

## Artigo 8: Desafios para o (re)ordenamento territorial em três cidades do litoral da província de Benguela (Angola): contributos para a mitigação de vulnerabilidades socio-ambientais

Isaac Simão Santo, ISCED-BENGUELA

[isaac.santo@isced-benguela.ao](mailto:isaac.santo@isced-benguela.ao); [isaacsanto82@outlook.pt](mailto:isaacsanto82@outlook.pt)

### Resumo

O presente trabalho objectiva analisar em que medida se pode proceder ao (re)ordenamento territorial nas cidades do **Lobito, Catumbela, Benguela** (província de Benguela), em vista a mitigar a *vulnerabilidade socio-ambiental* que estão sujeitas as suas populações, mormente as de baixa renda. Esta estudo justifica-se pela ocorrência, no país, da guerra civil (1975-2002) período em que milhares de cidadãos fugiram das suas áreas de residências e, por falta de recursos financeiros e orientação técnica, se alojaram em locais de profunda vulnerabilidade ambiental, naquelas regiões. O estudo é empírico, baseou-se na pesquisa bibliográfica, em fotografias do campo e em imagens de satélite (*Google Earth*). Como resultados, os autores observaram crescente desordenamento territorial (fruto da pobreza, exclusão urbana, déficit habitacional, especulação imobiliária e desrespeito a lei do ordenamento do território) e, por isso, apresentam 1) Soluções urbanístico-arquitetónicas de baixo custo financeiro, como a criação de Zonas de Habitação Social (limitando-se as construções em áreas de risco) e 2) A definição de Políticas de Ação Afirmativa (educação para participação nos processos de governança, em vista o (re)ordenamento territorial e, assim, a redução dos casos de morte e perda de património em razão da vulnerabilidade associada.

Palavras-chave: (Re)Ordenamento do território, vulnerabilidade socio-ambiental, riscos.

## Introdução

Angola é um dos países africanos que alcançou a independência em 1975 após mais de quatro séculos de colonização portuguesa. Esta condição é apontada em vários estudos como causa do seu atraso em vários sentidos, dentre eles o académico, financeiro e de ordenamento do território. Em grande medida, estas afirmações partem de uma lógica de vitimização que têm amparo nas conhecidas formas de tortura e de exclusão a que os povos nativos foram sujeitos, combinando-se com o saque das suas riquezas.

Todavia, nos últimos 22 anos o país conhece a paz definitiva, mas continua a se debater com problemas antigos e, sobre estes, outros que agudizam a vida dos cidadãos. Assim, se antes o problema estava na segregação espacial por conta da colonização, hoje o processo de exclusão urbana leva a que centenas de cidadãos tenham menos direitos no acesso à cidade. Buscando formas de sustento fora das suas zonas de residência, *arranjam-se* na periferia do que chamamos de Zonas de Oportunidade Laboral (ZOP), normalmente correspondentes às grandes cidades, criando-se assim assentamentos periféricos, grande parte deles com débeis condições de saneamento básico. Este facto torna as suas populações vulneráveis e susceptíveis aos efeitos directos de riscos, sobretudo naturais, pelo que proceder a estudos em vista à definição de estratégias para diminuir os danos se faz fundamental.

Aborda-se, neste texto, questões ligadas ao (Re)Ordenamento do território, propõem-se medidas de mitigação dos efeitos dos problemas sócio-ambientais existentes e sugerem-se caminhos para a melhoria da qualidade de vida das comunidades. Tratou-se de um trabalho que teve como base trabalhos de campo e pesquisa bibliográfica com suporte de imagens áreas providas pelo Google Earth para melhor interpretação do modelo geral de apresentação dos territórios estudados.

## (Re)Ordenamento territorial

O ordenamento do território tem sido um tema mais recorrente, especialmente desde o início do século XXI, nos discursos das lideranças políticas. Sem limites em termos de localização das discussões do assunto, o ordenamento do território pode mesmo ser entendido como uma necessidade de segurança nacional, pois é por via do não controlo de determinadas áreas que o Estado perde a sua essência e grupos sociais passam a

dominar a grande maioria, mediante o uso da força. Dito de outro modo, o ordenamento do território constitui uma ferramenta às mãos do Estado para garantir à colectividade as condições necessárias para cumprimento dos seus fins, uma vez que disporá de informações existenciais objectivas da sua população. Nos termos da legislação nacional, o Ordenamento do Território apresenta-se como

“[...] o sistema integrado de normas, princípios, instrumentos e acções da Administração Pública que tem por função a organização e gestão do espaço biofísico territorial, urbano e rural, em termos de enquadramento, disciplina, defesa, valorização da sua ocupação e utilização pelas pessoas singulares e colectivas, privadas e públicas, com vista à realização dos fins e segundo os princípios previstos na presente lei” (Angola, 2004).

Neste trabalho, destacou-se a expressão *função a organização e gestão do espaço biofísico territorial, urbano e rural*, ao que prossegue indicando que os pilares em que tal função se desencadeia (enquadramento, disciplina, defesa, valorização da sua ocupação e utilização pelas pessoas singulares e colectivas, privadas e públicas). Por aqui já se pode inferir que é ao Estado angolano a quem compete, originariamente, cuidar da melhor utilização do território. Na opinião de Baud, Bourgeat e Bras (1999, p. 262), “[...] o ordenamento do território tem um objectivo quase único: o «reequilíbrio» de um espaço; e utilização muito diferentes conforme os sistemas políticos. (...) pressupõe uma percepção do espaço a ordenar”.

O que indicamos em termos de conceito encaminha-nos para um dos mais importantes desafios para o Estado angolano em matéria de gestão do espaço usado pelo ser humano: O reordenamento territorial. Conforme pode observar-se, o reordenamento só nasce quando se observa um *continuum* em termos de uso e ocupação do solo sem a correspondente percepção do espaço a ordenar (Baud et al., 1999) ou quando, diante da probabilidade ou como consequência de um evento catastrófico (como chivas intensas, inundações, alagamentos ou desmoronamentos) o designado sistema integrado de normas, princípios, instrumentos e acções da Administração Pública se mostra ineficiente e ineficaz, levando à desequilíbrios na gestão do território. Estes, por sua vez, promovem a exclusão urbana e, por sua via, a existência de assentamentos precários. Em nossa opinião, tal tem mais que ver com o modo como é encarada a actividade pública nas veriantes *uso e ocupação* e não como planeamento territorial, o qual

pressupõe leituras antecipadas do território.

No caso angolano, por exemplo, a Constituição vigente (CRA, 2010) indica, no n.º 2 do seu art. 40.º, que o “Estado adopta as medidas necessárias à proteção do ambiente [...].”.

Pode ainda ler-se, na alínea m) do art. 21.º, que é tarefa do Estado “[...] promover o desenvolvimento harmonioso e sustentado em todo o território nacional, protegendo o ambiente, os recursos naturais e património histórico, cultural e artístico nacionais”. Esta harmonia só se operacionaliza se cumprido for, via de regra, o n.º 1 do art. 14.º (Defesa do ambiente e de outros valores) da Lei n.º 3/04, de 25 de Junho (Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo). De acordo com este dispositivo, “Os planos territoriais devem ordenar a ocupação e uso do espaço territorial, em termos que preservem o ambiente, a qualidade e organização dos espaços rurais e urbanos, os valores da vida comunitária rural e urbana, paisagísticos, históricos e culturais, urbanísticos e arquitecturais”. Deste modo, não haverá outra medida que não a de se achar um equilíbrio entre o existente e o pretendido, o que implica Planos de Pormenor, pese embora não haja, em ordenamento do território e em urbanismo, soluções definitivas.

### **Desafios de ordenamento em três cidades do litoral da província de Benguela (Angola):**

A província de Benguela localiza-se no centro oeste de Angola e ocupa 3,19% do território nacional. Dividido em 10 municípios, tendo Benguela (mesmo nome da província) como sede administrativa, tem uma população estimada em 2.231,385 habitantes, entre os 25 e 64 anos de idade, maior parte dela do sexo feminino (INE, 2014). A sua população reparte-se entre os municípios do **Lobito**, **Catumbela**, **Benguela**, Baía-Farta, no litoral, Bocoio e Balombo a norte e nordeste, Caimbambo, Cubal e Ganda ao centro e a leste, e ao sul o município do Chongoroi. Grande parte da sua actividade económica está ligada ao sector de: agricultura, pescas e comércio.

Figura 1 – Província de Benguela, República de Angola



Fonte: Adaptado de Alamy (Google, 2024)

Elá apresenta um clima afetado, quer pela Corrente Fria de Benguela (Oeste), quer pelas zonas elevadas situadas a leste, bem como pelo deserto do Namibe, a sul. Tal como a grande maioria do território nacional, possui duas estações bem definidas, designadamente a chuvosa (Setembro a Abril) e seca (Maio a Agosto), com dias de transição entre uma e outra época.

### **Considerações sobre o ordenamento urbano nos municípios do Lobito, Benguela e Catumbela: Propostas estratégicas em vista a mitigação da vulnerabilidade sócio-ambiental**

O estudo que desenvolvemos está centrado em três dos seus municípios, designadamente Lobito, Catumbela e Benguela. A razão geral tem a ver com o facto de serem territórios de maior notoriedade em termos de actividades económicas, em que podemos destacar, no Lobito, tantas as actividades do sector primário (pesca e agricultura), como a forte actuação do sector terciário (venda de bens e serviços), além do impacto do Porto do Lobito e Caminho-de-Ferro de Benguela (CFB). São estes empreendimentos que fazem nome ao Corredor do Lobito, o qual liga o litoral ao interior centro do país. A Catumbela destaca-se pela actividade agro-industrial, o que permitiu a

criação do seu Pólo Industrial, ao passo que Benguela tem mais realce no que ao sector terciário diz respeito estando nele o maior mercado a céu aberto de toda a província. Com principais referências para os municípios do Lobito e Benguela, são estes também em que se acham mais disponíveis as condições de assistência sanitária e escolar, levando ao registo de elevada densidade demográfica e, por isso, zonas de maior pressão do ponto de vista habitacional.

Figura 2 - Assentamento dentro de vale (Zona Alta), periferia do Lobito



Fonte: Foto do autor (Janeiro de 2024)

Figura 5 - Mapa do município do Lobito



Fonte: Adaptado de Google (2024)

Figura 3 - Assentamentos precários (periferia da Catumbela)



Fonte: Autor (Abril de 2024)

Figura 6 - Mapa do município da Catumbela



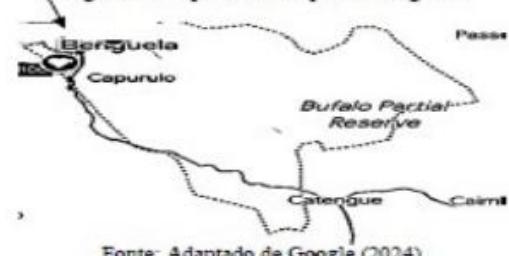
Fonte: Adaptado de Google (2024)

Figura 4 - Construções à margem do rio Cavaco, periferia de Benguela



Fonte: Foto do autor (Março de 2024)

Figura 7 - Mapa do município de Benguela



Fonte: Adaptado de Google (2024)

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Como se referiu, a pertinência deste estudo é descrever a realidade habitacional de cada uma destas municipalidades, tendo em consideração que, em grande medida, a tipologia, o local de moradia e os modos da sua construção são factores de diferenciação social os quais pouco se estuda. Para Okretic e Sousa (2019, p. 9), “[...] independente da ação do Poder Público, e mesmo nos lugares em que as famílias foram reassentadas isso acontece, por motivos de haver carência sócio-espacial nesses ‘novos’ lugares,

produzindo novos espaços como de comércio e serviços e até mesmo outras favelas emergem da necessidade de mais moradias”.

Com efeito, as zonas apresentadas são resultantes do que chamamos de *políticas públicas de ausência*, ou seja, que existem, mas que não se fazem sentir e quando o fazem, não raras vezes, é sobre matéria de remoção e não (re)ordenamento do território, que incide em planeamento estratégico e, só mais tarde, em planeamento urbano, operacional, executório (Custódio, 2017). Por outro lado, estes assentamentos são, em nossa opinião, resultantes dos processos de exclusão e de exeguidade habitacional vinda já desde o tempo colonial, como endereça Fanon (1968) no seu livro *Os Condenados da Terra*. Assinala Fanon (1968) que “A zona habitada pelos colonizados não é complementar da zona habitada pelos colonos. Estas duas zonas se opõem, mas não em função de uma unidade superior. Regidas por uma lógica puramente aristotélica, obedecem ao princípio da exclusão recíproca: não há conciliação possível, um dos termos (sic) é demais” (p. 28).

Outro facto para nós merecedor de reflexão é o momento que se seguiu à independência. Destinado a salvaguardar os direitos dos *povos oprimidos* pela colonização, o Estado angolano terá feito pouco para combinar interesses nacionais tendentes à (re)distribuição da renda nacional que, gerando rendimento para as famílias, contribuiria para a redução de residências precárias e, ao mesmo tempo, envolvendo o sector privado mediante regras de protecção da população mais carenciada (Políticas de Acção Afirmativa), teria registado ganhos do ponto de vista do ordenamento do território. O afirmamos tem base no desenvolvido pelo CEIC (2013). De acordo com este Centro de Pesquisa da Universidade Católica (UCAN), comparando a desigualdade entre países, considera que

“Em Angola, os índices de desigualdade são, também, elevados: 20% da população concentra 60% do rendimento nacional (não se têm estatísticas sobre a riqueza, mas seguramente que neste item as desigualdades são manifestamente muito mais significativas) e cerca de 2/3 da população tem menos de 2 dólares por dia para viver” (CEIC, 2013, p. 11).

Apontamos também o peso que a guerra civil (1975-2002), período em que milhares de cidadãos tiveram de deixar os seus locais de residência em busca de segurança. Não tendo condições financeiras e ao que aliarmos a falta de assistência técnica, devido à natureza do momento, foram surgimento muitos assentamentos, ainda quem em zonas de

risco. Okretic e Sousa (2019) entendem que “A população assentada sobrevive dentro das condições econômicas, carência de infraestrutura e muitas vezes em áreas ambientalmente sensíveis, podendo ser estas áreas de risco” (p. 19), como se pode observar nas figuras 1, 2 e 3. No texto *Risco de Inundação em áreas rurais: bacia do rio Luís Alves (SC)*, Bento-Gonçalves, Furtado e Damasco (2016) apresentam a *Vulnerabilidade* como “Grau de exposição, sensibilidade e fragilidade de uma população à ocorrência de um fenômeno (natural ou induzido pelo Homem) com determinada magnitude ou intensidade. Pode ser humana, socioeconômica ou ambiental.

## **Contributos para a mitigação de vulnerabilidades socio-ambientais nas regiões estudadas**

A literatura oferece uma série de oportunidades ou modelos para salvaguarda da vida e bens das pessoas, tornando-a parte da solução. Uma das saídas, em nosso entender, passa pela reforma do dispositivo legal fazendo-o mais próximo da comunidade, isto é, permitindo uma participação directa da comunidade nos actos de gestão do território no que hoje se convenciona chamar de governança. A governança está alicerçada em princípios de participação democrática, sendo contrária ao processo de gestão unipessoal ou aristocrático-tecnológica, perfilando uma série de entraves à presença efectiva dos cidadãos. Por outro lado, é um contra-ponto à possibilidade de monopólio e cartelização das decisões em favor de grupos de poder.

Outra medida pode ser de cariz urbanístico-arquitetónico. Adoptando padrões de baixo custo financeiro, como a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), limitando-se as construções em áreas de risco, com a devida assistência técnica e celeridade nos processos de elaboração de Planos Directores, loteamento, concepção de maquetes de várias tipologias habitacionais e desburocratização na concessão de documentos declaratórios de titularidade. Também podem ser adoptadas várias políticas sociais como as Políticas de Ação Afirmativa, em que os cidadãos, sobretudo os de baixa renda, são formados sobre questões ligadas ao ordenamento do território e, em face dos seus projectos, recebem financiamento para a auto-construção dirigida ou ainda para a aquisição de moradia junto das imobiliárias devidamente licenciadas.

## **Considerações finais**

Com este trabalho o autor procurou trazer à reflexão três pilares fundamentais, designadamente o A) (Re)Ordenamento do território; B) Estratégias para a mitigação de *vulnerabilidades* socio-ambientais, bem como a C) Gestão democrática do território em que incluímos a adopção de Políticas de Ação Afirmativa, as quais podem ajudar as famílias a se auto-financiar ou ainda a recorrer a parceiros do Estado a fim de que aquelas possam adquirir residências ou ainda erguê-las mediante as possibilidades definidas pelo Estado do ponto de vista de loteamento em locais apropriados para a construção, as chamadas ZEIS.

Com isso, conclui-se que os municípios do Lobito, Catumbela e Benguela enfrentam enormes desafios do ponto de vista de organização territorial que demandam o seu (re)ordenamento territorial em vista a que sejam minimizados os problemas que levam à *vulnerabilidade* socio-ambiental de milhares de famílias nestas regiões. Recomendam-se mais estudos para o aprofundamento das matérias aqui elencadas, contando-se com aporte de centros de investigação e dos saberes locais para melhor gestão do território e responsabilização nas decisões.

## Referências Bibliográficas

- Angola (2004). *Lei n.º 3/04, de 25 de Junho - Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo de Angola*. Luanda: Imprensa Nacional
- Angola (2010). *Constituição da República de Angola*. Luanda: Imprensa Nacional
- Baud, P.; Bourgeat, S. e Bras, C. – *Dicionário de Geografia*. Lisboa: Edições Plátano Edições Técnicas, Lda, 1997
- CEIC-UCAN (2013). *Relatório económico de Angola* (2013). Consultado em: [http://www.ceic-ucan.org/wp-content/uploads/2014/07/relatorio\\_Economico\\_Angola\\_2013\\_FINAL.pdf](http://www.ceic-ucan.org/wp-content/uploads/2014/07/relatorio_Economico_Angola_2013_FINAL.pdf). Data de acesso: 22.03.2020
- Custódio, V. M. (2017). *Direito urbanístico e direito do ordenamento territorial: contributos para sua distinção conceitual na ordem jurídica brasileira*. Consultado em: <http://ojs.fsg.br/index.php/direito>. Data de acesso: 28.03.2024

Damasco, F. S.; Furtado, T. V. & Bento-Gonçalves, A. J. (2016). *Risco de inundação em áreas rurais: bacia do rio Luís Alves (SC)*. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/55639979.pdf>. Data de acesso: 25.01.2016

Fanon, F. (1968). *Os Condenados da Terra* (2.<sup>a</sup> ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, S. A. Trad. José Laurêncio de Melo

Instituto Nacional de Estatística (2014). *Resultados Preliminares do Censo Geral da População e Habitação*. Luanda: INE

Okretic, G. A. V. W e Souza, S. B. (2019). Por uma agenda pública permanente no campo dos assentamentos precários. In Bianca Camargo Martins (Orgs.), *Arquitetura e Urbanismo: Planejando e Edificando Espaços* (pp. 1-14). Consultado em: <https://www.atenaeditora.com.br/catalogo/post/por-uma-agenda-publica-permanente-no-campo-dos-assentamentos-precarios>. Data de acesso: 25.05.2022.