

A PROTECÇÃO JURÍDICA DO SOLO FACE AO FENÓMENO DA DESERTIFICAÇÃO NO SUL DE ANGOLA: DESAFIOS AMBIENTAIS, RESPONSABILIDADE HUMANA E O PAPEL DO DIREITO DO AMBIENTE

THE LEGAL PROTECTION OF SOIL AGAINST DESERTIFICATION IN SOUTHERN ANGOLA: ENVIRONMENTAL CHALLENGES, HUMAN RESPONSIBILITY AND THE ROLE OF ENVIRONMENTAL LAW

 <https://doi.org/10.63330/armv2n8-016>

Submetido em: 25/08/2026 e Publicado em: 09/09/2026

ARM: e262229

Paulo Prisco Kulivela

Mestre

Ministério de Administração Pública, Trabalho e Segurança Social

E-mail: paulokulivela@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9357-9933>

José André Canutula Cativa

Mestre

Instituto Superior Politécnico Gregório Semedo, Universidade Internacional do Cuanza

E-mail: joseandrecanutulacativa21@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8307-8287>

Resumo

A desertificação constitui um dos processos de degradação ambiental mais graves e menos reversíveis que afectam o sul de Angola, com particular incidência nas províncias do Cunene, da Huíla, do Namibe e do Cuando Cubango. O presente artigo analisa a protecção jurídica do solo face a este fenómeno, articulando três eixos: (i) a caracterização ambiental e climática da desertificação na região, (ii) a responsabilidade humana associada a práticas de uso insustentável da terra, sobrepastoreio, desflorestação e queimadas descontroladas, e (iii) a adequação e os limites do quadro normativo angolano e internacional de Direito do Ambiente. Recorrendo a uma metodologia qualitativa de análise documental e a dados secundários provenientes de fontes governamentais e de organizações internacionais (Ministério do Ambiente de Angola, UNCCD, PNUD, OCHA), o estudo demonstra que, não obstante a existência de um arcabouço jurídico relativamente denso Constituição da República, Lei de Bases do Ambiente, Lei de Terras, Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo, subsistem défices estruturais de efectividade normativa, de fiscalização e de articulação intersectorial que comprometem a protecção jurídica efectiva do solo. Conclui-se pela necessidade de um regime jurídico específico de conservação do solo e combate à desertificação, dotado de mecanismos sancionatórios claros, de instrumentos económicos de incentivo à gestão sustentável da terra e de maior participação das comunidades pastoris locais na governação ambiental.



Palavras-chave: Desertificação; Direito do Ambiente; Protecção jurídica do solo; Responsabilidade ambiental; Sul de Angola.

Abstract

Desertification is one of the most severe and least reversible processes of environmental degradation affecting southern Angola, particularly in the provinces of Cunene, Huíla, Namibe and Cuando Cubango. This article examines the legal protection of soil against this phenomenon along three axes: (i) the environmental and climatic characterisation of desertification in the region, (ii) human responsibility linked to unsustainable land-use practices, overgrazing, deforestation and uncontrolled burning, and (iii) the adequacy and limits of the Angolan and international environmental legal framework. Drawing on a qualitative methodology of documentary analysis and secondary data from governmental and international sources (Angola's Ministry of Environment, UNCCD, UNDP, OCHA), the study shows that, despite a comparatively dense legal framework the Constitution, the Environmental Framework Law, the Land Law, and the Law on Land-Use Planning and Urbanism structural deficits of normative effectiveness, enforcement and inter-sectoral coordination persist, undermining effective legal protection of soil. The article concludes that a dedicated legal regime for soil conservation and desertification control is needed, equipped with clear sanctioning mechanisms, economic incentives for sustainable land management, and greater participation of local pastoral communities in environmental governance.

Keywords: Desertification; Environmental Law; Environmental liability; Legal protection of soil; Southern Angola.

1 INTRODUÇÃO

A desertificação é definida pela Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD, 1994) como a degradação da terra em zonas áridas, semiáridas e sub-húmidas secas, resultante de diversos factores, entre os quais as variações climáticas e as actividades humanas. Em Angola, o fenómeno assume particular gravidade na faixa meridional do território as províncias do Cunene, da Huíla, do Namibe, do Bié e do Cuando Cubango, região frequentemente identificada pela literatura e pelos relatórios governamentais como o "triângulo de transumância" e, simultaneamente, como o principal hotspot nacional de degradação da terra.

O interesse científico e prático do tema decorre de uma dupla constatação. Por um lado, a evidência empírica mostra uma sucessão de episódios de seca severa de que o ciclo iniciado em 2012 e a crise associada ao fenómeno El Niño em 2016 são disso exemplo paradigmático com efeitos cumulativos sobre a produtividade do solo, a segurança alimentar e a mobilidade das populações pastoris. Por outro lado,



Angola dispõe de um quadro jurídico-ambiental que, embora relativamente consolidado desde a aprovação da Lei de Bases do Ambiente em 1998, ainda não traduziu essa densidade normativa em resultados efectivos de contenção da degradação do solo, como demonstram os próprios relatórios nacionais submetidos à UNCCD no âmbito do processo de definição de metas de Neutralidade da Degradação da Terra (Land Degradation Neutrality LDN).

O presente artigo tem como objectivo geral analisar criticamente a protecção jurídica do solo em Angola face ao fenómeno da desertificação no sul do país, articulando a dimensão ambiental-técnica com a dimensão jurídico-normativa. Como objectivos específicos, procura-se: (i) caracterizar os principais indicadores de degradação da terra e de impacto socioeconómico da desertificação nas províncias meridionais; (ii) identificar os factores antropogénicos que agravam o fenómeno; (iii) sistematizar o quadro jurídico angolano e internacional aplicável à protecção do solo; e (iv) discutir os principais desafios de efectividade normativa e propor linhas de reforço do regime jurídico-ambiental angolano.

A pergunta de partida que orienta o estudo pode formular-se do seguinte modo: em que medida o actual quadro jurídico-ambiental angolano confere uma protecção efectiva ao solo das províncias do sul do país face ao avanço da desertificação, e quais os principais desafios normativos, institucionais e sociais a ultrapassar? A hipótese de trabalho sustenta que, não obstante a existência de instrumentos jurídicos relevantes, a protecção do solo em Angola padece de um défice de especificidade normativa a ausência de um diploma dedicado à conservação do solo e ao combate à desertificação, de fragilidades de fiscalização e de uma reduzida internalização, pelos agentes económicos e comunidades locais, dos deveres jurídicos de gestão sustentável da terra.

2 METODOLOGIA

O presente estudo segue uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritivo-analítica, assente em pesquisa documental e bibliográfica. Foram analisados: (i) os principais diplomas legais angolanos com relevância para a protecção do solo a Constituição da República de Angola, a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 5/98, de 19 de Junho), a Lei de Terras (Lei n.º 9/04, de 9 de Novembro), a Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei n.º 3/04 de 25 de Junho) e o Decreto Presidencial n.º 216/11, de 8 de Agosto - sobre a Política Nacional para a Concessão de Direitos sobre Terras; (ii) instrumentos de Direito Internacional do Ambiente ratificados por Angola, com destaque para a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD) e a Convenção sobre a Diversidade Biológica; e (iii) relatórios técnicos e estatísticos produzidos pelo Ministério do Ambiente de Angola, pela UNCCD, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA).

Os dados quantitativos apresentados nas secções seguintes relativos à cobertura e degradação da



terra, às metas nacionais de Neutralidade da Degradação da Terra e ao impacto humano e pecuário da seca de 2023 foram sistematizados a partir de fontes secundárias oficiais e de organizações internacionais, devidamente identificadas nas legendas das figuras e tabelas, não resultando de recolha primária de campo. Esta limitação metodológica é assumida como tal, constituindo também uma das recomendações do artigo: a necessidade de reforço da produção de dados primários e georreferenciados sobre degradação do solo no sul de Angola.

3 ENQUADRAMENTO TEÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA

3.1 DESERTIFICAÇÃO: CONCEITO, CAUSAS E INDICADORES

A UNCCD (1994) consagra uma definição multifactorial de desertificação, resultante da interacção entre variabilidade climática e pressão antrópica sobre ecossistemas frágeis. A literatura especializada distingue habitualmente entre causas directas agricultura insustentável, sobrepastoreio, expansão urbana descontrolada, queimadas, actividade mineira e intrusão salina e causas indirectas ou estruturais, como a pobreza rural e a pressão demográfica sobre recursos naturais limitados, tal como identificado no processo angolano de definição de metas de Neutralidade da Degradação da Terra.

No plano metodológico, a UNCCD adoptou, no âmbito do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 15, meta 15.3, três indicadores complementares para monitorizar a degradação da terra: a alteração da cobertura do solo, a tendência da produtividade primária líquida da vegetação e a variação do carbono orgânico do solo. Estes indicadores, quando conjugados, permitem classificar o território em quatro categorias terra melhorada, terra estável, terra degradada e terra sem dados suficientes, metodologia seguida pelo Ministério do Ambiente de Angola no diagnóstico nacional de 2018.

3.2 O DIREITO DO AMBIENTE E A PROTECÇÃO JURÍDICA DO SOLO: FUNDAMENTOS

O Direito do Ambiente contemporâneo assenta em princípios estruturantes prevenção, precaução, poluidor-pagador, participação e desenvolvimento sustentável que se projectam igualmente sobre a tutela jurídica do solo enquanto recurso natural não renovável à escala humana. Na doutrina angolana, autores como Amado Gomes (2013) têm sublinhado que a Constituição da República de Angola (CRA), aprovada em 2010, consagra a tarefa estadual de preservação do ambiente e de gestão racional dos recursos naturais, bem como um verdadeiro "direito ao ambiente" com dimensões procedimentais, embora subsistam défices ao nível do regime sancionatório geral, penal e administrativo, e do regime civil de reparação do dano ecológico puro.

Esta lacuna é particularmente relevante para o objecto do presente artigo: a protecção jurídica do solo depende não apenas da consagração de princípios e deveres gerais, mas de mecanismos efectivos de responsabilização administrativa, civil e, quando aplicável, penal dos agentes cuja actuação contribua para



a degradação da terra, bem como de instrumentos de ordenamento do território capazes de prevenir, e não apenas reprimir, o avanço da desertificação.

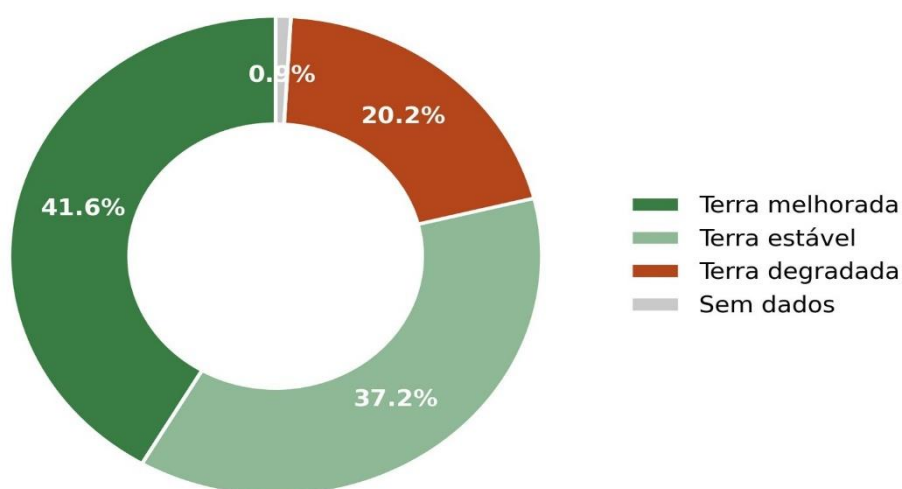
4 A DESERTIFICAÇÃO NO SUL DE ANGOLA: CARACTERIZAÇÃO DO FENÓMENO

4.1 DIAGNÓSTICO NACIONAL DE DEGRADAÇÃO DA TERRA

O diagnóstico nacional elaborado pelo Ministério do Ambiente de Angola, no âmbito do processo de definição de metas de Neutralidade da Degradação da Terra (LDN) submetido à UNCCD em 2018, aplicou os três indicadores do ODS 15.3.1 cobertura da terra, produtividade e carbono orgânico do solo ao período de referência de 2001 a 2015. Os resultados nacionais agregados indicam que 41,63% do território (516.691,9 km²) é classificado como terra melhorada, 37,25% (462.416,9 km²) como terra estável, 20,21% (250.920,8 km²) como terra degradada, e 0,91% (11.237,6 km²) sem dados suficientes (Figura 1).

Figura 1 — Estado da cobertura e degradação da terra em Angola, indicador ODS 15.3.1 (2001–2015).

Figura 1 — Estado da cobertura e degradação da terra em Angola
(Indicador ODS 15.3.1, período de referência 2001-2015)



Fonte: elaboração própria com base em Ministério do Ambiente de Angola / UNCCD (2018), Relatório de Definição de Metas Nacionais de Degradação Neutra da Terra.

Fonte: elaboração própria com base em Ministério do Ambiente de Angola / UNCCD (2018), Relatório de Definição de Metas Nacionais de Degradação Neutra da Terra.

O mesmo relatório identifica como hotspots nacionais de degradação as regiões centro e sul do país, o litoral e o leste, com destaque específico para as províncias do Cunene, da Huíla e do Namibe, além da Lunda Norte e da Lunda Sul. Com base neste diagnóstico, o Governo angolano estabeleceu oito metas voluntárias de Neutralidade da Degradação da Terra a alcançar até 2030, sistematizadas mais adiante na Figura 3.

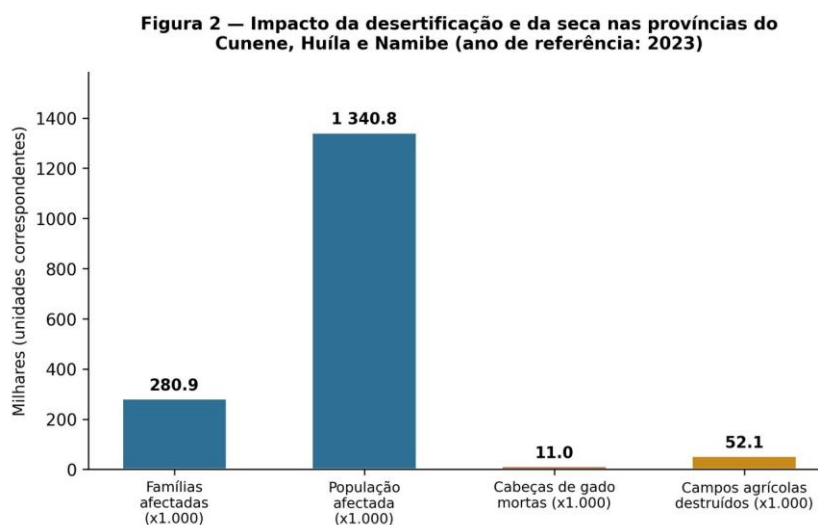


4.2 VULNERABILIDADE CLIMÁTICA E GEOGRÁFICA DA REGIÃO MERIDIONAL

As províncias do Cunene, da Huíla, do Namibe, do Bié e do Cuando Cubango constituem a região angolana mais exposta à desertificação, por efeito conjugado da baixa e irregular pluviosidade, de solos arenosos e pouco férteis, e de uma economia de base fortemente dependente da pecuária extensiva e da agricultura de sequeiro. Episódios de seca severa, como o ciclo iniciado em 2012, cujos efeitos se prolongaram até 2016 sob a influência do fenómeno El Niño, afectaram directamente cerca de 1,2 milhões de pessoas em todo o país, das quais aproximadamente 1,1 milhão residentes nas três províncias do Cunene, da Huíla e do Namibe evidenciando a concentração geográfica extrema da vulnerabilidade climática angolana.

Mais recentemente, dados sistematizados a partir de fontes das Nações Unidas indicam que, apenas no ano de referência de 2023, a desertificação e a seca nas províncias do sul afectaram cerca de 280.867 famílias, correspondentes a aproximadamente 1.340.781 cidadãos, tendo o fenómeno provocado a morte de 10.982 cabeças de gado e a destruição de 52.119 campos agrícolas. A Figura 2 sistematiza estes indicadores de impacto.

Figura 2 — Impacto da desertificação e da seca nas províncias do Cunene, Huíla e Namibe (2023).



Fonte: elaboração própria com base em ONU/OCHA (2023), citado em EcoAngola (2024/2025), “Como estão a desflorestação, a desertificação, a seca, a fome e a pobreza interligadas em Angola?”.

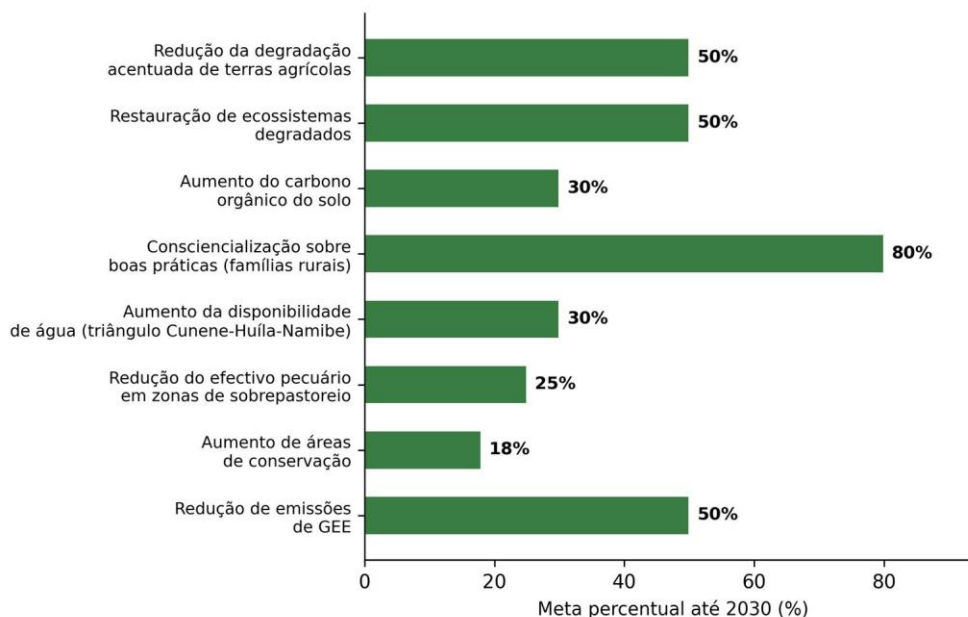
Fonte: elaboração própria com base em Owuocha (2023), citado em EconAngola (2024/2025), “Como estão a desflorestação, a desertificação, a seca, a fome e a pobreza interligadas em Angola?”.

Segundo a mesma sistematização, estima-se que cerca de 2,3 milhões de pessoas nas quatro províncias mais afectadas não reúnem condições de satisfazer as suas necessidades nutricionais básicas, das quais aproximadamente 490 mil são crianças com menos de cinco anos de idade dado que ilustra a interligação estreita entre degradação ambiental, insegurança alimentar e vulnerabilidade social no sul de Angola.



Figura 3 — Metas nacionais voluntárias de Neutralidade da Degradação da Terra (LDN) para Angola, horizonte 2030.

Figura 3 — Metas nacionais voluntárias de Neutralidade da Degradação da Terra (LDN) para Angola, horizonte 2030



Fonte: elaboração própria com base em UNCCD (2018/2019), Republic of Angola LDN Target Setting Programme (TSP) Country Report; Ministério do Ambiente de Angola.

Fonte: elaboração própria com base em UNCCD (2018/2019), Republic of Angola LDN Target Setting Programme (TSP) Country Report; Ministério do Ambiente de Angola.

Entre as metas fixadas, destacam-se a redução em cerca de 50% da degradação acentuada de terras actualmente sujeitas a exploração agrícola, a restauração de 50% dos ecossistemas degradados por práticas irregulares de uso da terra, o aumento em 30% do carbono orgânico do solo em todas as classes de terra, o reforço da conscientização sobre boas práticas de uso sustentável da terra para 80% das famílias rurais, o aumento em 30% da disponibilidade de água no designado "triângulo de transumância" (Cunene, Huíla e Namibe) e a redução em 25% do efectivo pecuário nas zonas de forte concentração de produção pecuária tradicional. Estas metas, embora tecnicamente robustas, carecem como se discutirá na secção 6 de correspondência em obrigações jurídicas vinculativas e sancionáveis no plano interno.

5 RESPONSABILIDADE HUMANA: CAUSAS ANTROPOGÉNICAS DA DESERTIFICAÇÃO

Embora a variabilidade climática constitua um factor estrutural incontornável, a literatura técnica angolana é consensual quanto ao peso determinante das práticas antrópicas na aceleração da desertificação no sul do país. Entre as causas directas identificadas pelo Ministério do Ambiente destacam-se a agricultura insustentável praticada em solos de reduzida aptidão, o sobrepastoreio associado à elevada concentração de efectivos pecuários em torno de pontos de água permanentes, a expansão urbana e periurbana desordenada, as queimadas descontroladas para renovação de pastagens, a actividade mineira artesanal e industrial, a intrusão salina em zonas costeiras e a desflorestação para



produção de carvão vegetal e lenha.

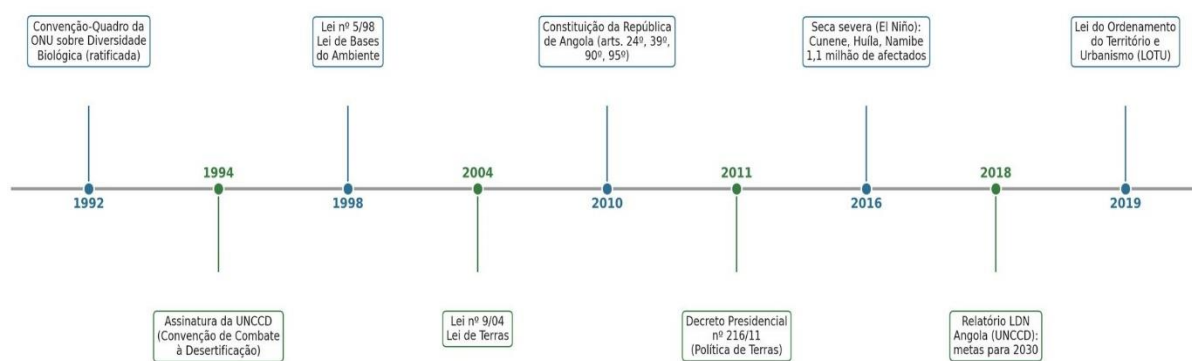
A estas causas directas somam-se factores estruturais ou indirectos a pobreza rural persistente e a pressão demográfica sobre recursos naturais limitados, que tornam as comunidades pastoris tradicionais simultaneamente vítimas e, em certa medida, agentes involuntários do processo de degradação, na medida em que estratégias de sobrevivência de curto prazo (aumento do efectivo pecuário, produção de carvão vegetal como fonte de rendimento) agravam, no médio prazo, a própria base de recursos de que essas comunidades dependem. Esta dualidade coloca um desafio específico ao Direito do Ambiente: o regime jurídico de protecção do solo não pode limitar-se a uma lógica sancionatória, devendo articular-se com políticas de segurança alimentar, de diversificação económica rural e de reforço de infra-estruturas hídricas, sob pena de ineficácia social.

Refira-se ainda, como resposta institucional a esta constatação, a aposta governamental em projectos de mitigação estrutural, como o projecto de promoção do carvão vegetal sustentável, em parceria com o PNUD, e a construção de sistemas de transferência de água a partir do rio Cunene de que é exemplo o Canal do Cafu, com cerca de 160 quilómetros de extensão, iniciativas que, não sendo em si instrumentos jurídicos, condicionam directamente a eficácia prática do quadro normativo de protecção do solo, ao actuarem sobre as causas estruturais da pressão antrópica.

6 O QUADRO JURÍDICO-AMBIENTAL ANGOLANO E INTERNACIONAL

Figura 4 — Linha do tempo do quadro jurídico-ambiental aplicável à protecção do solo em Angola (1992–2019).

Figura 4 — Linha do tempo do quadro jurídico-ambiental aplicável à protecção do solo em Angola (1992–2019)



Fonte: elaboração própria com base na legislação angolana (Angolex; Diário da República) e em UNCCD (2018).

Fonte: elaboração própria com base na legislação angolana (Angolex; Diário da República) e em UNCCD (2018).

6.1 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA

A Constituição da República de Angola (CRA), de 2010, consagra no seu artigo 39.º o direito de todos a viver num ambiente sadio e não poluído, impondo ao Estado, no n.º 2 do mesmo preceito, o dever de



adoptar as medidas necessárias à protecção do meio ambiente e das espécies da flora e da fauna nacionais, à manutenção do equilíbrio ecológico e à exploração e utilização racional de todos os recursos naturais, no quadro de um desenvolvimento sustentável e do respeito pelos direitos das gerações futuras. O artigo 90.º consagra ainda uma tarefa fundamental do Estado de preservação e conservação do ambiente e dos recursos naturais, e o artigo 95.º classifica diversos recursos naturais como bens do domínio público, submetidos a um regime especial de gestão estadual, directa ou concessionada.

6.2 A LEI DE BASES DO AMBIENTE (LEI N.º 5/98, DE 19 DE JUNHO)

A Lei n.º 5/98, de 19 de Junho, constitui o diploma fundacional do Direito do Ambiente angolano, definindo os conceitos e princípios básicos da protecção, preservação e conservação do ambiente. Entre as definições legais relevantes para o objecto deste artigo, destaca-se a de erosão o desprendimento da superfície do solo pela acção natural dos ventos ou das águas, frequentemente intensificado por práticas humanas de remoção da cobertura vegetal, bem como as de estudo de impacto ambiental, gestão ambiental e legislação ambiental. A lei prevê igualmente a figura das áreas de protecção ambiental, submetidas a medidas de classificação, conservação e fiscalização, com indicação expressa das actividades proibidas ou permitidas no seu interior e do papel das comunidades locais na respectiva gestão.

Não obstante estes avanços conceptuais, a doutrina tem apontado, como principal fragilidade da Lei de Bases do Ambiente, a inexistência de um quadro sancionatório geral consistente tanto penal como administrativo e a debilidade do regime civil de reparação do dano ecológico puro, o que compromete a efectividade prática dos princípios e deveres nela consagrados, incluindo os aplicáveis à conservação do solo.

6.3 A LEI DE TERRAS (LEI N.º 9/04, DE 9 DE NOVEMBRO) E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A Lei n.º 9/04, de 9 de Novembro (Lei de Terras), estabelece as bases gerais do regime jurídico das terras integradas na propriedade originária do Estado angolano, aplicando-se aos terrenos rurais e urbanos objecto de direitos fundiários constituídos para finalidades diversas, entre as quais se inclui expressamente a exploração agrícola, pecuária e silvícola, a protecção do ambiente e o combate à erosão dos solos (artigo 1.º). A lei sujeita a constituição e transmissão de direitos fundiários às normas constantes dos instrumentos de ordenamento do território e de planeamento urbanístico, remetendo, por essa via, para a Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo (LOTU) e para o respectivo Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais (REPTUR), que constituem os principais instrumentos legais de operacionalização territorial da política ambiental angolana, incluindo a classificação e criação de áreas, sítios e paisagens protegidas sujeitas a estatutos especiais de conservação.



O Decreto Presidencial n.º 216/11, de 8 de Agosto, que estabelece as bases da Política Nacional para a Concessão de Direitos sobre Terras, reforça o reconhecimento do acesso à terra como direito fundamental do cidadão angolano, em articulação com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sublinhando a dimensão de justiça social inerente à gestão fundiária no contexto rural do sul do país, onde coexistem regimes de posse consuetudinária das comunidades pastoris e o regime de propriedade originária do Estado.

6.4 INSTRUMENTOS DE DIREITO INTERNACIONAL DO AMBIENTE

No plano internacional, Angola é parte da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD, 1994), que constitui o principal referencial normativo global para a matéria, bem como da Convenção sobre a Diversidade Biológica. No âmbito da UNCCD, Angola submeteu, em 2018-2019, o seu relatório de definição de metas nacionais de Neutralidade da Degradação da Terra, alinhando o compromisso internacional com o processo de revisão dos principais instrumentos de planeamento nacional, designadamente o Plano Nacional de Desenvolvimento. Esta articulação multinível Constituição, legislação ordinária interna e Direito Internacional do Ambiente configura um sistema jurídico formalmente denso, cuja efectividade prática constitui, precisamente, o objecto crítico da secção seguinte.

Tabela 1 — Síntese do quadro jurídico angolano com relevância directa para a protecção do solo

Diploma	Ano	Relevância para a protecção do solo
Constituição da República de Angola	2010	Direito ao ambiente sadio (art. 39.º); tarefa estadual de preservação ambiental (art. 90.º); recursos naturais como bens do domínio
Diploma	Ano	Relevância para a protecção do solo público (art. 95.º).
Lei n.º 5/98 — Lei de Bases do Ambiente	1998	Diploma fundacional; define erosão, gestão e impacto ambiental; institui áreas de protecção ambiental; carece de regime sancionatório geral consolidado.
Lei n.º 9/04 — Lei de Terras	2004	Reconhece expressamente a protecção do ambiente e o combate à erosão dos solos como finalidades de constituição de direitos fundiários.
Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo (LOTU)	2019 (área de revisão)	Instrumento operacional de planeamento territorial; classificação de áreas e paisagens protegidas.



Decreto Presidencial n.º 216/11	2011	Política Nacional para a Concessão de Direitos sobre Terras; reconhece o acesso à terra como direito fundamental.
UNCCD (ratificada)	1994 (assinatura)	Referencial internacional de combate à desertificação; base do processo nacional de metas LDN (2018).

Fonte: elaboração própria, com base em Angolex, Diário da República e UNCCD (2018).

6.5 ADITAMENTO LEGISLATIVO — OUTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS ANGOLANOS E INTERNACIONAIS APLICÁVEIS À PROTECÇÃO DO SOLO E AO COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

Para além dos diplomas já identificados nas secções anteriores (Constituição da República de Angola, Lei de Bases do Ambiente, Lei de Terras, Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo, Decreto Presidencial n.º 216/11 e Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação), integram ainda o quadro jurídico angolano e internacional com relevância directa ou indirecta para a protecção do solo e o combate à desertificação os seguintes instrumentos, sistematizados por área temática:

6.6 ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, LICENCIAMENTO E AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL

Decreto n.º 51/04, de 23 de Julho — Regulamento sobre a Avaliação de Impacte Ambiental, aprovado ao abrigo da Lei de Bases do Ambiente, que sujeita a estudo de impacte ambiental os projectos públicos e privados susceptíveis de afectar o solo e o equilíbrio ecológico, incluindo, pela sua natureza, os projectos agropecuários, mineiros e de infra-estruturas hídricas com incidência nas províncias do sul.

Decreto n.º 2/06, de 23 de Janeiro — Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais (REPTUR), que desenvolve a Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 3/04, de 25 de Junho) e disciplina os instrumentos de planeamento territorial, incluindo a classificação de áreas de risco de degradação e desertificação.

6.7 RECURSOS HÍDRICOS

Lei n.º 6/02, de 21 de Junho — Lei das Águas, que estabelece os princípios fundamentais da gestão, protecção e aproveitamento sustentável dos recursos hídricos, constituindo a base legal dos projectos estruturantes de transferência de água no sul do país referidos na secção anterior, de que o Canal do Cafu é exemplo.

Decreto Presidencial n.º 261/11, de 6 de Outubro — Estabelece as normas e critérios de qualidade



da água, incluindo para uso agrícola, pecuário e de consumo humano, com relevância directa para as zonas de forte pressão pastoril do designado «triângulo de transumância».

6.8 FLORESTAS, FAUNA SELVAGEM, BIODIVERSIDADE E ÁREAS DE CONSERVAÇÃO

Lei n.º 6/17, de 24 de Janeiro — Lei de Bases de Florestas e Fauna Selvagem, que estabelece o regime de conservação e uso sustentável dos recursos florestais e fauníveis, com relevância directa para o combate à desflorestação associada à produção de carvão vegetal, identificada no presente artigo como causa antropogénica da desertificação.

Lei n.º 8/20, de 16 de Abril — Lei das Áreas de Conservação Ambiental, alterada pela Lei n.º 12/21, de 7 de Maio, que disciplina a criação, gestão e protecção de parques nacionais e reservas naturais, incluindo mecanismos de conservação e restauração de ecossistemas degradados relevantes para as metas nacionais de Neutralidade da Degradação da Terra.

6.9 ACTIVIDADE AGRÁRIA E MINEIRA

Lei n.º 15/05, de 7 de Dezembro — Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário, que consagra princípios de exploração sustentável da terra aplicáveis à agricultura e à pecuária extensiva praticadas nas províncias meridionais do país.

Lei n.º 31/11, de 23 de Setembro — Código Mineiro (Lei Geral das Actividades Geológicas e Mineiras), que sujeita os titulares de direitos mineiros a deveres de preservação ambiental, com relevância para a actividade mineira artesanal e industrial identificada no presente artigo como causa directa de degradação do solo.

6.9.1 Instrumentos de Direito Internacional do Ambiente ratificados por Angola

UNCCD — a ratificação por Angola da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD, 1994) foi tornada pública pelo Aviso n.º 137/98, de 14 de Julho.

Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) — aprovada pela Resolução n.º 23/97, de 4 de Julho, da Assembleia Nacional, sendo Angola parte da Conferência das Partes desde 1 de Abril de 1998.

Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC/UNFCCC) — ratificada por Angola em Maio de 2000.

Protocolo de Quioto à CQNUAC — ratificado por Angola em 8 de Maio de 2007.

Acordo de Paris sobre o Clima — assinado por Angola em 22 de Abril de 2016 e ratificado em 16 de Novembro de 2020.

Este aditamento tem carácter estritamente legislativo, limitando-se a sistematizar diplomas angolanos e instrumentos internacionais adicionais com relevância directa ou indirecta para a protecção do



solo e o combate à desertificação, sem alterar o texto nem as conclusões já apresentadas nas restantes secções do artigo.

7 DESAFIOS DA PROTECÇÃO JURÍDICA DO SOLO EM ANGOLA

a) Ausência de um regime jurídico específico de conservação do solo

Ao contrário de outros recursos naturais água, florestas, biodiversidade que dispõem, no ordenamento jurídico angolano, de diplomas sectoriais dedicados, o solo não beneficia, até à data, de um regime jurídico próprio e unificado de conservação e combate à desertificação. A matéria encontra-se dispersa entre a Lei de Bases do Ambiente, a Lei de Terras e a legislação de ordenamento do território, o que dificulta a definição de padrões técnicos vinculativos por exemplo, limites de carga pecuária por hectare, exigência de planos de recuperação de solos degradados por concessionários agrícolas ou mineiros, ou obrigatoriedade de estudos de impacto ambiental especificamente orientados para riscos de erosão e desertificação.

a) Défice de efectividade sancionatória

Como assinala a doutrina angolana, a Lei de Bases do Ambiente não foi acompanhada de um regime sancionatório geral, penal e administrativo, suficientemente claro e dissuasor, nem de um regime civil de reparação do dano ecológico puro consolidado. Esta lacuna traduz-se, na prática, numa reduzida capacidade de responsabilização de agentes económicos concessionários agrícolas, operadores mineiros, promotores de desflorestação para produção de carvão vegetal cuja actividade contribua objectivamente para a degradação do solo nas províncias do sul.

b) Fragilidade institucional e de fiscalização territorial

A extensão territorial das províncias do sul, a dispersão populacional e a limitada capacidade técnica e logística das instituições de fiscalização ambiental a nível provincial e municipal constituem obstáculos adicionais à aplicação efectiva do quadro legal existente. A monitorização da degradação da terra depende, em larga medida, de metodologias de sensoramento remoto e de indicadores nacionais agregados como os utilizados no relatório LDN de 2018, cuja desagregação municipal e actualização periódica permanecem insuficientes para orientar decisões de fiscalização em tempo útil.

c) Tensão entre regimes fundiários consuetudinários e propriedade originária do Estado

Nas províncias do Cunene e da Huíla, a gestão tradicional da terra pelas comunidades pastoris nomeadamente os povos Mucubal e Muhumbi, entre outros grupos de tradição transumante assenta em regras consuetudinárias de acesso a pastagens e pontos de água que nem sempre se articulam de forma clara com o princípio constitucional da propriedade originária da terra



pelo Estado, consagrado na Lei de Terras. Esta tensão normativa pode gerar incerteza jurídica quanto à responsabilidade pela gestão sustentável de determinadas áreas, dificultando a imputação de deveres de conservação do solo a sujeitos concretos.

d) Desarticulação entre metas técnicas e obrigações jurídicas vinculativas

As metas voluntárias de Neutralidade da Degradação da Terra fixadas por Angola para 2030 (Figura 3) constituem um instrumento de planeamento tecnicamente relevante, mas não correspondem, em si mesmas, a obrigações jurídicas vinculativas e sancionáveis no plano do direito interno. A ausência de transposição dessas metas para normas legais ou regulamentares dotadas de eficácia jurídica directa por exemplo, limites legais de exploração pecuária por zona ecológica, ou obrigações de reflorestação compensatória reduz o seu potencial de indução de comportamento nos agentes públicos e privados.

8 DISCUSSÃO

A análise conjugada dos dados ambientais e do quadro normativo permite sustentar que o problema central da protecção jurídica do solo em Angola não reside, primordialmente, na ausência de normas, mas antes num triplo défice de especificidade técnica, de efectividade sancionatória e de capacidade institucional de implementação. Este diagnóstico é consistente com a leitura doutrinária mais ampla sobre o Direito do Ambiente angolano, que identifica, desde pelo menos a década de 2010, os mesmos três vectores de fragilidade regime sancionatório, reparação do dano ecológico e participação/legitimidade popular no controlo da actuação da Administração ambiental como obstáculos estruturais à efectividade da tutela ambiental no país.

Do ponto de vista teórico, este caso reforça a tese, comum à literatura de Direito do Ambiente comparado, segundo a qual a mera constitucionalização de direitos ambientais e a ratificação de convenções internacionais não bastam, por si só, para garantir a protecção efectiva de recursos naturais frágeis como o solo em regiões áridas: é necessária uma "segunda geração" de instrumentos jurídicos regulamentação técnica sectorial, mecanismos económicos (fiscalidade ambiental, pagamento por serviços ecossistémicos), participação comunitária vinculativa e capacitação institucional local para transformar princípios constitucionais em resultados ambientais mensuráveis.

Por outro lado, a dimensão social do problema a relação entre pobreza rural, dependência de recursos naturais de base estreita e degradação ambiental reforça a pertinência de uma abordagem de Direito do Ambiente articulada com o Direito ao Desenvolvimento e com políticas de protecção social, sob pena de qualquer reforço sancionatório isolado penalizar desproporcionadamente as comunidades pastoris mais vulneráveis, sem alterar as causas estruturais da pressão sobre o solo.



9 CONCLUSÃO

A desertificação no sul de Angola configura um problema ambiental de grande escala e de forte densidade social, cuja gestão exige uma resposta jurídica proporcional à gravidade do fenómeno. A análise desenvolvida permite concluir que Angola dispõe de um quadro jurídico- ambiental relativamente denso, ancorado na Constituição, na Lei de Bases do Ambiente, na Lei de Terras e na legislação de ordenamento do território, bem como em compromissos internacionais assumidos no âmbito da UNCCD. Todavia, este arcabouço normativo não tem sido acompanhado de instrumentos técnicos específicos, de mecanismos sancionatórios efectivos, nem de capacidade institucional de fiscalização adequada à escala e à especificidade geográfica das províncias meridionais.

A hipótese de trabalho formulada na introdução encontra, assim, confirmação: o principal desafio da protecção jurídica do solo em Angola não é a ausência de normas, mas o défice da sua especificação técnica, da sua efectividade sancionatória e da sua articulação com as condições de vida das comunidades pastoris que, em larga medida, dependem directamente da terra que o Direito pretende proteger. A construção de um regime jurídico dedicado à conservação do solo, dotado de mecanismos sancionatórios claros, de instrumentos económicos de incentivo e de participação comunitária efectiva, surge como condição necessária ainda que não suficiente para inverter a trajectória de degradação da terra no sul de Angola e para conferir efectividade real ao direito constitucional a um ambiente sadio.

Como limitação do presente estudo, assinala-se a natureza essencialmente documental da pesquisa, que não incorpora dados primários de campo nem entrevistas a actores institucionais e comunitários. Recomenda-se, como agenda de investigação futura, a realização de estudos empíricos de âmbito provincial e municipal que permitam testar, com dados primários, o grau de conhecimento, adesão e aplicação prática do quadro jurídico-ambiental por parte de agentes económicos e comunidades locais nas províncias do Cunene, da Huíla, do Namibe, do Bié e do Cuando Cubango.

10 RECOMENDAÇÕES

Com base no diagnóstico anterior, propõem-se as seguintes linhas de reforço do regime jurídico-ambiental angolano de protecção do solo:

1. Aprovação de um diploma legal específico de conservação do solo e combate à desertificação, que sistematize, num único regime, os deveres de gestão sustentável da terra, os limites técnicos de exploração agropecuária por zona ecológica e os mecanismos de licenciamento condicionado à apresentação de planos de recuperação de solos degradados;
2. Reforço do regime sancionatório ambiental, administrativo e civil, com tipificação clara de infracções associadas à degradação do solo desflorestação ilegal, queimadas descontroladas, sobrepastoreio em áreas classificadas como de risco e consagração de um regime de



- responsabilidade objectiva por dano ecológico ao solo;
3. Criação de instrumentos económicos de incentivo à gestão sustentável da terra, incluindo mecanismos de pagamento por serviços ecossistémicos e apoio técnico-financeiro à diversificação de actividades económicas rurais nas províncias do Cunene, da Huíla e do Namibe;
 4. Desagregação provincial e municipal dos indicadores de monitorização da degradação da terra, com actualização periódica, de modo a apoiar decisões de fiscalização ambiental em tempo útil;
 5. Reconhecimento jurídico reforçado dos regimes consuetudinários de gestão da terra das comunidades pastoris, em articulação com o princípio da propriedade originária do Estado, de modo a clarificar a titularidade de deveres de conservação do solo em terrenos comunitários;
 6. Transposição das metas voluntárias de Neutralidade da Degradação da Terra (LDN) para instrumentos jurídicos vinculativos, com metas intermédias, prazos e mecanismos de prestação de contas;
 7. Investimento continuado em infra-estruturas hídricas estruturantes como sistemas de transferência de água a partir do rio Cunene e em programas de reflorestação e produção sustentável de energia (carvão vegetal certificado), enquanto medidas de mitigação estrutural das causas antropogénicas da desertificação.

REFERÊNCIAS

AMADO GOMES, C. (2013). **O desafio da protecção do ambiente em Angola**. Scientia Iuridica, 62(331), pp. 5–34.

ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA (2010). Constituição da República de Angola. Luanda: Diário da República. Assembleia Nacional de Angola (2004). **Lei n.º 9/04, de 9 de Novembro (Lei de Terras)**. Luanda: Diário da República.

ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA (1998). **Lei n.º 5/98, de 19 de Junho (Lei de Bases do Ambiente)**. Luanda: Diário da República.

ECOANGOLA (2024). **Como estão a desflorestação, a desertificação, a seca, a fome e a pobreza interligadas em Angola?** Disponível em: ecoangola.com.

MINISTÉRIO DO AMBIENTE DE ANGOLA (2018). **Definição de Metas Nacionais de Degradação Neutra de Terra em Angola Relatório Nacional (LDN Target Setting Programme)**. Luanda: Ministério do Ambiente.

MINISTÉRIO DO AMBIENTE DE ANGOLA / PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2017). **Dia Mundial de Combate à Desertificação e à Seca nota informativa**. Luanda: PNUD Angola.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE ANGOLA (2011). Decreto Presidencial n.º 216/11, de 8 de Agosto Política Nacional para a Concessão de Direitos sobre Terras. Luanda: Diário da República.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO PNUD Angola (2017). **Dia Mundial de Combate à Desertificação**. Disponível em: undp.org/pt/angola.

UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION UNCCD (1994). **United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa**. Paris: UNCCD.

UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION UNCCD (2018/2019). **Republic of Angola Land Degradation Neutrality (LDN) Target Setting Programme: Country Report**. Bonn: UNCCD.

UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION UNCCD (2018). **Country Profile: Angola**. Disponível em: unccd.int.