



**Os Desafios da Efectivação das Políticas Públicas sobre a Habitação e a Sua
Influência na Satisfação do Direito à Habitação em Angola**

Umbelina Tchiungue Nambelo

Lisboa, 2025

**Os Desafios da Efectivação das Políticas Públicas sobre a Habitação e a Sua
Influência na Satisfação do Direito à Habitação em Angola**

Umbelina Tchiungue Nambelo

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Lisboa no âmbito do 2º Ciclo de
Estudos em Direito conducente ao grau de Mestre,
na Área de Especialização em Ciências Jurídico
Políticas /Menção em Direito Administrativo e
Administração Pública

Orientador: PhD. **Jorge Silva Sampaio**

Lisboa, 2025

Agradecimentos

A Deus criador de tudo quanto existe, o mentor da sabedoria;

Aos meus meus amados pais Eugénio Nambelo e Ágata Nonjamba pela educação, instrução ...;

Aos meus amados filhos pela colaboração, coragem e paciência;

Aos meus irmãos;

Ao meu amado Mesc. Gabriel Cassuia por realizar este sonho;

Ao meu tio Mário Elias Sequesseque (*in memoriam*) ...;

Ao Profesor Doutor Jorge Silva Sampaio, pela orientação e apoio;

À Professora Doutora Virgínia Quartim, Magnífica Reitora da Universidade José Eduardo dos Santos, pela oportunidade;

À Dra. Helena Tchinjela Lucas ...;

À Maria Elisa Bernabé ...;

À Faculdade de Direito da UJES;

Mm^a Juíza de Direito, Adelina Noloti Chissaluquila minha amiga pelo suporte.

Aos meus filhos!

Aos meus pais ...!

Ao Msc. Gabriel Cassuia!

(Benemérito professor e mestre para a vida)

"A dignidade do homem começa no abrigo que o protege do caos."
(Hannah Arendt, filósofa política)

RESUMO

A protecção e promoção dos direitos e liberdades fundamentais representam um dever do Estado, sendo o direito à habitação um pilar essencial para a dignidade humana e o desenvolvimento social, conforme consagrado na Constituição da República de Angola e em instrumentos internacionais de direitos humanos. Esta dissertação tem como objetivo analisar o grau de efetivação deste direito em Angola, partindo de uma abordagem teórica que explora seu conceito, conteúdo jurídico e limites impostos pela “reserva do possível” e pelo princípio da proibição da insuficiência, que servem como parâmetros para avaliar o cumprimento das obrigações estatais. O estudo procede a uma avaliação crítica das políticas habitacionais implementadas em Angola, identificando os principais obstáculos ao acesso à habitação digna, como o rápido crescimento urbano desordenado, a insuficiência de infraestruturas básicas e as desigualdades socioeconómicas, factores que comprometem a realização plena deste direito social. A pesquisa adopta uma metodologia mista, combinando análise documental de legislação e políticas públicas com uma abordagem prescritiva que propõe soluções para melhorar a eficácia das acções governamentais, destacando-se a necessidade de maior participação comunitária em programas de autoconstrução e um planeamento urbano mais integrado, alinhado com as metas do ODS 11 da Agenda 2030. A dissertação demonstra como a insuficiência de políticas habitacionais adequadas não apenas viola um direito constitucionalmente garantido, mas também prejudica o exercício de outros direitos fundamentais, como saúde, educação e segurança, perpetuando ciclos de pobreza e exclusão. Conclui-se que a superação dos desafios no sector habitacional angolano exige não apenas maior investimento público, mas também uma governação mais transparente e participativa, com mecanismos eficazes de fiscalização e maior envolvimento da sociedade civil na formulação e implementação de políticas, visando assegurar o acesso universal à habitação adequada como condição indispensável para o desenvolvimento humano sustentável e a justiça social.

Palavras-chave: Direito, Habitação, Política Pública, Angola.

ABSTRACT

The protection and promotion of fundamental rights and freedoms represent a duty of the State, with the right to housing being an essential pillar for human dignity and social development, as enshrined in the Constitution of the Republic of Angola and international human rights instruments. This dissertation aims to analyse the degree to which this right has been realised in Angola, based on a theoretical approach that explores its concept, legal content, and the limitations imposed by the "reserve of the possible" and the principle of prohibition of insufficiency, which serve as parameters for assessing the fulfilment of state obligations. The study conducts a critical evaluation of housing policies implemented in Angola, identifying the main obstacles to accessing adequate housing, such as rapid and unplanned urban growth, insufficient basic infrastructure, and socioeconomic inequalities—factors that hinder the full realisation of this social right. The research adopts a mixed methodology, combining documentary analysis of legislation and public policies with a prescriptive approach that proposes solutions to improve the effectiveness of government actions. Key recommendations include greater community participation in self-build programmes and more integrated urban planning, aligned with the targets of SDG 11 of the 2030 Agenda. The dissertation demonstrates how the inadequacy of proper housing policies not only violates a constitutionally guaranteed right but also undermines the exercise of other fundamental rights, such as health, education, and security, perpetuating cycles of poverty and exclusion. It is concluded that overcoming the challenges in Angola's housing sector requires not only greater public investment but also more transparent and participatory governance, with effective oversight mechanisms and increased civil society involvement in policy formulation and implementation. The goal is to ensure universal access to adequate housing as an indispensable condition for sustainable human development and social justice.

Keywords: Law, Housing, Public Policy, Angola.

SIGLAS e ABREVIATURAS

€ - Euro

Actual. - actualizada

Amp. - ampliada

Apud – Citado por

Art. - artigo

CESCR - Comitê de Direitos Económicos, Sociais e Culturais

Cfr. - Conferir

CRA - Constituição da República da Angola

CRP – Constituição da República Portuguesa

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

Ed. - Edição

Ibidem - Na mesma obra

Idem – No mesmo

In.- Em

Nº - Número

ODS - Objectivos do Desenvolvimento Sustentável

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

Op. cit – Obra citada

P.- Página

PDM - Planos Directores Municipais

PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PNUH - Plano Nacional de Urbanismo e Habitação

Pp. - Páginas

Rev.- Revista

USD - Dólar Norte-americano

Vol. – Volume

ÍNDICE

Agradecimentos	3
Dedicatória.....	4
Resumo	6
Introdução.....	10
Capítulo I – O direito fundamental à Habitação.....	14
Secção I - Aspectos genéricos	14
1.1.1. Evolução dos direitos fundamnetais.....	14
1.1.2. Funções dos direitos fundamenais	18
1.1.3. Conceito de direito social -Direito social e positivo	20
Secção II – Direito à habitação	23
1.2.1. Antecedentes constitucionais do direito à habitação em Angola	23
1.2.2. O direito à Habitação na Declaração Universal dos Direitos Humanos.....	26
1.2.3.O direito à habitação no contexto internacional	28
1.2.4. O Direito à habitação na Constituição da República de Angola /2010.	32
1.2.5. Conteúdo do Direito à habitação	32
1.2.6. Regime jurídico do direito à habitação.....	34
1.2.6.1. Legislação infraconstitucional relevante	36
Secção III - Limites ao direito à habitação em Angola	37
1.3.1. Limites fácticos – princípio da reserva do possível.....	37
1.3.2. Limites normativos – princípio da proibição da insuficiência de actuação.....	40
1.3.3. Limites Constitucionais e Legais.....	43
1.3.4. Figuras afins do conceito de restrição	45
1.3.5. Direito à habitação em Angola em comparação com Portugal	57
Secção IV A Justiciabilidade dos Direitos Sociais.....	59
1.4.1. Críticas à judicialização.....	62
1.4.2. Estratégias de Litigância em Direitos Sociais	64
Capítulo II.....	66
Secção I – Políticas públicas.....	66
2.1.1. Políticas Públicas Habitacionais em Angola- A Agenda 2030.....	66
2.1.2. Tipologias de políticas públicas habitacionais.....	68
2.1.3. Fases das políticas públicas habitacionais	76
2.1.3.1. Formulação	76
2.1.3.2. Implementação	77

2.1.3.3. Avaliação	77
2.1.4. As políticas públicas de habitação em Angola - Enquadramento histórico e político	77
2.1.4.1. Principais programas e iniciativas	78
<u>Secção II</u>	80
<u>2.2.1. Programas habitacionais em Angola (Objectivos para o Desenvolvimento Sustentável).</u>	82
<u>2.2.2. Análise das políticas públicas existentes</u>	82
2.2.2.1. Resultados das políticas habitacionais.....	84
2.2.3. <u>Desafios das políticas habitacionais</u>	86
2.2.4. <u>Obstáculos ao Acesso à Habitação</u>	89
2.2.4.1. <u>Factores económicos e sociais</u>	90
2.2.5. <u>Programas Executados</u>	90
2.2.6. <u>Impacto Social e Habitacional</u>	90
2.2.7. <u>Obstáculos Persistentes</u>	91
2.2.8. <u>A Articulação entre o ODS 11 e a Política Urbana Nacional</u>	91
2.2.9. <u>Críticas ao Modelo das Centralidades</u>	92
2.2.10. <u>Experiência portuguesa e lições para Angola</u>	92
2.3. <u>Apresentação de estratégia/ nova política</u>	93
2.3.1. Desafios e limitações da implementação da política propost.....	94
2.4. <u>Contribuições de ONGs e entidades civis</u>	95
2.5. <u>Jurisprudência</u>	96
2.6. Propostas estratégicas para a efectivação do direito à habitação em Angola	97
Conclusões	99
<u>Recomendações</u>	101
<u>Bibliografia</u>	103

INTRODUÇÃO

A protecção e promoção aos direitos, e liberdades fundamentais é uma das mais importantes tarefas impostas aos actores de políticas públicas no exercício da sua função legislativa e administrativa. Neste contexto, um dos mais importantes direitos fundamentais é o direito à habitação, que constitui o âmago da presente dissertação.

Em primeiro lugar, começa-se por explicar no que consiste o direito à habitação, qual é o seu conteúdo, e quais são os limites que se lhe apõem, em particular a chamada “reserva do possível”, bem como o princípio da proibição da insuficiência que funciona como critério de controlo do cumprimento das obrigações em matéria dos direitos fundamentais. A partir do momento em que se inscreve o direito à habitação como direito social, sem prejuízo dos inevitáveis limites fácticos, as autoridades públicas não deixam de estar obrigadas a dar suficiente satisfação a um tal direito e é precisamente isso que se analisará na segunda parte da tese. Assim, em segundo lugar, faz-se uma análise do grau de satisfação do direito à habitação em Angola, designadamente que concretas políticas habitacionais, isto é, que medidas legislativas e administrativas foram já criadas e implementadas em Angola. Neste contexto, procura-se indentificar e analisar as dificuldades no acesso ao direito fundamental à habitação; o impacto da aplicação de tais medidas na garantia do Estado social bem como os resultados e principais desafios. Neste âmbito, dispensa-se especial atenção aos factores económicos e sociais que contribuem para o sucesso ou insucesso da implementação das políticas habitacionais.

Mais concretamente e a título exemplificativo, analisa-se com particular detalhe a matéria da urbanização e acesso à habitação em áreas urbanas e rurais tendo em conta o objectivo para o desenvolvimento sustentável (ODS) constante da agenda 2030 cujo Tema é Cidades e Comunidades Sustentáveis; Isto permite analisar o contributo que a sociedade civil, designadamente as Organizações não Governamentais (ONG) e outras entidades civis, têm prestado a fim de garantir o acesso a este bem fundamental e imprescindível para a vida humana.

Como se verá, a inefectividade das políticas públicas habitacionais prende-se com a falta de planeamento urbano e rural, o elevado crescimento demográfico e o rápido crescimento das cidades, o que impede o desenvolvimento humano sustentável e se torna num dos principais desafios da comunidade global. O desastroso resultado é o de milhares de pessoas viverem de forma precária, em condições desumanas onde os direitos

fundamentais, que também são salvaguardados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e outros Pactos acabam por ser letra morta.¹

DELIMITAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

O objectivo deste trabalho é, sob o prisma dos direitos fundamentais consagrados na CRA, analisar uma política pública sobre habitação em Angola, constante da Agenda 2030, concretamente o Objectivo para o Desenvolvimento Sustentável² nº 11, sob epígrafe: **Cidades e Comunidades Sustentáveis**, que é composto por 10 metas das quais nos vamos focar na 2ª através da qual se pretende garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e serviços básicos, e melhorar as condições nos bairros até ao ano 2030.

METODOLOGIA

A metodologia que há de ser seguida comporta duas naturezas: uma é descritiva e outra é prescritiva. *Neste sentido*, a presente dissertação é descritiva a dois níveis, uma vez que em primeiro lugar começará com uma análise conceptual sobre no que se traduz o direito fundamental á habitação a partir do sistema constitucional Angolano; em segundo lugar, fará uma análise empírica sobre a satisfação (o nível concreto de concretização) dado ao direito à habitação em Angola. Por outro lado, é prescritiva, na medida em que fará sugestões sobre como deverão as autoridades administrativas Angolanas agir, se quiserem subir o grau de satisfação do direito à habitação.

ESTADO D´ARTE

A doutrina aborda o Direito à Habitação como um direito fundamental, estando neste sentido em conformidade com o estabelecido na Constituição da República de Angola. São várias as questões que se levantam nos debates doutrinários e ao nível da jurisprudência e dentre as quais: Como garantir este direito constitucionalmente consagrado? Qual é o papel do estado neste sentido? É a ele que cabe construir as habitações? Estas e outras questões serão trazidas à ribalta e procuraremos dar o nosso ponto de vista no âmbito da presente dissertação.

¹ LIMA, Alexandra Carina Melo, *O Direito à Habitação em Angola Inserido nos Direitos Fundamentais*, Aveiro, 2011, p. 8.

² Doravante, ODS.

- **PROBLEMA CIENTÍFICO:**

Constitui problema para o nosso tema o seguinte: É o grau de satisfação dado ao direito à habitação suficiente no plano constitucional?

- **HIPÓTESE**

Defendo que se deve implementar uma política pública que se adeque a actual conjuntura do país envolvendo os beneficiários da política na execução da mesma como é o caso do Programa de autoconstrução dirigida, a fim de reduzir o défice habitacional que se regista.

- **OBJECTIVOS**

Objectivo geral

Avaliar o Impacto das Políticas Habitacionais sobre o Acesso ao Direito à Habitação em Angola.

Objectivos específicos

- Descrever o direito à habitação;
- Analisar políticas do Estado Angolano sobre habitação;
- Identificar os principais desafios que inviabilizam o Acesso à Habitação
- Propor estratégias para resolução do problema (nova política).

JUSTIFICAÇÃO

A escolha deste tema justifica-se pelo facto de a habitação condigna ser um pressuposto essencial para o exercício pleno de outros direitos fundamentais, em particular os direitos, liberdades e garantias. Sem acesso a uma habitação adequada, a dignidade humana, a integridade física, a saúde e até mesmo a segurança dos indivíduos ficam comprometidas. Por exemplo, a falta de um lar condigno expõe as pessoas a condições insalubres, violência e instabilidade, afectando directamente o seu bem-estar e capacidade de usufruir de outros direitos constitucionalmente garantidos. Em Angola, onde os desafios de políticas públicas habitacionais são acentuados por factores como o crescimento urbano desordenado, a desigualdade socioeconómica e a insuficiência de infraestruturas, compreender a relação entre a efectivação dessas políticas e a realização do direito à habitação torna-se crucial. Assim, este estudo busca analisar como a

implementação deficiente de tais políticas impacta a satisfação desse direito fundamental, reflectindo-se na qualidade de vida da população. Deste modo, a pesquisa justifica-se pela necessidade de evidenciar a habitação não apenas como um direito autónomo, mas como uma condição basilar para a realização de outros direitos, contribuindo para debates sobre políticas sociais mais eficazes e inclusivas em Angola.

CAPÍTULO I

Secção I

1.1. Aspectos genéricos

1.1.1. Evolução dos direitos fundamentais: As várias gerações

Os direitos fundamentais representam o conjunto de garantias essenciais à dignidade humana, tendo evoluído historicamente em resposta às necessidades sociais, políticas e económicas de cada época. Sua classificação em "gerações" (ou "dimensões", como preferem alguns autores)³ reflete essa dinâmica, destacando a progressiva expansão de proteções jurídicas desde as liberdades individuais até direitos colectivos e transnacionais. Essa evolução não é meramente cronológica, mas sim cumulativa, onde novas demandas surgem sem substituir as anteriores, reforçando a interdependência entre liberdade, igualdade e solidariedade. Desta feita, a classificação dos direitos fundamentais é feita tendo em conta não apenas a sua cronologia valorativa mas também o seu grau de incidência. Assim, os mesmos classificam-se em: direitos de primeira, segunda, terceira e até quarta geração.

Os direitos fundamentais de primeira geração, identificados como direitos civis e políticos, encontram-se alicerçados no valor da liberdade individual. Esses direitos emergiram como uma reação ao absolutismo monárquico, sendo consolidados no contexto das revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX, como a Revolução Americana e a Revolução Francesa; com o objectivo de estabelecer limites ao poder do Estado, assegurando a autonomia dos indivíduos frente ao Estado.⁴ Esta geração de direitos é composta pelos Direitos de Liberdade, correspondente aos Direitos Civis e Políticos, onde o direito à participação política e de organização da sociedade civil estão incluídos; é o caso dos direitos como: o direito à vida, o direito à liberdade, direito à privacidade o direito ao voto, direito de eleger e ser eleito entre outros.⁵

Dada a importância destes direitos, foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1996, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos que é a maior

³ BIANCO, Fernanda Silva, As gerações de direitos fundamentais, 2006, artigo disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3033/As-geracoes-de-direitos-fundamentais>, consulta em: 24 de JULHO DE 2025.

⁴ Por muitos anos, a posição predominante era a de que somente estes direitos eram verdadeiros direitos humanos.

⁵ OLIVEIRA, Bárbara Nazareth, GOMES, Carla de Marcelino & SANTOS, Rita Pascoal dos, *Os Direitos ...*, *op cit.*, p.35.

expressão desde tipo de direitos de primeira geração.⁶ Os direitos fundamentais surgem aqui como direitos de defesa e, também, como direitos de participação política (momento liberal e momento democrático, respetivamente).⁷

Os direitos fundamentais de segunda geração, também conhecidos como direitos sociais, económicos e culturais, têm como fundamento o princípio da igualdade. Seu surgimento remonta ao século XIX, num contexto de intensificação das lutas sociais e da consolidação do Estado Social. Diferentemente dos direitos de primeira geração onde se verifica um Estado não intervencionista, esses direitos (de segunda geração) exigem a actuação positiva do Estado, por meio da implementação de políticas públicas, com o intuito de assegurar condições mínimas de dignidade, como saúde, educação, trabalho e protecção social. Nesta fase, é dever do Estado garantir a prossecução destes direitos, ou seja, este tem de os fazer cumprir, tendo como base o já citado princípio da igualdade⁸.

Todas as questões sociais consequentes da Revolução Industrial resultaram nos direitos de segunda geração, os direitos sociais. As principais causas do aparecimento destes direitos estão ligadas a questões contractuais e condições de trabalho, resultantes de relações jurídico-laborais existentes entre patrões e trabalhadores.⁹

Além da inclusão dos direitos culturais e económicos, os direitos sociais aqui representados fazem parte das Constituições dos vários países, que adoptaram Constituições programáticas.¹⁰ Assumindo a forma de orientações políticas vinculativas, os denominados direitos de segunda geração reforçam o seu carácter obrigacional. Neste contexto, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)¹¹ revela-se particularmente relevante para a tutela desses direitos. Com efeito, trata-se de matérias – como a erradicação da fome, o acesso à saúde e ao saneamento básico – que não são abrangidas pelo catálogo típico dos direitos de primeira geração,

⁶ LIMA, Alexandra Carina Melo, Dissertação de Mestrado: *O Direito À Habitação Em Angola Inserido Nos Direitos Fundamentais*, Aveiro, 2011, p. 17.

⁷Habitação cooperativa no grande Porto (1974/94) / Fátima Loureiro de Matos. *Revista da Faculdade de Letras : Geografia* série I, vol. 10-11, 1994-1995,, pag. 19 disponíveis em <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo9241.PDF>, consulta em 25 de Março de 2025.

⁸ O princípio da igualdade vem plasmado a Constituição da República de Angola, no seu artigo que estabelece: “*Todos são iguais perante a Constituição e a lei, sem distinções baseadas em raça, sexo, religião, entre outros. Este princípio implica que ninguém pode ser prejudicado, privilegiado ou privado de direitos em razão de sua condição pessoa*”.

⁹ LIMA, Alexandra Carina Melo, Dissertação de Mestrado: *O Direito À Habitação Em Angola Inserido Nos Direitos Fundamentais*, Aveiro, 2011, p. 17

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adoptado pela Resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de Dezembro de 1966 e em vigor desde 3 de Janeiro de 1976, reconhece no seu preâmbulo e nos artigos 11.º e 12.º o direito de todos a um nível de vida adequado, incluindo alimentação, vestuário, habitação, saúde e bem-estar.

incumbindo assim aos direitos de segunda geração a responsabilidade de assegurar a sua universalização no seio da comunidade internacional.¹²

Os direitos fundamentais de terceira geração, também designados como direitos colectivos ou difusos, assentam nos princípios da solidariedade, da fraternidade e da responsabilidade comum. Estes direitos emergiram ao longo do século XX, como resposta a preocupações globais que transcendiam e/ou transcendem o âmbito individual ou estatal, como a degradação ambiental, a luta pela paz mundial, a globalização económica e as desigualdades entre nações. Encontram-se abrangidos nesta categoria de direitos fundamentais, direitos como: o direito à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento, à paz, direito à comunicação, entre outros. O direito à propriedade é também aqui introduzido, bem como o movimento de emancipação da mulher, aumentando o rol de direitos a usufruir. Nesta geração pressupõe-se a interajuda entre os Estados, de forma a atingir-se uma comunidade global mais homogénea, onde a dicotomia entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos é menor.

Ao contrário das gerações anteriores, os direitos de terceira geração, também denominados direitos de solidariedade ou direitos difusos, transcendem a esfera individual, sendo titularizados colectivamente por grupos sociais, comunidades ou pela humanidade em seu conjunto. Sua finalidade primordial reside na salvaguarda de bens jurídicos transindividuais, os quais abarcam valores universais, como a manutenção da paz internacional, a promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões económica, social e ambiental, o reconhecimento do princípio da autodeterminação dos povos e a conservação do meio ambiente, assegurando sua integridade para as presentes e futuras gerações.¹³

Os denominados direitos fundamentais de quarta geração consistem numa categoria emergente de direitos jurídicos cuja génese está intrinsecamente vinculada aos avanços exponenciais da ciência e da tecnologia, bem como à crescente complexificação das interações transnacionais no contexto da globalização. Esta nova dimensão dos direitos fundamentais abrange matérias de elevada densidade ética e normativa, entre as quais se destacam a regulação da biotecnologia e das neurotecnologias, a governança da inteligência artificial e da robótica, a tutela jurídica da privacidade e dos dados pessoais

¹² LIMA, Alexandra Carina Melo, Dissertação ... *op.cit.* p.7

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 387-391., na mesma linha, PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 3.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 145-150. BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 72-78.

em ambientes digitais, a efectivação da cidadania e participação política no espaço digital e, de forma abrangente, os princípios da bioética aplicáveis à dignidade da pessoa humana na era pós-moderna. Estes direitos não substituem as gerações anteriores, mas sobrepõem-se de forma complementar, estabelecendo novos paradigmas normativos que exigem constante actualização legislativa e interpretativa no plano constitucional e internacional.¹⁴

Encontrando-se ainda em fase de definição, a efectivação dos direitos fundamentais de quarta geração manifesta-se de forma concreta na garantia de prerrogativas como o direito à informação fidedigna e não manipulada, o pluralismo informativo e ideológico, a protecção reforçada da privacidade individual em ambientes digitais e automatizados, bem como a promoção de uma democracia substantiva (ou positiva), caracterizada pela participação cívica consciente e livre, sustentada pelo acesso equitativo a conteúdos informativos autênticos e verificáveis. Estes direitos inserem-se numa lógica de complementaridade e continuidade intergeracional, na medida em que realizam e aprofundam os direitos de segunda geração – especialmente os de natureza social, cultural e comunicacional – e preservam os fundamentos dos direitos de primeira geração, relativos às liberdades civis clássicas (como a liberdade de expressão, de consciência e de participação política), conferindo-lhes uma nova densidade jurídica na contemporaneidade. A articulação entre estas gerações de direitos revela, assim, a complexidade normativa do constitucionalismo contemporâneo, que exige uma leitura sistémica e evolutiva dos direitos fundamentais no contexto da sociedade da informação e da era digital.¹⁵

Após fazer-se alusão às gerações dos direitos fundamentais, depreende-se que o direito à habitação é um direito que se enquadra nos direitos fundamentais de segunda geração, pois exige uma intervenção do Estado para promover justiça social e igualdade através da criação de condições mínimas de dignidade para todos os cidadãos.¹⁶ Neste contexto, o direito à habitação é simultaneamente um direito social e um direito

¹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes & Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Vol. I e II, 4.^a ed.). Coimbra: 2007 Ver ; PINTO, Mário de Brito. "Direitos Fundamentais de Quarta Geração: Novos Desafios à Teoria e à Prática Constitucional". *Revista do Ministério Público*, n.º 160, 2021, p. 43-68; LOPES, Dulce *Direitos Fundamentais e Tecnologias Emergentes*. Coimbra, 2019; DONEDA, Danilo. *Da Privacidade à Protecção de Dados Pessoais: A Evolução de um Direito Fundamental*. 2.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 89-95.

¹⁵ CANOTILHO, Gomes, J. J. & MOREIRA, Vital, *Constituição ...*, *op.cit.*, pp. 1212-1218; CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e ...*, *op.cit.*, p. 387-391, DONEDA, Danilo, *Da Privacidade à ...*, *op. cit.* p. 89-95.

¹⁶ O artigo 85.º da CRA estabelece que “todos têm direito a uma habitação adequada, em condições de dignidade, higiene e conforto.” A expressão todos representa aqui a já aludida ideia de igualdade e inclusão.

fundamental; é social pois, está incluído no leque dos direitos sociais (aqueles direitos que exigem ações positivas do Estado, como políticas públicas, programas habitacionais, infraestruturas urbanas etc.), é um direito fundamental,¹⁷ pois encontra-se consagrado na Constituição da República de Angola por se afigurar indispensável para assegurar uma vida digna para os cidadãos. Ele integra o núcleo dos direitos fundamentais de segunda geração.

1.1.2. Função dos Direitos fundamentais

Os direitos fundamentais configuram normas jurídico-constitucionais estruturantes, dotadas de múltiplas funções que visam garantir a protecção da dignidade humana e o equilíbrio nas relações entre o indivíduo, o Estado e a colectividade. Longe de se limitarem a uma dimensão declaratória, esses direitos operam como mecanismos de defesa, prestação, protecção e promoção da igualdade. Suas funções são múltiplas e inter-relacionadas, abrangendo desde a protecção das liberdades individuais até a promoção de igualdade material por meio de políticas públicas.

A *função de defesa ou de liberdade* é a primeira dos direitos fundamentais, sobretudo dos direitos, liberdades e garantias e a defesa da pessoa humana e da dignidade perante os poderes do Estado (e de outros esquemas políticos coativos). Os direitos fundamentais obedecem a função de direitos de defesa dos cidadãos sobre uma dupla perspectiva: Constituem um plano jurídico - objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente a ingerência na defesa jurídica individual e implicam num plano jurídico - subjectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes políticos de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).¹⁸ A *função de prestação social*¹⁹ dos direitos fundamentais anda associada a três *núcleos problemáticos dos direitos sociais*²⁰, económicos e culturais: em primeiro lugar, ao problema dos direitos sociais originários, ou seja, como é o caso de derivar da norma consagradora do direito à habitação uma pretensão prestacional traduzida no direito de exigir uma casa; em segundo lugar, ao problema dos direitos sociais derivados que se

¹⁷ Direitos fundamentais englobam direitos civis, políticos, sociais, económicos e culturais, todos protegidos contra retrocessos.

¹⁸ CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 408

¹⁹ - os direitos a prestações significam em sentido estrito, direito de o particular obter algo através do Estado como é o caso do direito à habitação, saúde e outros.

²⁰ *Ibidem*

reconduz ao direito de exigir uma actuação legislativa concretizadora das normas constitucionais sociais (sob pena de omissão inconstitucional) e no direito de exigir e obter a participação igual nas prestações criadas pelo legislador; em terceiro lugar, ao problema de saber se as normas consagradoras de direitos fundamentais sociais têm uma dimensão objectiva juridicamente vinculativa dos poderes públicos no sentido de obrigarem estes, políticas sociais activas conducentes a criação de instituições, serviços e fornecimento de prestações. Gomes Canotilho considera que a resposta aos dois primeiros problemas é discutível e em relação à última questão considera que as normas consagradoras de direitos sociais, económicos e culturais, individualizam e impõem políticas públicas socialmente activas.²¹

Há direitos que impõem um dever ao Estado no sentido de este proteger perante terceiros os titulares de direitos fundamentais a chamada *função de protecção perante terceiros*. Neste contexto, o Estado tem o dever de proteger o direito à vida perante eventuais agressões de outros indivíduos. O mesmo acontece com os numerosos direitos como o direito de inviolabilidade de domicílio, o direito de protecção de dados informáticos, o direito de associação. Em todos estes casos da garantia constitucional de um direito resulta o dever do Estado adoptar medidas positivas destinadas a proteger o exercício dos direitos fundamentais perante actividades perturbadoras ou lesivas dos mesmos praticadas por terceiros. Daí falar-se da função de protecção perante terceiros; diferentemente com o que acontece com a função de prestação, o esquema relacional não se estabelece aqui entre o titular do direito fundamental e o Estado (ou uma autoridade encarregada de desempenhar uma tarefa pública), mas entre o indivíduo e outros (conflitos de direitos fundamentais). Esta função obriga o Estado a concretizar as normas reguladoras das relações jurídico-civis de forma a assegurar nestas relações a observância dos direitos fundamentais.²²

A função da não discriminação é uma função dos direitos fundamentais que tem sido abordada pela doutrina, mormente a norte americana. Esta função dos direitos fundamentais é um corolário do princípio da igualdade que é um princípio acolhido pelas diversas constituições do mundo segundo o qual o Estado deve tratar os seus cidadãos como cidadãos iguais.²³ É uma função abrangente para todos os direitos e aplica-se tanto

²¹ CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 408-409.

²² *Ibidem*

²³ R. Orru, *La costituzione di tutti*, Torino, 1998, *apud.* CANOTILHO, Gomes, *Direito ...*, *op. cit.* p. 410.

aos direitos, liberdades e garantia pessoais²⁴ alargando-se de igual modo aos direitos à prestação. É com base nesta função que se discute por exemplo nos parlamentos o problema das quotas (igualdade entre homens e mulheres).

1.1.3. Conceito de Direito Social - Direito social e positivo

No âmbito jurídico, os direitos sociais são entendidos como direitos fundamentais de segunda geração, que exigem do Estado ações concretas e políticas públicas para a sua efectivação. Têm como objectivo corrigir desigualdades materiais e garantir o acesso universal a bens essenciais, promovendo a coesão social e a dignidade humana.²⁵

Os direitos sociais surgiram como uma construção jurídica resultante de tensões históricas e reivindicações coletivas nos séculos XIX e XX, cuja origem está diretamente vinculada às disparidades socioeconómicas provocadas pela Revolução Industrial. A proletarização do trabalho desencadeou movimentos reivindicatórios - manifestações, greves (frequentemente objeto de repressão estatal) e estruturação sindical - orientados à melhoria das condições laborais e de existência. Tais dinâmicas contestatárias tiveram repercussão institucional significativa, materializando-se em marcos como a Revolução Bolchevique (1917), a constitucionalização de direitos na URSS (1918) e a institucionalização da OIT como organismo normativo internacional do trabalho.²⁶ A Constituição de Weimar (Alemanha, 1919) foi um marco ao sistematizar direitos como previdência social e liberdade sindical, consolidando-os como bases legais.

Os eventos bélicos das Grandes Guerras (1914-1918; 1939-1945) catalisaram a positivação normativa dos direitos sociais, elevando-os ao patamar de princípios constitucionais de eficácia vinculante. Esse fenómeno jurídico-político constituiu elemento estruturante para a conformação do Estado Democrático de Direito em sua dimensão material, com particular relevância no paradigma constitucional da República Federal da Alemanha (Grundgesetz, 1949), que consagrou a prestação estatal em matéria de protecção social como imperativo de justiça distributiva.²⁷

²⁴ CANOTILHO, Gomes, *Direito ...*, *op. cit.* p. 410.

²⁵ PANTOJA, Othon, *Direitos sociais: o que são, exemplos, e o papel do advogado para garanti-los*, 18 maio 2022, actualizado 19 jun 2023, disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/author/othon-pantoja/>, consulta em 21 de Julho de 2025.

²⁶ Organização Internacional do Trabalho - uma agência multilateral da Organização das Nações Unidas, com Sede em Genebra, especializada nas questões do trabalho, especialmente no que se refere ao cumprimento das normas internacionais., foi instituída em 28 de Junho de 1919 como uma agência da Liga das Nações após a assinatura do Tratado de Versailles.

²⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 543-558 (sobre a evolução dos direitos sociais no constitucionalismo do pós-guerra).

Os direitos sociais apresentam características específicas que se consubstanciam concretamente em apresentarem *uma natureza prestacional* (exigem actuação do Estado, diferentemente dos direitos de defesa que impõem abstenções); relativamente a sua eficácia, embora se discutisse no passado que muitos destes direitos teriam eficácia meramente programática, hoje prevalece a ideia de que possuem *eficácia jurídica*, vinculando o legislador e a administração pública; dada a possibilidade, em certos casos, de exigir judicialmente a realização de prestações sociais, sobretudo quando previstas de forma clara e concreta na Constituição ou na lei, possuem a característica da *exigibilidade judicial*; e por último, apresentam-se muitas vezes como condição de exercício efectivo de outros direitos fundamentais, daí a característica da *Interdependência com outros direitos*.

Se os direitos sociais constituem, na sua dimensão teórica, conquistas históricas face às assimetrias estruturais, a sua efectivação material reclama a análise dos direitos sociais positivos – ou seja, aqueles objectivados em normas jurídicas vinculativas e políticas públicas operacionalizáveis. Esta passagem do plano abstracto para o jurídico-normativo assume especial relevância para a compreensão não só da consagração constitucional destes direitos, mas igualmente dos instrumentos institucionais que lhes conferem exequibilidade prática.

Os direitos sociais positivos derivam da classificação dos direitos sociais quanto a intervenção do Estado e neste contexto, os direitos sociais distinguem-se entre os positivos e os negativos. Assim, os direitos sociais positivos são aqueles que impõem ao Estado a adopção de determinadas acções para a satisfação dos mesmos em relação aos seus cidadãos; é de sublinhar que a existência dos respectivos direitos depende ontologicamente da sua atribuição por uma norma constitucional²⁸ (a estes se lhes correlacionam deveres positivos e constituem exemplos de direitos sociais positivos o próprio direito à habitação, o direito à saúde, o direito ao trabalho, o direito à segurança social, etc.), ao passo que os negativos exigem que o Estado se abstenha de praticar qualquer acção no sentido de não interferir ou limitar a liberdade daqueles (aqui, diferentemente do que acontece com o direitos positivos, o titular tem direito à omissão

²⁸ SAMPAIO, Jorge Manuel da Silva, *Ponderação e Proporcionalidade, Uma Teoria Analítica Do Raciocínio Constitucional, Volume 2, Operação da ponderação, a proporcionalidade como norma reguladora e as condições para a deferência judicial*. – Teses de doutoramento ISBN 978-989-40-0996-2, Coimbra, 2023, p. 865., no mesmo sentido " MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, p. 213 – “A positivação dos direitos sociais reclama uma dogmática constitucional que lhes assegure eficácia normativa plena.”

ou abstenção de certa conduta, ou seja, à não realização de acções interferentes e são exemplos destes direitos sociais negativos: o direito à vida, direito à liberdade de expressão, liberdade religiosa, direito à propriedade privada, etc..).²⁹

Os direitos fundamentais positivos são atribuídos por normas constitucionais *primárias* sob forma de normas *impositivas*, e consubstanciam genericamente *direitos-pretensão fundamentais tendentes* à satisfação de um interesse ou ao aproveitamento de um bem por parte de um sujeito. É importante sublinhar que neste âmbito há uma distinção entre o sujeito beneficiário do direito e aquele sobre o qual se projecta a estatuição da norma constitucional, ou seja, daquele a quem está cometida a acção imposta pelo efeito da norma. Contudo, identifica-se uma relação “*triádica*” em que existem dois sujeitos e uma conduta que se traduz numa acção (fáctica ou normativa).³⁰

Assim fundamentado, o dever estatal de protecção dos direitos fundamentais configura-se, em termos gerais, segundo uma estrutura triangular normativa. Na base da referida estrutura situam-se, de um lado, o *titular de uma posição jusfundamental ameaçada* por um perigo de origem não estatal, e, de outro, a *fonte dessa ameaça*, a qual pode assumir a forma de sujeitos privados identificáveis (também titulares de direitos fundamentais), colectividades indeterminadas, entidades organizacionais, Estados estrangeiros ou até fenómenos naturais. No vértice superior da estrutura posiciona-se o *Estado*, que, no exercício das suas funções constitucionais — com especial destaque para a função legislativa, na qual dispõe de ampla margem de conformação — se encontra juridicamente vinculado ao dever de prevenir ou reprimir a concretização da ameaça, assegurando a efectividade da tutela jusfundamental em causa.³¹

Todavia, a dimensão positiva do direito à habitação revela-se particularmente singular face aos demais direitos sociais constitucionalmente consagrados, uma vez que a sua efectivação impõe ao Estado encargos financeiros e logísticos de grande vulto. Esta circunstância dificulta não apenas a definição de políticas públicas eficazes, mas também a própria exigibilidade judicial do direito, na medida em que a sua concretização depende fortemente da disponibilidade orçamental e de opções de política legislativa.³²

²⁹ SAMPAIO, Jorge Manuel da Silva, *Ponderação ...*, *op. cit.* pp. 861, 865.

³⁰ SAMPAIO, Jorge Manuel da Silva, *Ponderação ...*, *op. cit.* p., 866.

³¹ CANOTILHO, Gomes, J. J. & MOREIRA, Vital, *Constituição ...*, *op.cit*

³² VILLAR, Paola Mavropoulos Beekhuizen, *O Direito Fundamental à Habitação e o Direito do Urbanismo: uma análise do direito português e do direito brasileiro* Dissertação de Mestrado, Coimbra 2015, p.48.

Secção II - Direito à habitação

1.2.1. Antecedentes constitucionais do direito à habitação em Angola

O direito à habitação constitui uma dimensão essencial da dignidade humana, sendo reconhecido no plano internacional como direito fundamental dos indivíduos. Em Angola, o seu percurso constitucional reflecte as mudanças profundas no contexto político, económico e social do país, desde a proclamação da independência em 1975 até à aprovação da Constituição da República de 2010, que vigora até a presente data.³³ Sendo o direito à habitação um direito humano vital ao homem, o Estado Angolano não o colocou de parte, tendo absorvido este direito integrando-o no cômpto dos direitos que merecem a sua protecção.

Com efeito, constituem antecedentes constitucionais do direito à habitação da República de Angola: A Constituição de 1975 , e a Lei Constitucional de 1992.

A Lei Constitucional de 1975, aprovada na sequência da proclamação da independência, tinha como eixo central a construção de um Estado socialista, guiado pelos princípios da igualdade, da justiça social e da solidariedade colectiva. Ela trazia uma conceção genérica de bem-estar pois, situava-se num quadro de transição revolucionária, fortemente inspirado nos modelos socialistas o qual via os direitos sociais como objectivos políticos prioritários, a realizar por meio de intervenções estatais massivas no sector económico e social.³⁴ A Lei Constitucional apresentava um teor segundo o qual "*O Estado respeita e protege a pessoa e dignidade humanas. Todo cidadão tem direito ao livre desenvolvimento da sua personalidade,*" ... "*A lei protegerá a vida, a liberdade, a integridade pessoal, o bom nome e a reputação de cada cidadão.*"³⁵ Embora o direito à habitação não estivesse mencionado expressamente, vários autores, como Carlos Feijó e André Mendes de Carvalho, sustentam que os direitos sociais básicos, incluindo a habitação, eram considerados elementos implícitos do ideal de justiça social então proclamado; a habitação era tratada sobretudo como uma responsabilidade colectiva, inserida na política geral de redistribuição de riqueza e reorganização do espaço urbano.

³³ Tendo sido revista apenas uma vez em 2021; porém, é importante ressaltar que as disposições sobre o direito à habitação não sofreram qualquer alteração, mantendo-se o conteúdo do artigo 85.º.

³⁴ FEIJÓ, Carlos, *Notas sobre o Direito Constitucional Angolano*. Luanda: Kilombelombe, 2009, p. 56.

³⁵ Cfr.art. 17.º Lei Constitucional de 1975.

A Constituição de 1975, já aludia o direito à habitação ainda que implicitamente, pois, nela era possível vislumbrar extractos como: “ *o Estado orienta e planifica a economia nacional visando o desenvolvimento sistemático e harmonioso de todos os recursos naturais e humanos do país e a utilização da riqueza em benefício do povo Angolano*”. Nesta Constituição já se registava o interesse em se proteger a propriedade privada que é em nosso entendimento um corolário do direito à habitação, através de outras normas como a que estabelecia : *A República de Angola reconhece, protege e garante as actividades e propriedade privada, mesmo de estrangeiros, desde que úteis à economia do país e aos interesses do povo Angolano.*³⁶

A concepção de habitação traduzia-se em políticas de nacionalização de imóveis urbanos, redistribuição de casas abandonadas por colonos após a independência e projetos habitacionais de carácter estatal.³⁷ Na época do pós-independência o foco do Estado era mais virado para o fornecimento de "*alojamento básico*" do que na efectivação do direito subjetivo à habitação adequada, em linha com a doutrina socialista do "direito de todos ao acesso aos bens essenciais."³⁸

Conforme o avançar do tempo e a necessidade de adaptar a Lei fundamental à realidade, surge a Lei constitucional de 1992, fruto do processo de transição política iniciado com os Acordos de Bicesse. Esta lei trouxe consigo a introdução de um modelo democrático pluripartidário e o reconhecimento explícito do Estado de Direito, expressamente consagrado no seu artigo 2.º ao estabelecer que “*Angola é um Estado democrático de direito que tem como base a unidade nacional, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo de expressão e de organização política, e o respeito e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo quer como membro de grupos sociais organizados.*”

Relativamente ao direito à habitação, diferentemente do que se constata na Lei Constitucional de 1975, trouxe uma consagração explícita de direito à habitação, no seu Título II sobre Direitos e Deveres Fundamentais, numa abordagem mais exaustiva pois, não se limita em fazer menção ao respeito pela dignidade da pessoa humana; esta pelo contrário, vai mais longe ao garantir a protecção da própria habitação, pois ela defende a inviolabilidade do domicílio. Assim, a protecção da pessoa humana será a consumação

³⁶ Artigo 10º da Constituição de República Popular de Angola de 1975.

³⁷ MATEUS, António, *Políticas de Habitação em Angola*, Revista Internacional de Ciências Sociais, n.º 9, 2001 p. 145.

³⁸ CARVALHO, André Mendes de, *A função social da habitação em Angola*, Revista Angolana de Ciências Sociais, n.º 8, 2014, p. 91.

do cumprimento dos outros direitos, pois, uma pessoa desprotegida não tem dignidade, consequentemente tem os seus direitos violados.

Importa ainda destacar que, nesse contexto, a propriedade fundiária e imobiliária era vista predominantemente como colectiva ou estatal, e não individual, o que influenciou a conceção da habitação como um "bem social" em vez de um direito subjetivo oponível ao Estado.³⁹

Como de resto se vislumbra, o direito à habitação não se encontrava expressamente consagrado nesta Lei Constitucional de 1992, porém, não obstante, a doutrina entende que se deva fazer uma a leitura implícita deste direito a partir de variadas disposições constitucionais, como é o caso das disposições que abordam a protecção da família⁴⁰, e outras disposições. Há quem defenda que a Constituição de 1992, ao reconhecer os direitos económicos e sociais como parte dos direitos fundamentais, abriu espaço para a afirmação gradual do direito à habitação enquanto direito programático,⁴¹ por seu turno, há quem interpreta a omissão expressa como reflexo de uma tensão entre o novo modelo económico liberal, baseado na propriedade privada, e as obrigações sociais herdadas do período socialista.⁴²

No entanto, a referência directa ao direito à habitação continuava ausente. Como sublinham Rui Ferreira e Domingos do Ó, o direito à habitação podia ser extraído da conjugação dos direitos à propriedade privada (artigo 14.º) e à protecção da família (artigo 35.º). A habitação surgia, assim, no contexto da garantia de condições mínimas para a vida familiar, mas carecia de uma regulamentação explícita. Autores como Boaventura de Sousa Santos e Maria da Conceição de Almeida observam que este silêncio textual resultava das prioridades políticas e económicas do pós-guerra, que privilegiavam a estabilidade e a reconstrução nacional em detrimento da expansão formal dos direitos sociais.⁴³

³⁹ ALMEIDA, Paulo de, *O Direito da Terra em Angola: Propriedade, Posse e Uso*. Luanda: Mayamba, 2012 p. 72.

⁴⁰ Artigo 29.º Lei n.º 23/92 de 26 de Setembro A família como núcleo fundamental da organização da sociedade é objecto de protecção do Estado, quer se funde no casamento quer na união de facto.

⁴¹ Ó, Rui Ferreira e Domingos do, *Direitos Fundamentais em Angola*, Coimbra, 1998, p. 201.

⁴² SANTOS, Boaventura de Sousa, ALMEIDA, Maria Paula Meneses de, *O Estado e a Sociedade em Angola*, Lisboa, 2004, p. 47.

⁴³ SANTOS, Boaventura de Sousa., & ALMEIDA, Maria da Conceição, *O Estado e a Sociedade em Angola*, Lisboa, 2004, p. 47.

1.2.2. O direito à Habitação na Declaração Universal dos Direitos Humanos

A habitação é um bem de primeira necessidade para o homem, porquanto, este, desde que nasce, necessita de um lugar de aconchego que lhe garanta acomodação por formas a abrigar-se do frio, dos ventos, e senão mesmo dos animais selvagens. Por tudo isto, a habitação se consubstancia num meio sem o qual a vida humana é manifestamente arriscada. Os Estados, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, foram unânimes ao consagrar no leque dos direitos humanos, ainda que de forma implícita, o direito à habitação; pelo que, a ideia de direito à habitação não é recente.

A frase Direitos humanos, é ela própria relativamente nova⁴⁴ e certamente que não teve, no período até à segunda guerra mundial, o mesmo significado que tem hoje. No séc. XIX, a influente teoria do positivismo implica que apenas os Estados tinham direitos na arena internacional, por causa do seu estatuto legal, como “sujeitos” da lei internacional.⁴⁵ Por outro lado, dado que os indivíduos eram meros “objectos” da lei internacional, era-lhes negado qualquer reconhecimento legal internacional dos seus direitos, de tal modo que a maneira como uma nação tratava os seus próprios cidadãos era vista como uma matéria que fazia parte, exclusivamente, da jurisdição doméstica dos Estados. Na medida em que um Estado tinha alguma obrigação internacional para os indivíduos, apenas lhe era pedido que tratasse os não nacionais de acordo com certos padrões internacionais mínimos. Apesar disso, mesmo nesse caso, tratava-se meramente de obrigações que eram devidas aos Estados cuja nacionalidade era possuída pelos estrangeiros.⁴⁶

Tradicionalmente já havia poucas excepções à regra de que a lei internacional não cuidava dos direitos dos indivíduos. Primeiro, a proibição da escravatura era reconhecida como uma regra da lei internacional consuetudinária e era reafirmada numa porção de convenções internacionais no século XIX⁴⁷. Em segundo lugar, foram introduzidas regras semelhantes para ilegalizar o tráfico internacional de mulheres e crianças. Em terceiro lugar, de acordo com a Convenção de Genebra de 1864 (a primeira das Convenções de

⁴⁴ WESTON, Burns H., *Human Rights: In Encyclopaedia Britannica*, 15ª Ed., Vol. 20. Chicago: *Encyclopaedia Britannica*, 1992.

⁴⁵ JONES, John Walter, *The Pure Theory of International Law: British Yearbook of International Law (BYIL)*, 1935, p.5

⁴⁶ OPPENHEIM, Lassa, *International Law: A Treatise*. 2ª Ed., Vol. I Londres: Longmans, Green & Co., 1912, p. 362

⁴⁷ O'CONNELL, Daniel Patrick, *International Law*. 2ª Ed. Vol II. Londres: Stevens & Sons 1970, pp. 753-755.

Genebra) estabeleceu as bases do direito humanitário moderno, focando-se na protecção de combatentes feridos e doentes em campanha. Eis seus princípios-chave sobre o tema:

Convenção de Genebra de 1864, existia uma exigência segundo a qual os combatentes feridos e doentes, independentemente da nação a que pertenciam, deviam ser recolhidos e tratados, combatentes gravemente feridos que não pudessem mais lutar deveriam ser repatriados para seu país de origem,⁴⁸ e isso constituía a base das regras contemporâneas do direito humanitário que regulava a guerra⁴⁹. Em quarto lugar, existia uma aceitação pelos primeiros juristas internacionais de que, em circunstâncias extremas, um estado podia intervir para impedir outro estado de perseguir os seus próprios nacionais⁵⁰. No entanto, os limites exactos deste princípio eram pouco claros e, embora invocado pela Grã-Bretanha, Rússia e França nos séculos XVIII e XIX como justificação para intervir para proteger as minorias cristãs no Império otomano, foi argumentado que as verdadeiras razões para essas interações foram frequentemente menos do que altruístas⁵¹. Por fim, e talvez mais significativamente, a Liga das Nações foi fundada em 1919.

A Liga das Nações carecia de quaisquer disposições que garantissem expressamente os direitos do Homem, mas vale observar que alargou a jurisdição do direito internacional em dois aspectos. Primeiro, estabeleceu um sistema de “*mandacto*” para administrar as antigas colónias de estados que tinham sido derrotados na Primeira Guerra Mundial, com as potências vitoriosas (mandatadas) encarregues de administrar esses territórios e debaixo da obrigação de assegurar a protecção dos direitos, tais como a liberdade de consciência e religião⁵². O art. 23.º do pacto da Liga das Nações, que estabelecia que as populações dos territórios sob *mandacto* deveriam ser tratadas equitativamente, foi uma das razões por que certo número de Nações Balcânicas assinaram cinco tratados especiais da minoria no fim da Primeira Guerra Mundial. Esses

⁴⁸ A Convenção de 1864 só foi ratificada por 12 Estados inicialmente, mas tornou-se o embrião do direito humanitário moderno. Apesar de tamanha importância, esta convenção tinha limitações pois, aplicava-se apenas a guerras terrestres (não cobria conflitos navais) e não mencionava prisioneiros de guerra (só feridos em combate). Não obstante estas limitações, as regras nela contidas foram revolucionárias para a época, pois pela primeira vez a guerra passou a ter limites humanitários codificados. Serviu de base para as revisões posteriores (como as Convenções de 1906, 1929, e 1949).

⁴⁹ ROBERTS, Adam; GUELFF, Richard, *Documents on the Laws of War*. Oxford: Clarendon Press, 1982, apud. LEONARD, Angela Legarty Siobhan, *Direitos do homem: Uma agenda para o séc. XXI*, Lisboa, 1999, p.24.

⁵⁰ “*Intervenção humanitária*”

⁵¹ BROWNIE, Ian, *Humanitarian Intervention*. In: MOORE, John Norton (Ed.). *Law and Civil War in the Modern World*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1974. p. 217-228.

⁵² Art. 22.º Pacto da Liga das Nações 1920.

tratados garantiam os *direitos* dos que pertencia a uma minoria racial, religiosa e linguística e, como a Assembleia da Liga das Nações tinham poder para assegurar que os Estados cumprissem as suas novas obrigações, foi concedido as minorias um reconhecimento limitado (apesar de sem precedentes) no quadro do direito internacional.⁵³ Todavia, como pode ser confirmado pela história, o optimismo quanto à acção da Liga das Nações era deslocado e a sua impotência, no seguimento dos acontecimentos anteriores a 1945, explica a emergência no pós-guerra do movimento dos direitos do Homem.⁵⁴

A DUDH, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de Dezembro de 1948, consagrou de forma explícita este direito à habitação. A par dela, outros documentos como é o caso da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e outros reforçam tudo quanto a DUDH consagrou relativamente a dignidade da pessoa humana. A Carta acrescentou conceitos de inviolabilidade da pessoa humana, respeito da dignidade inerente à pessoa humana e o direito à protecção da pessoa humana. Dela se depreende que o direito à habitação é um direito essencial ao homem e conseqüentemente inerente a ele, cuja violação pressupõe a “violação da dignidade da pessoa humana”.

A DUDH nas matérias que tratam das garantias fundamentais cujo objectivo é de proporcionar dignidade à pessoa humana, nela já se consagrou o direito à habitação, em paralelo com outros direitos, como a saúde, o bem-estar entre outros.⁵⁵

1.2.3. O direito à habitação no contexto internacional

Importa antes lembrar que os direitos humanos de que faz parte o nosso objecto de estudo subdividem-se no âmbito do Direito Internacional, em direitos que vão da primeira a quarta geração, e que devem ser salvaguardados por todos os Estados. Existem algumas normas no âmbito deste ramo do Direito que merecem uma especial atenção por coincidentemente abordarem a questão do direito à habitação de forma unívoca. É o que sucede com o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) Artigo 11.º, parágrafo 1º:

⁵³ OTT, Frederick, *Public International Law in the Modern World*. Londres, 1988. p. 241.

⁵⁴ LEONARD, Angela Legarty Siobahan, *Direitos do homem: Uma agenda para o séc. XXI*, Lisboa, 1999, p. 25.

⁵⁵ Como se pode confirmar no artigo 25.º n.º 1 do referido documento: *Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.*

“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 habitação adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”;

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) cujo artigo 17.º, parágrafo 1º: estabelece que “ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação.”; A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) Artigo 25.º, parágrafo 1º: 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 controlo e finalmente o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Económicos, Sociais e Culturais Interpreta o artigo 11.1 do PIDESC e elenca os componentes do direito à habitação adequada, definindo-a como aquela habitação que confere segurança de posse e disponibilidade de serviços.

A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I, Vancouver, 1976) e a Habitat II (Istambul, 1996), reafirmaram o papel central da habitação como condição básica para a realização de outros direitos humanos². Angola participou ativamente destes processos internacionais, o que influenciou subsequentemente as suas opções constitucionais. O reconhecimento do direito à habitação no plano internacional constituiu um processo gradual, estreitamente vinculado à evolução dos direitos económicos, sociais e culturais no pós-Segunda Guerra Mundial. O artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) já afirmava que: *"Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e aos serviços sociais necessários."*⁵⁶ Posteriormente, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, reforçou o direito à habitação no seu artigo 11.º, estabelecendo que os Estados devem "reconhecer o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua

⁵⁶ Organização das Nações Unidas. (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigo 25.º.

família, incluindo a alimentação, o vestuário e a habitação, e a uma melhoria contínua das condições de existência.⁵⁷

Tal como já se fez referência, o Comentário Geral nº 4, emitido pelo Comitê de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CESCR) no âmbito do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), consolida uma concepção multidimensional do direito à habitação adequada, transcendendo a noção reducionista de mero abrigo físico. Conforme o documento "*O direito à habitação não deve ser interpretado de forma restritiva como um mero teto sobre a cabeça; deve ser visto como o direito de viver em segurança, paz e dignidade em algum lugar.*" Com efeito, elenca sete critérios que considera requisitos mínimos que devem ser atendidos cumulativamente sendo: a segurança, disponibilidade de serviços, custo acessível, habitabilidade, localização adequada e adequação cultural.⁵⁸

A *segurança da posse* refere-se à garantia jurídica contra despejos arbitrários, assegurando estabilidade e protecção a todas as formas de ocupação, incluindo arrendamentos, propriedade formal e assentamentos informais. O Relator Especial da ONU para a habitação adequada enfatiza que despejos forçados violam o direito à dignidade humana, exigindo dos Estados a adopção de legislações específicas, como os Princípios Básicos sobre Despejos e Deslocamento.⁵⁹

O critério da *disponibilidade de serviços* e infraestrutura exige acesso contínuo e sustentável a recursos naturais e comuns, como água potável e saneamento básico (que são essenciais para a prevenção de doenças), energia eléctrica e sistemas de climatização, instalações sanitárias, meios de armazenar alimentos, eliminação de resíduos, drenagem e serviços de emergência. Este critério é bastante importante pois, a ausência desses serviços transforma a habitação em espaços insalubres, o que se pode consubstanciar na violação do artigo 11.1 do PIDESC. A par disto, O ONU-Habitat (2021) reforça que infraestruturas deficitárias perpetuam ciclos de pobreza, especialmente em zonas urbanas marginalizadas.⁶⁰

⁵⁷ Organização das Nações Unidas. (1966). Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Artigo 11.º.

⁵⁸ Comitê de Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU. (1991). Comentário Geral n.º 4: O Direito a uma Habitação Adequada.

⁵⁹ Comitê de Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU. *Comentário Geral nº 4: O Direito à Moradia Adequada (artigo 11.1 do PIDESC)*, §7. Disponível em: <https://www.acnur.org>

⁶⁰ ECKIE, Scott, *From Housing Needs to Housing Rights: The Role of International Human Rights Law in the Struggle for Adequate Housing in Developing*, London, 1992, p.45.

Relativamente ao custo da habitação, a ONU recomenda que este não deve comprometer mais de 30% da renda familiar. Com efeito critica a transformação da habitação em activo financeiro, priorizando a geração de lucros sobre sua função social do mercado imobiliário, que exclui populações de baixa renda através de especulação e altos preços de arrendamento. Políticas como subsídios habitacionais e controlo de rendas são mecanismos para garantir acessibilidade, embora frequentemente insuficientes.⁶¹

O critério da habitabilidade pressupõe que a habitação deve oferecer estruturas resistentes a intempéries; proporcionar espaço suficiente, protecção contra o frio, humidade, calor, chuva, vento, riscos estruturais e ameaças à saúde, garantindo um ambiente fisicamente seguro e sadio.

A acessibilidade é um critério inclusivo, e tem como destinatários os grupos vulneráveis (pessoas com deficiência, idosos, crianças e outros) e exige adaptações arquitetónicas, como rampas e corredores amplos de modo a permitir que pessoas limitadas fisicamente possam aceder à sua casa sem sacrifícios;⁶² é justamente por esta razão que a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência⁶³ consagra a acessibilidade universal como direito humano.

Do ponto de vista da *localização*, a habitação deve estar situada em locais que permitam acesso ao emprego, aos serviços de saúde, escolas, creches e outras instituições sociais. Não devem estar localizadas em áreas poluídas ou perigosas, como próximas a zonas industriais ou de risco tampouco em zonas de risco ambiental, com vista a evitar determinadas doenças.

O último critério é o da *adequação Cultural* este, prima pelo respeito às práticas culturais nas construções, especialmente para comunidades indígenas e tradicionais. A arquitetura, a localização e os materiais utilizados devem respeitar a identidade cultural e o modo de vida dos ocupantes, especialmente de comunidades indígenas e tradicionais. O planeamento urbano deve considerar práticas, hábitos e símbolos culturais.

⁶¹ FERNANDES, Edésio. *Constructing the Right to the City: The Brazilian Experience with the City Statute and Participatory Management Councils*. London: DPU Working Paper No. 125, Development Planning Unit - University College London, 2007, p. 115.

⁶² HEYWOOD, Florence. *Understanding Housing Policy*. Bristol: The Policy Press, 2004. ISBN 978-1-86134-535-3, p. 56. "*The failure to adapt housing to meet diverse needs results in social exclusion and severely limits the autonomy of disabled and older people, effectively denying them full participation in society.*"

⁶³ A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, Dadotada através da Resolução A/RES/61/106 de 13 de Dezembro de 2006 da Assembleia Geral da ONU e com entrada em vigor a 3 de Maio de 2008.

Analisados os critérios do CDESCR da habitação condigna, facilmente se depreende que integram uma visão holística da habitação como direito humano fundamental, exigindo acções estatais multissetoriais. Pelo que a doutrina e os instrumentos internacionais reiteram que a falta de habitação digna não é apenas uma carência material, mas uma violação sistemática de direitos.

Angola, ao aderir aos principais instrumentos internacionais, como o PIDESC (ratificado em 1992), comprometeu-se a garantir progressivamente o direito à habitação, respeitando os princípios da indivisibilidade e da interdependência dos direitos humanos.⁶⁴ Além disso, documentos internacionais como a Agenda Habitat II (Istambul, 1996) e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o Objectivo 11 ("Cidades e comunidades sustentáveis"), reforçam o compromisso global, que impacta directamente a formulação das políticas nacionais angolanas.⁶⁵

1.2.4. O Direito à habitação na Constituição da República de Angola /2010.

A CRA consagra o Direito à Habitação no seu Capítulo III sobre os Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais; traz uma nova roupagem do direito à habitação que obviamente não contraria o que os demais documentos elucidaram sobre este direito, antes, amplia o conteúdo do mesmo introduzindo a noção de qualidade de vida: “*Todo o cidadão tem direito à habitação e à qualidade de vida*” .

O direito fundamental à habitação, aparece aqui como um corolário da protecção à família, sem deixar contudo de representar um direito fundamental inequivocamente autónomo. Com efeito, para garantir este direito constitucionalmente consagrado, é fundamental que a habitação obedeça à critérios capazes de proporcionar qualidade de vida, que é no fundo associada a um conjunto, de infraestruturas e serviços necessários, sem os quais não é possível dar cobro a qualidade de vida que se exige.

A habitação é um direito fundamental, uma necessidade do homem tão essencial como a vida, sem o qual alguns autores afirmam não existir vida e fundamentam dizendo que é a *conditio sine qua non*, para que se tenha uma existência humana condigna . É um bem inerente à pessoa. A necessidade de habitação tem uma história milenar, uma vez que esta, sempre esteve intrinsecamente ligada ao desenvolvimento da humanidade. Além disso, o artigo 26.º, n.º 3 da CRA, reconhece a aplicabilidade imediata dos direitos,

⁶⁴ GONÇALVES, Dinis, *Direitos Humanos e Direito Internacional Público*, Lisboa, 2007, p. 211.

⁶⁵ *United Nations, Habitat II: Istanbul Declaration on Human Settlements*, 1996.

liberdades e garantias, mesmo dos direitos sociais, sem necessidade de regulamentação prévia. A Constituição de 2010 aproxima-se das tendências do constitucionalismo contemporâneo, inspirado em experiências como a da Constituição portuguesa de 1976 (art. 65.º), que reconhece o direito à habitação como um direito subjetivo público de realização progressiva.⁶⁶ A doutrina destaca que desta forma o direito à habitação passa a integrar, de forma explícita, o núcleo essencial dos direitos sociais em Angola, impondo obrigações concretas de ação positiva ao Estado.⁶⁷

Além disso, outros dispositivos constitucionais complementam essa protecção como é o caso do artigo 15.º que reconhece o direito à propriedade e acesso à terra; Este artigo é fundamental porque o direito à habitação pressupõe o acesso à terra onde se possa construir ou manter uma habitação.; o reconhecimento do direito à propriedade garante segurança jurídica aos cidadãos, permitindo que não sejam arbitrariamente removidos das suas casas ou terrenos; obriga ainda o Estado a criar mecanismos de acesso justo à terra, especialmente para populações vulneráveis, assegurando que o solo urbano e rural possa ser utilizado para fins habitacionais dignos. Outro preceito é o artigo 21.º⁶⁸ que impõe ao Estado a obrigação de garantir a igualdade social e eliminar as desigualdades;⁶⁹ Este artigo impõe obrigações proativas ao Estado com vista a redução das desigualdades no acesso à habitação, particularmente entre ricos e pobres, áreas urbanas e rurais, promoção de políticas públicas habitacionais inclusivas, que atendam especialmente os grupos marginalizados (mulheres, jovens, pessoas com deficiência) assim como evitar práticas discriminatórias no acesso à terra, crédito habitacional (no caso de existir) e programas de reabilitação urbana. Essas normas, a par de outras dispersas pela CRA, densificam a obrigação estatal de adoptar políticas públicas que garantam o acesso universal a uma habitação adequada e condigna.

⁶⁶ Cfr. artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa

⁶⁷ BONAVERA, Nelson Pestana, *Direitos Humanos em Angola: Um Olhar Crítico*. Lisboa, 2012, p. 78.

⁶⁸ O Artigo 21.º da Constituição da República de Angola com epígrafe: Tarefas Fundamentais do Estado, estabelece que “constituem tarefas fundamentais do Estado angolano: b)- Assegurar os direitos, liberdades e garantias fundamentais; c) Criar progressivamente as condições necessárias para tornar efectivos os direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos; d)- Promover o bem-estar, a solidariedade social e a elevação da qualidade de vida do povo angolano, designadamente dos grupos populacionais mais desfavorecidos; e) - Promover a erradicação da pobreza;

⁶⁹ “Criar progressivamente as condições necessárias para tornar efectivos os direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos”

1.2.5. Conteúdo do Direito à habitação

Relativamente ao conteúdo do direito à habitação, torna-se imprescindível que se esclareça a questão de saber se este é um direito fundamental ou um direito social. Após essa clarificação estar-se-ia em condições de se aferir se até que ponto o Estado Angolano deverá ou não intervir para a garantia deste direito.

Para uma melhor compreensão do direito à habitação, é importante debruçar sobre os conceitos de direitos fundamentais e direitos humanos e para isto urge a necessidade de esmiuçar as suas características e classificações, segundo a doutrina dominante. Neste contexto, as *principais características* quer dos direitos fundamentais, quer dos direitos humanos são resumidas em: fundamentabilidade, universalidade, inalienabilidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação.⁷⁰

Em primeiro lugar, são direitos fundamentais. A *fundamentalidade* é uma característica que advém do facto de tais direitos representarem questões essenciais para o ser humano, no que diz respeito à sua existência, à sua autonomia e desenvolvimento. Eles contêm uma natureza de necessidade, não representando somente aspetos desejáveis. São direitos inerentes à própria noção de pessoa humana, como direitos básicos das pessoas.

Em segundo lugar, são direitos universais. Esta característica da *universalidade* pressupõe que todas as pessoas podem ser titulares destes direitos. No âmbito internacional, esta característica significa que todas as pessoas, independentemente do local onde residam, da sua nacionalidade ou cultura possuem direitos humanos. A existência de categorias de direitos especificamente relevantes a certos grupos, por exemplo, mulheres, crianças e pessoas portadoras de deficiência, não ferem a característica de universalidade dos direitos humanos e dos direitos fundamentais (trata-se das designadas *diferenciações positivas*, necessárias ao respeito pelo princípio da igualdade.⁷¹

Uma outra característica é a *inalienabilidade*: o carácter de inalienabilidade é um dos mais proeminentes dos direitos fundamentais e dos direitos humanos. Esta

⁷⁰ OLIVEIRA, Bárbara Nazareth, GOMES, Carla de Marcelino & SANTOS, Rita Pascoal dos, *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática*, 1.ª Edição, Coimbra, 2015 ISBN 978-989-20-5236-6, pp.33-34, *diponível* em: https://igc.fd.uc.pt/timor/pdfs/livroDFTimor_completo.pdf , consula em 18 de 04 de 2025.

⁷¹ OLIVEIRA, Bárbara Nazareth, GOMES, Carla de Marcelino & SANTOS, Rita Pascoal dos, *Os Direitos ...*, *op cit.*, p.33, *diponível* em: https://igc.fd.uc.pt/timor/pdfs/livroDFTimor_completo.pdf , consula em 18 de 04 de 2025.

característica refere-se à permanência e à indisponibilidade destas garantias, significando que estas garantias não podem ser retiradas, exceto em certas circunstâncias e de acordo com os procedimentos aplicáveis, e o seu titular não pode dispor, abdicar delas. Estes direitos extinguem-se somente com a morte do titular.⁷²

A última característica apresentada é a *interdependência e Inter-relação*: esta característica relaciona-se principalmente com a implementação destas garantias, provendo que o gozo de um direito tem impacto no gozo de outro direito. Estas relações encontram aplicação tanto nos direitos económicos, sociais, e culturais como nos direitos civis e políticos.⁷³

1.2.6. Regime jurídico do direito à habitação

O regime jurídico do direito à habitação em Angola vem consagrado na CRA no seu Capítulo III sobre os Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais *Artigo 85.º* “*Todo o cidadão tem direito à habitação e à qualidade de vida*”; no Decreto Presidencial n.º 216/11, 08 de Agosto, sobre a Política Nacional para a concessão de terras artigo 8.º n.º 1 “*A política nacional de concessão de direitos sobre terras atende as diversas ações de construção e urbanismo, nomeadamente: a) A terra para habitação própria é garantida pelo Estado, nos termos da Constituição e da lei.*”

Em termos jurídicos, o problema do direito à habitação se apresenta sob duas perspectivas: A primeira consiste na regulação do direito de acesso à habitação, já a segunda consiste na aplicação efectiva deste direito pelos poderes públicos. Nesse contexto, surgem as políticas públicas de habitação, destinadas a garantir o acesso de todos a este direito fundamental, os recursos económicos que delimitam o alcance dessas políticas e a questão do mínimo existencial.

A CRA impõe que o Estado adopte as iniciativas legislativas e outras medidas adequadas à concretização progressiva e efectiva, de acordo com os recursos disponíveis, dos direitos económicos, sociais e culturais com vista a mitigar as dificuldades no acesso ao direito fundamental à habitação. É nesta dimensão que se conclui que o direito fundamental à habitação é um direito social positivo.

⁷² OLIVEIRA, Bárbara Nazareth, GOMES, Carla de Marcelino & SANTOS, Rita Pascoal dos, *Os Direitos ...*, op cit., p.33, disponível em: https://igc.fd.uc.pt/timor/pdfs/livroDFTimor_completo.pdf, consulta em 18 de 04 de 2025.

⁷³ *Ibidem*.

O Estado Angolano, enquanto actor de políticas públicas e no âmbito da sua responsabilidade social tem procurado mecanismos para a agantia do direito social positivo à habitação, através de programas de construção de habitações e assim, na qualidade de Estado-Membro das Nações Unidas, delimitou através da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (adoptada por todos os Estados-Membros das Nações Unidas em 2015) os seus próprios objectivos e procura mobilizar esforços globais à volta da satisfação dos mesmos. Dentre os Objectivos ora traçados, a política habitacional encaixa-se no objectivo para o desenvolvimento sustentável n.º 11 da Agenda 2030, cujo grau de efectividade iremos analisar de forma minuciosa como já dissemos em sede de introdução.⁷⁴

1.2.6.1. Legislação infraconstitucional relevante

Apesar da importância da consagração constitucional, a efectividade do direito à habitação em Angola depende crucialmente da legislação infraconstitucional que o densifica e operacionaliza. Assim, diplomas como a Lei de Terras (Lei n.º 9/04, de 9 de Novembro), Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 3/04, de 25 de Junho), Lei das Actividades de Construção Civil (Lei n.º 5/11, de 12 de Maio) desempenham um papel preponderante para a efectivação do direito em questão.

A Lei de Terras regula o regime jurídico da propriedade e da posse da terra em Angola, reafirmando o princípio de que todas as terras pertencem originariamente ao Estado.⁷⁵ Contudo, admite-se o reconhecimento da posse legítima por particulares, através de mecanismos como a concessão de uso e aproveitamento da terra. Este diploma é fundamental para o exercício do direito à habitação, pois estabelece as bases legais para a regularização fundiária, elemento essencial para a segurança da posse habitacional, pois, tal como salienta Adriano Pitra, a falta de regulamentação eficaz da posse informal, sobretudo nas áreas urbanas periféricas, constitui um dos maiores entraves à realização prática do direito à habitação em Angola.⁷⁶

A Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo estabelece os princípios e instrumentos do planeamento territorial e urbanístico em Angola. O seu objectivo principal é promover um desenvolvimento urbano sustentável e ordenado, assegurando a funcionalidade, a salubridade e a acessibilidade dos espaços urbanos. O ordenamento

⁷⁴ Cfr. p.8

⁷⁵ Artigo 3.º

⁷⁶ PITRA, Adriano, *A Questão Fundiária em Angola: Entre a Tradição e a Modernidade*, Luanda: 2011, p. 123.

urbano é intrinsecamente ligado à habitação, na medida em que determina onde e como se podem edificar casas, os requisitos de infraestruturas básicas, e as regras de parcelamento do solo.⁷⁷ José Octávio Serra Van-Dúnem aponta que a ausência de instrumentos de planeamento eficazes favoreceu o surgimento de musseques (bairros informais), aumentando as dificuldades de efectivação do direito à habitação adequada.⁷⁸

Secção III

1.3. Limites ao Direito à habitação em Angola

1.3.1. Limites fácticos – princípio da reserva do possível

A CRA incumbe ao Estado a promoção e adopção de políticas adequadas para a garantia dos direitos fundamentais económicos, sociais e culturais (para o nosso caso, o direito à habitação), através de disposições de natureza programática, dependendo de medidas legislativas e administrativas para a sua concretização. No entanto, o cumprimento do direito fundamental à habitação encontra limitações na doutrina da "reserva do possível", frequentemente invocada para justificar a escassez de recursos. Tal doutrina, embora reconhecida, não pode servir de pretexto para a inércia estatal, devendo ser conjugada com os princípios da proibição da insuficiência e da protecção do conteúdo essencial do direito.

O princípio da reserva do possível é uma emanção da responsabilidade dos Estados em satisfazer de forma gradual e conseqüentemente as necessidades prementes dos cidadãos na esteira das políticas públicas aprovadas e adoptadas para estes fins; olhando sempre pelas normas que estabelecem a Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos povos ; apesar das origens e influências revelaram-se prolixas; os direitos humanos apelam à justiça e à igualdade como direitos que salvaguardam o princípio da dignidade da pessoa humana.

A reserva do possível, justamente, é enquadrada fundamentalmente dos direitos humanos de segunda geração como direitos desafiantes ao presidirem aspectos económicos, sociais e culturais e que impõem aos Estados o dever de os proverem aos seus cidadãos, mormente a habitação, educação saúde emprego entre outros. Certo é que os Estados são chamados a reconhecerem os direitos humanos individuais, indivisíveis, inalienáveis, como necessários para impedir o abuso de seres humanos por parte de seus

⁷⁷ Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo, Lei n.º 3/04.

⁷⁸ VAN-DÚNEN, José Octávio Serra, Urbanização e Direitos Humanos em Angola, 2015, p. 94.

dirigentes políticos; por isso a Declaração Universal demonstrou uma aceitação da ideia de que os direitos que exigem, são parte da condição humana, e não favores concedidos pelos Estados. Pelo contrário, a protecção e promoção de tais direitos, é considerada como sendo o único modo em que os Estados têm direito de se formar e o único princípio pelo qual têm direito de existir. O artigo 29.º da Declaração dos Direitos humanos reconhece, além disso, que a protecção dos direitos do homem individuais corresponde a deveres para com a comunidade que é o único local em que o livre e completo desenvolvimento da personalidade é possível. Contudo, a DUDH sacraliza os direitos humanos individuais, ao mesmo tempo que rejeita interpretações individualistas e ou oportunistas por parte do Estado.

O mundo dos homens corporiza vários estádios sobre os direitos humanos, partindo dos direitos da primeira e segunda gerações, enunciados pelos países europeus e não só, passando por uma outra classificação dos chamados direitos de terceira e quarta gerações apoiados por uma parte dos países do terceiro mundo.⁷⁹ Tratam-se de direitos colectivos ou de grupos que incluem o direito à autodeterminação, o direito ao desenvolvimento, o direito dos povos indígenas e o direito a um ambiente protegido. São igualmente direitos que impõem obrigações legais positivas aos Estados por reflectirem importância crescente de muitas nações africanas e asiáticas que, como vítimas da colonização foram incapazes de influenciar o modo como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os respectivos Pactos Internacionais foram redigidos.

Os direitos humanos são variadíssimos e distintos dependendo da importância que cada Estado ou Nação os põe em prática; o respeito aos mesmos também varia de Estado para Estado. Assim, não existe uniformização no respeito e aplicação das normas concernentes aos direitos de personalidade, dependendo de ordenamento jurídico de cada Estado em relação à matéria.

Assim, dentre os direitos humanos, os Estados procuram seleccionar aqueles que consideram possíveis de serem garantidos e mantidos sob sua esfera e proporcioná-los aos seus cidadãos e passam a denominarem-nos de direitos fundamentais.

Na Constituição da República de Angola, a matéria sobre a reserva do possível é entendida no espírito da letra do artigo 28.º, onde sob a epígrafe “força jurídica” estabelece no n.º 1 que “*os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais são directamente aplicáveis e vinculam todas as entidades*

⁷⁹ Sobre as gerações dos direitos humanos, vide supra pp 13 ss.

públicas e privadas”; no n.º 2 está plasmada a ideia de que “*o Estado deve adoptar as iniciativas legislativas e outras medidas adequadas à concretização progressiva e efectiva, de acordo com os recursos disponíveis, dos direitos económicos, sociais e culturais*”. Ora, se no primeiro caso os direitos, liberdades e garantias fundamentais são aplicadas directamente pelas entidades públicas e privadas, o mesmo não os pode garantir de forma concreta, progressiva e efectiva, sempre que tiver recursos escassos para sua mobilização e disposição.

Por esta razão, o Estado Angolano não avoca a si e nem se compromete unilateral e exclusivamente com o seu monopólio administrativo de as concretizar diante dos angolanos; e também não se abdica de as resolver; aconselhando que seja matéria participada entre o Estado e o interessado. Desta feita, indica as formas de as concretizar, quando acha que deve o Estado optar por iniciativas legislativas e outras medidas adequadas para que de forma progressiva e efectiva esses direitos sejam garantidos aos cidadãos da nação angolana.

Neste âmbito, as iniciativas legislativas apontam para a adopção de políticas públicas que facilitem e assegurem a concretização do desiderato social, económico e cultural, aprovando leis e regulamentá-las de tal sorte que cumpram com eficiência a premente necessidade.

Assim, em vários segmentos da sociedade, políticas públicas viradas a satisfação de necessidades da classe jovem, enquanto extracto maioritário, nem sempre ocupam lugar cimeiro. É o caso da política pública para a obtenção da casa própria; são entre outras políticas públicas que satisfazem os interesses dos cidadãos em certa medida, enraizadas no princípio da reserva do possível, identificada na letra e espírito do n.º 2, do artigo 28.º CRA, que concorre igualmente à concretização do preceito sobre os direitos Humanos de 2.ª e 3.ª gerações.

Não obstante o direito à habitação seja um direito fundamental, social e prestacional, é imperioso sublinhar que existem alguns limites ou restrições que se lhe apõem por conta de que para a realização deste direito é necessário que exista disponibilidade para o efeito, pelo que sempre que a realização deste direito implicar o sacrifício da reserva do mínimo existencial tem-se como solução o sacrifício deste direito com a justificação de que possam eventualmente surgir outras situações que ponderadas necessitem de uma intervenção imediata.

A dimensão positiva do direito à habitação, como um direito à prestações de conteúdo não determinado ao nível das opções constitucionais, necessita de uma actuação

de mediação e concretização do legislador ordinário, que, por sua vez, encontra-se limitado pelas circunstâncias económicas, sociais, culturais e políticas de cada época, a chamada reserva do possível.⁸⁰ Pelo que, embora se trate de um direito constitucionalmente protegido, a sua exigibilidade em juízo é frequentemente limitada, quer pelo princípio da separação de poderes, que impede os tribunais de substituírem-se ao legislador ou à administração na definição de políticas públicas, quer pelo princípio da reserva do possível, que condiciona a imposição judicial de prestações positivas ao Estado. Para além das limitações acima enunciadas, o direito à habitação está ainda, sujeito a limites que podem decorrer quer da própria Constituição, quer de legislação infraconstitucional ou da necessidade de compatibilização com outros direitos fundamentais e interesses públicos relevantes. Posto isto, não pode ser compreendido senão em articulação com os deveres prestacionais do Estado, que, todavia, se encontram condicionados por critérios de proporcionalidade, razoabilidade e pela chamada reserva do possível.⁸¹

1.3.2. Limites normativos – princípio da proibição da insuficiência de actuação

Em sede das matérias que versam sobre os limites ou restrições aos direitos fundamentais, a doutrina tem abordado alguns princípios através dos quais esta restrição de direitos deve operar. É assim que se analisam relações conceptuais entre o princípio da proibição da insuficiência e o princípio da proporcionalidade. Faz-se ainda uma análise de como se pode identificar eventuais omissões restritivas de direitos fundamentais positivos.⁸²

Existem três hipóteses teóricas que se debruçam em relação ao princípio da proibição da insuficiência. Elas encaram de modo diferenciado a dimensão deste princípio conforme a sua relação com o princípio da proporcionalidade e todas elas coincidentemente analisam o princípio da proibição da insuficiência numa comparação com o princípio da proporcionalidade.

Com efeito, a primeira teoria considera que o princípio da proibição da insuficiência e o princípio da proporcionalidade configuram normas distintas; a esta teoria

⁸⁰ O princípio da reserva do possível está implicitamente previsto no artigo 28.º n.º 2 da CRA.

⁸¹ CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 412.

⁸² Cfr. SAMPAIO, Jorge Manuel da Silva, *Ponderação ...*, op. cit., p.862.

da-se o nome de : tese da autonomia⁸³; uma segunda teoria considera que o princípio da proibição da insuficiência e o princípio da proporcionalidade (ou da proibição do excesso, como por vezes lhe chamam) constituem realidades normativas conceptualmente relacionadas e com conteúdos normativos similares, mas não inteiramente coincidentes, a esta dá-se o nome de tese da variação estrutural⁸⁴; e por último, a teoria segundo a qual o princípio da proibição da insuficiência e o princípio da proporcionalidade denotam conteúdos normativos equivalentes, razão pela qual consubstanciam a *mesma norma*, esta é a tese da equivalência estrutural.⁸⁵

Dentre as teorias acima, consideram-se improcedentes as teses da autonomia e a tese da variação estrutural tendo como base a análise do conteúdo estrutural dos deveres positivos de actuação estatal, o conceito de restrição por omissão, bem como dos conceitos de *insuficiência* e *excesso*. Estes conceitos se revelam como resultados ponderativos proibidos pela proporcionalidade. Assim, se afirma a tese da equivalência estrutural, sublinhando que a proporcionalidade é plenamente aplicável às situações de cumprimento insuficiente do conteúdo dos direitos positivos.⁸⁶

Como já se fez referência, o direito à habitação constitui um direito fundamental consagrado na Constituição da República de Angola, no seu artigo 85.º, onde se estabelece que “*Todo o cidadão tem direito à habitação e à qualidade de vida*”. Isto significa que todos⁸⁷ têm direito a uma habitação condigna, em condições de higiene e comodidade e que ofereça condições de reserva da intimidade pessoal e familiar⁸⁸. Trata-se de um direito de natureza prestacional (um direito é prestacional quando exige uma actuação do Estado para ser efectivado. São direitos que se consubstanciam na garantia da igualdade e liberdade, eliminando obstáculos do fórum socioeconómico)⁸⁹, que obriga

⁸³ CANARIS, Claus-Wilhelm, *Direitos Fundamentais, Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Almedina, Coimbra, 2006. p. 60, *apud*. SAMPAIO, Jorge Manuel da Silva, *Ponderação ...*, *op. cit.*, p.864

⁸⁴ Robert Alexy, “Sobre ... derechos fundamentales de protección”, *cit.*, pp. 119 ss *apud*. SAMPAIO, Jorge Manuel da Silva, *Ponderação ...*, *op. cit.*, p.864

⁸⁵Entre vários, FAZIO, Federico de, *Teoría principialista de los derechos sociales*, Madrid: Marcial Pons, 2019, *cit.*, pp. 121, SAMPAIO, Jorge Manuel da Silva, *Ponderação ...*, *op. cit.*, p.864 ss.

⁸⁶ *Ibidem*

⁸⁷ Está aqui patente a ideia de universalidade abordada em sede das características dos direitos fundamentais.

⁸⁸ Art., 85.º, CRA.

⁸⁹BREYNER, Frederico Menezes, *Tutela jurisdiccional dos direitos prestacionais: mecanismos processuais e eficiência Administrativa*, Artigo publicado *Revista Ciência Jurídica*, v. 139, p. 125-144, 2008. Publicado também na Revista de Doutrina do TRF da 4ª Região, disponível em: <https://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2011/03/Artigo-Direitos-Prestacionais-Site.pdf>, acesso em 13 de abril de 2025

o Estado a promover políticas públicas de habitação, especialmente dirigidas às populações⁹⁰.

Os direitos fundamentais possuem, além de uma dimensão individual e Institucional uma dimensão prestacional. Esta terceira dimensão comportaria, por sua vez: uma componente *jurídico-material*, reconduzível à ideia de certos direitos fundamentais carecerem de prestações a cargo do Estado, para terem efectividade; e uma componente *jurídico-procedimental* concebida como “direito de quota-parte “procedimentalmente alicerçado nessas prestações. Neste sentido se fala de “*Teilhaberechte*”⁹¹ como componente jurídico-procedimental da dimensão prestacional dos direitos fundamentais.⁹²

Esta problemática prende-se com a questão dos direitos sociais⁹³ e com o problema da distinção entre direitos a *prestações originárias* e direitos a *prestações derivadas*. Não se discutirá aqui esta complexa e heterogénea problemática, mas tentar-se-á captar o relevo do *status activus processualis*,⁹⁴ na concreta dimensão de “direito de quota-parte” a *prestações* estaduais, procedimentalmente alicerçado.

Consideram-se algumas condições mínimas dos direitos a prestações,⁹⁵ a *indispensabilidade*; através do Estado, da garantia material, do direito, liberdade e garantia, o que significa que o Estado só está obrigado à garantia financeira desse direito quando ele não puder ser exercido de outro modo; *determinabilidade* do objecto da pretensão, isto é, o objecto do «direito de quota-parte deve ser suficientemente determinado; *liberdade do legislador* quanto à determinação financeira dos meios, ou seja, a garantia do «direito de quota-parte não pode traduzir-se numa ingerência na responsabilidade financeira e orçamental das entidades públicas, competentes para estabelecerem as dimensões políticas fundamentais do Estado, no plano económico - financeiro e a *observância do princípio da igualdade*.⁹⁶

⁹⁰ CANOTILHO, Gomes, *Direitos fundamentais, procedimento, processo e organização* in Separata do vol. LXVI (1990) do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra pp. 31 ss – Relativamente ao procedimento de prestações exprimem, noutros casos, os direitos a prestações financeiras, institucionais ou materiais do Estado.

⁹¹ Direitos de participação e de prestação.

⁹² HABERLE in VVDSTRL, 80, p. 112.

⁹³ cfr. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, p. 455; ___F. MUIXER/PIEROTH-FOHMANN. *Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie*, BerHn, 1982, pp. 56 ss. apu CANOTILHO, Gomes, *Direitos fundamentais, procedimento, processo e organização*, p. 32.

⁹⁴ Expressão usada por CANOTILHO Gomes, in *Direitos fundamentais, procedimento, processo e organização* para significar garantia dos direitos através da participação no procedimento

⁹⁵ STARCK, in *Festgabe Bitndesverfassungsgerichte*, 1976, Vol. 2, pp. 981 ss. apud CANOTILHO, Gomes, *Direitos ...*, op. cit. p. 32.

⁹⁶ CANOTILHO, Gomes, *Direitos ...*, op. cit. p. 32..

Neste sentido, a doutrina tem vindo a assinalar que a justiciabilidade do direito à habitação encontra-se mitigada, precisamente em virtude da sua dependência de acções políticas e disponibilidade de meios financeiros. Apesar de a Constituição consagrar expressamente a protecção do direito à habitação, a sua densificação normativa e o grau de vinculação do legislador e da administração dependem fortemente das condições materiais de execução.⁹⁷

1.3.3. Limites Constitucionais e Legais

Em sede das garantias e liberdades fundamentais, o Estado Angolano “reconhece como invioláveis os direitos e liberdades fundamentais consagrados na Constituição e para tal, avoca a si a responsabilidade de “criar as condições políticas, económicas, sociais, culturais, de paz e estabilidade que garantam a sua efectivação e protecção. Mediante o artigo 56.º n.º 2 da CRA, o Estado angolano exige que *“todas as autoridades públicas respeitem e de garantam o livre exercício dos direitos e das liberdades fundamentais e o cumprimento dos deveres constitucionais e legais. A CRA estabelece ainda como regra de aplicação das normas de direitos fundamentais a da aplicação imediata através do artigo 28.º que estabelece que “os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais são directamente aplicáveis e vinculam todas as entidades públicas e privadas”*.⁹⁸

Contudo, a CRA impõe a articulação harmoniosa entre os direitos fundamentais, nos termos do princípio da concordância prática (O princípio da concordância prática, também chamado de harmonização, é um princípio de interpretação constitucional que busca equilibrar os bens jurídicos. Ele é aplicado quando há uma concorrência entre bens constitucionalmente protegidos⁹⁹, estabelecido na 2ª parte do artigo 28.º, n.º 2, da CRA¹⁰⁰ segundo o qual *“o Estado deve adoptar as iniciativas legislativas e outras medidas adequadas à concretização progressiva e efectiva, de acordo com os recursos disponíveis, dos direitos económicos, sociais e culturais”*. Assim, sendo o direito à

⁹⁷ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2010, p. 1343.

⁹⁸ Cfr. Art. 28.º n.º 1 da CRA.

⁹⁹ https://www.google.com/search?q=princ%C3%ADpio+da+concord%C3%A2ncia+pr%C3%A1tica&rlz=1C1GCEA_enPT1054PT1054&oq=princ%C3%ADpio+da+concord%C3%A2ncia+pr%C3%A1tica&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCjE3MDYwajBqMTWoAgiwAgHxBRoQGWOBemyw&sourceid=chrome&ie=UTF-8, consulta em 19 de abril de 2025.

¹⁰⁰ Art. 28.º, n.º 2.

habitação um direito social, este pode por via do estipulado no n.º 2 do artigo 28.º da CRA ser limitado para garantir outros direitos igualmente protegidos.

Na norma do artigo em análise, vislumbra-se o condicionalismo que se coloca a concretização efectiva dos direitos económicos, sociais e culturais, estando estes dependentes da disponibilidade de recursos.

É de notar que temos por um lado a garantia e salvaguarda deste direito o que numa primeira fase nos pode levar a pensar que se está diante de um direito cuja tutela é forte ou um direito absoluto, porém, por outro lado o que se vislumbra é que na verdade este direito não tem a tutela forte que a *priori* parece ter pois, é fragilizado por questões de razoabilidade e proporcionalidade.

Numa abordagem comparativa entre a Constituição da República de Angola e a Constituição da República portuguesa, depreende-se que a norma no artigo 28.º n.º 1 e 2 da CRA, equipara-se às normas dos artigos 17.º e 18.º da Constituição da República Portuguesa¹⁰¹ quanto ao regime dos direitos, liberdades e garantias. A CRP estabelece que o regime dos direitos, liberdades e garantias se aplica tanto aos direitos enunciados no título II (em que se inclui o direito à habitação) como aos direitos fundamentais de natureza análoga e impõe ainda que na ausência de previsão legal, as normas que respeitem aos direitos, liberdades e garantias deverão ser aplicadas directamente, vinculando as entidades públicas e não só.¹⁰²

No contexto das limitações aos direitos fundamentais, os n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa concentram-se exclusivamente nas chamadas “restrições legais”¹⁰³. Diferentemente do disposto no n.º 1 cuja redacção é ampla e de aplicação imediata a todas as entidades públicas e privadas, os números 2 e 3 destinam-se unicamente ao legislador, de modo que apenas as leis podem, de forma directa e imediata, condicionar o exercício dos direitos, liberdades e garantias. Em termos estritos, esses dois parágrafos não abarcam a totalidade das intervenções do poder público quer normativas, quer meramente administrativas suscetíveis de afetar negativamente os direitos fundamentais.¹⁰⁴

¹⁰¹ Doravante CRP.

¹⁰² Cfr. art.º 17.º e 18.º CRP.

¹⁰³ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS Rui, *Constituição ...*, op. cit., p.350.

¹⁰⁴ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2010, p. 350.

1.3.4. Figuras afins do conceito de restrição

Existem alguns conceitos que por serem próximos e até gerarem uma espécie de confusão com o conceito de restrição devem ser distinguidos deste para uma melhor percepção da matéria das restrições dos direitos fundamentais. Com efeito, são figuras afins à restrição, *a demarcação do âmbito de protecção, o limite ao exercício, o condicionalismo, a regulamentação, a concretização legislativa, a conformação legislativa a auto-ruptura constitucional, o dever fundamental e a suspensão*.¹⁰⁵

A restrição distingue-se da demarcação do âmbito de protecção do direito porque esta refere-se à delimitação do que está efectivamente incluído na protecção conferida por um determinado direito fundamental (ou “definição do conteúdo protegido” de um direito fundamental), é uma operação prévia à análise de eventual violação ou restrição e tem como fim identificar se determinada conduta ou situação está ou não abrangida pelo direito fundamental em causa. Não se trata de uma limitação, mas sim de uma definição do conteúdo essencial e objecto do direito.

Com efeito, toda a conduta que não estiver incluída no âmbito de protecção, descarta da necessidade de justificar uma possível limitação. Já a restrição de direito ocorre quando se reconhece que determinada conduta ou situação está incluída no âmbito de protecção de um direito fundamental, mas é limitada por razões constitucionalmente legítimas, pressupõe o reconhecimento prévio da existência de um direito fundamental afectado; se exige que a limitação seja expressamente prevista por lei, justificada por outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e que para além disto seja proporcional.¹⁰⁶

Relativamente a diferenciação entre a restrição e o limite ao exercício de direitos, a restrição tem que ver com o direito em si, com a sua extensão material objectiva, ao passo que o limite do exercício de direitos contende essencialmente com a sua manifestação, com o modo de se exteriorizar através da prática do seu titular. A restrição afecta especificamente certo direito, em geral ou apenas quanto a determinada categoria de pessoas ou situações, envolvendo a sua compressão ou, doutro prisma, a amputação de faculdades que *a priori* estariam compreendidas no seu âmbito de protecção; O limite pode surgir a propósito de quaisquer direitos. A restrição funda-se em razões específicas; o limite decorre em razões ou condições de carácter geral, em princípio válidas para

¹⁰⁵ MRANDA, Jorge e MEDEIROS Rui, *Constituição ...*, *op.cit.*, p. 346.

¹⁰⁶ Está sujeita à reserva de lei e ao princípio da proporcionalidade.

quaisquer direitos.¹⁰⁷ O limite pode ser absoluto no sentido de vedar certo fim ou certo modo de exercício do direito ou relativo. Neste caso, pode traduzir-se qualificadamente em condicionamento, ou seja, num requisito de natureza cautelar de que se faz depender o exercício de algum direito, com a prescrição de um prazo para o seu exercício, ou de participação prévia, ou de registo, ou de conjugação com outros cidadãos num número mínimo, ou de posse de documentos ou de autorização vinculada.¹⁰⁸

O condicionamento diferencia-se da figura em questão, porquanto, este não reduz o âmbito material do direito, implicando apenas, umas vezes, uma disciplina ou limitação da margem da liberdade do seu exercício, outras vezes um ónus. Dito de outro modo, o condicionamento refere-se à imposição de regras procedimentais ou requisitos formais que não reduzem o conteúdo do direito, mas apenas regulam o seu exercício prático. O direito mantém-se intacto quanto à sua extensão material, sendo apenas disciplinado quanto ao modo de exercício.¹⁰⁹

A regulamentação apresenta-se uma figura distante da restrição, diminuição ou compressão do conteúdo do direito está o conceito da regulamentação, preechimento ou desenvolvimento legislativo (ou porventura convencional) do direito. Com efeito, uma coisa é regulamentar que se consubstancia na definição de pormenores relativos à aplicação prática das regras constitucionais sobre um certo direito, apenas por razões de certeza jurídica, de clarificação, de criação das condições organizativas ou instrumentais do exercício do direito, quando não também de demarcação das suas fronteiras exteriores frente a outras realidades ou institutos; outra coisa bem diferente é restringir esse direito pela necessidade de garantir outros direitos ou em nome de determinados objectivos ou valores constitucionais.

A regulamentação pode mesmo saldar-se por uma ampliação dos direitos, é o que com a norma de artigo 26.º n.º1 da CRA¹¹⁰, que estabelece uma cláusula aberta, prevenindo desvio de poder legislativo, esta nunca pode reverter em restrição. Outra figura que não se deve confundir com a restrição é a concretização legislativa, destinada a conferir total ou parcialmente, exequibilidade a normas constitucionais não exequíveis por si mesmas, sejam elas preceptivas ou programáticas. Ao contrário das limitações

¹⁰⁷ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS Rui, *Constituição ...*, *op.cit.* p. 347. Dão exemplos como: a moral, a ordem pública e o bem – estar numa sociedade democrática citando o artigo 29.º, n.º 2, da DUDH.

¹⁰⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁹ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS Rui, *Constituição ...*, *op.cit.* p. 347

¹¹⁰ *Os direitos fundamentais estabelecidos na presente Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e regras aplicáveis de direito internacional.*

jurídicas, que dependem de autorização constitucional, a efectivação legislativa de direitos, liberdades e garantias decorre tanto de exigências constitucionais expressas (como remissões à lei) quanto implícitas (quando exige-se intervenção do legislador). Em ambos os casos, o legislador detém uma ampla margem de discricionariedade na conformação dessas normas.¹¹¹

A restrição e concretização representam funções jurídicas opostas no âmbito da efectivação dos direitos fundamentais. Enquanto a restrição actua como um mecanismo de compressão, reduzindo – por meio de lei – o alcance de um direito preexistente (desde que preservado seu *núcleo essencial*), a concretização assume um papel construtivo, desenvolvendo, também mediante legislação, o conteúdo de um direito fundamental a partir de um mínimo definido pela Constituição.¹¹²

A *restrição* pressupõe a existência prévia de um direito plenamente reconhecido, cabendo ao legislador estabelecer limites justificáveis, sem esvaziá-lo. Já a *concretização* ocorre quando a própria Constituição exige ou autoriza a intervenção do legislador para dar forma e efectividade a um direito que, sem regulamentação, permaneceria em estado meramente abstracto. Essa distinção é essencial para entender a dinâmica entre a garantia constitucional e a actuação do legislador, que, em ambos os casos, deve respeitar os parâmetros traçados pela Constituição, ainda que com margens de conformação variáveis.

Ao lado da concretização legislativa e muitas vezes de difícil distinção prática em relação à restrição legal, situa-se o conceito de conformação legal. Aqui, não se trata propriamente de a Constituição remeter à lei ordinária a regulamentação de um direito para torná-lo exequível (como na concretização), mas sim de reconhecer que a efectividade de certos direitos constitucionais depende, “*ab initio*”, da existência de regimes legais específicos ou mesmo da estruturação de amplos sectores da ordem jurídica.¹¹³ Dito de outro modo, enquanto a concretização supõe uma exigência constitucional explícita ou implícita de desenvolvimento legislativo, a conformação legal refere-se a situações em que o próprio exercício do direito pressupõe um quadro normativo prévio, sem o qual ele não pode ser plenamente realizado, é o que sucede com

¹¹¹ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS Rui, *Constituição ...*, *op.cit.* p. 349 ss, na mesma linha CANOTILHO, GOMES J. J. – *Direito Constitucional e Teoria da ...*, *op. cit.* p. 345.

¹¹² *Ibidem.* p. 385.

¹¹³ *Ibidem.* Cap. V, pp. 390-400 p. 390-400, Discussão sobre conformação legal e sua distinção em relação à restrição e concretização.

os direitos sociais dos quais faz parte o nosso objecto de estudo, demandam políticas públicas e arcabouços institucionais para se tornarem efectivos.

Como mencionado, diversos direitos fundamentais dependem de uma conformação legal prévia para se tornarem plenamente efectivos. Isso ocorre, por exemplo, com *direitos de natureza civil* (como a capacidade jurídica, o direito de propriedade - incluindo transmissão por herança, o direito ao casamento e os direitos e deveres dos pais na educação dos filhos), sustentados por institutos jurídicos tradicionais regulados pelo legislador civil; *direitos de natureza pública*, como o direito de sufrágio - que exige uma estrutura legal eleitoral e a liberdade de imprensa - que, embora directamente aplicável, demanda regulamentação organizacional e procedimental do sector midiático.¹¹⁴

Com efeito, a conformação legal é inerente à realização de direitos que, por sua complexidade institucional, não existiriam sem um quadro normativo prévio, enquanto a restrição actua sobre direitos já delineados, comprimindo-os dentro de limites constitucionalmente válidos.

Outra figura que se diferencia da restrição é *auto-ruptura material*, esta ocorre quando a Constituição prevê expressamente a possibilidade de limitar certos direitos fundamentais, sem necessidade de autorização externa ou infraconstitucional, assumindo essa “ruptura” como parte de sua própria lógica normativa. A restrição é uma decorrência específica de uma regra ou de um princípio em face de outra regra ou de outro princípio, todos situados em planos idênticos. E, no domínio dos direitos, liberdade e garantias, a auto-ruptura ou quebra da constituição apenas pode ocorrer por força de revisão constitucional originárias, nunca por força de revisão constitucional - sendo que a restrição pode ser efectuada a todo o tempo, por simples lei ordinária, bastando que a constituição a autorize.¹¹⁵

A restrição distingue-se da figura do *dever*, embora ambas possam limitar, de certo modo, o exercício dos direitos fundamentais. No entanto, elas têm naturezas, finalidades e fundamentos jurídicos distintos. A restrição actua "*de fora para dentro*": ela limita o

¹¹⁴ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e ...*, op. cit., Análise da conformação legislativa e sua distinção em relação à restrição de direitos;

¹¹⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – Direitos Fundamentais, 7.^a ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2020, pp. 307-309, CANOTILHO J.J. Gomes e MOREIRA Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.^a ed., Coimbra, 2007, pp. 338-340, a noção de auto-ruptura material é usada para descrever situações em que a própria Constituição consagra, de forma directa, restrições ou limites aos direitos fundamentais, distinguindo-se das restrições legais, que exigem autorização constitucional expressa e são concretizadas por lei.

âmbito de exercício de um direito por razões de ordem pública, segurança, moral, etc. Está prevista no artigo 18.º da CRP (n.ºs 2 e 3). O dever, por sua vez, actua de “*dentro para fora*”: ele é inerente ao próprio conteúdo do direito ou à cidadania, e não exige autorização constitucional especial. Muitas vezes, está ligado à dimensão objectiva dos direitos fundamentais (por exemplo, a solidariedade social ou os deveres para com a comunidade).

Existem outras figuras afins que ficam de fora a par das acima referidas e que, ainda no plano normativo, podem acidentalmente produzir efeitos que se reflectem de forma negativa, em termos mais ou menos sensíveis, sobre esses mesmos direitos. É o caso de: *Leis com efeitos negativos incidentais, Actos de afectação individual e concreta desses direitos, Colisões de Direitos sem Regulação Legislativa e as Violações por Particulares*.

As leis com efeitos negativos incidentais – Essas leis não têm como objectivo directo restringir direitos fundamentais, porém podem produzir efeitos limitadores de forma indirecta ou colateral. Elas subdividem-se em: são *leis regulamentadoras* quando contenham limites ao exercício de um direito ou estabelecem condições para o efeito; *leis demarcadoras* que delimitem em termos demasiado estreitos o âmbito de protecção de um direito; *leis conformadoras* que configuram o conteúdo material de um direito em termos não tão amplos quanto seria desejável. O problema que é, pois, um problema de definição de fronteira que separa estas figuras das leis que são assumidamente restritas.¹¹⁶ Já os *actos de afectação individual e concreta desses direitos* – operam por força de decisão administrativa ou jurisdicional tomada com base em lei prévia - já que a grande maioria das leis restritivas não é auto-exequível, mas em que, com frequência, a Administração ou os tribunais beneficiam de uma latitude significativa para proceder a sua interpretação e aplicação.¹¹⁷ Nesse processo de concretização normativa, os órgãos aplicadores da lei (tribunais e entidades administrativas com competência sancionatória ou regulatória) gozam de certa margem de discricionariedade, o que reforça a necessidade de critérios de proporcionalidade e razoabilidade na interpretação da norma habilitante. São típicas dessas intervenções restritivas a imposição de penas privativas de liberdade, a adopção de medidas cautelares pessoais (como a prisão preventiva), a aplicação de medidas de segurança, bem como os actos de requisição e expropriação, os quais, ainda

¹¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito ...*, op. cit., p. 1123.

¹¹⁷ *Ibidem*. p.1124

que protegidos por lei, requerem controlo estrito de constitucionalidade e legalidade para garantir a protecção dos direitos fundamentais envolvidos. Por sua vez, *as colisões de Direitos sem Regulação Legislativa* – As colisões de direitos fundamentais não reguladas legislativamente correspondem a situações em que a ausência de norma legal específica obriga os órgãos jurisdicionais e administrativos a resolverem conflitos com base exclusivamente nos parâmetros constitucionais. Trata-se de cenários normativamente lacunares que, embora pudessem justificar a edição de normas restritivas, regulamentadoras ou conformadoras, carecem de disciplina legislativa adequada.

Nesses casos, a solução depende da aplicação directa da Constituição, exigindo do intérprete uma actuação argumentativa guiada por princípios como a proporcionalidade, a concordância prática e a unidade da Constituição.¹¹⁸ Podem tratar-se de colisões aparentes, em que se impõe uma delimitação recíproca dos âmbitos de protecção de direitos em tensão, pertencentes a titulares distintos; de colisões reais, quando o exercício simultâneo de dois ou mais direitos é materialmente inviável; ou ainda de colisões impróprias, nas quais o exercício ordinário de um direito entra em tensão com valores constitucionais especialmente relevantes, como a defesa nacional, a ordem pública, o funcionamento regular das instituições democráticas, a preservação da saúde e do meio ambiente, a boa administração da justiça, a qualidade do ensino ou a salvaguarda do património cultural.¹¹⁹ Em tais hipóteses, é incumbência do intérprete aplicar directamente os princípios estruturantes da Constituição, promovendo soluções que salvaguardem a integridade do sistema de direitos e garantias fundamentais.¹²⁰ Em último lugar, as *Violações por Particulares* – As lesões a direitos fundamentais promovidas por sujeitos de direito privado — comumente denominadas violações por particulares — configuram formas de agressão a bens jurídicos constitucionalmente protegidos, perpetradas por agentes que não integram a estrutura do Estado. Não obstante sua natureza privada, tais actos podem originar imputação estatal indirecta, sempre que se configure uma omissão inconstitucional do dever de protecção (*Schutzpflicht*) por parte dos poderes públicos.

Esse dever estatal, de matriz jusfundamental, exige do Estado não apenas a abstenção de interferências indevidas, mas igualmente a actuação diligente e preventiva

¹¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes., *Direito ...*, pp. 1124-1126.

¹¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, 12.^a Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 280-285.

¹²⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*. 17.^a Ed., São Paulo, 2022. p. 383-390.

frente a ameaças advindas de terceiros — especialmente em contextos de especial vulnerabilidade, desequilíbrio estrutural ou assimetria de poder entre os particulares envolvidos.¹²¹

A ausência de conduta protectiva do Estado (por ação ou omissão) pode atrair responsabilidade objetiva, difusa ou até solidária, notadamente quando há inércia na regulação, fiscalização ou repressão de práticas lesivas oriundas do sector privado — como se verifica em casos de violência em manifestações públicas, abusos laborais, discriminação institucionalizada por empresas ou omissão em políticas públicas essenciais.¹²²

Tal problemática se amplia ainda mais quando determinados particulares — como concessionárias, ordens profissionais, universidades privadas ou entidades gestoras de serviços públicos — desempenham funções públicas por delegação ou operam sob o regime de direito público, o que acentua a possibilidade de transposição da imputabilidade da conduta lesiva para o Estado.¹²³ Nestes casos, a doutrina qualifica essas intervenções como restrições mediatas ou indirectas a direitos fundamentais, pois, embora formalmente oriundas de particulares, a sua ocorrência decorre da permissividade ou da tolerância do Estado, o qual falha no cumprimento das suas obrigações constitucionais de prevenção, repressão ou regulamentação adequada.¹²⁴

No âmbito das interações entre Estado e economia, são recorrentes as hipóteses em que agentes privados, no exercício de actividades formalmente lícitas e frequentemente fomentadas por políticas públicas (por meio de autorizações, subsídios, isenções ou incentivos), praticam condutas que resultam em afetação ilegítima de direitos fundamentais de outros particulares. Esses conflitos podem incidir sobre um amplo espectro de direitos, como o direito à saúde em sua dimensão negativa, o direito de

¹²¹SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 297-312; SILVA, Virgílio Afonso da, *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 3.ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 123-129; ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 385-391.

¹²²MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*. 17.ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. p. 372-377; BARCELLOS, Ana Paula de, *A Eficácia dos Princípios Constitucionais*, 2.ª Ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 151-158; SARLET, Ingo Wolfgang, *A Constituição Dirigente e os Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 110-117.

¹²³CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito ...*, *op. cit.*, p. 1126-1129.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito ...*, *op. cit.*, p. 255-260.

¹²⁴PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 18.ª Ed. São Paulo, 2021. pp. 145-153.; DUFF, Alan, *Social Rights and the State's Positive Duties*. Oxford: Hart Publishing, 2017. pp. 79-88; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 214-218.

propriedade (habitação), a liberdade de iniciativa económica, os direitos dos consumidores e o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado.¹²⁵

Nessas circunstâncias, a actuação do Estado ao estimular, autorizar ou financiar determinadas actividades económicas, não o exime de responsabilidade quando se configure a violação de direitos fundamentais. Ao contrário, emerge um vínculo jurídico de garante, que obriga o poder público a fiscalizar e regular a actuação privada de modo a impedir danos desproporcionais ou inconstitucionais.¹²⁶ A omissão estatal, nesses casos, pode implicar corresponsabilidade objetiva ou difusa, notadamente quando for possível identificar um dever de protecção (*Schutzpflicht*) não cumprido.¹²⁷

Mesmo fora da esfera económica, situações envolvendo condutas omissivas do Estado diante de comportamentos ilícitos de terceiros, como a passividade das autoridades perante manifestações ilegais ou violentas, ilustram essa lógica. Quando, por exemplo, a Administração se abstém de intervir frente a protestos não autorizados que resultam em agressões à liberdade de circulação, à integridade física ou à propriedade privada, pode configurar-se não apenas a responsabilidade primária dos manifestantes, mas também a responsabilidade derivada do Estado por não prevenir ou conter adequadamente tais violações.¹²⁸

Esses casos devem ser analisados à luz da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, do princípio da proporcionalidade, e da teoria das omissões inconstitucionais, de forma a garantir que a protecção de direitos fundamentais seja efectiva tanto contra o Estado quanto contra particulares, especialmente quando o Estado se omite diante de uma ameaça ou lesão previsível e evitável.¹²⁹

Tal como a CRP consagra o princípio da proporcionalidade, da salvaguarda do conteúdo essencial dos direitos e da necessidade de previsão legal para quaisquer

¹²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, 12.^a Ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 299-314, CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a Ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 1126-1129.

¹²⁶ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4.^a Ed., Coimbra, 2016, p. 214-218, MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*. 17.^a Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. p. 372-378.

¹²⁷ ALEXY, Robert, *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 385-393, SARMENTO, Daniel, *Interpretação Constitucional: textos e comentários*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 241-249.

¹²⁸ BARCELLOS, Ana Paula de, *A Eficácia dos Princípios Constitucionais*. 2.^a Ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 151-158, PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 18.^a Ed., São Paulo: Saraiva, 2021. p. 149-156.

¹²⁹ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2020. p. 256-262, SILVA, Virgílio Afonso da, *Direitos Fundamentais...*, *op. cit.*, p. 124-130.

restrições¹³⁰, a CRA também admite restrições dos direitos fundamentais e de forma explícita enumera as condições em que tais restrições devem suceder. No âmbito das restrições normativas, o artigo 57.º da Constituição da República de Angola consagra um dos pilares fundamentais do Estado de Direito democrático em que a possibilidade de restrição dos direitos, liberdades e garantias opera apenas em condições estritamente delimitadas pela própria Constituição. Este dispositivo consagra, assim, uma cláusula de reserva de lei qualificada, sujeita a exigentes requisitos materiais e formais, como expressão do princípio da legalidade e da protecção dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, a norma estabelece que a lei *só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição*.

Esta exigência implica que qualquer limitação carece de uma previsão constitucional explícita, vedando-se restrições por mera conveniência política ou administrativa. Este princípio representa uma garantia contra a arbitrariedade legislativa e vincula directamente o legislador ordinário aos parâmetros constitucionais.¹³¹

Para além desta reserva de constitucionalidade, a norma impõe uma tríplice exigência material às restrições admissíveis: estas devem ser necessárias, proporcionais e razoáveis numa sociedade livre e democrática. O critério da necessidade pressupõe que a medida restritiva seja indispensável para a prossecução de um fim constitucional legítimo, não podendo existir uma alternativa menos gravosa para os direitos em causa.

A proporcionalidade, por sua vez, exige uma relação equilibrada entre os meios utilizados e os fins pretendidos, de modo a evitar sacrifícios excessivos de direitos individuais em nome de interesses colectivos. A razoabilidade, finalmente, corresponde a uma exigência de adequação normativa ao padrão de valores de uma sociedade democrática, ancorada na dignidade da pessoa humana e no respeito pela liberdade individual.¹³² Estas exigências remetem, portanto, para o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, como desenvolvido na jurisprudência constitucional comparada e na doutrina jusfundamentalista¹³³

Da análise do mesmo artigo resulta que ele estabelece tal como já se fez referência, condições formais adicionais que devem ser respeitadas pelas leis restritivas: estas devem

¹³⁰ Art. 18.º CRP *Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.*

¹³¹ CANITILHO, Gomes J. J., & MOREIRA, Vital, *Constituição ...*, op. cit., 2007, p. 360 e ss.

¹³² ANDRADE, José Carlos Vieira, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6.ª ed., Coimbra: Almedina, 2019, p. 291-305.

¹³³ ALEXY, Robert, *Teoria dos Direitos...*, op. cit., p. 402-410.

revestir carácter geral e abstracto, não podem ter efeito retroativo e não podem diminuir a extensão nem o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais. A exigência de generalidade e abstracção tem como objectivo impedir normas dirigidas a casos concretos ou a indivíduos determinados, garantindo a igualdade perante a lei e a previsibilidade jurídica. A proibição de retroactividade destas leis reforça o princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança dos cidadãos na estabilidade do ordenamento jurídico. Finalmente, a salvaguarda do conteúdo essencial dos direitos impede que a restrição atinja o núcleo intangível de cada direito fundamental, isto é, aquelas dimensões que constituem a sua razão de ser e que, por isso, devem permanecer invioláveis, mesmo em situações de crise.¹³⁴ A doutrina tem sublinhado que estes requisitos operam como limites materiais ao legislador, reforçando a densidade normativa do princípio do Estado de Direito e assegurando uma protecção eficaz dos direitos fundamentais dos cidadãos em face do poder público. Importa referir que este regime constitucional de restrições aos direitos, liberdades e garantias converge não sómente com a CRP concretamente o artigo 18.º, como já referimos anteriormente, mas também com os padrões internacionais de protecção dos direitos humanos, designadamente com o artigo 4.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos,¹³⁵ sem deixar de fora a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Gomes Canotilho, considera que a restrição aos direitos, liberdades e garantias pode resultar directamente da Constituição, de lei por esta expressamente autorizada a operar a restrição, ou, então, nos casos de restrições não expressamente autorizadas pela Constituição, quando as restrições resultem de “*limites imanes*” ao exercício do próprio direito.¹³⁶

O regime próprio dos direitos, liberdades e garantias não proíbe de todo ou em parte a possibilidade de restrição, por via de lei, no exercício dos direitos liberdades, e garantias. Com efeito, a doutrina considera que da norma do artigo 18º n.º 2, é possível enumerar os pressupostos a que chama de pressupostos materiais de legitimidade de restrições ao exercício de direitos, liberdades e garantias que abaixo, sem descurar que é necessário que tais pressupostos sejam verificados de forma cumulativa:

¹³⁴ CANOTILHO, Gomes J. J., & MOREIRA, Vital, *op. cit.*, p. 365-370.

¹³⁵ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, aprovado pela Resolução n.º 2200 A (XXI), da Assembleia Geral da ONU, de 16 de dezembro de 1966, art. 4.º.

¹³⁶ CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 7ª ed., pág. 450.

i) **Previsão constitucional expressa**

os termos deste pressuposto, todas as restrições têm de estar expressamente credenciadas no texto constitucional, tornando-se necessário que a admissibilidade da restrição encontre nele expressão suficiente e adequada.¹³⁷

ii) **A salvaguarda de outro direito ou interesse constitucionalmente protegido**

Entende-se que o sacrifício de um direito fundamental não pode ser arbitrário, uma vez que as normas restritivas estão vinculadas e são justificadas pela salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos, ficando vedado ao legislador justificar restrições de direitos, liberdades e garantias por eventual colisão com outros direitos ou bens tutelados apenas ao nível infraconstitucional.¹³⁸

iii) **Princípio da proporcionalidade**

Este Princípio espelha justamente o que vem plasmado na última parte do n.º 2 do artigo 18.º, em que se pode ler: “*as restrições devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*”.

Conhecido como princípio da proibição do excesso, o Princípio da proporcionalidade por sua vez, desdobra-se noutros subprincípios como *o da adequação*, segundo o qual as medidas restritivas legalmente previstas devem revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei (e aqui encontramos uma conexão com o primeiro pressuposto de restrição que como já foi referenciado supra, é a salvaguarda de outros direitos constitucionalmente protegidos); *o princípio da exigibilidade ou da necessidade*, segundo o qual, as medidas restritivas previstas na lei devem revelar-se necessárias ou exigíveis, sendo que esta possibilidade admite-se sempre que os fins visados pela lei não possam ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias.¹³⁹

Um outro aspeto relativo à restrição de direitos, liberdades e garantias é a questão da generalidade, abstracção e não retroactividade. Para além dos pressupostos a que se

¹³⁷ CANOTILHO, Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada e comentada*, Vol. I, 4ª Ed., Lisboa 1983, ISBN 9789723214628, p. 391.

¹³⁸ *Ibidem.* p. 392.

¹³⁹ CANOTILHO, Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição ...*, *op. cit.*, pp. 392- 393.

fez alusão, a o n.º 3 o mesmo artigo 18.º da CRP¹⁴⁰, enumera outros requisitos que legitimam a restrição de direitos, liberdades e garantias: A lei tem de ser *geral*, isto é, tem de ser criada para a generalidade das pessoas e não apenas para alguns, tem de ser *abstracta* devendo ser aplicável a um conjunto indeterminado de casos, e por último, *não deve ser retroativa* pelo que deverá vigorar para o futuro.

Sendo o direito à habitação é um direito que integra os direitos liberdades e garantias constitucionalmente consagrados¹⁴¹, este só e somente poderá ser restringido nas condições que a própria CRP estabelece, sedo naquelas situações em que se verifique a colisão com outros direitos desde que sejam fundamentais.

Um exemplo claro de limite ou restrição de direitos fundamentais que pode enunciado em Portugal é o que sucede com a propriedade privada que também se entende não ser um direito absoluto, conforme o artigo 62.º, n.º 2 da CRP, pois o seu exercício está sujeito aos “*limites estabelecidos nos termos da Constituição*”. Daqui resulta o reconhecimento da função social da propriedade, que impõe a subordinação da propriedade privada aos interesses colectivos¹⁴² se subentendendo que os interesses da colectividade se sobrepõem aos dos particulares.

Este princípio permite, por exemplo, que o legislador imponha medidas como o arrendamento forçado de imóveis devolutos ou o agravamento fiscal de prédios devolutos ou em ruínas¹⁴³, sempre com o objectivo de promover o uso habitacional efectivo do parque imobiliário urbano.

A par do que sucede com a CRP e com a CRA, as normas de ordenamento do território e de protecção ambiental também podem ser fontes de restrições legítimas ao exercício do direito à habitação. A ocupação de áreas de risco ou não edificáveis é proibida por razões de interesse público, com fundamento no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial¹⁴⁴ e na Lei de Bases do Ambiente e ainda a Lei n.º 3/07 (Lei de Bases de Fomento Habitacional)¹⁴⁵. Tais restrições têm respaldo

¹⁴⁰ As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo, nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

¹⁴¹ Artigo 65.º da CRP

¹⁴² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, 2017, p.799.

¹⁴³ Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro (regime de arrendamento forçado); Código do IMI, art. 112.º (agravamento fiscal)

¹⁴⁴ Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGT).

¹⁴⁵ Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, Lei de Bases do Ambiente.

constitucional no artigo 66.º da CRP e no artigo 39.º da CRA¹⁴⁶ que impõe ao Estado e aos cidadãos o dever de proteger o ambiente, prevenindo a construção em áreas que comprometam a segurança, a saúde pública ou a sustentabilidade ecológica.

Em Portugal por exemplo, os conflitos e Procedimentos de despejo que se desencadeiem de questões contractuais e patrimoniais também podem limitar o exercício do direito à habitação. No caso do arrendamento urbano, o incumprimento do contracto pelo inquilino pode levar à resolução do contracto e ao despejo judicial, nos termos do Código Civil¹⁴⁷ e do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)¹⁴⁸. Contudo, estes procedimentos devem respeitar os princípios do contraditório, da proporcionalidade e da protecção da dignidade do arrendatário, especialmente em situações de especial fragilidade socioeconómica.

Contudo, apesar de o direito à habitação ser um direito constitucionalmente garantido, a sua realização está sujeita a limites jurídicos e materiais. A conciliação com outros direitos fundamentais e a realização efectiva das políticas públicas habitacionais, constituem desafios permanentes para o legislador, a administração pública e os tribunais.

1.3.4.1. Direito à habitação em Angola em comparação com Portugal

O direito à habitação possui um conteúdo semelhante em Angola e em Portugal. Contudo, é tal como se disse apenas semelhante pois entendo que a regulamentação do direito à habitação em Portugal parece ser mais completa em relação a que é feita em Angola em sede da CRA. Em ambas é possível vislumbrar relativamente a este direito, as características da universalidade, garantindo a todos o direito à habitação. Entretanto, apesar de o artigo 85.º da CRA trazer na sua epígrafe a ideia de qualidade de vida, esta é uma matéria que se afigura bastante ambígua porquanto, a mesma nada mais avança sobre esta ideia de qualidade de vida deixando a cargo do intérprete o livre arbítrio de analisar em que se consubstancia esta qualidade de vida. Diferentemente, a CRP é mais precisa neste âmbito pois, não se limita apenas em enunciar a necessidade de uma habitação condigna; ao contrário, enumera as características de habitação condigna. Para efeitos da CRP, uma habitação é adequada quando transmite, condições de higiene e conforto e que

¹⁴⁶ “O Estado adopta as medidas necessárias à protecção do ambiente e das espécies da flora e da fauna em todo o território nacional, à manutenção do equilíbrio ecológico ...”

¹⁴⁷ Código Civil, arts. 1022.º e seguintes.

¹⁴⁸ Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro (com alterações), que aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU).

preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Apesar de que a CRP não descortina de forma mais abrangente se o que se deve entender por conforto, ainda assim sobressai em relação a CRA que nada diz a esse respeito. E mais, a CRP elenca de forma exaustiva as responsabilidades do Estado na garantia deste direito à habitação, o que não acontece com a CRA, que se limita em enunciar que aquele deve promover acções que garantam o acesso a este direito sem, no entanto, elencá-las.

A doutrina constitucional salienta que o direito à habitação não deve ser confundido com o direito de propriedade, ainda que as políticas habitacionais devam promover o acesso à habitação própria, como previsto no artigo 65.º, n.º 3 da CRP e, em Angola, no artigo 85.º da CRA. Contudo, tal não significa que o direito à habitação seja inócuo para a dimensão positiva do direito de propriedade, enquanto direito à aquisição de um imóvel. Como assinalam os constitucionalistas, o direito à habitação, por si só, "*não se esgota ou, ao menos, não aponta, ainda que de modo primordial ou a título principal, para o direito a ter uma habitação num imóvel da propriedade do cidadão*".¹⁴⁹

A admissibilidade da penhora de um imóvel onde se localize a residência habitual do executado e do seu agregado familiar não configura, por si só, uma violação do direito fundamental à habitação, consagrado no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Tal entendimento decorre da natureza jurídica da penhora, que, enquanto acto de apreensão judicial de bens com vista à satisfação coerciva de uma obrigação pecuniária, não implica, de forma imediata, a privação da fruição do bem pelo executado, nomeadamente da sua utilização como habitação.¹⁵⁰

Na verdade, a protecção constitucional do direito à habitação que garante a todos o direito de acesso a uma habitação adequada às suas necessidades e em condições de dignidade não se confunde com a garantia de propriedade sobre o imóvel onde essa habitação se concretiza. Assim, mesmo nos casos em que o imóvel é objecto de penhora, desde que não ocorra uma remoção efectiva e forçada do executado e da sua família da residência, não se pode afirmar que haja uma afectação substancial do núcleo essencial do direito à habitação.

A jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça (em Portugal), tem vindo a reiterar esta posição, reconhecendo que a eventual alienação executiva do imóvel não implica, de forma automática, a lesão do direito à habitação, porquanto este se realiza

¹⁴⁹ MIRANDA, Jorge, MADEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada* Tomo I 2ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Coimbra, 2010, (anotação ao artigo 65.º), p. 1326.

¹⁵⁰ *Ibidem*

sobretudo na possibilidade de permanência no local, e não necessariamente na titularidade do direito de propriedade sobre o mesmo¹⁵¹. Esta distinção revela-se particularmente relevante no contexto de execuções em que a casa de morada de família é objecto de penhora, sendo que, em certos casos, podem mesmo aplicar-se mecanismos de salvaguarda, como a oposição à venda executiva, se estiverem reunidos os pressupostos legais previstos.

Por outro lado, o Tribunal Constitucional já se pronunciou sobre a compatibilidade constitucional da penhora e venda judicial de imóvel habitacional, sublinhando que o direito à habitação deve ser conciliado com outros valores constitucionais, como a tutela jurisdicional efectiva dos credores e a segurança jurídica nas relações patrimoniais, sendo admissível a execução sobre o imóvel sempre que tal não redunde em violação da dignidade humana ou exclusão habitacional forçada.

Jorge Miranda e Rui Medeiros sustentam que, embora o direito à propriedade privada (artigo 62.º da CRP) goze de uma protecção constitucional reforçada, este não é absoluto, podendo ser limitado em prol de fins sociais, como o direito à habitação (artigo 65.º da CRP). O direito à habitação, por seu turno, não constitui um direito subjectivo pleno, mas sim um princípio programático, dependente de concretização legislativa e política. Assim, o Estado pode impor restrições à propriedade privada – incluindo expropriações por utilidade pública – desde que observados os princípios da justa indemnização e da proporcionalidade.¹⁵²

Secção IV - A Justiciabilidade dos Direitos Sociais

A justiciabilidade¹⁵³ dos direitos fundamentais é um tema de particular importância e tem sido alvo de debates no estudo dos direitos económicos, sociais e culturais. A questão de saber se é ou não admissível uma possível demanda contra o Estado e não só, com vista a salvaguarda e ou reivindicação de um direito social e no nosso caso o direito à habitação tem dividido a doutrina. Tradicionalmente, esses direitos foram considerados menos justiciáveis do que os direitos civis e políticos devido à sua

¹⁵¹ Supremo Tribunal de Justiça, Acórdão de 10.05.2022, Processo n.º 2038/18.8T8PRT-B.P1.S1, disponível em: www.dgsi.pt, consulta em 22 de junho de 2025.

¹⁵² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada. Tomo I e II. Coimbra, 2020, Tomo I: Anotação ao Artigo 62.º (*Direito à Propriedade Privada*), pp. 950-960, Tomo II: Anotação ao Artigo 65.º (*Direito à Habitação*), pp. 1200-1210.

¹⁵³ A justiciabilidade refere-se à capacidade de um direito ou de uma questão ser submetida à apreciação e decisão do Poder Judiciário. Em outras palavras, é a possibilidade de um conflito ou disputa ser resolvido através dos tribunais.

natureza positiva (exigindo ações estatais) e à alegação de que envolvem decisões políticas e alocação de recursos.¹⁵⁴ Dentre os autores que discutem o assunto, destacam-se Jorge Miranda e Rui Madeiros, Eduardo Correia Baptista, Langford, Jeff King e outros cujas posições abaixo se enunciam.

Nesta ordem, Langford e outros autores argumentam numa análise comparativa com os direitos civis, que os direitos sociais são tão justiciáveis quanto aqueles e destacam casos em que cortes constitucionais e internacionais têm aplicado esses direitos.

Jeff King por exemplo, sustenta que os direitos sociais devem ser judicialmente exigíveis, mas de forma gradual e contida. Em vez de uma imposição judicial agressiva, King propõe uma abordagem de “justiciabilidade progressiva”, em que os tribunais devem avaliar o cumprimento das obrigações estatais em termos de esforço razoável e progressividade.¹⁵⁵

O ponto de partida de King é a afirmação de que a intervenção judicial na implementação dos direitos sociais não apenas é legítima, mas pode ser desejável em determinadas circunstâncias institucionais. Contudo, defende que tal intervenção deve ser moderada e condicionada, isto é, sujeita a critérios de prudência institucional, de forma a respeitar a separação de poderes e a natureza programática de muitos direitos sociais constitucionais.¹⁵⁶ A sua proposta de justiciabilidade evita tanto a negação absoluta da intervenção judicial (como sustentam os defensores do minimalismo judicial¹⁵⁷), quanto a imposição ampla de políticas públicas pelos tribunais. Defende, assim, uma actuação judicial que complemente os processos políticos, especialmente em contextos de falha institucional persistente. King enuncia quatro critérios principais para orientar a legitimidade da intervenção judicial em matéria de direitos sociais¹⁵⁸, sendo:

- a) Proporcionalidade temporal (*temporal proportionality*): Os tribunais devem adoptar uma perspectiva que permita uma concretização gradual dos direitos sociais, respeitando os constrangimentos orçamentais e logísticos do Estado;

¹⁵⁴ LANGFORD, Malcolm, *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge University Press, 2008, 12. (Uma das principais questões abordadas no livro é a justiciabilidade dos direitos sociais).

¹⁵⁵ KING, Jeff, *Judging Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, . ISBN 978-1-107-02023-7, 2012, p.5.

¹⁵⁶ *Ibidem*. pp, 4-7

¹⁵⁷ TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

¹⁵⁸ KING, Jeff, *Judging ...*, *op. cit.*, p. 105-125.

- b) Foco individualizado (*individual-focused remedies*): A resposta judicial deve ser baseada em casos concretos e não generalizações abstractas;
- c) Diálogo interinstitucional (*institutional engagement*): As decisões judiciais devem promover a cooperação entre poderes e não a substituição de funções;
- d) Decisões fundamentadas e passíveis de revisão (*reasoned and revisable decisions*): A justiciabilidade deve apoiar-se em raciocínios jurídicos rigorosos, suscetíveis de revisão futura.

A intervenção judicial em matéria de direitos sociais encontra em King duas justificações principais¹⁵⁹, sendo uma normativa e outra funcional. A justificação normativa dos direitos sociais é a de que estes possuem densidade jurídica suficiente para gerar obrigações vinculativas, especialmente quando consagrados constitucionalmente; já a justificação Funcional, decorre do facto de os tribunais, enquanto instituições independentes, estarem aptos para supervisionar e corrigir falhas estruturais do legislador ou da administração na concretização de direitos fundamentais. Com efeito, King rejeita, assim, a ideia de que os direitos sociais sejam meramente aspiracionais, defendendo antes que são verdadeiros direitos fundamentais, cujo incumprimento pode e deve ser escrutinado judicialmente.

Eduardo Correia Baptista sustenta uma posição que coincide com Zanette ao defender que o direito à habitação em Portugal é programático, mas seu núcleo essencial (como protecção contra despejos arbitrários) é justiciável.

A questão que não se cala é a que procura efectivamente saber se o direito à habitação assim como outros direitos sociais são judicialmente exigíveis ainda que em tempo de crise. Sobre esta questão Aoife Nolan¹⁶⁰ defende que os direitos sociais (como habitação, saúde e educação) devem ser “*justiciáveis*” mesmo em contextos de crise, como a financeira ou ade outra índole como a crise do custo de vida. A autora fundamenta sua posição afirmando em primeiro lugar que a crise não justifica retrocessos nos direitos sociais (princípio da não-regressividade¹⁶¹) - Em crises, os Estados não podem adoptar medidas que reduzam arbitrariamente a protecção de direitos sociais (ex.: cortes em políticas habitacionais ou saúde), a menos que demonstrem necessidade

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 60-95.

¹⁶⁰ Professora de Direito Internacional dos Direitos Humanos e presidente do Comité Europeu dos Direitos Sociais (CEDS)

¹⁶¹ Para nós, princípio da proibição do retrocesso, já abordado supra.

estrita e alternativas esgotadas;¹⁶² em segundo lugar faz alusão ao papel dos tribunais na protecção de direitos, apresentando a justiciabilidade como ferramenta.

Na sua visão, os cortes orçamentais em crises devem ser submetidos a controlo judicial rigoroso, com base em teste de proporcionalidade: (As medidas devem ser adequadas, necessárias e equilibradas), Núcleo essencial: Direitos como acesso a abrigo ou alimentação básica são exigíveis judicialmente, mesmo em recessões. Reconhece que os tribunais desempenham um papel crítico na protecção dos direitos sociais, especialmente quando o legislador falha em agir. Defende que os juízes devem actuar com deferência democrática, mas não abdicar de exercer controlo sobre medidas estatais que violam direitos fundamentais.¹⁶³

1.4.1. Críticas à judicialização

A judicialização dos direitos sociais tem sido alvo de críticas consistentes, especialmente no que concerne à separação de poderes, à capacidade institucional do Judicial e aos limites orçamentais do Estado. Alguns autores, tanto em Angola como no contexto lusófono e internacional, criticam a justiciabilidade dos direitos sociais, argumentando que sua natureza programática, sua dependência de políticas públicas e sua imprecisão normativa dificultam ou até inviabilizam sua exigibilidade em sede judicial.

Assim, Holmes e Sunstein, argumentam que a judicialização excessiva pode levar a um “Estado dos juízes”, onde questões políticas são decididas por magistrados não eleitos. Estes autores embora reconheçam esses direitos como fundamentais para a justiça social e a igualdade, têm uma visão cuidadosa e, em certa medida, crítica em relação à judicialização dos mesmos pois, consideram que a justiça pode não ser o fórum mais adequado para sua implementação e protecção plena. Argumentam ainda, que a “judicialização de direitos sociais e económicos pode, em alguns casos, sobrecarregar o Judiciário com decisões que exigem alocação de recursos, uma tarefa tradicionalmente associada ao Legislativo e ao Executivo. Isso pode criar tensões entre os poderes e comprometer a eficácia das políticas públicas.”¹⁶⁴

¹⁶² NOLAN, Aoife. *Children’s Socio-economic Rights, Democracy and the Courts*. Hart Publishing, 2011. ISBN: 9781849462954.

¹⁶³ “*Courts should be active guarantors of socio-economic rights, especially where vulnerable groups are disproportionately affected*”. NOLAN, Aoife. “Litigating Economic and Social Rights in Times of Crisis.” In: I. Bentzon et al. (eds.), *The Impact of Economic Crisis on Democracy*, International IDEA, 2014.

¹⁶⁴ SUNSTEIN, Cass R., *Designing Democracy: What Constitutions Do*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 221.

Na literatura jurídica angolana, a efetiva judicialização dos direitos sociais enfrenta um obstáculo estrutural fundamental relacionado ao princípio da separação de poderes, conforme destacado. O sistema constitucional angolano estabelece uma divisão clássica de competências entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, criando uma barreira institucional à actuação mais incisiva do Poder Judicial em matéria de políticas públicas sociais.¹⁶⁵ Isto reflete a visão clássica da divisão de funções estatais, onde a alocação de recursos e definição de prioridades sociais seriam atribuições naturais do Poder Legislativo e Executivo.

No entanto, Langford desenvolve uma perspectiva inovadora sobre o papel do Poder Judicial como instrumento de transformação social, analisando sua actuação como um mecanismo tridimensional capaz de responsabilizar os Estados, ampliar o acesso à justiça, e empoderar os grupos mais vulneráveis.¹⁶⁶ Rebate que os tribunais frequentemente actuam em diálogo com outros poderes, evitando ativismos radicais.¹⁶⁷ Afirma que a prática desmente a teoria da não justiciabilidade porquanto, os tribunais em diversas jurisdições já vêm decidindo casos relativos a direitos sociais (como habitação, saúde, educação), contrariando a tese de que seriam "não justiciáveis".¹⁶⁸ Defende que os tribunais podem utilizar critérios razoáveis como proporcionalidade, igualdade, progressividade, mínimo essencial para decidir sobre políticas sociais sem invadir a competência do Executivo.¹⁶⁹ Considera o medo do "ativismo" como um exagero, porque para si os tribunais, ao actuarem com prudência, não impõem políticas públicas, mas exigem que o Estado fundamente suas escolhas e respeite limites constitucionais.¹⁷⁰

Embora as críticas à judicialização dos direitos sociais apontem desafios reais — como a sobrecarga do Judiciário e as limitações orçamentárias, não se pode ignorar o facto de que a litigância estratégica é um instrumento eficaz para contornar esses obstáculos.

¹⁶⁵FEIJÓ, Carlos; PACA, Cremildo. *Direito Administrativo*. Luanda: Mayamba Editora, 2013', p.215.

¹⁶⁶LANGFORD, Malcolm, *Why Judicial Review? Publisert 07.03.2017, Oslo Law Review 2015/1, Årgang 2, side 36-85, disponível em: <https://juridika.no/tidsskrifter/oslo-law-review/2015/1/artikkel/langford>, LANGFORD, Malcolm (Ed.). *Social ...*, op. cit. p.23, "Judicial enforcement serves as a corrective mechanism to the democratic deficit in the realization of social rights."*

¹⁶⁷ LANGFORD, Malcolm (Ed.). *Social ...*, op. cit. p. 80.

¹⁶⁸LANGFORD, Malcolm, *Social Rights ...*, op. cit. p.8 "The common argument that social rights are inherently vague or non-justiciable is undermined by the growing jurisprudence worldwide."

¹⁶⁹ Ibidem., p.17 "Judicial review of social rights does not require courts to act as policymakers; rather, they assess whether the state's conduct meets constitutional or treaty obligations."

¹⁷⁰ Ibidem., p.28 "In most successful cases, courts do not prescribe specific policies but require states to justify omissions or discrimination."

1.3.4.2. Estratégias de Litigância em Direitos Sociais

No âmbito do questionamento sobre se um direito social é ou não judicialmente exigível dos direitos sociais, a doutrina apresenta diferentes estratégias de litigância utilizadas por activistas e organizações para promover os direitos sociais. As estratégias de litigância em direitos sociais são fundamentais para garantir a efectivação de direitos sociais dentre os quais se destaca o direito à habitação, que é como já dissemos o foco do nosso trabalho, especialmente em contextos de desigualdade e exclusão.

Dentre as várias estratégias de destacam-se a *litigância estrutural* que é uma estratégia jurídica que busca solucionar violações sistemáticas de direitos por meio de intervenções judiciais amplas, visando reformular políticas públicas, estruturas institucionais ou práticas estatais que afetam grupos vulneráveis. Diferentemente de casos individuais, essa abordagem lida com problemas estruturais, como falhas no sistema prisional, déficit habitacional crônico ou acesso desigual à saúde;¹⁷¹ a *litigância individual*, uma estratégia jurídica em que um cidadão ou grupo específico busca a protecção judicial de um direito social violado, como habitação, saúde ou educação.

Diferente da litigância estrutural (que visa impactos colectivos), essa abordagem foca em resolver casos concretos, mas pode criar jurisprudência que beneficie outros indivíduos em situações semelhantes,¹⁷² por último a *litigância transnacional* que em direitos sociais, refere-se ao uso de mecanismos legais e judiciais que ultrapassam as fronteiras nacionais para promover a responsabilização de Estados, empresas e organizações internacionais por violações de direitos humanos, especialmente os direitos sociais como saúde, educação, habitação e trabalho digno. Ela pode ser vista em matéria de direitos sociais como parte de uma estratégia mais ampla de litigância estratégica, que visa não apenas obter decisões favoráveis em casos específicos, mas também influenciar políticas públicas, moldar o discurso jurídico e produzir mudanças estruturais duradouras.¹⁷³

¹⁷¹ Busca mudanças sistemáticas, como no caso *Colombia: Sentencia T-025/04*, onde a Corte ordenou a adoção de políticas públicas para deslocados internos (p. 102).

¹⁷² SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. pp. 87-105.

¹⁷³ LANGFORD, Malcolm. “*Social Rights Litigation: Mapping the Possibilities and Pitfalls.*” In: Gauri, Varun; Brinks, Daniel M. (Eds.). *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 13-22.

A litigância transnacional pode contribuir para criar um diálogo entre sistemas jurídicos nacionais e internacionais, promovendo maior coerência na protecção dos direitos humanos. No entanto, os autores alertam para desafios como a dificuldade de execução de decisões internacionais, a resistência de governos e os limites do acesso à justiça para populações vulneráveis.¹⁷⁴ Portanto, a litigância transnacional funciona não apenas como uma ferramenta jurídica, mas como uma estratégia política e simbólica, que conecta o local ao global, dando visibilidade internacional às violações de direitos sociais e reforçando a responsabilização dos Estados.

¹⁷⁴ STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 1047-1052.

Capítulo II

Secção I - Políticas públicas

2.1.1. Públicas Habitacionais em Angola- A Agenda 2030

Após analisar no que se traduz o direito fundamental social à habitação, bem como os limites que se lhe aplicam (a reserva do possível) e os critérios normativos para controlar a sua potencial violação (a proibição da insuficiência), importa agora avançar para a segunda parte da dissertação, em que procurarei analisar o nível de satisfação dado pelo Estado angolano ao direito à habitação e se, caso se encontre a incumprir a constituição, o que poderiam e deveriam os poderes públicos angolanos para superar tal problema.

Este capítulo tem como objectivo analisar empiricamente se as políticas públicas habitacionais em Angola, apesar das fortes limitações ao nível dos recursos existentes, são suficientes para não implicar uma violação da Constituição por insuficiente cumprimento do direito fundamental à habitação. Mesmo que o princípio da proibição da insuficiência seja um critério muito permissivo para o Estado deixando-lhe muita margem na concretização dos direitos sociais, o que é certo é que os poderes públicos não podem deixar numa situação de desprotecção, que é a sua própria dignidade que fica em causa, é precisamente esta função dos princípios constitucionais sobre os direitos sociais.

Antes de entrar a fundo relativamente a política habitacional constante da agenda 2030, se impõe a necessidade de abordar as políticas públicas do ponto de vista geral. Com efeito, a expressão políticas públicas como se vê é composta por duas palavras cada uma com o seu significado e origem porém são aqui combinadas para transmitir uma única ideia. Política, um termo que designa o comportamento de um actor ou conjunto de actores, como funcionário, agência governamental ou legislador, em uma área de actividade como pública.

As políticas públicas são definidas como o conjunto sucessivo de decisões e ou de acções intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes actores públicos e por vezes com participação de actores não públicos, cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam para resolver problemas politicamente definidos como colectivos.¹⁷⁵

Do ponto de vista normativo, uma política pública será a exteriorização legal de uma série de decisões e/ou acções pela mão do Estado ou da Assembleia da República ou

¹⁷⁵ SAMPAIO, Jorge Silva, *O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais* 1.ª Edição, Coimbra, 2014, p. 52.

ainda por outros órgãos com competência para o efeito, em princípio sob veste formal de Decreto-Lei ou Lei, podendo ainda estar em causa outros actos normativos, como é o caso de Resoluções e Regulamentos.¹⁷⁶ As políticas públicas são meios através dos quais se garante a concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país.¹⁷⁷ A política pública também pode ser vista como qualquer coisa que os Estados escolheram fazer ou não fazer. Podem ainda ser definidas como o conjunto de acções, decisões e programas desenvolvidos pelo Estado com vista a resolução de problemas públicos ou melhorar condições sociais, económicas e culturais. De acordo com Seco, “*as políticas públicas constituem intervenções estratégicas do poder público, orientadas por objectivos colectivos e enquadradas por normas jurídicas e princípios democráticos*”.¹⁷⁸

Como se pode notar, as políticas públicas são conceitos que não contêm uma definição única; porém dentre as variadíssimas definições que existem de políticas públicas e as que aqui apresentamos, somos a alinhar pela definição segundo a qual as políticas públicas são o conjunto sucessivo de decisões e ou de acções intensionalmente coerentes, tomadas por diferentes actores públicos e por vezes com participação de actores não públicos, cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam para resolver problemas politicamente definidos como colectivos, pois as políticas públicas não são meras proclamações de boa vontade; são instrumentos operativos de concretização dos direitos previstos constitucionalmente.

Como se disse, As políticas públicas são acções desenvolvidas por actores de políticas públicas. Pergunta-se o que são e quem pode ser então um actor? O conceito de actor, tanto pode designar um indivíduo, como vários indivíduos (por exemplo, um departamento da Administração), ou também uma entidade jurídica ou, inclusivamente, um grupo social.¹⁷⁹ Uma nota importante é a de que deve se perceber que ainda que se trate de um conjunto de indivíduos este só constituirá um actor unitário sempre e quando, relativamente à política pública em análise, tal conjunto actue com “*homogeneidade interna*” relativamente aos valores e interesses que defende e os objectivos que prossegue.¹⁸⁰

¹⁷⁶ *Ibidem.*, p.72.

¹⁷⁷ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda, *Políticas Públicas, Princípios Propósitos e Processos*, p. 15 in <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:EU:dba4402f-6e3a-47c1-b1dc-9a65548b3189> acesso em 17 de 11 de 2023.

¹⁷⁸ SECO, Miguel, *Políticas Públicas: Conceitos, Problemas e Perspectivas*, Lisboa: ISCSP, 2008, p. 27.

¹⁷⁹ JOAN, Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008, p. 33, *apud* SAMPAIO, Jorge Silva, O Controlo Jurisdicional das..., op. cit. P.73.

¹⁸⁰ *Ibidem.* p.51-522.

As políticas públicas classificam -se de acordo a vários âmbitos, assim, *quanto à abrangência* as políticas públicas classificam-se em políticas públicas *universais* (dirigidas a toda a população) e políticas públicas *focalizadas* (destinadas a grupos específicos, geralmente vulneráveis); *quanto à natureza da intervenção estatal* as elas classificam-se em *políticas distributivas* (visam alocar recursos para determinados grupos ou regiões, sem conflito directo), *políticas redistributivas* (envolvem transferência de recursos de um grupo para outro, geralmente com maior grau de conflito) e *políticas regulatórias* (estabelecem normas e limites para o comportamento de indivíduos ou empresas); *Quanto ao sector de actuação* classificam-se em *políticas sociais*, *políticas económicas* e *políticas ambientais*; elas podem ainda classificar-se *quanto ao ciclo de vida ou forma de implementação* sendo *políticas constitutivas*¹⁸¹ (Relacionadas à estrutura e ao funcionamento do sistema político), *políticas programáticas*: Traduzem objectivos de governo em ações concretas (Plano Nacional de Urbanismo e Habitação).

2.1.2. Tipologias de políticas públicas habitacionais

No campo do direito à habitação, as políticas públicas podem assumir diversas modalidades, entre as quais destacam-se:

a) *As políticas de provisão directa* que consistem numa forma de intervenção estatal em que o próprio Estado, ou entidades por ele mandatadas, asseguram directamente a construção, aquisição e disponibilização de habitação para as populações, especialmente as mais vulneráveis. Estas políticas assentam numa lógica assistencialista ou redistributiva e assumem especial relevância em contextos onde o mercado habitacional não consegue garantir o acesso universal a uma habitação condigna (são exemplos prático deste tipo de política construção de habitações pelo Estado).

A provisão directa da habitação constitui uma modalidade de intervenção pública caracterizada pela actuação directa do Estado — ou de entidades sob sua tutela — na promoção da oferta habitacional, mediante a construção, aquisição ou reconversão de imóveis com finalidade habitacional, os quais são, subsequentemente, afectados ao arrendamento social em regime condicionado ou cedidos gratuitamente a agregados familiares em situação de comprovada carência económica e habitacional. Esta forma de actuação pública assenta na premissa de que o direito à habitação, enquanto direito social de natureza prestacional, impõe ao Estado um dever jurídico de garantia, que se traduz na

¹⁸¹ organização dos poderes.

adopção de medidas concretas e eficazes tendentes à sua realização material, designadamente através da disponibilização directa de meios habitacionais adequados à dignidade da pessoa humana.¹⁸²

A doutrina classifica estas políticas no âmbito das chamadas “políticas redistributivas clássicas”¹⁸³, baseadas em modelos keynesianos¹⁸⁴ de intervenção estatal, segundo os quais cabe ao poder público corrigir desigualdades estruturais geradas pelo mercado, especialmente nos sectores de bens sociais essenciais como a habitação.

Os principais instrumentos da política de provisão directa da habitação consistem num conjunto de mecanismos administrativos, financeiros e jurídicos através dos quais o Estado, ou entidades públicas delegadas, concretiza a oferta habitacional, especialmente dirigida a populações vulneráveis. Esses instrumentos operam sob uma lógica de intervenção pública directa e distinguem-se pela centralidade da actuação estatal na produção e disponibilização de bens habitacionais. Dentre vários instrumentos, destacam-se: Programas públicos de construção de habitação social, aquisição e reabilitação de imóveis pelo Estado, arrendamento social com renda apoiada, cedência gratuita ou em regime de propriedade resolúvel, projectos de reassentamento urbano e realojamento e a cooperação institucional com entidades públicas ou do terceiro sector.

b) *Programas públicos de construção de habitação social* consistem em iniciativas promovidas directamente pelo Estado ou através de entidades públicas (como institutos nacionais de habitação) para construção de empreendimentos habitacionais destinados ao arrendamento social ou à cedência em regime de propriedade resolúvel. Estes programas seguem critérios técnicos e legais previamente definidos para a selecção dos beneficiários, normalmente com base em indicadores de carência habitacional, rendimento e composição familiar.¹⁸⁵

A aquisição e reabilitação de imóveis pelo Estado se desencadeia em o Estado poder recorrer à aquisição directa de imóveis no mercado imobiliário ou à

¹⁸² GOMES, Carla Amado. *Direito da Habitação: entre o Direito Constitucional e o Direito Urbanístico*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 45.

¹⁸³ RODRIGUES, Carlos Farinha. *Desigualdade, Pobreza e Políticas Sociais*, Lisboa, 2011, p. 73

¹⁸⁴ Os modelos keynesianos de intervenção estatal no domínio das políticas habitacionais fundamentam-se nos postulados teóricos do economista John Maynard Keynes, os quais preconizam a actuação do Estado enquanto agente indutor da procura agregada e corrector de falhas de mercado, com particular relevância em contextos de recessão económica ou crise sistémica. No âmbito sectorial da habitação, a intervenção pública de inspiração keynesiana visa assegurar o direito à habitação digna, dinamizar a actividade do sector da construção civil e fomentar a criação de emprego e o incremento de rendimentos, em conformidade com os princípios de justiça social e desenvolvimento económico sustentável.

¹⁸⁵ GOMES, Carla Amado. *Direito da Habitação: entre o Direito Constitucional e o Direito Urbanístico*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 89.

reabilitação de edifícios devolutos para fins de habitação social. Este mecanismo permite uma resposta mais célere e adaptada ao contexto urbano consolidado, contribuindo simultaneamente para a requalificação do tecido urbano e para a contenção da expansão urbana desordenada.¹⁸⁶

O arrendamento social é um instrumento jurídico-administrativo pelo qual o Estado, como senhorio, celebra contractos com beneficiários seleccionados, mediante aplicação de rendas subsidiadas, calculadas com base na capitação do rendimento familiar. Trata-se de uma forma de garantir o acesso a uma habitação condigna sem transferir a propriedade, mantendo a gestão pública do património habitacional.¹⁸⁷

A cedência gratuita ou com cláusula de reversibilidade, ocorre nos casos em que o Estado através de contractos de direito público ou de direito privado administrativo, geralmente vinculados, pode optar a programas de interesse social ou estratégias de reassentamento. Estes regimes visam assegurar a estabilidade habitacional de grupos particularmente vulneráveis (ex. deslocados, vítimas de calamidades, populações desalojadas).¹⁸⁸

Já os projectos de reassentamento urbano e realojamento, são levados a cabo no contexto de intervenções urbanísticas ou de operações de requalificação, podem ser levados a cabo projectos de realojamento de comunidades afectadas, com construção e entrega de unidades habitacionais pelo Estado. Estes projectos exigem acompanhamento jurídico e social rigoroso para garantir o respeito pelos direitos humanos, a participação dos afectados e a proporcionalidade das medidas adoptadas.¹⁸⁹ Relativamente a *cooperação institucional com entidades públicas ou do terceiro sector*, embora inserida no paradigma da provisão directa, é uma política que admite a cooperação com organizações não-governamentais, cooperativas de habitação ou fundações, desde que sob a direcção e financiamento público, para garantir maior capilaridade na execução das soluções habitacionais.¹⁹⁰ Estes mecanismos pressupõem um forte investimento público,

¹⁸⁶ CÂMARA, Paulo. “A política pública de reabilitação urbana: desafios jurídicos”, in *Revista Jurídica Urbanismo e Habitação*, nº 3, 2016, pp. 45-58.

¹⁸⁷ SILVA, Maria Fernanda dos Santos, *Arrendamento Urbano e Habitação Social*. Lisboa: AAFDL, 2014, pp. 121-134.

¹⁸⁸ PEREIRA, João Carlos, *Habitação e Direitos Fundamentais*, in *Revista do Ministério Público*, nº 110, 2007, pp. 101-117.

¹⁸⁹ ONU-HABITAT. *Housing Rights and Human Rights Law*. Nairobi: UN-Habitat, 2002.

¹⁹⁰ OLIVEIRA, João Pedro. “Habitação social e exclusão em Angola: o caso das centralidades de Luanda”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 114, 2017, pp. 95-119.

planeamento urbano eficaz e mecanismos de controlo e selecção de beneficiários, para evitar distorções e clientelismos.

Em Angola, as políticas de provisão directa têm sido implementadas desde o período pós-independência, com maior intensidade após o fim do conflito armado, sobretudo com programas como o *Programa Nacional de Urbanismo e Habitação* e a criação das *centralidades*, como Kilamba e Zango, que visaram disponibilizar habitação a preços controlados⁴. No entanto, diversos estudos apontam para limitações na eficácia destas políticas, em virtude de défices de financiamento, corrupção, e inadequação das tipologias habitacionais às necessidades reais da população.

b) Outra modalidade são as chamadas *políticas de subsídio* (apoio à procura) consistem num conjunto de instrumentos e mecanismos públicos dirigidos aos agregados familiares com o objectivo de facilitar o acesso à habitação no mercado livre, seja através da aquisição de habitação própria, seja por via do arrendamento. Ao contrário das políticas de provisão directa, onde o Estado intervém na produção da oferta habitacional, estas políticas actuam sobre a capacidade económica dos indivíduos, dotando-os de meios financeiros para satisfazer autonomamente a sua necessidade habitacional.

Trata-se de uma forma de subsidiarização da procura, que pressupõe a intervenção do Estado enquanto promotor indirecto da realização do direito à habitação, estabelecido constitucionalmente como um direito social fundamental.¹⁹¹ A adopção destas políticas decorre do reconhecimento de que grandes franjas da população não possuem rendimentos compatíveis com os preços praticados no mercado habitacional. Através do apoio à procura, o Estado procura corrigir desequilíbrios socioeconómicos, promovendo a equidade no acesso ao bem habitação sem intervir directamente na estrutura fundiária ou urbanística. Do ponto de vista jurídico, estas políticas encontram justificação no princípio da igualdade material previsto no artigo 23.º da Constituição da República de Angola e no dever de realização progressiva dos direitos sociais previsto no artigo 28.º n.º 2.

As principais modalidades adoptadas nesta tipologia de política pública incluem:

a) *Subsídios Directos ao Arrendamento* - Consistem na atribuição de um montante financeiro mensal destinado a cobrir parte do valor da renda de mercado, permitindo ao beneficiário aceder a habitação em zonas onde, de outro modo, o mercado seria inacessível. Exemplo emblemático em Portugal é o programa Porta 65 Jovem, destinado

¹⁹¹ RODRIGUES, C., *Direito à Habitação e Políticas Públicas: Entre o Social e o Económico*. Coimbra: Almedina, 2016, p. 88.

ao arrendamento por jovens entre os 18 e os 35 anos;¹⁹² b) *Bonificações de Juros e Garantias Públicas* - Incluem-se nesta modalidade os mecanismos de financiamento facilitado, como a bonificação de juros no crédito à habitação para primeiras aquisições ou para famílias com rendimentos médios e baixos. Frequentemente, estas medidas são acompanhadas por garantias estatais junto de instituições bancárias, o que reduz o risco do financiamento;¹⁹³ c) *Apoios à Mobilidade Habitacional* - Trata-se de incentivos financeiros atribuídos a famílias deslocadas por razões de urbanização, reabilitação ou desenvolvimento de infraestruturas públicas. Estes apoios visam compensar a perda de habitação e garantir a continuidade do direito à habitação condigna.¹⁹⁴

c) Políticas de regulação:

As políticas de regulação do mercado habitacional integram o conjunto de instrumentos jurídicos, económicos e administrativos através dos quais o Estado intervém no funcionamento do mercado de habitação, com o escopo de corrigir desequilíbrios estruturais, promover o acesso equitativo ao direito à habitação e assegurar uma distribuição espacial e socioeconómica mais justa da população no território urbano. Estas políticas assentam numa actuação normativa, por via da imposição de limites legais ao livre jogo da oferta e da procura de habitação, incidindo sobre aspectos como os preços do arrendamento, as garantias dos arrendatários, a função social da propriedade urbana, e a disciplina do uso do solo urbano. Esta terceira tipologia baseia-se numa intervenção normativa e indirecta do Estado sobre o funcionamento do mercado habitacional.

No contexto Angolano, as políticas de regulação do mercado habitacional revelam-se ainda incipientes e fragmentadas, reflectindo os desafios de um sistema jurídico e institucional em consolidação pós-conflito, marcado por processos de urbanização acelerada (concentrada principalmente em Luanda, onde se estima que mais de 60% da população reside em bairros informais/musseques. Esta realidade compromete qualquer política pública que ignore as dinâmicas de ocupação e informalidade. Segundo a ONU-Habitat, cerca de 75% da população urbana de Angola vive em condições de habitação inadequada), informalidade habitacional e uma estrutura de mercado dominada

¹⁹² Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), *Porta 65 Jovem – Regulamento do Programa de Apoio ao Arrendamento*, Lisboa, 2023.

¹⁹³ CORREIA, Manuel Ennes Ferreira, *Apoios públicos à habitação: entre a universalização e a selectividade*, Sociologia - Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, n.º 27, 2014, p. 103.

¹⁹⁴ BAPTISTA, Isabel, *Rendas acessíveis e regulação pública: o Estado entre o mercado e o direito à habitação*, *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 39, 2019, p. 106

pela auto-construção. Apesar disso, existem esforços normativos e programáticos orientados para uma intervenção regulatória progressiva do Estado no sector da habitação. Ao contrário do que se verifica noutros ordenamentos (como o português), não existe ainda um regime legal consolidado de regulação do arrendamento urbano, controlo de rendas ou função social da propriedade com eficácia plena. A legislação vigente limita-se a prever mecanismos genéricos de planificação e ordenamento do território.

O principal instrumento de intervenção regulatória sobre o mercado habitacional em Angola é o ordenamento do território, regulado pela Lei n.º 3/04, de 25 de Junho (Lei de Ordenamento do Território e Urbanismo), que estabelece as bases gerais para a planificação do uso do solo urbano e rural.¹⁹⁵ Esta lei permite que o Estado, através de planos directores, defina os usos permitidos, zonas habitacionais, densidades construtivas, entre outros aspectos.

A implementação prática dos Planos Directores Municipais e Urbanos encontra-se, todavia, condicionada por dificuldades técnicas e institucionais, assim como pela prevalência de processos de ocupação informal, muitas vezes desprovidos de regulação estatal efectiva.

Apesar de não haver um quadro normativo específico sobre propriedades devolutas ou inactivas, a Lei da Terra (Lei n.º 9/04, de 9 de Novembro) reconhece a possibilidade de o Estado condicionar o uso de terrenos urbanos para fins públicos, admitindo a reversão ou perda do direito fundiário em caso de incumprimento da função social do terreno.¹⁹⁶ Trata-se de uma previsão que, em abstracto, pode fundamentar medidas de afectação coerciva de imóveis ao fim habitacional. Contudo, na prática, esta previsão não é ainda operativa, seja por falta de regulamentação, seja por ausência de inventário oficial dos imóveis urbanos devolutos ou inactivos.

d) Políticas de planeamento urbano

Constituem um conjunto articulado de instrumentos normativos, estratégicos e operacionais adoptados pelos Estados e pelas entidades territoriais, com o objectivo de organizar, regular e orientar o uso e a ocupação do solo urbano, garantindo o

¹⁹⁵ Lei n.º 3/04, de 25 de Junho – Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo, artigos 6.º a 10.º.

¹⁹⁶ Consagra o princípio da função social da terra, significando que o Estado pode retirar ou fazer reverter um direito de uso da terra (concedido a uma pessoa singular ou colectiva) se este não for utilizado de forma adequada, ou seja, se o terreno não for aproveitado (por exemplo, quando permanece abandonado ou improdutivo); se for utilizado de forma contrária ao fim autorizado (ex.: se o terreno habitacional for usado para actividade industrial) ou se houver violação da função social (como manter um imóvel devoluto num contexto de grave crise habitacional).

desenvolvimento sustentável das cidades. Estas políticas inscrevem-se no domínio do ordenamento do território, funcionando como mecanismos de mediação entre os interesses públicos e privados no espaço urbano.

O planeamento urbano tem por missão conciliar funções habitacionais, económicas, ambientais e de mobilidade, promovendo a equidade espacial e a inclusão social. Exige, por isso, uma abordagem interdisciplinar que combine a engenharia, o urbanismo, a arquitetura, a economia e o direito público.

As políticas públicas de planeamento urbano constituem um instrumento essencial de ordenamento territorial, estruturado em princípios técnicos, jurídicos e de sustentabilidade. Estas políticas têm como finalidade primordial a organização racional do espaço urbano, mediante a aplicação de critérios técnicos que assegurem a eficiência na ocupação do solo e a harmonização entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental.

Entre os seus objectivos específicos, destacam-se: *a definição de zonas urbanas e a regulação dos seus usos* (estabelecendo destinações específicas para áreas habitacionais, comerciais, industriais, de preservação ecológica e espaços verdes, em conformidade com instrumentos de gestão territorial, como os Planos Directores Municipais¹⁹⁷); *o controlo do crescimento urbano desordenado e da expansão periférica* (visando conter a proliferação de assentamentos informais (musseques) e a ocupação ilegal de terrenos, fenómenos que acarretam graves consequências sociais, ambientais e infraestruturais); *a promoção da coesão social e territorial* (através da integração de bairros marginalizados no tecido urbano formal, garantindo o acesso a infraestruturas básicas, serviços públicos e equipamentos colectivos, em observância ao princípio constitucional da igualdade); *a prevenção e mitigação de riscos urbanos* (incluindo ameaças ambientais, geológicas e infraestruturais como inundações, erosão, instabilidade de solos e saneamento deficiente, mediante a implementação de medidas de resiliência e adaptação climática) e *a garantia do acesso equitativo à habitação adequada e a serviços urbanos essenciais*, em cumprimento das obrigações internacionais assumidas por Angola no âmbito dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do Direito à Cidade.

As políticas de planeamento urbano baseiam-se em instrumentos de diversa natureza: quer seja quanto ao ordenamento e planeamento territorial, quer instrumentos

¹⁹⁷ Abreviadamente conhecidos como “PDM”.

jurídicos e administrativos, Instrumentos financeiros e fiscais. Assim, fazem parte dos primeiros: Os Planos Directores Municipais (PDM); Planos de Urbanização e de Pormenor; Cartas de Ordenamento e Uso do Solo e as Zonas de Intervenção Prioritária; enquanto fazem parte dos segundos: Leis de ordenamento do território; Normas urbanísticas e códigos de construção; Licenciamento urbanístico; Expropriação por utilidade pública e operação urbanística bem como a Fiscalização e controlo das construções. Os Instrumentos financeiros e fiscais compõem a Tributação do solo urbano (ex.: contribuição predial); Incentivos à reabilitação urbana e o Financiamento público de infraestruturas e serviços.

Para além da classificação supra, existem outras classificações no âmbito das tipologias de políticas habitacionais. As políticas habitacionais podem ser categorizadas segundo diversos critérios. Kemeny por exemplo propõe uma classificação das políticas habitacionais em políticas **produtivistas** (as que apresentam o foco na oferta massificada) e **consumistas** (subsídio à demanda), complementada por autores como Donnison (1967), que enfatiza o papel do Estado na provisão de habitação social.¹⁹⁸

Princípios orientadores do planeamento urbano

Para além dos instrumentos, as políticas públicas urbanas são regidas por princípios como norteadores que são a base sobre que assentam: estes princípios são:

- a) Legalidade e hierarquia normativa (os planos devem estar em conformidade com a Constituição e demais leis);
- b) Sustentabilidade ambiental e económica;
- c) Função social da cidade e da propriedade urbana;
- d) Participação cidadã no processo de planeamento;
- e) Interesse público e transparência administrativa;
- f) Equidade territorial, combatendo a segregação espacial e as desigualdades de acesso;
- g) Princípio da soberania territorial;
- h) Princípio da unidade territorial e nacional;
- i) Princípio da organização e divisão política administrativa territorial;
- j) Princípio do domínio Público;

¹⁹⁸ KEMENY, Jim. *Housing and Social Theory*. London: Routledge, ISBN:978-0415074526 1992, pp. 72-90.

- k) Princípio da utilidade pública;
- l) Princípio da propriedade estatal dos recursos naturais;
- m) Princípio da propriedade originária da Terra pelo Estado;
- n) Princípio da transmissibilidade do domínio privado do Estado;
- o) Princípio da classificação e qualificação dos solos;
- p) Princípio do planeamento e territorial geral e urbanístico;
- q) Princípio da defesa do território e segurança interna;
- r) Princípio do desenvolvimento económico social;
- s) Princípio da melhoria da qualidade de vida das populações.¹⁹⁹

2.1.3. Fases das políticas públicas habitacionais

A análise do ciclo das políticas públicas constitui um importante instrumental teórico-metodológico para a compreensão dos processos decisórios e operacionais que envolvem a ação do Estado diante de demandas sociais complexas. Nesse sentido, o ciclo pode ser sintetizado em três grandes fases analíticas: formulação, implementação e avaliação. Essa abordagem permite não apenas descrever o funcionamento das políticas públicas, mas também identificar os factores que condicionam sua eficácia e legitimidade.

2.1.3.1. Formulação.

Esta fase do processo político respeita à entrada dos problemas na agenda política, isto é, ao processo que conduz ao reconhecimento de um problema como um problema político, passível de ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos; corresponde à definição de objectivos, estratégias e instrumentos legais que orientarão a política habitacional. Inclui: Diagnóstico em que há que se ter em atenção informações de natureza tecnológica (é tecnicamente possível a política?), económica (qual o seu custo?), social (que efeitos terá na sociedade?), política (que efeitos terá sobre o eleitorado? Porá em causa a reeleição?), e ética (será justa?).²⁰⁰

No caso da política habitacional em análise, é nesta fase em que se diagnostica o défice habitacional (quantitativo e qualitativo), com base em dados demográficos, socioeconómicos e territoriais; Definição de prioridades, como habitação social, regularização fundiária ou reassentamento de populações em risco; Elaboração de

¹⁹⁹ Artigo 6.º da Lei n.º 3/07 - Lei de Bases de Fomento Habitacional

²⁰⁰ SAMPAIO, Jorge Manuel Silva, *O Controlo Jurisdicional...*, *op. cit.*, p. 77.

instrumentos normativos, tais como leis, decretos e planos directores (ex.: *Programa Nacional de Urbanismo e Habitação – PNUH*) e a Participação de actores relevantes, incluindo Estado, sector privado, academia e sociedade civil, em conformidade com o princípio da governação participativa.

2.1.3.2. Implementação

A **implementação** refere-se ao conjunto de ações por meio das quais se opera o desdobramento concreto das decisões políticas. Pressman e Wildavsky, ao analisar o caso da Agência de Desenvolvimento Económico em Oakland, ressaltam a multiplicidade de actores e etapas – desde Washington até a execução local – evidenciando que “*trials of implementation*” envolvem desafios de coordenação e cooperação interinstitucional.²⁰¹ A implementação é a fase em que as decisões são operacionalizadas. Envolve a actuação de burocracias, alocação de recursos e ajustes contextuais, frequentemente sujeitos a falhas de coordenação e resistências institucionais.

2.1.3.3. Avaliação

Monitorização de resultados e correcção de desvios, com base em indicadores de eficácia, eficiência e equidade. Esta é a fase em que se vai analisar se a implementação da política pública está a surtir os efeitos pretendidos e se a política é apta para resolver o problema social para o qual foi elaborada. A análise de políticas públicas pode ser *ex ant*, concomitante e *ex post*, é nesta fase que se evidenciam conceitos como eficácia, efectividade e eficiência.²⁰² A ausência de qualquer uma destas fases compromete a realização efectiva do direito à habitação, como demonstra a experiência angolana recente.

2.1.4. As políticas públicas de habitação em Angola - Enquadramento histórico e político

Após a independência em 1975, Angola herdou um parque habitacional profundamente afectado pela guerra civil e pela degradação das infraestruturas coloniais. O novo Estado Angolano enfrentou enormes desafios em matéria de habitação, agravados

²⁰¹ PRESSMAN, Jeffrey L.; Wildavsky, Aaron B., *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984, pp. 35–38.

²⁰² BLANCO, Carolina Fernandes, *Una Mirada Juridica sobre la efectividad de las políticas públicas*, *Diritto e questioni publiche*, ISSN 1825-0173, XXI, 2021, p.7.

pela deslocação massiva de populações, especialmente nas zonas urbanas. O Plano Nacional de Desenvolvimento Habitacional, delineado já nos anos 2000, procurou dar resposta a uma procura reprimida que, entretanto, crescia a ritmos alarmantes. Com o advento da paz em 2002, o Estado Angolano definiu a habitação como uma das prioridades da reconstrução nacional, inserindo-a nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e no Plano Nacional de Urbanismo e Habitação (PNUH). Todavia, como salienta António Teixeira Fernandes, “a mera existência de programas de habitação não é, por si só, garantia de efectivação do direito: é necessário que estes programas sejam eficazes, transparentes e equitativos”.²⁰³

2.1.4.1. Principais programas e iniciativas

No âmbito das políticas habitacionais, os principais iniciativas e programas levados a cabo para mitigar o défice habitacional, foram essencialmente o Plano Nacional de Urbanismo e Habitação (PNUH), o Projecto de construção das Centralidades, e o Programa “Minha Casa, Meu Lar.

O Plano Nacional de Urbanismo e Habitação iniciado em 2009 constitui a principal matriz orientadora da política habitacional angolana; cujos objectivos fundamentais visavam a redução do défice habitacional estimado; o incentivo a construção de novas centralidades; regularização do mercado informal de terrenos e imóveis assim como a promoção do crédito habitacional. O PNUH estabeleceu uma meta ambiciosa de construir 1000.000 (um milhão) de habitações até ao ano de 2012. No entanto, relatórios da sociedade civil e de organismos internacionais apontam que esta meta foi largamente incumprida, com a construção efectiva a ficar muito aquém do planeado.²⁰⁴

Os Programas públicos como o Programa Nacional de Urbanismo e Habitação (PNHU) e o projeto Habitação Social Angola 2009-2012 constituem iniciativas que procuraram implementar políticas de acesso à habitação, com resultados limitados. A crítica generalizada reside na fraca execução dos programas, falta de transparência nos processos de atribuição e exclusão das populações de baixa renda.²⁰⁵

²⁰³ FERNANDES, António Teixeira. *Sociologia das Políticas Públicas*. Lisboa: Dom Quixote, 2006, p. 132.

²⁰⁴ UNICEF Angola. *Relatório sobre a Situação da Infância e da Juventude em Angola*. Luanda: UNICEF, 2015, p. 77.

²⁰⁵ ROCHA, Manuel Alexandre da, *Economia e Sociedade em Angola: 1980-2010*. Luanda, 2010, p. 211.

Os Programas públicos como o Programa Nacional de Urbanismo e Habitação (PNHU) e o projeto Habitação Social Angola 2009-2012 constituem iniciativas que procuraram implementar políticas de acesso à habitação, com resultados limitados. A crítica generalizada reside na fraca execução dos programas, falta de transparência nos processos de atribuição e exclusão das populações de baixa renda.²⁰⁶

O projecto de construção das Centralidades, iniciado em 2008, foi concebido para criar polos urbanos autossuficientes, reduzindo a pressão sobre Luanda. Constituem exemplos deste projecto a construção das Centralidades do Kilamba; Sequele; Zango 8.000 em Luanda e as Centralidades da Caála (Fenando Faustino Muteca), Bailundo (Halavala) e outras dispersas pelo país.

Apesar de representarem avanços em termos urbanísticos, o projecto de construção das centralidades tem sido duramente criticado pelo facto de se praticarem preços de habitação muito acima da capacidade económica da maioria da população; revelarem deficiências de planeamento (como consequência maior parte das centralidades foram construídas em zonas de alto risco de construção e hoje correm o risco de serem engolidas por ravinas), falta saneamento básico (concretamente ausência de redes de esgotos que se adequem às regras de saúde pública), falta de transportes públicos, e equipamentos colectivos entre outras.

Outra situação que preocupa e que tem gerado bastantes críticas é o facto de existir uma espécie de favoritismo na distribuição das mesmas residências, beneficiando via de regra, grupos privilegiados, em detrimento de populações vulneráveis.²⁰⁷ Faz-se aqui menção à crítica de Menezes Cordeiro quando afirma que “*sem mecanismos de justiça distributiva, as políticas públicas correm o risco de se tornarem instrumentos de reforço das desigualdades*”.²⁰⁸

Em 2020, o Estado Angolano lançou o programa *Minha Casa, Meu Lar*, com o objectivo de promover o acesso à habitação por via de arrendamento acessível e crédito bonificado. Contudo, a falta de regulamentação adequada, bem como a persistência de entraves burocráticos, tem limitado a eficácia do programa.

Contudo, embora se reconheçam esforços do Estado Angolano na promoção de políticas habitacionais, diversas falhas estruturais têm comprometido os seus resultados

²⁰⁶ ROCHA, Manuel Alexandre da, *Economia e Sociedade em Angola: 1980-2010*. Luanda, 2010, p. 211.

²⁰⁷ DW África. "Centralidades em Angola: sonho para poucos?" *Deutsche Welle*, 15 de Setembro de 2020.

²⁰⁸ CORDEIRO, António Menezes. *Estado e Direito: Estudos de Direito Público e Políticas Públicas*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 191.

marcados pela deficiência de planeamento uma vez que muitos (projectos foram implementados sem estudos de viabilidade económica e social prévios), falta de inclusão social (A habitação pública não contemplou suficientemente os segmentos de baixa renda), corrupção e má gestão (Denúncias sobre adjudicações irregulares e falta de transparência nos processos de aquisição) assim como a desarticulação interinstitucional (Ausência de coordenação efectiva entre os ministérios responsáveis pelo urbanismo, construção e habitação). Como sintetiza Carlos Blanco de Moraes, "*as políticas públicas devem observar, em todas as fases, os princípios da legalidade, da transparência e da prossecução do interesse público, sob pena de nulidade dos actos praticados*".²⁰⁹

Secção II

2.2.1. Programas habitacionais em Angola (Objectivos para o Desenvolvimento Sustentável).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, introduz metas claras sobre o acesso a cidades e habitação seguras, resilientes e sustentáveis, especialmente através do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 11. Analisa-se abaixo os resultados das políticas habitacionais em Angola à luz das metas nacionais e internacionais, considerando os avanços, insuficiências e desafios estruturais persistentes.

A Agenda 2030 define as prioridades e as aspirações do desenvolvimento sustentável global para 2030 e é composta por 17 objectivos de desenvolvimento sustentável (ODS),²¹⁰ que clamam por uma intervenção urgente, de todos os países – desenvolvidos e em desenvolvimento, para uma parceria global.

Entre os objectivos, nos vamos debruçar sobre o ODS n.º 11 sobre Cidades e Comunidades Sustentáveis, em que se encaixa o tema em abordagem, por ser uma política pública em habitação. Os ODS da já citada Agenda, reconhecem que a erradicação da Pobreza e outras privações devem ser acompanhadas de estratégias que melhorem a saúde e a educação, reduzam a desigualdade e estimulem o crescimento económico.²¹¹

²⁰⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. *Teoria Geral do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2013, vol. II, p. 325.

²¹⁰ Doravante designados por ODS.

²¹¹ Disponível em: <https://ods.pt/ods/#:~:text=A%20Agenda%202030,preservam%20os%20ecossistemas>. acesso em 16 de 11 de 2023.

Objectivo - Cidades e Comunidades Sustentáveis

O Estado Angolano quer dar vida às cidades de modos a torná-las sustentáveis, aproximando os serviços básicos às comunidades a fim de concretizar a tarefa de garantir o bem-estar, satisfazendo necessidades básicas da população.

Meta - Garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e serviços básicos, e melhorar as condições nos bairros até 2030. Com esta meta o Estado pretende melhorar no aspecto ligado à acessibilidade ao direito à habitação e para tal, elegeu o seguinte indicador:

Indicador - Para a realização do ODS em questão, o Estado Angolano atém-se ao seguinte indicador: Proporção da população urbana que vive em musseques/bairros desagregados, ou em assentamentos informais ou habitações inadequadas.

De acordo com a Agenda 2030, para orientar o desenvolvimento de políticas e programas apropriados a fim de garantir o acesso de todos à habitação adequada e à melhoria dos bairros degradados, é necessário identificar e quantificar a proporção da população que vive em musseques/bairros degradados, assentamentos informais e aqueles que vivem em habitações inadequadas.

Em Angola, 34% dos agregados familiares residentes em áreas urbanas não têm acesso a fonte de água para beber apropriada, 54% não têm acesso a sanitários apropriados não compartilhados e 69% não têm acesso a fonte de água para beber apropriada nem sanitários apropriados não compartilhados.²¹²

Definições: Para os efeitos da Agenda 2030, **musseque** deve ser entendido como o local onde os residentes sofrem uma ou mais das privações abaixo como falta de acesso a uma fonte de água apropriada; falta de acesso a instalações de saneamento apropriadas; insuficiente área para habitabilidade (sobrelotação); falta de durabilidade da habitação; falta de segurança de posse (condição legal contra despejo).

Na mesma linha, **assentamentos informais**: são os bairros degradados nos quais:

- a) Os habitantes não têm garantia de posse em relação à terra ou casas em que habitam (ocupação ilegal, ou pagamento informal de rendas, ...);
- b) Bairros geralmente distantes ou aqueles que não dispõem de serviços básicos formais e infraestruturas urbanas;

²¹² Fonte de dados: Instituto Nacional de Estatística (INE).

- c) Casa que não se encontra em conformidade com os regulamentos actuais de planeamento e construção, frequentemente situada em áreas geograficamente e ambientalmente perigosas e sem autorização de construção.

Implementação

A fim de dar cobro ao ODS em causa, o Estado Angolano lançou a Política Nacional de Habitação em 2009, que levou a que entre 2015 e 2021 fossem construídas Centralidades que permitiram o acesso a perto de 43.861 habitações, proporcionando assim aos cidadãos habitações condignas o que reduziu o défice habitacional existente.²¹³

Foram igualmente construídas 122.000 (cento e vinte e duas mil) habitações sociais pelo país, no âmbito do Programa Nacional de Urbanismo e Habitação, para o quinquénio 2018/2022. Estas ações resultaram na construção de 14 centralidades, discriminadamente em Luanda, Benguela, Bié, Cuanza Sul, Huambo, Huíla, Namibe, Moxico e no Uíge, em que Luanda é a província com mais centralidades construídas, nomeadamente, Kilamba, Sequele, Vida Pacífica, Zango Zero, KK 5000, Zango 8000 e a do 44.²¹⁴

Com efeito em sede dos projectos habitacionais do estado, foi criado um conjunto de diplomas entre os quais o Decreto Executivo conjunto 363/20 e 364/20, que define o preço das habitações e o valor das rendas. Através deste decreto, ficou estabelecido que o valor médio da prestação mensal da renda resolúvel nos projectos habitacionais é de AOA 12.000, posicionando-se abaixo do esforço máximo de 40% da categoria mais baixa de salários (auxiliar de limpeza de segunda classe), que é AOA 33.598,36 (Decreto Presidencial 14/19).

2.2.2. Análise das políticas públicas existentes

Tal como se salientou supra no âmbito das fases das política públicas, esta é a fase em que se vai analisar se a implementação da política pública está a surtir os efeitos pretendidos e se a política a é apta para resolver o problema social para o qual foi elaborada. Esta etapa do processo político respeita a entrada dos problemas na agenda

²¹³ Relatório Nacional Voluntário 2021 sobre a Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, p. 85.

²¹⁴ *Idem.*

política, isto é, ao processo que conduz ao reconhecimento de um problema como um problema político, passível de ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos.

O primeiro passo do exercício de análise e a identificação do problema visado pela acção pública e a sua definição, para, num segundo passo compreender a forma como tal definição foi construída. Os problemas não têm uma existência objectiva. O reconhecimento dos problemas e o seu agendamento é um processo de construção social associado a definição de normalidade e desvio, envolvendo actores com diferentes visões do mundo, ideias e interesses, e estando este processo dependente de um conjunto de factores como a produção de informação por grupos de interesse ou agências governamentais ou internacionais; condições socioeconómicas globais, os processos de convergência, as comparações internacionais e o agendamento automático de determinados problemas (níveis de investimento na saúde e na educação); a prevalência de uma visão sobre as causas do problema, que determina a decisão de agendamento e o tipo de solução assim como a natureza, a complexidade, a resolubilidade, a urgência e a severidade dos problemas.

A eficácia tanto pode ser jurídica ou fática. A primeira traduz a aptidão para a produção dos efeitos jurídicos pretendidos. A política pública será eficaz quando o conglomerado de comportamentos sobre os quais a política é construída são realizados pelos sujeitos e leva a resultados sociais ou económicos imediatos e/ou esperados com a sua implementação;

Antes da implementação da política pública, o Estado Angolano registou um défice no acesso ao direito à habitação, factor que o levou a comprometer-se com a causa habitacional, lançando o ODS na agenda 2030 e conseqüentemente mover esforços para tornar palpável o que era inicialmente uma previsão legal. Neste sentido, consideramos que a política é juridicamente eficaz.

Por outro lado, o ODS ora elaborado, manifesta-se adequado para alcançar o fim para o qual foi criado e é a apto para aumentar as probabilidades de mitigar as dificuldades no acesso ao direito fundamental à habitação. Tanto é assim que com a sua implementação, perto de 165.861 habitações foram construídas. Estando aqui perante uma eficácia fática.

Depois de analisar a eficácia da política pública é necessário verificar a eficiência das mesmas, fazendo uma análise dos custos da política e os benefícios trazidos com a sua implementação.

A eficiência corresponde ao princípio da necessidade, traduz uma análise de custo e benefício, consiste em produzir o que era esperado no prazo exigido e dentro do orçamento. As Novas Centralidades em Angola surgiram como resultado de pactos bilaterais entre Angola e China em que esta se dispôs a financiar mais de USD 5.000.000.000, 00 (cinco mil milhões de dólares) negociados em 2003 e 2007 para a reconstrução de Angola no pós-guerra, e como contrapartida a China tinha a garantia de um abastecimento regular de petróleo e entrada quase livre de chineses em território Angolano. No cumprimento de tal acordo, a partir de 2004, começou a execução dos primeiros projetos.

Aquando da implementação da política em análise o Estado pretendeu a construção de 1.000.000 (um milhão) de habitações, sendo que para tal investiria 30.000 USD (trinta mil dólares norte americanos) para a construção cada habitação, o que resultou na inauguração da primeira Centralidade (a do Kilamba) a 11 de Julho de 2011, que marcou o começo da empreitada de outras grandes obras do Estado Angolano.

Apesar de a política habitacional ora apresetada pelo Estado Angolano ter sido manifestamente um projeto brilhante cujo objectivo era o de garantir à todos o acesso ao direito fundamental à habitação segura, existem alguns factores que têm contribuído para que a mesma não dê os resultados ora preconizados.

Desde a queda do preço do petróleo que se registou em 2014, que de modo gradual se estende até a presente data, tem se verificado um afrouxamento na materialização dos projectos, comparativamente ao período 2009-2018. Apesar de a necessidade de expansões urbanas ainda ser considerada válida ao nível do país, é importante que o paradigma a seu respeito seja repensado, considerando abordagens diversificadas para a implementação, assegurando conexões à mancha urbana existente e adequação à procura dos diferentes grupos.

2.2.2.1. Resultados das políticas habitacionais

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que introduziu metas claras sobre o acesso a cidades e habitação seguras, resilientes e sustentáveis, especialmente através do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 11. Passa-se então a analisar os resultados das políticas habitacionais em Angola à luz das metas nacionais e internacionais, considerando os avanços, insuficiências e desafios estruturais persistentes. Ela reconhece que a urbanização é um fenómeno inevitável e transformador. O ODS 11 propõe-se a “tornar

as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”. Angola incorporou essas metas através de planos nacionais e instrumentos legais, como o Plano Nacional de Urbanismo e Habitação (PNUH) e o Plano Director Nacional do Ordenamento do Território (PDNOT). Contudo, a articulação entre a visão internacional e a política doméstica é ainda frágil. A ausência de planos directores municipais eficazes, a deficiente recolha de dados urbanos, e a centralização das decisões urbanísticas reduzem a capacidade de integrar efectivamente os princípios da sustentabilidade no planeamento urbano local.

A produção de habitação sob lógica de “provisão estatal em larga escala”, característica dos programas das centralidades, não contempla plenamente a meta 11.3, que exige um planeamento participativo e inclusivo. Além disso, a meta 11.b, que requer políticas de mitigação de riscos e desastres ambientais nas cidades, raramente é tida em conta no processo de expansão urbana acelerada e informal nas periferias de Luanda, Benguela, Huíla e Huambo.

Estes projectos, concebidos como “ilhas de modernidade” — enfrentam limitações que vão desde a acessibilidade limitada (resultante do alto custo das habitações ou dos arrendamentos, tornando-as inalcançáveis para a maioria da população de rendimento médio ou baixo; falta de integração funcional com as malhas urbanas preexistentes, conduzindo a uma urbanização segmentada e ao aumento das desigualdades espaciais; bem como uma fraca sustentabilidade social e económica marcada pela ausência de serviços, transportes públicos e oportunidades de emprego nas proximidades.

Do ponto de vista jurídico-urbanístico, as centralidades carecem de uma regulação transparente dos direitos de ocupação, havendo relactos de conflitos relacionados com a atribuição de títulos de propriedade, despejos e reavaliações arbitrárias dos contractos de aquisição de imóveis.

Pelas razões invocadas nota-se que os números em termos de resultados manifestam-se bastante aquém dos desejados a uma altura como esta sendo considerados satisfatórios, pelo que se expõe no quadro abaixo:

Avaliação de custo-benefício no período 2015-2022

Objectivo	Meta	N.º de habitações construídas	Custos	Benefícios
Garantir o acesso de todos à habitação	1000.000 de habitações	165.861 habitações	4.975.830.000 USD equivalendo a 30.000 USD/habitação	165.861 habitações

Se olharmos para os números supra, facilmente concluiremos que até ao ano de 2022 a acção do Estado no sentido de garantir o direito à todos à habitação, resultou na construção de 165.861 habitações, correspondente apenas a 16,5%, nº que fica muito aquém 1000.000 de habitações. Depreende-se no entanto, que se a implementação dessa política continuar na mesma dinâmica, o Estado não conseguirá atingir a meta por si traçada uma vez que para 2030 falta um intervalo temporal, praticamente igual ao que já foi consumido.

Esta análise, leva a que se considere a política como de baixa eficiência, pois, para que uma política seja considerada de alta eficiência, exige que da análise entre os custos e os benefícios obtidos haja equilíbrio, o que se traduz na produção dos resultados esperados no prazo exigido e dentro do orçamento, o que não vemos ser fácil de acontecer pelo menos quanto ao prazo.

É imperioso ressaltar que para que as políticas públicas habitacionais sejam eficientes é necessário que o Estado Angolano invista, noutras áreas, cuja repercussão se estenderá para este âmbito, uma vez que o problema da habitação é manifestamente transversal. Como já dissemos supra, o Estado debate-se com problemas sérios do ponto de vista económico e financeiro como resultado da queda do preço do petróleo que é a sua maior fonte receitas, acrescida da carência de divisas e consequente depreciação da moeda nacional, o que leva a perda do poder de compra.

2.2.3. Desafios das políticas habitacionais

A problemática habitacional em Angola tem-se consolidado, nas últimas décadas, como uma das mais intrincadas e estruturalmente exigentes no domínio das políticas públicas, representando um autêntico desafio para a acção do Estado. Apesar dos progressos registados ao nível legislativo e institucional desde o período pós-conflito

armado, iniciado com o alcance da paz em 2002, subsistem desigualdades acentuadas no acesso a uma habitação condigna, especialmente nas áreas urbanas caracterizadas por elevada densidade populacional.

A intensificação do fenómeno de urbanização, impulsionada por factores como o êxodo rural e o crescimento demográfico, aliada à debilidade dos recursos públicos disponíveis e à reduzida capacidade de intervenção estatal, tem contribuído para a expansão dos núcleos habitacionais informais e daquilo que se designa por “habitat precário”. O direito à habitação traduz-se num dever jurídico-político do Estado de conceber e executar políticas públicas eficazes que assegurem o acesso universal a uma habitação adequada e adequada. Todavia, a concretização prática deste direito fundamental revela-se condicionada por diversos constrangimentos, designadamente a *carência de infraestruturas essenciais, a informalidade do regime de posse e uso do solo, a escassez quantitativa e qualitativa de unidades habitacionais*, bem como a *frágil articulação entre os diferentes níveis da administração pública*.

Constituem outros desafios estruturais ao acesso à habitação o crescimento urbano desordenado e migração interna, o défice habitacional, Acesso limitado ao solo urbano. A urbanização acelerada, especialmente nas áreas metropolitanas como Luanda, conjugada com a migração interna causada pelos conflitos armados, provocou o crescimento de bairros informais (musseques), carentes de infraestruturas e serviços básicos. A ausência de uma estratégia de ordenamento do território eficaz constitui um dos principais entraves à habitação adequada.

Adicionalmente, a debilidade do enquadramento normativo em matéria de urbanismo, a inexistência ou ineficácia dos instrumentos de planeamento territorial e as limitações de ordem orçamental enfrentadas pelas entidades administrativas constituem factores que comprometem a eficácia e a equidade das políticas habitacionais. Esta realidade é agravada pela crescente pressão demográfica nos centros urbanos — com particular incidência na cidade de Luanda —, intensificando fenómenos de segregação socio-espacial, de especulação fundiária e de exclusão habitacional.

Um dos entraves centrais à formulação de políticas eficazes é a ausência de dados estatísticos actualizados e fiáveis sobre o mercado habitacional, o défice real de habitação, os padrões de rendimento das famílias e a estrutura fundiária. A inexistência de cadastros prediais completos ou sistemas de informação urbana dificulta a alocação racional de recursos e o controlo dos projectos implementados.

Neste diapasão, o enquadramento da questão habitacional no contexto angolano como elemento estruturante da concretização do Estado Social de Direito, é feito através da identificação dos principais entraves enfrentados pelas políticas públicas no domínio habitacional bem como o lançamento das bases para uma análise crítica das estratégias adoptadas, dos mecanismos jurídicos disponíveis e das alternativas de política que se afiguram adequadas à realização plena do direito à habitação.

As políticas habitacionais em Angola enfrentam diversos desafios, muitos dos quais relacionados com questões estruturais, económicas e sociais. Dentre vários desafios destacam-se o défice habitacional acumulado (Estima-se que o défice habitacional em Angola ultrapasse os dois milhões de unidades, segundo dados do Plano Nacional de Urbanismo e Habitação (PNUH). Este défice é particularmente agudo nos centros urbanos, onde a pressão demográfica sobrepõe-se à capacidade de resposta do Estado e do sector privado), o crescimento populacional e a urbanização acelerada agravam a demanda por habitação, alto custo dos terrenos e materiais de construção (Os preços dos terrenos, principalmente em Luanda, são inacessíveis para a maioria da população, a dependência de materiais de construção importados encarece os projetos habitacionais), a burocracia e corrupção no acesso à terra (a falta de transparência na gestão fundiária e a demora nos processos de legalização de terrenos dificultam o acesso à habitação), a especulação imobiliária e a ocupação ilegal de terras ("musseques") são problemas persistentes.

A par dos desafios ora elencados, desatacam-se ainda o financiamento limitado e crédito habitacional inacessível (o sistema financeiro Angolano tem poucas linhas de crédito para habitação, e as taxas de juros são elevadas numa altura em que a maioria da população não tem capacidade económica para comprar casa própria, mesmo em programas governamentais), infraestruturas básicas insuficientes, qualidade das construções, desemprego e pobreza, políticas públicas pouco eficazes (muitos projetos habitacionais são construídos em zonas sem água, eletricidade, saneamento básico ou vias de acesso, tornando-os pouco atrativos) A centralização dos investimentos em Luanda deixa outras províncias com carências ainda maiores.

Outra situação não menos importante prende-se ao facto de muitos dos projetos habitacionais públicos serem conotados pela baixa qualidade dos materiais utilizados e pela falta de manutenção, o que leva a degradação acelerada. O direito à habitação condigna constitui uma das dimensões essenciais dos direitos económicos, sociais e culturais. No contexto angolano, este direito assume uma importância particular, tendo

em conta a história de conflito armado prolongado, migrações internas em massa, urbanização descontrolada e deficiências na planificação urbana. Apesar da consagração constitucional do direito à habitação e da existência de programas e instrumentos legais dirigidos à sua concretização, persistem obstáculos estruturais e institucionais que comprometem o seu gozo efectivo. Nesta instância, procura-se analisar de forma aprofundada quais os principais desafios e constrangimentos que dificultam o acesso à habitação em Angola, sem descurar a análise de jurisprudência relevante bem como alguns casos práticos.

Angola é parte do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que, no artigo 11.º, reconhece o direito de todos a um nível de vida adequado, incluindo habitação, e impõe aos Estados o dever de adoptar medidas para a sua plena efectividade. A Lei de Terras (Lei n.º 9/04) estabelece que todas as terras pertencem originariamente ao Estado, o que condiciona o acesso dos cidadãos a terrenos legalmente titulados. A falta de mecanismos eficientes de regularização fundiária e a morosidade administrativa promovem a informalidade e a insegurança na posse do solo. Exemplo prático é o caso do reassentamento em massa ocorrido na zona do Zango, onde muitas famílias foram deslocadas sem título formal anterior, resultando em múltiplas queixas judiciais por perda de posse e ausência de indemnização justa.

2.2.4. **Obstáculos ao Acesso à Habitação**

A par dos desafios ora mencionados, encontram-se obstáculos que podem ser institucionais e legais que vão desde a fragmentação e sobreposição de competências, inexistência de um regime jurídico unificado sobre habitação, políticas públicas pouco inclusivas. A gestão do solo urbano e das políticas habitacionais envolve diversas entidades, como os Ministérios das Obras Públicas e Ordenamento do Território, Estados Provinciais e Administrações Municipais, o que origina sobreposições de competências e ineficiência na implementação das políticas habitacionais.

A legislação sobre habitação em Angola encontra-se dispersa e fragmentada entre normas sobre urbanismo, obras públicas, construção civil e direito fundiário. Não existe um diploma sistemático que regule especificamente o direito à habitação, os seus instrumentos de realização, mecanismos de controlo e financiamento. Apesar de iniciativas como o Programa Nacional de Urbanismo e Habitação (PNUH) ou os projectos habitacionais do Kilamba e Zango, estes programas têm-se revelado financeiramente inacessíveis para grande parte da população. As políticas habitacionais têm priorizado

modelos de urbanização vertical e de custo elevado, desadequados à realidade socioeconómica predominante. Exemplo disso é o caso julgado pelo Tribunal de Comarca de Luanda, processo n.º 0412/2017, onde se decidiu favoravelmente à suspensão de despejos forçados sem reassentamento adequado, com base na violação do direito constitucional à habitação.

2.2.4.1. Factores económicos e sociais

A dimensão positiva do direito à habitação, entendida como um direito a prestações por parte do Estado, não possui um conteúdo previamente definido na Constituição. Sua concretização depende da actuação do legislador ordinário, que deve estabelecer as medidas necessárias para sua efectivação. Contudo, essa actuação legislativa está condicionada pelas circunstâncias económicas, sociais, culturais e políticas vigentes em cada período histórico, o que se denomina .O crédito habitacional em Angola continua a ser acessível apenas a uma minoria da população com rendimentos formais e estáveis. A banca comercial exige garantias que excluem a maioria dos cidadãos. O mercado hipotecário é incipiente, e os incentivos públicos têm sido limitados e burocráticos. Como refere a literatura, sem políticas de financiamento inclusivo, o direito à habitação não passa de um enunciado programático.

2.2.5. Programas Executados

É curial reconhecer que no âmbito dos programas habitacionais levados a cabo pelo Estado angolano com vista o desenvolvimento sustentável, alguns destes tiveram execução ainda que de forma muito tímida dentre os quais destacam-se:

- i) Programa Nacional de Urbanismo e Habitação (PNUH), que prevê a construção de um milhão de habitações;
- ii) Projecto das Centralidades, como as de Kilamba, Sequele, Zango e Capari, visaram criar habitação em massa com infraestruturas básicas;
- iii) Iniciativas de auto-construção dirigida e requalificação de bairros informais, ainda que com alcance reduzido em relação à procura real.

2.2.6. Impacto Social e Habitacional

Apesar do n.º de habitações erguidas, os resultados mostram assimetrias importantes uma vez que as centralidades construídas permanecem subutilizadas ou inacessíveis à maioria

da população devido ao alto custo das rendas e dificuldades de financiamento; Persistência de déficit habitacional estimado em mais de 2 milhões de unidades, agravado pelo crescimento urbano desordenado; a maioria da população urbana ainda reside em bairros informais sem acesso a saneamento básico, água potável ou segurança na posse.

2.2.7. Obstáculos Persistentes

Apesar dos avanços institucionais e legislativos, vários obstáculos permanecem: insuficiência de financiamento para habitação social e ausência de crédito à habitação adaptado às condições reais dos cidadãos; fraca coordenação intersectorial e instabilidade institucional na gestão do urbanismo; débil participação comunitária e inexistência de instrumentos de urbanismo em grande parte dos municípios e a informalidade fundiária e precariedade jurídica da posse de terra urbana.

O balanço das políticas habitacionais em Angola mostra avanços pontuais, especialmente na produção física de unidades habitacionais e na formulação de planos estratégicos. Contudo, os resultados são ainda insuficientes para assegurar o cumprimento pleno do direito à habitação condigna, conforme preconizado pela Constituição e pelos compromissos internacionais. O alcance das metas da Agenda 2030 dependerá do reforço da governação urbana, da inclusão efectiva das populações nos processos de planeamento e do investimento público e privado em soluções habitacionais sustentáveis e acessíveis.

2.2.8. A Articulação entre o ODS 11 e a Política Urbana Nacional

Contudo, a articulação entre a visão internacional e a política doméstica é ainda frágil. A ausência de planos directores municipais eficazes, a deficiente recolha de dados urbanos, e a centralização das decisões urbanísticas reduzem a capacidade de integrar efectivamente os princípios da sustentabilidade no planeamento urbano local.

A produção de habitação sob lógica de “provisão estatal em larga escala”, característica dos programas das centralidades, não contempla plenamente a meta 11.3, que exige um planeamento participativo e inclusivo. Além disso, a meta 11.b, que requer políticas de mitigação de riscos e desastres ambientais nas cidades, raramente é tida em conta no processo de expansão urbana acelerada e informal nas periferias de Luanda, Benguela, Huíla e Huambo.

2.2.9. Críticas ao Modelo das Centralidades

Tal como já se fez referência supra, o modelo habitacional dominante em Angola tem sido criticado por promover a criação de centralidades urbanas periféricas, muitas vezes desconectadas das necessidades e condições socioeconómicas da população. Estes projectos a que críticos dão o nome de “ilhas de modernidade” enfrentam as seguintes limitações: acessibilidade limitada, devido ao alto custo das habitações ou dos arrendamentos, tornando-as inalcançáveis para a maioria da população de rendimento médio ou baixo; falta de integração funcional com as malhas urbanas preexistentes, conduzindo a uma urbanização segmentada e ao aumento das desigualdades espaciais bem como a fraca sustentabilidade social e económica, com ausência de serviços, escolas, transportes públicos e oportunidades de emprego nas proximidades. Do ponto de vista jurídico-urbanístico, as centralidades carecem de uma regulação transparente dos direitos de ocupação, havendo relactos de conflitos relacionados com a atribuição de títulos de propriedade, despejos e reavaliações arbitrárias dos contractos de aquisição de imóveis.

2.2.10. Experiência portuguesa e lições para Angola

Em Portugal, o Programa Especial de Realojamento (PER), lançado em 1993, visou erradicar as barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Entre as características de sucesso deste programa, destacam-se a forte cooperação entre Estado central e autarquias locais, financiamento partilhado e acessível e o envolvimento directo das comunidades locais. Segundo Ferrão e Malheiros, “o PER foi uma das mais bem-sucedidas experiências de políticas públicas habitacionais em contexto europeu, embora não isento de críticas.

Relativamente a aplicabilidade ao contexto angolano, a experiência portuguesa revela-se de extrema importância pois representa um exemplo positivo no que respeita a planificação participativa (envolvendo beneficiários desde a concepção dos programas); os critérios claros de elegibilidade e acesso (combatendo discricionariedade administrativa) e a fiscalização independente, para assegurar integridade e justiça no processo. Estas lições se adaptadas às especificidades angolanas, poderiam ser decisivas para a eficácia de futuras políticas públicas de habitação.

2.3. Apresentação de estratégia/ nova política

Em nosso entendimento, o Estado teria maior sucesso se adoptasse uma política diferente desta, deixando de ser ele mesmo a construir as habitações. Em alternativa, poderia por exemplo criar uma política habitacional em que haja maior envolvimento do próprio cidadão, como é o caso de programas de apoio à autoconstrução dirigida.

Esta política se manifesta mais eficiente, pois aqui o Estado lançaria mãos aos incentivos habitacionais, de modo a incluir os próprios beneficiários da política habitacional no processo de construção de habitações, o que havia de se consubstanciar numa nova política cujo desenho seria manifestamente semelhante ao anterior, entretanto com um *modus actuandi* diferente, o que desencadearia:

Problema: Dificuldades no acesso ao direito fundamental à habitação.

ODS: Cidades e comunidades Sustentáveis

Meta: Garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e serviços básicos, e melhorar as condições nos bairros até 2030.

Indicadores:

- a) Salário mínimo nacional;
- b) Proporção da população urbana que vive em musseques/bairros desagregados, ou em assentamentos informais ou habitações inadequadas;

Política Pública: Programa de apoio à autoconstrução dirigida - com esta política o Estado Angolano tornaria as cidades sustentáveis, sem descurar a aproximação dos serviços básicos às comunidades que seria sua tarefa fundamental a fim de garantir o bem-estar social, satisfazendo necessidades básicas da população.

Cabe enfatizar, que a implementação de tal política é um exercício que exige do Estado um esforço pois, isto passaria primeiramente por reformular a tabela salarial do país garantindo um salário mínimo condigno²¹⁵, de maneira a garantir o poder de compra aos cidadãos para que sejam eles mesmos capazes de construir as suas próprias habitações, dentro dos padrões exigidos a fim de usufruírem da qualidade de vida desejada.

Esta política por sua vez, permitiria a expansão de novos centros urbanos e rurais, de forma ordenada, por via da implementação dos instrumentos de ordenamento do

²¹⁵ Aquele que garante um poder de compra e conseqüente qualidade de vida.

território, com vista a torná-los mais fortes, inclusivos, seguros e sustentáveis, de tal modo que confirmem melhor qualidade de vida aos cidadãos.

2.3.1. Desafios e limitações da implementação da política proposta.

A política apresentada em alternativa supra, é desafiante porquanto, só será efectiva/ eficiente, caso o Estado Angolano empregue um esforço no sentido de deixar de praticar os salários que pratica, aumentando o salário mínimo. Só para se ter uma ideia, o salário mínimo nacional são 32.181,15 Kz (trinta e dois mil e cento e oitenta e um Kwanzas e quinze cêntimos) o que corresponde a aproximadamente 32 € (trinta e dois Euros).

A concretização desta política dependeria da distribuição de lotes de terrenos para o efeito e de uma maior intervencionismo no mercado, mormente quanto a regulação do preço do material construção.

Nesta ordem de ideia, o Estado ficaria com a responsabilidade construir apenas as infraestruturas cuja natureza e importância obrigam a que sejam da sua alçada, como é o caso de estruturas de captação e fornecimento de água potável, energia eléctrica, a melhoria do acesso nos bairros, a promoção de ações que ajudem na eliminação dos assentamentos informais, assegurando que os serviços básicos sejam garantidos.

Apesar de não conseguir fazer a mensuração em termos de percentagem do grau de eficiência, ao adoptar-se esta política alternativa, o Estado Angolano teria mais benefícios comparando com a política em vigor. Assim, ainda que de modo empírico pode se concluir que o Estado gastaria menos dinheiro, pois para todos efeitos teria apenas de como custo o ajuste salarial, a regulação do mercado e a distribuição dos lotes de terrenos.

Numa escala estimativa, ter-se-ia cidades e comunidades sustentáveis num espaço de tempo inferior ao previsto e até a custo inferior .

Estimativa de resultados esperados num prazo que vai de 2024 a 2030

Objectivo	Meta	Nº de habitações por construir	Custo	Benefício
Garantir o acesso de todos à habitação	Construção de 1.000.000 de habitações	700.000 habitações	Aumento salarial; Regulação do mercado.	Cidades e comunidades Sustentáveis

Como se afigura ilustrado na figura supra, numa escala de 1.000.000 (um milhão) de habitações por se construir, usando os indicadores supra, como é o caso de aumento salarial, a distribuição de lotes de terreno e a regulação do mercado, as chances desta política fracassar são muito reduzidas, pelo que arriscamos estimar que no prazo estabelecido, mais de 50% do número almejado de casas por construir poderá efectivarse.

2.4. Contribuições de ONGs e entidades civis

Organizações como a Associação Justiça, Paz e Democracia (AJPD) e a Omunga têm tido um papel central na monitoria de violações do direito à habitação, nomeadamente em casos de despejos forçados, expropriações sem indemnização e conflitos de terra. A AJPD A Associação Justiça, Paz e Democracia (AJPD) é uma organização da sociedade civil angolana, fundada em 2000, cuja missão é promover os direitos humanos, o Estado de Direito democrático e a justiça social em Angola. Ao longo dos anos, a AJPD tem desempenhado um papel importante na defesa dos direitos sociais, com foco especial em áreas como habitação, acesso à terra, justiça e participação cívica assim como na promoção da justiciabilidade dos direitos sociais, prestando assistência jurídica gratuita a comunidades afectadas por demolições e remoções promovidas pelo Estado, muitas vezes sem alternativas habitacionais dignas.

Outra Organização é a Omunga, com sede em Benguela, tem denunciado práticas de urbanização excludente, destacando o impacto das grandes obras públicas em populações vulneráveis. Além disso, realiza campanhas de sensibilização pública e formações comunitárias sobre direitos habitacionais e fundiários.

As acções ONGs, desencadeiam-se grandemente em acções de denúncia de violações dos direitos humanos. É exemplo disto a denuncia protagonizada por organizações como a AJPD, Omunga e a *Open Society Angola* em 2013 dos despejos forçados na zona do Bairro das Salinas (Luanda), onde milhares de famílias foram removidas sem notificação prévia nem reassentamento digno. A mobilização da sociedade civil levou o caso a ser debatido em fóruns internacionais e forçou o Estado a rever práticas em projetos urbanísticos similares.

No campo das parcerias com instituições internacionais, as ONGs angolanas têm estabelecido parcerias com entidades internacionais, como a Amnistia Internacional,

Habitat for Humanity, e COHRE (*Centre on Housing Rights and Evictions*), para fortalecer sua capacidade técnica e aumentar a pressão sobre o governo.

A COHRE, por exemplo, documentou e condenou publicamente vários episódios de despejos forçados em Luanda e noutras províncias, chamando a atenção da comunidade internacional para violações dos compromissos assumidos por Angola no âmbito do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC). A par das ONG's diversas entidades civis promovem formação jurídica de base, capacitando comunidades sobre: seus direitos constitucionais (como o Artigo 85.º da CRA — direito à habitação); os mecanismos legais para reclamar posse da terra ou obter compensações justas; assim como sobre o processo de legalização de terrenos e habitações. Essas ações têm como objectivo fortalecer a cultura jurídica dos cidadãos, principalmente nos bairros periféricos de Luanda, Benguela e Huambo.

Algumas ONGs participam em consultas públicas e diálogos políticos com o Estado, contribuindo com proposta de políticas públicas cuja incidência política está virada para a revisão da Lei de Terras e da Lei do Ordenamento do Território; a melhoria dos planos de urbanização inclusiva e a criação de programas de habitação social mais acessíveis, com enfoque na autoconstrução dirigida e cooperativas habitacionais.

2.5. Jurisprudência

A jurisprudência angolana tem reconhecido violações em casos de despejos forçados, mas a justiciabilidade dos direitos sociais ainda é debatida, devido à "reserva do possível" (limitações orçamentais). Organizações como a AJPD e a Omunga denunciam abusos e defendem maior participação comunitária. Neste contexto, a jurisprudência constitucional comparada, nomeadamente a portuguesa e sul-africana, têm contribuído para reforçar a tese de que o direito à habitação comporta obrigações positivas focadas na prevenção dos despejos arbitrários, na garantia da segurança jurídica da posse, em assegurar o acesso a serviços básicos e adoptar programas de realojamento para grupos vulneráveis.

O Acórdão de 07 de Abril – Tribunal Supremo aborda um caso em que o recorrente, legítimo arrendatário de um imóvel desde 1975, foi esbulhado da posse do imóvel por meios violentos após a sua venda a um novo proprietário. O Tribunal Supremo reconheceu que, mesmo com a transferência de propriedade, os direitos e obrigações do contracto de arrendamento deveriam ser mantidos. O Tribunal concluiu que o esbulho da posse violava os direitos do arrendatário, incluindo o direito à habitação. Na

jurisprudência, destaca-se o Acórdão n.º 635/2018 do Tribunal Supremo de Angola, onde se reafirma que o direito à habitação não se limita à edificação em si, mas abrange o acesso à infra-estrutura básica e à segurança jurídica da posse do solo.²¹⁶

O Acórdão n.º 853/2023, que trata de um recurso extraordinário de inconstitucionalidade relacionado a um conflito de propriedade imobiliária o embora não trate directamente da habitação, o Tribunal Constitucional de Angola reforça a protecção do direito à propriedade privada como um direito fundamental, com implicações indirectas para o direito à habitação, ao garantir a segurança jurídica nas transações imobiliárias envolvendo o Estado. Este Acórdão reafirma a constitucionalidade do direito de propriedade previsto nos artigos 14.º e 37.º da CRA, vinculando-o a projetos de vida individuais e à estabilidade social; condena a nulidade de actos administrativos arbitrários que desrespeitem formalismos legais, como registos prediais válidos, essenciais para a garantia da habitação segura e destaca a hierarquia probatória como o caso de as escrituras prevalecerem sobre alegações não comprovadas, protegendo adquirentes de boa-fé.

Quanto à justicialidade dos direitos sociais: o Acórdão implicitamente reconhece a exigibilidade judicial desses direitos ao vincular a propriedade à realização de projetos de vida, alinhando-se à doutrina que os trata como direitos de liberdade, porém, tal como já se fez alusão, não aborda diretamente políticas habitacionais, limitando-se a garantir o quadro jurídico para transações legítimas, sem avançar em mecanismos de acesso equitativo à habitação.²¹⁷

Ainda em sede da justicialidade dos direitos sociais, o Acórdão n.º 953/2025 reforça a justicialidade dos direitos sociais (como saúde e propriedade) em Angola, exigindo que o Estado demonstre fundamentação robusta para restrições a direitos. Destaca a necessidade de diligência probatória pelo Estado em casos de confiscos, evitando decisões baseadas em presunções.²¹⁸

2.6. Propostas Estratégicas para a Efectivação do Direito à Habitação em Angola

A efectivação do direito à habitação em Angola requer uma abordagem estratégica e integrada, alinhada aos preceitos constitucionais e às necessidades reais da população.

²¹⁶ Tribunal Supremo de Angola, Acórdão n.º 635/2018, disponível em base de dados jurídica nacional.

²¹⁷ <https://www.tribunalconstitucional.ao/pt/acordaos/ac%C3%B3rd%C3%A3o-n-%C2%BA-853-2023/>

²¹⁸ Acórdão N.º 953/2025, úmero do Processo: 1024-B/2022 do Tribunal Constitucional de Angola disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.ao/pt/acordaos/ac%C3%B3rd%C3%A3o-n-%C2%BA-953-2025/> consulta em 08 de Julho de 2025

Neste sentido, propõe-se a formulação de um Plano Nacional de Habitação Social (PNHS), com metas plurianuais, articuladas com os instrumentos de ordenamento do território. Este plano deve prever a segmentação dos beneficiários por escalões de rendimento, adoptar um modelo de financiamento misto (público e cooperativo) e assegurar a participação activa das administrações municipais e das organizações comunitárias. A sua concepção deve basear-se num planeamento técnico rigoroso e em mecanismos de consulta pública ampla, como recomendado pelas boas práticas internacionais.

Simultaneamente, torna-se imperiosa a reforma do sistema de registo e regularização fundiária, com vista à modernização do registo predial e à garantia de segurança jurídica aos ocupantes informais. Propõe-se, para tal, a implementação de programas de titulação simplificada, especialmente nos musseques, a criação de balcões únicos para habitação e propriedade e a integração de bases de dados de propriedade com as estruturas administrativas locais. Estas medidas contribuiriam para a redução de conflitos fundiários, o reforço da cidadania urbana e a promoção do investimento privado.

Propõe-se igualmente a criação de um Fundo Nacional para a Habitação Acessível, inspirado em modelos internacionais de sucesso, como o do Brasil. Este fundo deverá apoiar o arrendamento a famílias em situação de vulnerabilidade, fomentar cooperativas habitacionais e financiar projectos de reabilitação urbana. Tal iniciativa alinha-se com a obrigação do Estado de garantir os direitos sociais consagrados na Constituição da República de Angola.

Dado o contexto angolano, em que a autoconstrução é amplamente praticada, defende-se a sua valorização através de programas de autoconstrução assistida. Estes devem oferecer apoio técnico, acesso a materiais subsidiados e promover o uso de tecnologias apropriadas, com recurso ao conhecimento local. A cooperação com instituições de ensino técnico e universitário pode reforçar este eixo, incentivando práticas sustentáveis e culturalmente adequadas.

Por fim, destaca-se a necessidade de criar mecanismos independentes de controlo e transparência, por meio da institucionalização de um Observatório Nacional da Habitação. Este órgão deverá ter competências para recolher e analisar dados do sector, monitorizar a implementação das políticas públicas e emitir recomendações fundamentadas, assegurando uma governação habitacional eficiente, legítima e submetida ao escrutínio técnico e democrático.

Conclusões

O presente trabalho permitiu uma análise abrangente do direito fundamental à habitação em Angola, desde seus fundamentos jurídicos até os desafios práticos de sua implementação. Partindo da evolução constitucional, constatamos que o direito à habitação passou de uma concepção implícita no período socialista (1975) para uma protecção explícita na CRA/2010, refletindo a crescente importância deste direito para a dignidade humana e qualidade de vida da população angolana.

No plano internacional, Angola assumiu compromissos significativos ao ratificar instrumentos como a DUDH e o PIDESC, além de aderir à Agenda 2030 com seu ODS 11. Estes marcos estabelecem parâmetros importantes para a formulação de políticas públicas habitacionais, embora sua implementação prática apresente diversas dificuldades.

A avaliação das políticas habitacionais implementadas revela um cenário paradoxal: enquanto houve investimentos massivos em projetos como as Centralidades (Kilamba, Zango) e no programa "Minha Casa, Meu Lar", os resultados ficaram aquém das expectativas. O défice habitacional permanece alarmante (superior a 2 milhões de unidades), com graves problemas de urbanização desordenada, especulação imobiliária e falta de infraestruturas básicas nos bairros periféricos.

A análise crítica demonstra que os principais obstáculos à efectivação deste direito incluem: a desconexão entre os grandes projetos habitacionais e a realidade socioeconómica da maioria da população; a insuficiência de mecanismos de regulação do mercado imobiliário e a falta de participação comunitária no planeamento urbano. Estes factores contribuem para a perpetuação de desigualdades no acesso à habitação adequada.

Da análise empírica feita, a conclusão é a de que não obstante as limitações fácticas, o nível de satisfação é bastante baixo, daí fazer-se o leque de recomendações abaixo com vista a evitar a violação do princípio da proibição da insuficiência.

A jurisprudência angolana tem dado passos importantes no reconhecimento deste direito, como demonstrado no Acórdão n.º 930/2024 do Tribunal Constitucional, consolida a propriedade privada como direito fundamental, mas enfrenta desafios para equilibrar garantias formais com efectividade social. Contudo, a justiciabilidade dos direitos sociais ainda enfrenta o desafio da "reserva do possível", exigindo um equilíbrio delicado entre as obrigações estatais e as limitações orçamentais. Pelo que futuras decisões poderiam inspirar-se em modelos comparados para fortalecer a justiciabilidade

do direito à habitação e reduzir desigualdades (Acórdãos n.º 483/2018, 635/2018, 853/2023 e 953/2025, e em análises doutrinárias citadas).

O papel da sociedade civil, através de organizações como a AJPD e Omunga, tem sido fundamental tanto na denúncia de violações quanto na proposição de alternativas políticas. Esta participação cidadã deve ser fortalecida e institucionalizada nos processos de tomada de decisão sobre políticas urbanas.

Em síntese final, a realização plena do direito à habitação em Angola exigirá:

- Uma abordagem multidimensional que combine intervenção estatal, regulação de mercado e participação comunitária;
- Maior transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos destinados à habitação;
- Planeamento urbano integrado e sustentável, alinhado com as necessidades reais da população;
- Mecanismos robustos de fiscalização para garantir a efectiva implementação das políticas.

Apesar de o caminho para garantir habitação adequada a todos os angolanos mostrar-se complexo, há esperança de se tornar possível, mas, para tal é necessário que haja vontade política consistente, alocação adequada de recursos e, sobretudo, o reconhecimento de que a habitação não é apenas um teto, mas condição fundamental para o exercício pleno da cidadania e do desenvolvimento humano.

Recomendações

Para a implementação de uma política habitacional mais eficaz, inclusiva e alinhada com os princípios constitucionais e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), propõem-se três eixos estratégicos fundamentais, que devem orientar a acção pública no sector da habitação em Angola:

a) Promoção da Autoconstrução Dirigida com Apoio do Estado

A autoconstrução dirigida revela-se uma alternativa sustentável para responder ao elevado défice habitacional. Recomenda-se que o Estado disponibilize terrenos legalizados e devidamente infraestruturados (água, energia, vias de acesso) para a população activa de famílias de baixa renda, acompanhando o processo com assistência técnica. Este desiderato pode ser reforçado com a subvenção de materiais de construção (quer de produção local quer importados);

b) Regulação do Mercado Imobiliário e Segurança Jurídica da Posse da Terra

O combate à especulação fundiária e à informalidade exige um fortalecimento do marco regulatório e das instituições. Propõe-se a revisão e simplificação dos processos de aquisição de terrenos, a promoção de programas de regularização fundiária e a criação de mecanismos de controlo do preço da terra no casco urbano. Estas medidas devem ser acompanhadas de uma consolidação do direito à habitação como direito justiciável, protegido judicialmente, garantindo segurança jurídica e cidadania plena aos ocupantes informais e promotores habitacionais;

c) Integração das Políticas Urbanas com os ODS

A política habitacional deve coincidir com os objectivos e metas conducentes ao desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas, particularmente aquelas relacionadas ao acesso universal a serviços básicos, mobilidade urbana sustentável e cidades inclusivas. Para tal, é necessário rever o modelo das centralidades, promovendo a sua acessibilidade, funcionalidade e integração com o tecido urbano existente. Além disso, recomenda-se o reforço da capacidade técnica e administrativa das autoridades locais, com vista à implementação efectiva das políticas urbanas e à promoção de mecanismos participativos que envolvam os cidadãos na definição, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Recomenda-se ainda:

- Desburocratização dos processos de titulação e licenciamento urbano.
- Expansão do crédito habitacional com juros subsidiados para famílias de baixa renda.
- O estímulo às cooperativas habitacionais, ampliando a capacidade de resposta com menor custo público.
- A mobilização Parcerias público-privadas (PPP) também podem ser mobilizadas para acelerar a construção de habitação social;
- Investimento contínuo em infraestruturas urbanas nas novas zonas habitacionais.
- Criação de observatórios e conselhos participativos para monitorizar a política habitacional.

Bibliografia

ALEXY, Robert, *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, F. Muixer/Pieroth-Pohmann. *Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie*, BerHn, 1982.

ALMEIDA, José Carlos de, *Direito à Habitação em Angola: Contexto Constitucional e Desafios*, Revista Jurídica de Angola, n.º 5, 2015.

ALMEIDA, Paulo de, *O Direito da Terra em Angola: Propriedade, Posse e Uso*. Luanda: Mayamba, 2012

ANDERSON, J. E. *Public policymaking: An introduction*, Boston: Houghton, Mifflin Company, 2003.

ANDRADE, José Carlos Vieira, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6.ª ed., Coimbra: Almedina, 2019.

ARAÚJO, Carlos Vasques Raúl, *Introdução ao Direito Constitucional Angolano*, 2ª ed., CEDP/UAN, 2018.

BAPTISTA, Eduardo Correia, *Os direitos de reunião e de Manifestação no Direito Português*, Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

BAPTISTA, Isabel, *Rendas acessíveis e regulação pública: o Estado entre o mercado e o direito à habitação*, *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 39, 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de, *A Eficácia dos Princípios Constitucionais*. 2.ª Ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BERNAL PULIDO, Carlos *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 3ª ed., Madrid: CEPC, 2007.

BIANCO, Fernanda Silva, *As gerações de direitos fundamentais*, 2006.

BLANCO, Carolina Fernandes, *Una Mirada Jurídica sobre la efectividad de las políticas públicas*, *Diritto e questioni pubbliche*, ISSN 1825-0173, XXI, 2021.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVENA, Nelson Pestana, *Proibição de retrocesso nos direitos sociais: implicações para Angola*, Revista Jurídica da Universidade Agostinho Neto, n.º 4, 2013.

_____, *Direitos Humanos em Angola: Um Olhar Crítico*. Lisboa, 2012.

BOTELHO, Catarina Santos, *Os direitos sociais em tempos de crise*, Coimbra: Almedina, 2015.

BOUCHET-SAULNIER, Françoise, *Dicionário prático do direito humanitário*, ISBN 972- 771-748-9, Lisboa, 1998.

BRANCO, Ricardo *O Efeito Aditivo da Declaração de Inconstitucionalidade com Força Obrigatória Geral*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

BREYNER, Frederico Menezes, *Tutela jurisdicional dos direitos prestacionais: mecanismos processuais e eficiência Administrativa*, Artigo publicado Revista Ciência Jurídica, 2008.

BROWNLIE, Ian, *Humanitarian Intervention*. In: MOORE, John Norton (Ed.). *Law and Civil War in the Modern World*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1974.

CÂMARA, Paulo. “A política pública de reabilitação urbana: desafios jurídicos”, in *Revista Jurídica Urbanismo e Habitação*, nº 3, 2016.

CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada e comentada*, Vol. I, 4ª Ed., Lisboa 1983, ISBN 9789723214628.

_____, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 2007.

CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra: Almedina, 2003.

_____, *Direitos fundamentais, procedimento, processo e organização* in Separata do vol. LXVI. 1990.

FEIJÓ, Carlos; PACA, Cremildo. *Direito Administrativo*. Luanda: Mayamba Editora, 2013.

CARVALHO, André Mendes de, *A função social da habitação em Angola*, Revista Angolana de Ciências Sociais, n.º 8, 2014.

CORDEIRO, António Menezes. *Estado e Direito: Estudos de Direito Público e Políticas Públicas*. Coimbra: Almedina, 2017.

CORREIA, Manuel Ennes Ferreira, *Apoios públicos à habitação: entre a universalização e a selectividade*, Sociologia - Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, n.º 27, 2014.

DIAS, Reinaldo, MACTOS, Fernanda, *Políticas Públicas, Princípios Propósitos e Processo* p. 15 in <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:EU:dba4402f-6e3a-47c1-b1dc-9a65548b3189> acesso em 17 de 11 de 2023.

DONEDA, Danilo. *Da Privacidade à Protecção de Dados Pessoais: A Evolução de um Direito Fundamental*. 2.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

DUFF, Alan, *Social Rights and the State's Positive Duties*. Oxford: Hart Publishing, 2017.

DW África. "Centralidades em Angola: sonho para poucos?" *Deutsche Welle*, 15 de Setembro de 2020.

ECKIE, Scott. *From Housing Needs to Housing Rights: The Role of International Human Rights Law in the Struggle for Adequate Housing in Developing Countries*. London: Habitat International Coalition, 1992.

FEIJÓ, Carlos, *Notas sobre o Direito Constitucional Angolano*. Luanda: Kilombelombe, 2009

FERNANDES, António Teixeira. *Sociologia das Políticas Públicas*. Lisboa: Dom Quixote, 2006.

GOMES, Carla Amado. *Direito da Habitação: entre o Direito Constitucional e o Direito Urbanístico*. Coimbra: Almedina, 2019.

GONÇALVES, Dinis, *Direitos Humanos e Direito Internacional Público*, Lisboa, 2007.. Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), Porta 65 Jovem – Regulamento do Programa de Apoio ao Arrendamento, Lisboa, 2023.

HEYWOOD, Florence. *Understanding Housing Policy*. Bristol: The Policy Press, ISBN 978-1-86134-535-3, 2004.

JONES, John Walter, *The Pure Theory of International Law: British Yearbook of International Law (BYIL)*, 1935.

KEMENY, Jim. *Housing and Social Theory*. London: Routledge, ISBN:978-0415074526 1992.

KING, Jeff, *Judging Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, . ISBN 978-1-107-02023-7, 2012

LANGFORD, Malcolm, *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge University Press, 2008.

LEONARD, Angela Legarty Siobahan, *Direitos do homem: Uma agenda para o séc. XXI*, Lisboa, 1999.

LEONARD, Angela Legarty Siobahan, *Direitos do homem: Uma agenda para o séc. XXI*, Lisboa, 1999.

LIMA, Alexandra Carina Melo, Dissertação de Mestrado: *O Direito À Habitação Em Angola Inserido Nos Direitos Fundamentais*, Aveiro, 2011.

LOPES, Dulce *Direitos Fundamentais e Tecnologias Emergentes*. Coimbra, 2019.

MATEUS, António, *Políticas de Habitação em Angola*, Revista Internacional de Ciências Sociais, n.º 9, 2001.

MACTOS, Fátima Loureiro de, *Revista da Faculdade de Letras : Geografia* série I, vol. 10-11, 1994-1995.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*. 17.ª Ed., São Paulo, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*. 17.ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

MIRANDA, Jorge e MEDEIROS Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2010,

_____, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, 2017.

_____, *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I e II. Coimbra, 2020, Tomo I: Anotação ao Artigo 62.º, Tomo II: Anotação ao Artigo 65.º.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV. 6.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2020.

_____, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 7.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2020.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Teoria Geral do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2013, vol. II.

NOLAN, Aoife, "Litigating Economic and Social Rights in Times of Crisis." In: I. Bentzon et al. (eds.), *The Impact of Economic Crisis on Democracy*, International IDEA, 2014.

_____, *Children's Socio-economic Rights, Democracy and the Courts*. Hart Publishing, 2011. ISBN: 9781849462954.

Ó, Rui Ferreira e Domingos do, *Direitos Fundamentais em Angola*, Coimbra, 1998.

O'CONNELL, Daniel Patrick, *International Law*. 2ª Ed. Vol II. Londres: Stevens & Sons 1970.

OLIVEIRA, Bárbara Nazareth, GOMES, Carla de Marcelino & SANTOS, Rita Pascoal dos, *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática*, 1.ª Edição, Coimbra, 2015 ISBN 978-989-20-5236-6.

OLIVEIRA, João Pedro. “Habitação social e exclusão em Angola: o caso das centralidades de Luanda”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 114, 2017.

ONU-HABITAT. *Housing Rights and Human Rights Law*. Nairobi: UN-Habitat, 2002.

OPPENHEIM, Lassa, *International Law: A Treatise*. 2ª Ed., Vol. I Londres: Longmans, Green & Co., 1912.

OTT, Frederick, *Public International Law in the Modern World*. Londres, 1988.

PANTOJA, Othon, Direitos sociais: o que são, exemplos, e o papel do advogado para garanti-los, 18 maio 2022, atualizado 19 Junho de 2023.

PEREIRA, João Carlos, *Habitação e Direitos Fundamentais*, in *Revista do Ministério Público*, nº 110, 2007.

PINTO, Mário de Brito. "Direitos Fundamentais de Quarta Geração: Novos Desafios à Teoria e à Prática Constitucional". *Revista do Ministério Público*, nº 160, 2021.

PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 3.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 18.ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2021.

PITRA, Adriano, *A Questão Fundiária em Angola: Entre a Tradição e a Modernidade*, Luanda: 2011.

ROCHA, Manuel Alexandre da, *Economia e Sociedade em Angola: 1980-2010*. Luanda, 2010.

RODRIGUES, Carlos Farinha, *Direito à Habitação e Políticas Públicas: Entre o Social e o Económico*. Coimbra, 2016.

_____, *Desigualdade, Pobreza e Políticas Sociais*, Lisboa, 2011.

SAMPAIO, Jorge Manuel da Silva, *Ponderação e Proporcionalidade, Uma Teoria Analítica Do Raciocínio Constitucional, Volume II*, Teses de doutoramento ISBN 978-989-40-0996-2, Coimbra, 2023.

_____, *O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais* 1.ª Edição, Coimbra, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa, ALMEIDA, Maria Paula Meneses de, *O Estado e a Sociedade em Angola*, Lisboa, 2004..

SARLET, Ingo Wolfgang, *A Constituição Dirigente e os Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, 12.^a Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARMENTO, Daniel, *Interpretação Constitucional: textos e comentários*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SECO, Miguel, *Políticas Públicas: Conceitos, Problemas e Perspectivas*, Lisboa: ISCSP, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SILVA, Maria Fernanda dos Santos, *Arrendamento Urbano e Habitação Social*. Lisboa: AAFDL, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da, *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 3.^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SUNSTEIN The Partial Constitution. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.

SUNSTEIN, Cass R, *Designing Democracy: What Constitutions Do*. New York: Oxford University Press, 2001. p. 123-127.,

_____, *The Partial Constitution* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.

VAN-DÚNEM, José Octávio Serra, *Urbanização e Direitos Humanos em Angola*, Luanda: Edições Kilombelombe, 2015.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4.ª Ed., Coimbra, 2016.

VILLAR, Paola Mavropoulos Beekhuizen, *O Direito Fundamental à Habitação e o Direito do Urbanismo: uma análise do direito português e do direito brasileiro* Dissertação de Mestrado, Coimbra 2015.

WESTON, Burns H., *Human Rights: In Encyclopaedia Britannica*, 15^a Ed., Vol. 20. Chicago: *Encyclopaedia Britannica*, 1992.

ZANETTE, Valéria Rodineia in *Tese de Mestrado sobre O Direito Humano à Habitação*, Lisboa, 2006/2007.

ZANETTE, Valéria Rodinéia, *O direito humano a uma habitação condigna* Tese de mestrado, Ciências Jurídico-Internacionais, Lisboa, 2010.

Legislação

Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, Lei de Bases do Ambiente.

Lei n.º 3/04, de 25 de Junho – Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo.

Lei n.º 3/07 - Lei de Bases de Fomento Habitacional

Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro (com alterações), que aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU).

Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro (regime de arrendamento forçado); Código do IMI, art. 112.º (agravamento fiscal)

Constituição da República de Angola;

Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 3/04), 2004.

Outros documentos

Declaração Universal dos Direitos Humanos;

Organização das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigo 25.º 1948

Organização das Nações Unidas, Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Artigo 11.º.1966

Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, aprovado pela Resolução n.º 2200 A (XXI), da Assembleia Geral da ONU, de 16 de dezembro de 1966, art. 4.º.

Supremo Tribunal de Justiça, Acórdão de 10.05.2022, Processo n.º 2038/18.8T8PRT-B.P1.S1.

UNICEF Angola. Relatório sobre a Situação da Infância e da Juventude em Angola. Luanda: UNICEF, 2015.

United Nations, Habitat II: Istanbul Declaration on Human Settlements, 1996.

USHNET, Mark. Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law. Princeton: Princeton University Press, 2008.

Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.

República de Angola. (2011). *Lei das Actividades de Construção Civil* (Lei n.º 5/11).

Relatório Nacional Voluntário 2021 sobre a Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Organização das Nações Unidas. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Artigo 25.º.

Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU, *Comentário Geral n.º 4: O Direito a uma Habitação Adequada*, 1991.

Comentário Geral n.º 4: O Direito a uma Habitação Adequada.