Gerais)

Capítulo II (Direitos, Liberdades e Garantias)

Capítulo III (Direitos Económicos, Sociais e Culturais)

Título III (Organização Económica, Tributária e Financeira)

Capítulo I (Domínio Económico e Social)

Capítulo II (Sistema Tributário e Financeiro)

Título IV (Organização do Poder Político)

Capítulo I (Presidente da República)

Capítulo II (Assembleia Nacional)

Capítulo III (Governo)

Título V (Administração da Justiça)

Capítulo I (Princípios Gerais)

Capítulo II (Tribunais)

Capítulo III (Procuradoria-Geral da República)

Capítulo IV (Instituições Essenciais à Justiça)

Título VI (Instituições Administrativas Independentes)

Título VII (Poder Local)

Capítulo I (Administração Local do Estado)

Capítulo II (Poder Local Autónomo)

Capítulo III (Autarquias Locais)

Capítulo IV (Instituições do Poder Tradicional)

Título VIII (Defesa Nacional)

Título IX (Garantia e Controlo da Constitucionalidade)

Capítulo I (Fiscalização da Constitucionalidade)

Capítulo II (Revisão Constitucional)

Título X (Disposições Finais e Transitórias)

E em relação ao projeto C, temos:

⁷² <http://www.comissaoconstitucional.ao/pdfs/projectob-sistema-semipresidencialista.pdf>, acesso em 02/11/2009.

**COMISSÃO CONSTITUCIONAL
PROJECTO “ C ”⁷³
SISTEMA
PRESIDENCIALISTA-PARLAMENTAR**

ÍNDICE DO PROJECTO DE CONSTITUIÇÃO “ C ”
PARTE I – **PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**
PARTE II – DIREITOS E DEVERES FUNDAMENTAIS
TÍTULO I – PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS
TÍTULO II – DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS FUNDAMENTAIS
CAPÍTULO I – DIREITOS E LIBERDADES INDIVIDUAIS E COLECTIVOS
CAPÍTULO II – GARANTIA DOS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS
CAPÍTULO III – DIREITOS E DEVERES ECONÓMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS
PARTE III – **ORGANIZAÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL**
TÍTULO II – ORGANIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA
TÍTULO III – **PODER EXECUTIVO**
CAPÍTULO I – **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
CAPÍTULO II – MANDATO, POSSE E SUBSTITUIÇÃO
CAPÍTULO III – COMPETÊNCIAS
CAPÍTULO IV – VACATURA E RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA
TÍTULO III – **PODER LEGISLATIVO**
CAPÍTULO I – DEFINIÇÃO, COMPOSIÇÃO E ELEIÇÃO
CAPÍTULO II – ESTATUTO DOS DEPUTADOS À ASSEMBLEIA NACIONAL
CAPÍTULO III – ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO
CAPÍTULO IV – COMPETÊNCIAS
TÍTULO V – **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
TÍTULO VI – PODER LOCAL
CAPÍTULO I – PRINCÍPIOS GERAIS
CAPÍTULO II – AUTARQUIAS LOCAIS
CAPÍTULO III – INSTITUIÇÕES DO PODER TRADICIONAL
PARTE V – **PODER JUDICIAL**
CAPÍTULO I – PRINCÍPIOS GERAIS
CAPÍTULO II – TRIBUNAIS
CAPÍTULO III – PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CAPÍTULO IV – **INSTITUIÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA**
PARTE VII – GARANTIA E CONTROLO DA CONSTITUCIONALIDADE

⁷³ <http://www.comissaoconstitucional.ao/pdfs/projectoc-sistema-presidencialista-parlamentar.pdf>, acesso em 02/11/2009.

4.2. A Divisão Administrativa do Território Angolano

O território nacional, da República⁷⁴ de Angola, como Constituição a denomina, está dividido em Províncias, Municípios, Comunas e Bairros ou Povoações (CR, art. 55º). Por sua vez a Constituição diz no artigo 5º, diz:

“A República de Angola é um Estado unitário e indivisível, cujo território, inviolável e inalienável, é definido pelos atuais limites geográficos de Angola, sendo combatida energicamente qualquer tentativa separatista de desmembramento do seu território”⁷⁵

Este dispositivo da Constituição indica que a forma de Estado (Nação) é unitária; e a forma de governo, é uma República;

Outras divisões administrativas e urbanísticas existem, embora não cogitadas pela Constituição da República, tais como comunas, cidades, vilas, bairros zonas e regiões, visando sempre uma melhor distribuição dos serviços públicos. Porém a Constituição (artigo 54, d), diz que a autonomia dos órgãos do Estado organizam-se e funcionam respeitando-se os princípios: 1. Que os membros dos órgãos representativos sejam eleitos nos termos da respectiva Lei Eleitoral; 2. Que os órgãos do Estado submetem-se à lei, à qual devem obediência. E outros princípios que dizem respeito à separação e interdependência de funções de órgãos de soberania; a autonomia local; a descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da unidade de ação governativa e administrativa; os titulares de cargos públicos respondem civil e criminalmente pelas ações e omissões que praticarem no exercício das suas funções, nos termos da lei; as deliberações dos órgãos colegiais são tomadas de harmonia com os princípios da livre discussão e crítica e da aceitação da vontade da maioria.

⁷⁴ Por República, segundo as lições de Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro), significa, forma de Governo caracterizada pela temporariedade das funções políticas e pela responsabilidade dos governantes, diversamente da Monarquia, em que o soberano é vitalício e irresponsabilizável.

⁷⁵ Lei Constitucional da República de Angola. Coleção Legislativa, Vol. 1, Porto Editora, 2005.

Como se vê, a Constituição reconhece a autonomia local como um princípio apenas, mas não dá concretamente nenhuma prerrogativa política às provinciais e aos Municípios para se auto-organizarem administrativamente, nem para administração dos seus interesses locais. Portanto não se sabe ao certo de onde parte esta autonomia e qual é o seu limite. Até porque Angola já tem sido alvo de várias críticas pela comunidade internacional e uma das críticas principais é a de ter seu sistema de governo bastante centralizado no órgão do Governo Central (Presidente e Conselho de Ministros). A respeito desse assunto vale dizer que há aqui um campo árduo para se refletir a cerca das técnicas de descentralização e desconcentração das Administrações públicas angolanas.

4.3 A Lei de Terras de Angola – Lei 9/04 de 2004

A lei de Terras de Angola é um instrumento normativo valioso diante do cenário de crise urbana e também dos conflitos envolvendo o acesso à terra. É um instrumento por meio da qual todos angolanos esperavam que fosse dar algumas soluções práticas quanto ao processo de apropriação e uso dos solos urbanos e rurais. Mas, considerando os despejos e deslocamentos forçados e a violação de direitos humanos levados a cabo pelo Poder Público, tal como delineamos acima e que vêm se tornando fatos corriqueiros no cenário angolano, dá para concluir que os textos de lei não estão exercendo sua função.

O Estatuto de Terras de Angola se propõe a cumprir o imperativo constitucional do artigo 12, número 3 da Constituição que vem dar a terra múltiplos usos, entre os quais e talvez prioritariamente a função de abrigo ou habitação a população residente no território o que implica um adequado regime urbanístico⁷⁶ Mas, sua força jurídico-normativa é uma questão que deve merecer a atenção de todos.

⁷⁶ Diz o Segundo parágrafo do preâmbulo da Lei de Terras de Angola. Lei n°9/04 de Novembro da 2004.

4.3.1 Objeto da Lei

A lei traça as bases gerais do regime jurídico das terras integradas na propriedade originária do Estado. Ou seja, a lei quer dizer que a terra é propriedade originária do Estado e deve cumprir primordialmente seus fins sociais entre os quais o destino de aproveitamento urbano e rural.

O Estado pode decidir se concede ou não concede direitos fundiários a pessoas singulares e coletivas, seja de direito público quanto privado, isso dependendo do regime jurídico que o Estado atribui à terra a ser objeto de concessões.

A propriedade fundiária pode pertencer ao domínio público ou privado, tal como dispõe a lei. A diferença básica entre um domínio e outro, previsto no artigo 5º, pode ser resumida nos seguintes moldes: no do domínio público o Estado ou as autarquias locais exercem o direito sobre bens fundiários de forma exclusiva e por isso diz que são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis. Ou seja, são bens que o Estado utiliza para persecução dos seus fins, usando inclusive o recurso do *ius imperium* para dar o seu fim público, tal como dispõe os artigos 9º, número 2 e 12º da Lei de Terras. E pertencem ao domínio privado aqueles terrenos que mesmo sendo de titularidade originária do Estado são concedíveis tanto para pessoas singulares de nacionalidade angolana quanto às pessoas de nacionalidade estrangeira. Isso inclui pessoas físicas ou coletivas.

4.3.2 Modos de Aquisição da Propriedade Fundiária:

A lei prevê variadas formas de aquisição da propriedade fundiária:

Pode ser por uso ou costume, formas previstas no artigo 9º. Existem modos previstos por transmissão do direito de propriedade ou por concessão, formas previstas nos artigos 10º, número 4 e 50º e ainda existem outros modos de aquisição regulados pelo Código Civil angolano, partir dos artigos 1491, 1501º, que não se contrariem com a Lei de Terras.

4.3.3 Causas de extinção da Propriedade Fundiária

A lei prevê também diversas formas de extinção do direito de propriedade fundiária. A principal forma, porém, é aquela já citada acima, a expropriação por utilidade pública, tal como dispõe o artigo 12º, número 3. da Lei de Terras ao dizer que: a expropriação extingue os direitos fundiários constituídos sobre os terrenos e determina a sua transferência definitiva para o patrimônio do Estado ou das autarquias locais, cabendo a estes últimos pagar ao titular dos direitos extintos uma justa indenização, embora não disponha nada sobre a forma de ressarcimento do dano causado. Esta é uma das questões que a lei não dá resposta. Além dessa a lei prevê no artigo 63º outros modos de extinção do direito sobre os bens fundiários. Tais formas são:

a) o decurso do prazo, sendo constituídos por certo tempo, se o contrato de concessão não for renovado;

b) pelo não exercício ou pela inobservância dos índices de aproveitamento útil e efetivo durante três anos consecutivos ou seis anos interpolados, qualquer que seja o motivo;

c) o aproveitamento do terreno ao fim diverso daquele a que a lei faz destinação pode também ensejar o fim da propriedade fundiária;

d) o exercício do direito fundiário em contravenção do disposto no artigo 18.0;

e) pela expropriação por utilidade pública;

f) e desaparecimento ou não utilização do terreno.

4.3.4 Relação com a Lei do Ordenamento do Território – Lei 3/04:

Tal como deixamos mencionados na seção anterior, existem vários pontos de interseção entre as duas leis. E a principal convergência dos dois diplomas normativos diz respeito a função ou finalidades. Isto é; de dar à terra seus legítimos fins sociais: aproveitamento rural e urbanísticos.

Assim, todas as formas acima delineadas sobre a constituição, transmissão de direitos fundiários regem-se pela combinação das normas constantes no Estatuto de Terras e aquelas constantes na Lei do Ordenamento do Território e de planejamento urbanístico, tal como bem expressa a redação do artigo 15º do Estatuto de Terras.

Por outro lado, a Lei de terras ao fazer a classificação dos terrenos e dos direitos fundiários sobre terras, faz-lo tendo em conta dois aspetos básicos: sua localização e sua finalidade ou função. Assim o terreno é urbano quando o prédio rústico está situado na área delimitada por um foral ou na área delimitada de um aglomerado urbano e que se destine a fins de edificação urbana, é o que dispõe o artigo 19, número 4.

Em relação aos terrenos urbanos há que ser feita ainda a distinção que a própria lei faz, em terrenos de construção e terrenos urbanizáveis. A diferença entre as duas categorias está no fato de que os terrenos de construção são aqueles abrangidos por uma operação de loteamento devidamente aprovada se destinem à construção de edifício, observando sempre a licença de construir emitida pela autoridade competente. E os terrenos urbanizáveis são aqueles que embora se situem no perímetro urbano haja sido reservado no plano urbanístico ou plano equivalente, como reserva urbana de expansão. É esse o regramento que consta no artigo 21, número 4 da lei. A lei faz ainda outras classificações sobre os terrenos, em terrenos viários, aqueles terrenos destinados a obras públicas de estrada, abastecimento de água e de eletricidade. E ainda em terrenos reservados aqueles destinados para a proteção do meio ambiente, para

preservação de locais históricos promoção do povoamento ou repovoamento, artigo 27.

4.4 A LEI DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO

A Lei nº3/04 de 25 de Junho de 2004, mais conhecida como a Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo de Angola, constitui um dos maiores avanços legislativos concretizados nos últimos anos.

A Assembléia legislativa angolana apresentou a regulação do que constitui o sistema de gestão integrada do território nacional e impõe, de acordo com os termos das disposições combinadas das alíneas *a)* e *b)* do nº 2 do artigo 68, 112º e 113º, ambos da Lei Constitucional, a criação da sua regulamentação por atos normativos regulamentares governamentais. É neste prisma que surge o Regulamento Geral dos Planos Territoriais Urbanísticos e Rurais (REPTUR) e demais instrumentos de gestão urbana que no fundo fazem o detalhamento da Lei do ordenamento sem, no entanto acrescer substancialmente direitos ou deveres.

Como já nos referimos em epígrafe, Angola tende a se tornar essencialmente urbano, considerando o rápido crescimento da população urbana cujo índice se situa acima dos 57%, de modo que se torna urgente elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território com vista ao atendimento do direito à cidade e ao desenvolvimento econômico e social da população.

Em outro ângulo, as cidades concentram como dissemos maior parte dos problemas mais difíceis dos angolanos. O Poder Público de todos os níveis não tem conseguido intervir na questão urbana com eficiência necessária, por isso a razão do Regulamento Geral e a criação de órgão interministerial e uma série de órgãos⁷⁷ especificamente orientados para dar maior concreção dos planos urbanísticos.

⁷⁷ 1. A orgânica do ordenamento do território e do urbanismo abrange os seguintes órgãos:

a) Órgãos políticos;

b) Órgãos técnicos;

c) Órgãos participativos.

2. São órgãos políticos do ordenamento do território e do urbanismo:

- a) A Assembléa Nacional;
- b) O Governo;
- c) A Comissão Interministerial do Ordenamento do Território e do Urbanismo como órgão auxiliar do Governo.

3. São órgãos técnicos de ordenamento do território:

- a) *A nível central*: órgão técnico central e órgãos setoriais;
- b) *A nível provincial*: órgãos técnicos provinciais;
- c) *A nível local*: órgãos técnicos municipais.

4. São órgãos participativos do ordenamento do território:

- a) *A nível central*: Comissão Consultiva Nacional do Ordenamento do Território e do Urbanismo que integra representantes dos Ministérios cuja ação tem impacto no território, das autarquias locais e do Conselho Nacional de Concertação Social, nos termos a regulamentar;
- b) *a nível provincial*: Comissões Consultivas Provinciais de Ordenamento do Território e do Urbanismo cuja composição deve refletir a composição da comissão consultiva nacional de ordenamento do território e do urbanismo, nos termos a regulamentar.

6. Enquanto não for possível implantar em todas as províncias e municípios a estrutura típica dos órgãos técnicos prevista nos números anteriores, por carência de recursos humanos e técnicos, cada província ou município pode solicitar ao órgão técnico central o apoio técnico e consultivo necessário para a elaboração e execução dos respectivos planos territoriais podendo o Governo criar e regulamentar por decreto uma orgânica transitória mais expedita e compatível com o nível de recursos técnicos localmente existentes.

ARTIGO 44.º

(Competência da Assembléa Nacional)

Em matéria do processo de planeamento compete à Assembléa Nacional:

- a) Aprovar a lei das principais opções do ordenamento do território e do urbanismo;
- b) Aprovar a lei das principais opções estratégicas económicas que, em termos do seu impacto territorial, deve refletir as principais opções do ordenamento do território e do urbanismo;
- c) Apreciar os relatórios de execução anuais e finais dos planos territoriais de âmbito nacional.

ARTIGO 45.º

(Competência do Governo)

No âmbito do processo de elaboração e execução do planeamento territorial, compete ao Governo:

- a) Elaborar a proposta de lei das principais opções do ordenamento do território e do urbanismo e submetê-la à aprovação da Assembléa Nacional;
- b) Promover e aprovar, os planos provinciais e setoriais de ordenamento do território e do urbanismo elaborados nos termos das normas sobre processo;
- c) Coordenar a execução das principais opções do ordenamento do território nacional e dos princípios e normas legais aplicáveis;
- d) Elaborar os relatórios da execução das principais opções de ordenamento do território e do urbanismo e dos planos regionais e setoriais de ordenamento do território e do urbanismo e submetê-los à apreciação da Assembléa Nacional.

ARTIGO 46.º

(Comissão Interministerial do Ordenamento do Território e do Urbanismo)

1. A Comissão Interministerial do Ordenamento do Território e do Urbanismo é integrada pelos seguintes Ministros:

- a) Ministro que tenha a seu cargo o ordenamento do território e o urbanismo, que a preside;
- b) Ministro que tenha a seu cargo o planeamento económico;
- c) Ministro que tenha a seu cargo as obras públicas;
- d) Ministro que tenha a seu cargo o desenvolvimento rural e agrícola;
- e) Ministro que tenha a seu cargo os transportes;
- f) Ministro que tenha a seu cargo a geologia e minas;
- g) Ministro que tenha a seu cargo os petróleos;
- h) Ministro que tenha a seu cargo a energia e águas;
- i) Ministro que tenha a seu cargo a hotelaria e turismo;

j) Ministro que tenha a seu cargo a administração do território.

2. Podem integrar a referida Comissão outros membros do Governo em razão da especificidade das matérias dos planos territoriais e setoriais do ordenamento do território e do urbanismo.

3. A composição da Comissão Interministerial do Ordenamento do Território e do Urbanismo é fixada por resolução do Conselho de Ministros.

4. Compete ao Governo aprovar o regimento de funcionamento da Comissão interministerial do Ordenamento do Território e do Urbanismo,

ARTIGO 47.º

(Órgão técnico central do ordenamento do território e do urbanismo)

Ao órgão técnico central do ordenamento do território e urbanismo sob a superintendência do Ministério que tenha a seu cargo o ordenamento territorial, compete:

a) Colher, analisar e processar dados e informações relevantes para o processo de ordenamento do território nacional, organizando e gerindo o respectivo banco de dados;

b) Preparar os cenários possíveis de evolução da ocupação e uso do espaço territorial, com vista à elaboração das principais opções estratégicas de ordenamento do território nacional;

c) Supervisionar o processo de elaboração dos diversos instrumentos de ordenamento territorial;

d) Elaborar proposta das principais opções do ordenamento do território nacional;

e) Preparar as metodologias de abordagem da atualidade econômica e social e a sua difusão em colaboração com os restantes órgãos do sistema de planeamento;

f) Prestar apoio técnico em matéria do ordenamento do território e de qualquer outro modo cooperar com os órgãos provinciais e municipais de planeamento económico e demais departamentos da Administração Pública nas suas competências específicas;

g) Assegurar a integração, coordenação ou compatibilização dos diversos instrumentos e fontes implicadas na elaboração e execução dos planos territoriais, nos termos da presente lei;

h) Prestar apoio técnico e consultivo e de qualquer outro modo cooperar com os órgãos provinciais e municipais de planeamento territorial podendo, em regime transitório substituí-los nas suas funções técnicas, através de unidades técnicas, suprindo as faltas e limitações locais em recursos técnicos e humanos, nos termos regulamentares;

i) As demais competências previstas na lei e diplomas regulamentares.

ARTIGO 48.º

(Órgãos setoriais)

Aos órgãos setoriais compete:

a) Elaborar estudos técnicos que, permitam a análise dos impactes territoriais de objetivos setoriais de desenvolvimento da ocupação inter-territorial, nos espaços respectivamente a eles adstritos;

b) Elaborar cenários de desenvolvimento dos respectivos sectores da vida nacional;

c) As demais competências previstas na lei regulamentar.

ARTIGO 49.º

(Órgãos técnicos provinciais)

1. Os órgãos técnicos provinciais de ordenamento territorial e urbanístico, subordinam-se tecnicamente à autoridade do Ministério que tenha a seu cargo o ordenamento do território e urbanismo.

2. Aos órgãos técnicos provinciais compete:

a) Orientar, coordenar e controlar as atividades de ordenamento da respectiva área territorial;

b) Elaborar, com base nas principais opções dos planos e demais orientações gerais e com o apoio técnico do órgão técnico central, as propostas de ordenamento do território e do urbanismo;

c) Linhas programáticas de ordenamento espacial para as respectivas áreas territoriais ou dos planos provinciais de ordenamento territorial;

d) Acompanhar e controlar a execução dos planos provinciais de ordenamento e zelar pela consecução das respectivas metas;

e) Prestar, por si ou subsidiado pelo órgão central, apoio técnico aos órgãos municipais de ordenamento territorial que não disponham de recursos técnicos, no processo de elaboração, execução e revisão dos planos municipais;

f) Cooperar com os órgãos provinciais de planeamento económico assegurando a integração e compatibilização dos respectivos instrumentos de Âmbito provincial.

Mas, a opção que permeia todo o texto da lei 3/04 sobre os planos de ordenamento do território nos parece uma opção tecnicamente impossível de realização prática. Mas deixemos isso para a conclusão.

É importante frisar desde logo que o carácter do plano se afigura mais como tendo um conteúdo mais programático do que de ordenação concreta ou executivo.

Mesmo assim, a promulgação desses instrumentos normativos constitui um grande passo para assegurar o direito às cidades sustentáveis. Há ainda um grande desafio a enfrentar, sobretudo o de melhorar a regulação dos planos urbanísticos que hoje parecem mais complexos e de difícil aplicação prática.

4.4.1 Princípios Fundamentais da Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo:

Diz o artigo 6.º da Lei que os princípios fundamentais ou diretrizes gerais da estrutura do ordenamento do território assentam-se nas seguintes bases:

- a) soberania territorial.
- b) unidade territorial e nacional.
- c) respeito e efetivação dos direitos, liberdades e garantias fundamentais.
- d) organização e divisão político-administrativa do território.
- e) domínio público.
- f) utilidade pública.

3. A organização e o regime de funcionamento dos órgãos técnicos provinciais consta de regulamento da presente lei.

4. O disposto no número anterior não prejudica o que a legislação sobre a Administração Local do Estado e as autarquias locais determinar em matéria das respectivas competências.

ARTIGO 50.º

(Órgãos municipais)

1. Os órgãos de ordenamento municipal subordinam-se tecnicamente às diretivas gerais das principais opções do ordenamento do território nacional, dos planos inter provinciais de ordenamento do território, bem como às emanadas pelo órgão central e provincial respectivo de ordenamento territorial, sem prejuízo da subordinação administrativa às respectivas autoridades municipais nos termos do regime legal dos órgãos da administração provincial e das autarquias locais.

2. A organização e o regime de funcionamento dos órgãos técnicos municipais, consta de regulamento, da presente lei.

3. O disposto no número anterior não prejudica o que a legislação sobre a Administração Local do Estado e as autarquias locais determinar em matéria das respectivas competências.

- 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 dos solos.
- k) planejamento territorial geral e urbanístico.
- l) defesa do território e segurança interna.
- m) desenvolvimento econômico e social.
- n) melhoria da qualidade de vida das populações.

4.4.2 As Diretrizes Gerais

A lei dá a entender que diretrizes gerais e princípios têm o mesmo sentido. E para além das diretrizes delineadas acima, prevê no artigo 6º, número 2, e alíneas, outras diretrizes relacionadas à intervenção do Estado e de outras pessoas coletivas de direito público para a realização da atividade do ordenamento do território tendo em vista a defesa do meio ambiente, dos valores naturais, paisagísticos, históricos, culturais e urbanísticos. Ainda participa das diretrizes da lei, a utilização racional dos recursos naturais tendo em conta os princípios da equidade da justa distribuição dos solos; a sustentabilidade e solidariedade inter-geracional; o reforço da coesão nacional entre regiões; a reconversão ou recuperação das áreas urbanas degradadas ou de ocupação ilegal; Expropriação por utilidade pública assegurando a transmissão às gerações futuras do território e dos espaços ordenados; participação pública; Coordenação e compatibilização; responsabilidade e segurança Jurídica.

4.4.3 O Objeto da Lei

A Lei 03/2004 trata basicamente de estabelecer um sistema de ordenamento do território e do urbanismo e de sua ação política, segundo o entendimento da lei expressa no artigo 1º. Em verdade, no geral, esta lei sugere um sistema de planejamento urbanístico estruturado a partir da construção

hierárquica dos planos de ordenação do território, que se decompõem em planos de âmbito nacional, em planos provinciais planos diretores gerais, municipais e outros planos especiais. A lei prevê para tanto uma série de instrumentos. Tais instrumentos compõem os planos e regem-se pelos princípios da coordenação e compatibilização, segundo a redação do artigo 11.

O plano de âmbito nacional estabelece diretrizes e objetivos gerais que incidem em todo o território nacional; os planos provinciais e inter-provinciais do ordenamento do território, cujo raio de incidência vincula apenas nos limites do território provincial.

A dicção do artigo 30.º contém diretrizes de natureza estratégica e de carácter genérico que se desenvolvem, a nível provincial. Integra ainda no seu conteúdo as principais Opções de Ordenamento do Território Nacional, sobre o modo de uso e ocupação dos solos rurais e urbanos que integram o desenvolvimento do território dentro de cada Província.

Sintetizando:

Os planos de ordenamento do território obedecem as diferentes classificações determinadas em razão de sua **abrangência territorial**, em razão das **especificidades da matéria** e razão de sua **finalidade e localidade**. Essa classificação pode ser extraída do *Artigo 28, número 2*:

O primeiro critério diz respeito à abrangência territorial ou seja, o raio de incidência territorial no qual a lei exerce sua eficácia que na leitura da lei 03/2004 podem ser definidos em:

a) planos nacionais aqueles que abrangem todo o território nacional.

b) Planos provinciais ou interprovinciais de ordenamento do território que abrangem o território de uma província ou de duas ou mais províncias.

c) Planos municipais que abrangem o território de um município ou de dois ou mais municípios.

O segundo critério é em razão da **matéria** a lei divide os planos em:

a) *Planos Especiais: Artigo 28, número 3, letra a:* os planos que abrangem áreas determinadas em função de fins específicos de ordenamento do território, designadamente as áreas agrícolas, áreas de turismo, áreas de indústria, áreas ecológicas de reserva natural, de repovoamento, de defesa e segurança, recuperação, reconversão, requalificação, revitalização, reabilitação de centros históricos, remodelação de infra-estruturas especiais como portos e aeroportos;

b) *Planos Setoriais: artigo 28, número 3, letra b,* os que designadamente abrangem sectores de infra-estruturas coletivas, como redes viárias de âmbito nacional, provincial ou municipal, redes de transportes, de abastecimentos de água e energia, de estações de tratamento de efluentes.

Terceiro critério Em razão de sua **localização** e **finalidade**, dividem-se em:

Artigo 28, número 4

a) *Planos de Ordenamento Rural:* os que têm por objeto a ordenação dos espaços rurais situados fora dos perímetros urbanos, incluindo os das povoações das comunidades rurais e os das demais povoações classificadas como rurais.

b) *Planos Urbanísticos:* os que têm por objeto os espaços dos centros urbanos fixados pelos respectivos perímetros ou pelos forais relativamente aos centros com estatuto de cidade.

No âmbito do Município, a lei 03/2004 institui no artigo 30º, número 1, mais uma ordem⁷⁸ de planos que se classificam em globais e parciais, consoante

⁷⁸ O Legislador aqui se preocupou e em muito com a taxonomia, fixou aqui uma lista quase que infinda de planos, pensando que o adimplemento dos planos dependeria dessa sistemática. Ledo engano! O modelo classificatório dessa lei criou uma estrutura complexa com categorias obscuras e incoerentes, além de trazer exigências impossíveis de serem cumpridas. Faltou ao legislador um pouco de bom senso, no sentido de dar aos executores da lei espaços discricionários para que, nos casos em que a classe de fatos não enseja a aplicação da norma abstrata, possa o administrador público resolvê-los legitimamente através de meios alternativos igualmente razoáveis e racionais. Parte-se aqui do curial entendimento de que não há uma resposta única para certos casos e, portanto, resolvê-los não consiste em “calcular” abstratamente a sua solução. Neste sentido já há uma parca linha doutrinária. Entre nós, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, nos ensinamentos expostos em sala de aula. Também cite-se, Frank Thomas Sautter e Clodoveo Ghidolin, ao projeto de pesquisa *Razão e argumentação jurídica*, por intermédio do processo n. 401683/2004-4, ao qual

abranjam o todo ou apenas parte da área territorial municipal. Assim os divide em: planos de ordenamento rural e planos de ordenamento urbanísticos.

4.4.4 Planos Diretores

O Plano Diretor é um instrumento urbanístico definido na lei 03/2004 para regulamentação dos planos urbanísticos no âmbito do Município. O legislador angolano não é simples em Plano Diretor. Diz o artigo 31, número 1, da lei do urbanismo que o plano diretor municipal representa o tipo central e fundamental de planos globais municipais que, contendo diretrizes de natureza estratégica e caráter genérico, representam o quadro global de referência, podendo estabelecer a classificação dos terrenos rurais e dos terrenos urbanos de um município, bem como elementos fundamentais da estrutura geral do território e que sirvam designadamente de combate das assimetrias intra municipais, entre a cidade e o campo, integrando as opções de âmbito nacional e regional *com* incidência no território municipal. Ainda no âmbito do município a lei prevê ao lado do Plano Diretor, outros planos, tais como: *b*) Plano de Urbanização que visa regulamentar e fixar as regras de conduta de ocupação, uso e aproveitamento dos terrenos urbanos e urbanizáveis; *c*) Plano de Pormenor que visa regulamentar a ocupação, uso ou preservação de determinados aspectos ou elementos urbanos; e *d*) Plano Especial de Recuperação ou de Conversão de Áreas Urbanas Degradadas ou de Ocupação Ilegal.

Como ficou já dito, a natureza jurídico-normativa dos planos urbanísticos é apenas regulamentar, segundo prevê o artigo 31, número 4., todavia, esta questão enfrentaremos a seguir.

este trabalho está vinculado. Na Universidade de Direito de Santa Maria, Publicado pela internet através do sítio: http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/pdf_estjuridicos/v38n3/art01_sautter.pdf, acesso em 07/08/2008. p. 2-3.

4.4.5 Natureza Jurídica dos Planos Territoriais

A lei 03/2004, mais conhecida pelo Plano do Ordenamento do Território, não é muito clara em definir a natureza jurídica dos planos urbanísticos. Levando a sério, quando a lei trata dos planos urbanísticos de âmbito nacional no artigo 31º, a redação indica claramente que a natureza é estratégica. Por estratégia, segundo o dicionário consultado, significa: *Ciência das operações militares* e em sentido figurado, o termo pode significar uma *Combinação engenhosa para conseguir um fim. = ARDIL, ASTÚCIA, MANHA*⁷⁹

Por outro lado, o processo de elaboração do plano nacional é confuso. Porque a lei parece oferecer competência legislativa ao Governo Central, isso se depreende do artigo 35. Mas tal processo culmina com a apreciação e consequente aprovação da Assembléia nacional sob forma da lei. Mesmo assim fica a dúvida sobre que espécie de ato normativo se trata (se é lei complementar, lei ordinária, lei delegada, etc).

Em relação aos planos provinciais e interprovinciais, o termo estratégia aparece de novo qualificando a natureza dos planos provinciais. O legislador se esqueceu de dizer que natureza tem o plano urbanístico provincial. Contudo a lei diz que os planos são elaborados, nos termos do artigo 56º, pelos órgãos técnicos provinciais com a superintendência do órgão técnico central e todo o processo de elaboração desse plano termina com a ratificação pelo Governo, nos termos do artigo 58º e números. Também aqui a lei não diz claramente qual é a natureza do ato normativo que aprova os planos provinciais e municipais. Contudo é possível deduzir que de acordo com o procedimento normativo realizado pelo Governo Central ou Conselho de Ministro, é possível concluir que se trata de um ato regulamentar. Pelo menos é esse entendimento que o artigo 27, alíneas *c* e *d*. da Lei em comento nos quer dar a entender.

⁷⁹ Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Edição digital, pelo site: <http://www.priberam.pt/DLPO/default.aspx?pal=estratégia>

Quanto aos outros planos de âmbito municipal e de modo específico o Plano Diretor, aqui o legislador, não se acanhou de indicar claramente a natureza do plano que é apenas regulamentar.

Essa falta de precisão legislativa se deve, sobretudo, ao legislador Constitucional de 1992 que não fez uma adequada repartição de competências entre Províncias, Municípios e autarquias locais. Frise-se, contudo, que na senda da competência legislativa, o legislador atribuiu apenas a esses entes políticos (Províncias, Municípios e autarquias locais) o poder regulamentar. É este o conteúdo dos artigos 146º abaixo transcritos:

1. as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais que visam à persecução de interesses próprios das populações, dispondo para o efeito de órgãos representativos eleitos e da liberdade de administração das respectivas coletividades.
2. lei própria especificará o modo de constituição da organização, competências, funcionamento e o poder regulamentar das autarquias locais.

De dizer que a matéria sobre organização de competências dos órgãos da Administração direta do Estado é matéria tipicamente Constitucional, porque diz respeito a organização política do Estado ao qual devia ser a principio, objeto de análise do Constituinte de 1992.

Quanto às administrações Provinciais também a Constituição define no artigo 147, número 1., que os órgãos administrativos locais são unidades administrativas locais desconcentradas do poder central que visam assegurar a nível local a realização das atribuições específicas da administração estatal, orientar o desenvolvimento econômico e social e assegurar a prestação dos serviços comunitários da respectiva área geográfica. Mas, deixa para uma legislação infraconstitucional ulterior o regramento sobre competências e organização desse órgão administrativo local, tal como define o artigo 147º, número 2 que assim dispõe:

2. Lei própria estabelecerá o tipo de órgãos administrativos locais, sua organização, atribuições e funcionamento.

E quanto às atribuições do governador da província o legislador Constitucional de 1992, também é simples em elencar as atribuições inerentes ao cargo do governador. Diz apenas o artigo 148º que:

1. O Governador da Província é o representante do Governo na respectiva Província, a quem incumbe em geral, dirigir a governação da província, assegurar o normal funcionamento dos órgãos administrativos locais, respondendo pela sua atividade perante o Governo e o Presidente da República.

2. O Governador da Província é nomeado pelo Presidente da República, ouvido o Primeiro Ministro.

Como se pode ler nossa constituição de Angola não trata claramente quais as atribuições do governador da província e mais, a repartição de competência da Província, como órgão da administração direta do Estado.

5. CONCLUSÃO: Algumas Observações de Ordem Prática

Em todo o nosso trabalho procuramos mostrar que a cidade só tem sentido quando se propõe ou cumpre com as exigências sociais de melhoria de qualidade de vida dos seus habitantes sem exclusão e quando está ao serviço do bem estar físico e psíquico da pessoa humana quer viva em regiões urbanas ou rurais. E no contexto mais amplo, podemos sem duvida afirmar que este é um dos fins do Estado, o de assegurar a dignidade da pessoa humana.

A técnica de planeamento urbano e os respectivos planos têm essa função a de construir cidades mais humanas, acabando assim com a segregação e com todos os problemas de exclusão social, dando assim a todos um direito social a cidade.

Também é premissa já consolidada que a cidade apenas empresta seu valor quando cumpre essa função de dar a todos os que nela vivem condições dignas de morar e de estar. É nesse sentido que se refere também MEIRELLES ao dizer que essa é a razão de ser de toda a cidade.⁸⁰

E o Poder Público nos termos das suas atribuições legais e Constitucionais existe não só para afirmar direitos (e neste caso o direito à cidade), mas também para torná-los factíveis. Ou seja, o Estado através de suas atribuições legislativas, Administrativas e Judiciárias, deve atuar para dar cumprimento fiel as prescrições Constitucionais.

Como já ficou amplamente demonstrado, existe na experiência jurídica brasileira trilhas jurídico-constitucionais e infraconstitucionais amplamente desenvolvidas que garantem as cidades brasileiras um futuro de desenvolvimento equilibrado e generalizado, dando a população um direito à moradia digna em ambiente saudável para todos os brasileiros.

Transportando esta experiência para a realidade sócio-jurídica angolana, nos oferece dizer que alguns passos mesmo que tímidos estão sendo dados.

Porém, há um vasto terreno jurídico para se trabalhar. Preliminarmente, começando pela análise e re-análise criteriosa dos instrumentos legislativos estudados que sugerem variadas interpretações incongruentes e contraditórias.

⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. *Op cit.* 555.

Outras observações críticas que também podem ser aventadas a respeito destes instrumentos normativos, claro que, não a título de desconsiderar a árdua dedicação com que o legislador se empenhou na tarefa do sistema urbanístico. Mas, simplesmente como uma forma de contributo teórico embasado na experiência brasileira. Assim vale dissertar sobre alguns comentários sobre as leis estudadas.

A promulgação da Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo bem como do Estatuto de Terras colocam na história do ordenamento jurídico angolano um marco histórico considerável e até inovador, sobretudo na preocupação com o planeamento urbano e com o direito à cidade.

Todavia, essa matéria relacionada a política urbana com a alta relevância que tem cujos contornos e conseqüências procuramos analisar neste trabalho, não poderia ser objeto de tratativa apenas em âmbito infraconstitucional, isso pela única e exclusiva razão porque o direito à cidade é um direito que dá sustentáculo aos direitos fundamentais, sejam eles de dimensão social quanto de dimensão subjetiva. É que o bem jurídico protegido no direito à cidade está à qualidade de vida da pessoa humana, seu bem estar físico e psíquico. Cujo valor deve merecer atenção e proteção especial pela Constituição. Assim o fizeram várias Constituições do Mundo do qual está também a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Especificamente sobre o Ordenamento do Território e Urbanismo, Lei 03/2004 a redação da lei traça parâmetros e técnicas aceitáveis de planeamento e ordenação das cidades angolanas. Porém, levando à sério a aplicabilidade da lei fica totalmente inviável sua concreção ou efetividade por faltar clareza e praticidade. Isso fica bem evidente pela simples leitura da enorme quantidade de classificações incongruentes e contradições que a leitura parece sugerir. Não nos contrapomos as classificações para optarmos à simplicidade ou superficialidade. Mas, porque o modelo taxionômico que até certo ponto é uma herança do modo de pensar ocidental gera um dilema perigoso: que é de enquadrar tudo nas hipóteses classificatórias delineadas, de modo que se surge uma realidade nova, ninguém mais consegue enquadrá-la nas espécies de classificações previstas. Porque há indiscutivelmente situações que escapam à ordem das coisas ou à ordem jurídica das coisas. Portanto, não dá para tornar as classificações feitas na

lei como se fosse uma solução para os problemas urbanos ou das cidades angolanas, precisa-se disso sim, descobrir as entranhas antropológicas, étnicas e “as implicações culturais do povo ligadas ao povo”⁸¹, no caso aqui do povo angolano.

Ainda no campo das observações, a Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo, é interessante observar que a lei, não faz jus as formas de responsabilização do Poder público em se tratando de não implementação do plano, o que sugere a falsa idéia de os planos serem meras indicações ao administrador público na tarefa de ordenação do espaço urbano.

Assim o plano acaba se subordinando ao arbítrio ou a vontade do administrador público que poderá ou não optar discricionariamente pelas prescrições gerais dos planos territoriais. O que tira a lei seu caráter vinculativo.

É importante ainda nesta quadra notar que a lei subordina os planos territoriais à uma série de requisitos formais não só para a elaboração dos planos locais como também para o processo de aprovação para efeitos de publicidade. Em relação a esse naipe, a lei prevê formas de tramitação burocrática [que não são poucas] e também demoradas. Tudo isso deixa o plano fadado ao fracasso. Porque pela demora de todo o processo, seria mais cômodo, ante a esse formalismo, os administradores públicos optarem por não fazerem nada, aliás de lembrar que não serão responsabilizados se assim procederem.

Como se pode notar a partir deste quadro administrativo-urbanístico, não dá concluir que o direito à cidade é uma conquista cuja luta já começou.

Entretanto, ainda tem muito a ser feito.

Deve-se levar a sério, antes de tudo, a questão da efetividade dos fundamentais na sua dupla dimensão: direitos de defesa e os direitos de prestação. Porque como se relatou nos capítulos anteriores, a atual conjuntura angolana clama por uma enérgica discussão e defesa desses direitos.

Há que se rever mesmo a própria questão da legalidade e a segurança jurídica, princípios fundamentais para um Estado democrático de Direito e para uma sociedade civilizada.

Mas não é só isso, deve haver um comprometimento de todo Poder Público no que concerne a proteção e garantia dos direitos e em especial do

⁸¹ SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico brasileiro., *op. cit.* p.29

direito à cidade. Este último exige que os governos das metrópoles, entendam efetivamente o raio de alcance desse direito e a intensa conexão que esse direito resguarda com a dignidade da pessoa humana.

Como vimos o direito à cidade passa incondicionalmente pela criação de um sistema normativo urbanístico claro, coerente, adaptado aos costumes do povo e com forte promessa de realização ou efetividade.

.Há que se definir uma política habitacional que vise contribuir para redução das desigualdades sociais.

E considerando os custos dos direitos na exata expressão de GUSTAVO AMARAL, ou seja, partindo do pressuposto de que os direitos demandam despesas ou custos econômicos e financeiros, por vezes muito elevados, também a efetividade do direito à cidade passa pela elaboração de uma boa peça orçamentária e pelo controle minucioso da destinação das receitas públicas.

Quanto ao drama das expropriações mencionadas em epígrafe, a solução deve ser inversa. Ao invés dos desalojamentos forçados que o Estado tem utilizado, deve ser solução a criação pelo poder público de técnicas jurídicas hábeis à proteção da população.

Pensamos que a medida das alocações e realocações que o governo tem levado a cabo seja das comunidades situadas em áreas de risco ou aquelas populações assentadas em terrenos afetados pelo poder público, não tem gerado efeito esperado. Pelo contrario, o clima de tensão entre o Poder público e povo tem sido cada vez maior.

Por outro lado há na experiência brasileira, formas de garantir os direitos a habitação digna de registro, tais como: a gratuidade dos registros e regularização fundiária, a garantia do acesso a terra, a construção da casa própria [minha casa, minha vida], um projeto de parceria com a CAIXA ECONOMICA FEDERAL e outros, que no fundo são formas ainda que insuficientes de garantir as populações desfavorecidas o direito à moradia digna.

Poderia se colocar também aqui a criação do Ministério das Cidades e suas atribuições no desenvolvimento das cidades sustentáveis. O que pelo menos na experiência brasileira, apesar de ainda frágil, já dá passos significativos que nos levam a crer que os planos vão dar certo.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANTES, José Mena (Org.). **Angola em Paz: novos desafios**. Luanda: Edições Maianga, 2005.
- ALLAIN, Clara. Entenda a Situação de Angola. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 Nov. 1992.
- CORREIA, Adérito e SOUSA, Bornito de. **Angola História Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1996.
- AGOSTINHO, Santo. **A cidade de Deus**. Tradução de Oscar Paes Leme, vol. III, São Paulo: Edameris, 1964. p.48;
- ALEXANDRE, Valentim. **Origens do Colonialismo Português Moderno**. Lisboa, Sá da Costa Editora, 1979
- ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 9-12.
- BARCELONA, Pietro. **O egoísmo maduro e a insensatez do capital**. Tradução de Sebastião Jose Roque. São Paulo: Editor Ícone, 1995,
- BOAVIDA, Américo. **Angola, Cinco Séculos de Exploração Portuguesa**. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1967
- BOROWSKI. Martin. **Las Estructuras de los derechos Fundamentales**. Tradución de Carlos Bernal Pulido. Colômbia: Universidade Externa de Colômbia, 2003, p. 47.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**, 7.^a Ed., Coimbra: Almedina, 2003;
- COELHO, Sebastião. **Angola História e Estórias de Informação**. Luanda: Executive Centre, 1999.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais**. In: Revista Crítica Jurídica, n. 22, jul-dez 2003, p. 18.
- O FORUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Incidência e Exigibilidade pelo Direito à Cidade**. Caderno do FNRU, n. 1: Rio de Janeiro, 2009.
- FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**, 3ed., São Paulo: Malheiros, 2002;
- JUNIIOR, Nelson Saule. **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad,1999, p.11.

LEI CONSTITUCIONAL DA REPÚBLICA DE ANGOLA. Coleção Legislativa, vol. 1
Porto: Porto Editora, 2005.

LUDWIG, Celso. **A transformação Jurídica na ótica da Filosofia Transmoderna**: Legitimidade dos Novos Direitos. In Revista da Faculdade de Direito UFPR, N.41, 2004;

MEDAUAR, Odete. Diretrizes Gerais. In: Estatuto da Cidade, Comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008;

MENESES, Solival Silva e. Mamma Angola sociedade e economia de um país nascente. São Paulo: FAPESP, 2000.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. **A sociedade Angola através da Literatura**. S. Paulo: Ática, 1978.

PANTOJA, Selma e SARAIVA, José Flávio Sombra. **Angola e Brasil nas Rotas do Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

PISARELLO, Gerardo. Vivienda para todos: um derecho em (de) construcción. El derecho a uma vivienda digna y adecuada como derecho exigible, Barcelona: Içaria, 2003.

PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org), *Temas de Direito Urbano – Ambiental*, Belo Horizonte: Fórum, 2006.

O FORUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Incidência e Exigibilidade pelo Direito à Cidade. Caderno do FNRU, n. 1: Rio de Janeiro, 2009.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Saraiva vol. II, 1975.

ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 12.

_____. **A Cidade e a Lei**. Legislação, Política urbana e Território na Cidade de São Paulo. 3 ed. São Paulo: FAPESP, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Estado, o Direito e a Questão Urbana**. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra: sin. Ed., 1982.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 102;

SARLET. Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia e Efetividade do Direito à moradia** na sua dimensão negativa (Defensiva): Análise Crítica á Luz de Alguns Exemplos. In revista Jurídica THEMIS, N. 1983-2036, Curitiba: UFPR, 2007/2008.

SILVA CORREA, Elias Alexandre da. **História de Angola**. Lisboa: Coleção Império Africano, II vols., 1937.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ªEd., São Paulo: Malheiros, 2008.

TORRES. Ricardo Lobo. **A propósito da Teoria dos Direitos Fundamentais**. In revista Jurídica THEMIS, N. 1983-2036, Curitiba: UFPR, 2008.

WOLFF, Joseff, “El planeamiento urbanístico del territorio y las normas que garantizan su efetividad, conforme a La Ley Federal de Ordenación Urbanística”, in La Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios.

DOCUMENTOS CONSULTADOS:

Deputada Luiza Erundina. In: Relatório final da IV Conferência das Cidades, realizada no período de 3 a 5 de dezembro de 2002 pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados. Brasília: 2003, p.12;

ESTATUTO DA CIDADE: Guiapara implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Polis, 2001.

Lei de Terras de Angola – Lei 9/04 de 2004. Publicação no Diário Oficial de Angola.

Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo 3/04 DE 25 DE JUNHO DE 2004;

Regimento de 16 de Fevereiro de 1520 a Baltazar de Castro, sobre as minas de prata de Cambambe Reino de Angola (citado por José Ribeiro da Cruz em Geografia de Angola, dos Arquivos de Angola, Vol. II n. 9 e 10;

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos**. Curitiba: Editora UFPR, 2000. (Normas para apresentação de documentos científicos, 1,2,3,4,5,6,7,8 e

Sites acessados:

<http://www.hlm.org/english/violation2.asp>: acesso em 21/06/2009

[http://www.undg.org/archive_docs/8389-Angola_PQNUAD_2005-2008_-Portugu s -_Angola_UNDAF_Portuguese.pdf](http://www.undg.org/archive_docs/8389-Angola_PQNUAD_2005-2008_-Portugu_s_-_Angola_UNDAF_Portuguese.pdf). acesso em 23/07/2009

<http://www.priberam.pt/DLPO/default.aspx?pal=estratégia>, acesso em 19/07/2009

<http://www.voanews.com/portuguese/archive/200604/20060413voa2.cfm?moddate=2006-04-13>, acesso em 30/07/2009

<http://www.amnesty.org/en/region/africa/southern-africa/angola>., acesso em 16/08/2009.

<http://www.comissaoconstitucional.ao/pfc.php>, acesso em 02/11/2009.