

Instrumentos normativos para o ordenamento do território e urbanismo em Cabo Verde.

Uma análise a partir de um circuito mais pertinente de intervenção

Normative instruments for land and urban planning in Cape Verde. An analysis from a more pertinent intervention path

Celestino Domingos Tavares Silva, Câmara Municipal de Tarrafal de Santiago, Praia, Cabo Verde. cely2330@hotmail.com

Resumo - O sistema de gestão territorial revela desfasamento em relação à prática dos agentes e às marcas no território. O desrespeito pelas normas legalmente gizadas, a par de falhas de articulação e coordenação e de deficiente envolvimento público, tem contribuído para o agravamento das situações. Para vencer a causa do ordenamento do território, é necessário o envolvimento do sector privado e das populações. E isto passa por uma governança colaborativa que mobilize recursos e estimule a participação, ao mesmo tempo que esclarece direitos e deveres. Só desta forma é possível criar verdadeiros projetos transformativos. A nível urbano, importa erguer e materializar uma política integrada de solos e de cidades, privilegiando a reabilitação e consolidação urbana. Na orla costeira, a estratégia deve contemplar um plano de ordenamento e programas de requalificação de áreas degradadas, e evitar a ocupação do domínio público marítimo. O turismo deve ser equacionado à luz da integração ambiental e sócio territorial. Ao mesmo tempo, são necessários à salvaguarda efetiva das áreas protegidas e o ordenamento da atividade extrativa. O sistema de gestão territorial tem de ser adaptado à realidade do país. E é indispensável fortalecer as instituições com conhecimentos mais inovadores e ajustados aos desafios emergentes, bem como incrementar uma cultura cívica mais valorizadora do território. Este capítulo propõe uma reflexão sobre as oportunidades para estabelecer e definir as linhas orientadoras e estratégicas de intervenção para a elaboração do Instrumento Normativo de Ordenamento e Urbanismo ajustado à realidade de Cabo Verde e da Cidade do Tarrafal de Santiago, em particular, através de análise/estudos relativos à cidade.

Palavras-Chave - Cabo Verde, ordenamento do território, planeamento, urbanismo, instrumentos

Abstract - *The land use planning system reveals gaps in the practice and consequences on the territory. The failure to observe legally established norms and standards, failings in cooperation and coordination of activities, and a lack of public involvement are factors that lead to such a situation. To increase the effectiveness of spatial planning instruments, the involvement of the private sector and citizens is crucial, and this requires a collaborative governance that, while mobilizing resources and clarifying rights and duties, also encourages participation. The territorial management system has to be better tailored to the country's reality. This makes it crucial to advance innovative and place-based knowledge, to tackle emerging challenges, as well as foster a civic culture that values the territory. This chapter proposes a reflection on how to establish and define strategic guidelines towards a planning normative more adapted to reality in Cape Verde, in general, and to the city of Tarrafal de Santiago, in particular.*

Keywords - Cape Verde, spatial planning, land use planning, urban planning, planning Instruments

INTRODUÇÃO

Cabo Verde foi descoberto e colonizado por Portugal, entre 1460 e 1974. O ano de 1974, marcou uma fase crucial do processo de descolonização, pois, nesse ano foi constituído o Governo de Transição consignado na lei n.º 13/74, de 17 de dezembro de 1974 que aprovou o Estatuto Orgânico do Estado de Cabo Verde (EOECV). Em 30 de junho de 1975¹ foi a data deliberada para uma eleição por sufrágio direto e universal em que resultou na primeira assembleia representativa do povo de Cabo Verde, dotada de poderes soberanos constituintes, com a função de declarar a independência do Estado de Cabo Verde e elaborar a futura constituição política desse Estado. O ato da declaração oficial da independência do Estado de Cabo Verde coincidiu com o da investidura dos representantes eleitos do povo de Cabo Verde e ter lugar na cidade da Praia, e com a presença do Presidente da República Portuguesa² em 5 de julho de 1975, para o efeito da assinatura do instrumento solene da transferência total e definitiva da soberania para um Estado independente. (Silva, 2020: 16-17, 375).

A previsão no ordenamento jurídico e institucional Cabo-Verdiana de instrumentos de efetivação da política pública próprios e adequados para que os municípios contribuam com o desenvolvimento urbano está intimamente ligada ao processo histórico de construção de uma política urbana colonial, com todas as suas contradições.

LEI DO SOLO ANTES DA INDEPENDÊNCIA

Nas vésperas da Independência Nacional de Cabo Verde foi publicado no Diário do Governo Português o Decreto-Lei 576/70, de 24 de novembro de 1970 que se deu precisamente o nome de Lei dos Solos, tornado extensivo a Cabo Verde pela Portaria n.º 421/72, de 1 de agosto, mas a lei que verdadeiramente disciplina o solo em atenção à definição e fixação de domínios é o Regulamento de Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas, aprovado pelo Decreto n.º 43 894, de 6 de setembro de 1961, tornado extensivo a Cabo Verde pela Portaria n.º 24 229, de 9 de agosto de 1969³.

LEI DE SOLOS APÓS A INDEPENDÊNCIA

Com a proclamação da independência de Cabo Verde, houve um forte fenómeno de migração das zonas rurais para o centro da Cidade, à procura das melhores condições de vida, como por exemplo: melhor acesso de comunicação; oportuni-

¹ Cfr. art. 10º e 11º, ambos, do acordo de independência celebrado entre o governo português e o PAIGC, no dia 19 de Dezembro de 1974, bem como, o art.º 31º n.ºs 1 e 2 do EOECV, instrumento esse decretado pelo Conselho do Estado português de então e promulgado como lei constitucional.

² Nesse ato, o Presidente da República fez-se representar pelo Primeiro-Ministro do Governo Provisório de Portugal, Vasco Gonçalves, conforme consta do instrumento solene da declaração da independência de Cabo Verde.

³ I Série - n.º 54 sup. B.O. da República de Cabo Verde - 19 de julho de 2007.

dade das infraestruturas bases; equipamentos coletivos; emprego e melhor condição de desenvolvimento intelectual, por estas razões o governo sentiu-se uma necessidade urgente de normas adequadas e atualizadas para a gestão do território. Através do Decreto-Legislativo n.º 1/2006 de 13 de fevereiro de 2006⁴, foram aprovadas as Leis de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico (LBOTPU), com o intuito de ordenar e planejar o território de forma que obedecem as normas gerais que norteiam as relações entre a Administração Central e o Poder Local; entre a Administração e os particulares; entre todos os agentes do desenvolvimento e o ambiente.

Uma Lei de Solos que definia a política dos solos, instituída pela Presidência do Conselho e Ministério do Ultramar português, mas fora da realidade territorial cabo-verdiano, mostrava-se desadequada nos planos terminológico, institucional e regulamentar. Com efeito, a lei utilizava terminologia desadequada, reportava os institutos, serviços e instituições caídos em desuso ou que simplesmente já tinham desaparecidos da ordem jurídica cabo-verdiana. No plano institucional, não se adequava com a organização administrativa recém-criada, registando mesmo situações de incongruência no domínio regulamentar. Assim, foram trazidas por um projeto de diploma legal em matéria de solos, alterações significativas, através do Decreto-Legislativo n.º 2/2007, de 19 de julho de 2007, que igualmente revogou expressamente, o Regulamento de Ocupação e Concessão de Terrenos, aprovado pelo Decreto n.º 43 894, de 6 de setembro de 1961, e a denominada lei de solos aprovada pelo Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de novembro, mandado vigorar em Cabo Verde pela Portaria no 421/72, de 1 de agosto e tornado extensivo a Cabo Verde pela Portaria n.º 24 229, de 9 de agosto de 1969, os respetivos diplomas complementares e demais legislações em contrário. A preocupação principal da nova Lei de Solos é a do estabelecimento de domínios. Ela regulamenta a terra do ponto de vista do controlo, fazendo concorrer o domínio alienável e inalienável do Estado e das Autarquias locais com o domínio privado dos administrados. Neste particular, a Lei de Solos estabelece a ponte com o regime jurídico da propriedade privada e a disciplina jurídica de outras formas de ocupação e utilização do território.

No ano 2008 o Governo demonstrou a preocupação de promover um desenvolvimento mais acelerado, integrado e planeado; fatores que foram determinantes para a elaboração dos Esquemas Regionais do Ordenamento do Território (EROTs; Resolução n.º 39/2008 de 24 de novembro de 2008) respetivamente para as ilhas de Santiago, Fogo e Santo Antão, através da Direção Geral do Ordenamento do Território e Habitação, o serviço central do Ministério da Descentralização, Habitação

⁴ Cumpre esclarecer que, desde a sua entrada em vigor até a presente data, o Decreto-Legislativo n.º 1/2006 de 13 de fevereiro de 2006, passou por duas importantes revisões, sendo a primeira revisão, a mais profunda, foi levada a cabo pelo Decreto-Legislativo n.º 6/2010 de 21 de Junho, com vista a corrigir um conjunto de incongruências, lacunas, erros e conceitos indevidamente utilizados, identificadas no processo de elaboração e socialização de RNOTPU, enquanto que a segunda revisão, a mais ligeira, foi levada a cabo pelo Decreto-Legislativo n.º 4/2018 de 06 de julho, com o propósito adequá-la à realização dos objetivos tidos em vista e que iam de encontro ao programa do governo.

e Ordenamento do Território. Esse diploma foi desenvolvido a partir de seis eixos estratégicos: Desenvolver e consolidar rede das cidades; Valorizar o território rural e desenvolvimento da centralidades intermédias; Alargar a mobilidade territorial; Integrar territorialmente o turismo; Valorizar os espaços naturais e qualificar os espaços urbanos⁵.

O PAPEL DO TURISMO NO PLANEAMENTO TERRITORIAL

Cabo Verde, desde a sua independência, elegeu o turismo como um dos seus principais eixos estratégicos de desenvolvimento. A partir de 1991, a estratégia para impulsionar o turismo foi sempre através das medidas e políticas de reforço da sustentabilidade do setor, nomeadamente a privatização de algumas unidades hoteleiras do estado, a regulação do setor e a criação de incentivos fiscais e aduaneiros para o investimento.

A definição do Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Cabo Verde 2010-2020 constituiu uma manifestação clara desta assunção por parte do poder público. O setor do turismo beneficia-se também de uma posição privilegiada nas opções de política económica. Os programas governamentais, ao propor um novo modelo de crescimento económico, atribuem ao turismo a função de pilar central da economia cabo-verdiana definindo, para este efeito, metas ambiciosas para o desenvolvimento do setor.

O esforço para a criação e aprimoramento de importantes instrumentos de planeamento, gestão e promoção turística, designadamente na delimitação das Zonas Turísticas Especiais (ZTE) em que estabelece o regime jurídico de declaração e funcionamento das Zonas de Desenvolvimento Turístico Integrado (ZDTI) e Zonas de Reserva e Proteção Turística (ZRPT), através do Lei n° 75/VII/2010 de 23 de agosto de 2010. As ZTE são áreas identificadas como possuidoras de especial aptidão e vocação para o turismo apoiado nas suas potencialidades endógenas ou com significativo potencial de futuro desenvolvimento turístico; ZDTI são áreas que possuem especial aptidão e vocação turística enquanto as ZRPT se tratam de áreas contíguas a uma Zona de Desenvolvimento Turístico Integral e dotadas de alto valor natural e paisagístico e cuja preservação seja necessária para assegurar a competitividade do produto turístico nacional, a curto e médio prazo.

A ZDTI é executada e gerida por dois instrumentos, o: - Plano de Ordenamento Turístico (POT) e o Plano de Ordenamento Detalhado (POD), que traduzem um compromisso recíproco de compatibilização com a diretiva nacional e os esquemas regionais de regulamento do território e prevalecem sobre os planos municipais e Plano de Ordenamento Detalhado (POD), cuja aprovação depende da aprovação do POT e pormenoriza as áreas de implantação de usos turísticos e os terrenos ocupados por equipamentos sociais e de lazer, podendo-se através dele efetuar

⁵ I Série - n° 43 B.O. da República de Cabo Verde - 24 de novembro de 2008.

ordenamento dos volumes dedicáveis, reajustar e completar os sistemas viários, zonas de arborização, espaços livres e complementar as redes de serviços.

EVOLUÇÃO DA DIVISÃO ADMINISTRATIVA DE CABO VERDE

Na altura da independência existiam 14 concelhos, subdivididos em 31 freguesias. Posteriormente, como alguns desses concelhos foram sucessivamente subdivididos, Cabo Verde conta desde o ano de 2005 com 22 concelhos e 32 freguesias. No ano de 2010 houve a necessidade de determinar as categorias administrativas das povoações, nesse sentido através da Lei nº 77/VII/2010 de 23 de agosto de 2010, foi estabelecido o regime da divisão, designação e determinação das categorias administrativas das povoações, da seguinte forma: Cidade; Vila, Povoados e Bairros. Essa classificação foi determinada por um número mínimo de eleitores, equipamentos coletivos relevantes e por outro lado, a povoação ter alcançado um desenvolvimento comercial e/ ou industrial significativo.

CARTOGRAFIA TERRITORIAL

Depois da divisão administrativa, era necessário definir as regras/normas para a produção da cartografia territorial das cidades, no sentido de facilitar uma leitura mais realista e em curto período de tempo. Mapeamento foi eleito como instrumento capaz de garantir essa leitura do ordenamento territorial e este deve ser modulado no tempo, em função do enriquecimento do banco de dados e de informações e análises disponíveis a cada momento; permitir a elaboração de planos diretores de desenvolvimento sustentável com a caracterização sócio ambiental integrada; refletir sobre a ocupação demográfica e produtiva compatível com a capacidade de suporte dos recursos naturais e de acordo com seu estado de conservação; facilitar o desenvolvimento urbano com a identificação de vocações produtivas para os pequenos núcleos; permitir a efetiva implementação do cadastramento ecológico e económico que abriga a compreensão integrada e holística da realidade geografia, ambiental e socioeconómica do território.

Com o crescente processo de informação do século XXI, torna-se mais importante saber como aplicar os dados de uma forma prática. A cartografia torna-se um meio de compreender o espaço, para uma melhor gestão e junto com as técnicas de sistemas de informações que se ampliaram para uma melhor compreensão do espaço geográfico, assim sua interpretação se torna mais ágil, fácil e prática. Para isso era necessário a definição das normas para a representação desse através do mapa/ cartografia, sendo assim no mesmo ano o governo decretou por meio do Decreto-Lei nº 55/2010 de 6 de dezembro de 2010 e aprovada pelo Decreto regulamentar nº 14/2010 de 6 de dezembro de 2010, os princípios e as normas a que deve obedecer para a produção cartográfica no território nacional.

ESTATUTO DA CIDADE

Cidade do Tarrafal de Santiago aprovou o seu instrumento de gestão territorial à luz do Decreto-lei n° 85/IV/93 de 16 de julho de 2011. O Plano Diretor Municipal de Tarrafal de Santiago constitui o instrumento que regula e estabelece as opções em termos de uso, ocupação e transformação do território por ele abrangido, garantindo a execução das políticas e medidas de ordenamento do território de acordo com princípios específicos e fins determinados na Lei de Base do Ordenamento do território e Planeamento Urbanístico (LBOTPU), Decreto-Legislativo n°1/2006, de 13 de Fevereiro, assim como no Regulamento Nacional de Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico (RNOTPU), aprovado pelo Decreto-Lei n°43/2010 de 27 de Setembro, que desenvolve e concretiza a LBOTPU.

No ano de 2011, o governo decidiu dotar todas as cidades de estatuto através do Decreto-Lei n° 15/2011 de 21 de fevereiro de 2011, que regula o Estatuto das Cidades e define as Orientações da política de capacitação dos espaços urbanos em Cabo Verde. A política de desenvolvimento urbano é ordenada pelos seguintes instrumentos:

- **Plano Diretor Municipal (PDM)** enquanto instrumento de ordenamento rege a organização espacial do território no âmbito municipal; e determina o parcelamento, a edificação, ou a utilização compulsória do solo urbano, não edificado, subutilizado ou não utilizado, fixando prazos e condições para tal. O Poder Público notificará o proprietário para cumprir a obrigação.

- **Plano Detalhado (PD)** enquanto instrumento de grau hierárquico superior, de natureza regulamentar, é objeto de uma profunda e detalhada análise técnica multidisciplinar e sempre deve estar em conformidade em termos de conteúdo material e documental e compatibilidade com outros instrumentos de gestão territorial existente.

POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANÍSTICO

O rápido crescimento, desenvolvimento e expansão das cidades e a preocupação de atualizar as cidades no contexto das alterações climáticas, são características marcantes do século XXI. Por estas razões, cada vez mais as cidades devem contar com políticas urbanas que extrapolam o limite cultural da cidade em causa.

Levando em conta que a Política Nacional de Ordenamento do Território e Urbanístico (PNOTU) é um instrumento de grande importância para qualquer cidade, e que desenvolvido sempre com outras partes interessadas, oferece a oportunidade de controlar a urbanização, ajuda a promover cidades produtivas, prósperas e mais sustentáveis. Cabo Verde aprovou através da Resolução n°24/2020, de 18 de fevereiro de 2020, a sua Política Nacional de Ordenamento do Território e Urbanismo (PNOTU), com os seguintes princípios orientadores: A equidade no acesso à cidade;

Equilíbrio territorial do sistema urbano e rural; Integridade na luta contra a pobreza e a desigualdade; Cuidado com o meio ambiente, resiliência e mudança climática; Oportunidades económicas para o desenvolvimento social e económico; e, por último, Governança democrática e participação social; e assente sobre os seguintes aspetos basilares: Governação e gestão territorial e urbana; Legislação territorial e urbana; Planeamento territorial e urbano; Gestão da terra; Finanças municipais e prosperidade das cidades; inclusão social e erradicação da pobreza nas cidades e sustentabilidade e resiliência territorial e urbana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a análise dos instrumentos normativos para o desenvolvimento do território e urbanístico, e comparando com a aplicabilidade no território é perceptível que Cabo Verde desde a independência, por um lado teve grande transformação territorial e urbanística e por outro lado, essa mesma transformação não foi bem orientada por parte das instituições e decisores com medidas e políticas de gestão. Muita das vezes por causa da ausência das mesmas o impacto a nível territorial é negativo. Consequentemente originou o desordenamento, desequilíbrio e falta de democracia territorial, e com isso uma implicação direta e de forma negativa na vida das pessoas.

A falta do Plano Detalhado incentivou a construção espontânea em massa, nos mais diversos pontos do território e com maior incidência nas ilhas mais desenvolvidas em termos económicos e oferta de oportunidades. Se tomarmos como exemplo a Cidade da Praia capital de Cabo Verde, pelo facto de ser capital encontram-se aqui concentradas a maioria dos equipamentos e serviços, por esta razão há a tendência da migração direcionada para esta parte do território que também oferece maiores oportunidades. A Cidade de Praia, consequentemente, evidência uma elevada concentração da população, de construções espontâneas, densidade habitacional e populacional de forma descontrolada, bairros informais e especulação imobiliária em todos os níveis sociais, enquanto, as ilhas e os territórios rurais deparam com grande erosão populacional.

Existem casos que a demora do poder municipal na elaboração dos planos e a atribuição dos lotes deixa as pessoas de poucos recursos económicos sem alternativas a não ser recorrer a ilegalidade para construção de uma moradia, enquanto por outro lado, algumas pessoas apropriam e sinalizam parte de terreno como se fosse lotes de terreno com a finalidade de especulação e posteriormente comercializá-las, de forma ilegal. A ausência do plano não permitiu que os responsáveis dos bairros sem meios para fazerem cumprir a legalidade, e a consequência é a construção espontânea em massa. Com uma análise mais detalhada e tendo em conta a falta de autoridade sobre os terrenos por parte da Câmara Municipal da Praia devido a não atuação de forma eficaz e eficiente, conduziu que as pessoas sentissem a liberdade de construir como bem entenderem.

Com o fenómeno de construção espontânea e bairros informais os constrangimentos mais patentes são: Quarteirões densamente povoados, inexistência dos logradouros para ventilação correta nas habitações, e deficiente acessibilidade; Implantação de edifícios em lotes bastante desadequados, ausência do alinhamento das fachadas dos edifícios; (Silva, 2020).

REFERÊNCIAS

Cruz, C. (2010). Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Cabo Verde 2010-2020. Ministério das Finanças

Ministério das Finanças, Unidade de Gestão de Projetos Especiais Praia (2020). Estudo de avaliação ambiental e social estratégica do sector do turismo em Cabo Verde. Praia.

Ministério das Infraestruturas, Ordenamento do Território w Habitação; ONU-Habitat (2017). Política Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo - Cabo Verde.

Silva, Mário R. P. (2010). A Constituição de Cabo Verde e textos históricos de direito constitucional cabo-verdiano. 2ª Edição. Praia: Assembleia Nacional

Tavares Silva, C. D. (2020). Ordenamento do Território e o Urbanismo em Cabo Verde: Uma análise pertinente de intervenção. Santiago Magazine, 13 de outubro de 2020. <https://santiagomagazine.cv/ponto-de-vista/ordenamento-do-territorio-e-o-urbanismo-em-cabo-verde-uma-analise-pertinente-de-intervencao>.

BOLETINS OFICIAIS E LEGISLAÇÃO

I Série - nº 19 B.O. da República de Cabo Verde - 18 de fevereiro de 2020

I Série - nº 23 sup. B.O. da República de Cabo Verde - 21 de junho de 2010

I Série - nº 43 B.O. da República de Cabo Verde - 24 de novembro de 2008

I Série - nº 45 B.O. da República de Cabo Verde - 06 de julho de 2018

I Série - nº 54 sup. B.O. da República de Cabo Verde - 19 de julho de 2007

I Série - nº 69 B.O. da República de Cabo Verde - 19 de dezembro de 2012

I Série - nº 81 B.O. da República de Cabo Verde - 10 de dezembro de 2018

Lei nº 75/VII/2010 de 23 de agosto de 2010

