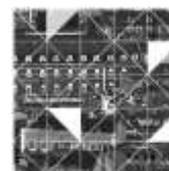

CIDADES, Comunidades e Territórios



Fundo para o Fomento à Habitação de quem? Análise do seu impacto a partir do caso da Área Metropolitana de Maputo, Moçambique

Sílvia Jorge¹, Gestual-CIAUD/FAUL, Portugal.

João Tique², FAPF-UEM, Moçambique.

Resumo

Considerado um dos países mais pobres do mundo, uma parte significativa da população de Moçambique permanece sem acesso a uma habitação condigna e a infraestruturas básicas, como eletricidade, água e saneamento. Criado em 1995 com o intuito de suprir o forte défice habitacional e garantir melhores condições de habitabilidade, o Fundo para o Fomento à Habitação abriu uma janela de oportunidades sobretudo para os grupos de menores recursos e jovens casais e, a partir de 2010, também a funcionários/agentes do Estado e antigos combatentes. Decorridos 25 anos desde a sua criação, faz-se um balanço e análise crítica e reflexiva das intervenções desenvolvidas com o apoio do Fundo ao nível da Área Metropolitana de Maputo, no sentido de compreender o seu papel, identificar os principais beneficiários e avaliar o seu impacto no acesso a uma habitação condigna por parte dos grupos de menores recursos. A análise apoia-se em trabalho de campo recente, realizado no âmbito do projeto “África Habitat: da sustentabilidade do habitat à qualidade do habitar nas margens urbanas de Luanda e Maputo”, bem como em pesquisas e experiências anteriores, quer ao nível da investigação, quer da prática profissional, cruzando diferentes abordagens e perspetivas.

Palavras-chave: Moçambique, Área Metropolitana de Maputo, Fundo para o Fomento à Habitação, habitação condigna.

¹ aiyvisjorge@gmail.com

² joaottique@yahoo.com.br

Introdução

Em processo de urbanização acelerada, Moçambique enfrenta vários desafios ao nível do acesso a uma habitação condigna, em particular nos grandes aglomerados urbanos. Contudo, face aos escassos recursos do país, ainda considerado um dos mais pobres do mundo (World Bank, 2016), o tema da habitação continua a ser ignorado ou adiado por parte dos decisores políticos, que dirigem cada vez mais a atenção e o apoio do Estado a uma pretensa classe média (Mazzolini, 2016). Criado em 1995 com o intuito de promover habitação aos grupos de menores recursos e jovens casais, o Fundo para o Fomento à Habitação (FFH) tem revelado, por um lado, uma capacidade de intervenção limitada (Jenkins, 2000: 144; Raposo e Salvador, 2007: 135), por outro, sobretudo a partir de 2010, um gradual distanciamento em relação aos seus objetivos e diretrizes iniciais, seguindo uma orientação neoliberal, assente na lógica de mercado e na geração de mais-valias (Melo, 2015: 114).

Segundo dados do Censo de 2017³, Moçambique tem hoje mais de 27 milhões de habitantes, na sua maioria a residir ainda em zonas rurais (67%), uma tendência que se tem vindo a inverter ao longo das últimas décadas. Só a Área Metropolitana de Maputo, que engloba os municípios de Maputo, Matola, Boane e Marracuene⁴, registou, entre 2007 e 2017, um crescimento populacional na ordem dos 60%, reflexo da crescente atração exercida pelo espaço e vida urbanos. A maioria da população nacional vive nas denominadas ‘palhotas’⁵ (70%), que nos últimos dez anos (2007-2017) sofreram um acréscimo de mais de 20%, e possui casa própria (90%), embora o regime de arrendamento tenha sofrido um aumento de 2% em igual período⁶. Apesar do investimento crescente na extensão da rede de abastecimento de água e eletricidade, uma parte significativa da população continua sem acesso a água potável (49%) e a recorrer a combustíveis fósseis, como lenha e petróleo (20%). Por fim, em relação ao saneamento, ainda há quem não tenha latrina (23%) ou, se a possui, não é melhorada (37%)⁷.

Na Área Metropolitana de Maputo, paralelamente à expansão da rede de serviços e infraestruturas básicos, assiste-se nos últimos anos a uma forte aposta na elaboração de novos planos, nomeadamente planos de estrutura e planos parciais de urbanização⁸, sem impacto direto no acesso generalizado a uma habitação condigna. Como destacam Melo e Jenkins (2019: 14), os interesses e forças de mercado tendem a sobrepor-se a qualquer objetivo social subjacente ao planeamento, beneficiando sobretudo os grupos de maiores recursos. Uma nova geração de planos acaba assim por promover sobretudo o aumento do valor da terra e, conseqüentemente, processos de gentrificação e reassentamento, viabilizando diferentes intervenções imobiliárias, algumas delas apoiadas pelo próprio FFH, como a paradigmática Vila Olímpica.

Face ao atual contexto, que papel desempenha o FFH? Quem dele beneficia? Qual o seu impacto no acesso a uma habitação condigna por parte dos grupos de menores recursos? O presente artigo procura encontrar resposta a estas questões a partir de uma análise crítica e reflexiva em torno das intervenções realizadas ao nível da Área Metropolitana de Maputo. A análise apoia-se em trabalho de campo recente (2018-2020) – entrevistas semiestruturadas, atualização e recolha documental –, realizado no âmbito do projeto “África Habitat: da sustentabilidade do habitat à qualidade do habitar nas margens urbanas de Luanda e Maputo”⁹, em pesquisas anteriores (Tique, 2007; Jorge, 2017) e na experiência profissional do segundo autor, que exerceu o cargo de

³ Dados do Instituto Nacional de Estatística relativos aos Censos de 2017 (INE, 2019) e ao respetivo cruzamento com os recolhidos em 2007, disponível em: <http://www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/mocambique/apresentacao-resultados-do-censo-2017-1> [acesso em Outubro de 2019].

⁴ Seguimos a leitura de Área Metropolitana de Maputo realizada por Melo e Jenkins (2019: 4).

⁵ A designação de palhota é descrita como “casa cujo material predominante na construção é de origem vegetal (caniço, capim, palha, palmeira, colmo, bambu, etc.)” (INE, 2019: 13).

⁶ Esta percentagem engloba as casas ocupadas por inquilinos da Administração do Parque Imobiliário do Estado.

⁷ Considera-se que “a casa não tem retrete/latrina quando os seus ocupantes utilizam o mato, praia, rios, etc., para fazer as suas necessidades” (INE, 2019: 14). Uma latrina não melhorada corresponde a uma fossa coberta de bambu e troncos para proporcionar suporte ao utente, geralmente vedada (*Ibidem*).

⁸ O Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo foi aprovado em 2008 e o da Matola em 2010, ambos elaborados pelo Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat, da Faculdade de Arquitetura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane. Posteriormente, desenvolveram-se vários planos parciais de urbanização, sobretudo ao nível do município de Maputo (ver, e.g., Jorge, 2017; Melo e Jenkins, 2019).

⁹ Projeto coordenado por Isabel Raposo, com financiamento da Fundação para a Ciência e Tecnologia e da *Aga Khan Development Network* (IC&DT/PALOP/FCT-AKDN/333121392/2018). Mais informação disponível em: <http://africahabitat.gestual.fa.ulisboa.pt>

Presidente do Conselho de Administração do FFH entre 1995 e 2005. Parte-se de um breve apanhado dos acontecimentos que antecederam a criação do FFH, abordando numa segunda parte os objetivos, diretrizes e intervenções realizadas nos seus primeiros dez anos de existência. De seguida, analisam-se as mudanças e reorientações operadas sobretudo a partir de 2010, reflexo da consolidação do atual quadro neoliberal. Por fim, reflete-se sobre o impacto das intervenções realizadas desde a origem do FFH até à atualidade, tendo em conta os objetivos traçados pela Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável até 2030, dos quais se destacam: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; e tornar as cidades e os assentamentos urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

No enalce de uma habitação condigna

O acesso a uma habitação condigna por parte dos grupos de menores recursos representou desde sempre um problema em Moçambique, nomeadamente ao nível das grandes cidades e, especificamente, da capital. Durante o período colonial, o problema foi sendo progressivamente ignorado e protelado pelo regime praticamente até às portas da independência, em 1975. Anos antes, na sequência do Plano Diretor de Urbanização de 1969, o Gabinete de Urbanização e Habitação da então Lourenço Marques (GUHARLM) promoveu um conjunto de ações nunca antes realizadas nas suas margens urbanas, tanto ao nível dos acessos e infraestruturas básicas, como da dotação de equipamentos (ver, e.g., Jorge, 2017; Mazembe, 2006). Contudo, só com o fim do regime colonial o tema do acesso a uma habitação condigna ganhou destaque.

Nos primeiros anos após a independência, o regime de inspiração socialista, erguido pela Frelimo¹⁰, proclamou maior equidade, o fim da opressão e exploração coloniais e o progresso cultural e social, baseado numa ideia de nação, unificada, homogénea e assente no paradigma da modernização (Cahen, 1987). Por um lado, em benefício sobretudo da população urbana, nacionalizaram-se os principais bens e serviços (Oppenheimer e Raposo, 2002: 16). Por outro lado, a nacionalização da terra e dos prédios de rendimento¹¹, para além de travar o mercado fundiário e imobiliário e acelerar a fuga de grande parte dos colonos e estrangeiros do país, possibilitou o acesso de milhares de pessoas ao centro da cidade e a uma habitação plurifamiliar. Simultaneamente, as margens autoproduzidas, que albergavam e albergam a maioria da população, também registaram mudanças profundas, nomeadamente na sequência do acesso a infraestruturas básicas e da gradual substituição das construções em caniço pelo bloco de cimento (Carrilho e Lage, 2009: 320). Erigidas sobretudo pelos seus habitantes e nem sempre reconhecidas pelos poderes locais, estas margens constituem um universo heterogéneo, mais ou menos precário e em constante mutação, caracterizado por uma malha progressivamente mais densa, ora regular, ora orgânica (Melo, 2015; Jorge, 2017).

¹⁰ A Frelimo – Frente de Libertação de Moçambique – é o partido no poder desde a independência.

¹¹ Segundo o artigo 8.º da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975 e o Decreto-Lei n.º 5/76, de 5 de Fevereiro, respetivamente. Mais tarde, em 1979, foi publicada a Lei de Terras – Lei n.º 6/79, de 3 de Julho.

Figura 1. Exemplo da diversidade de tecidos autoproduzidos em Maputo



Legenda: a. Maxaquene A; b. Mafalala; c. Albazine.
Fonte: Imagens satélite do Google Earth, © 2019 Digital Globe.

O avanço de programas de autoconstrução assistida foi uma das principais medidas lançadas no III Congresso da Frelimo, em 1977, e na Primeira Reunião Nacional sobre Cidades e Bairros Comuns, dois anos depois, a par de outras, como a criação de cooperativas e mecanismos de acesso ao crédito, difíceis de operacionalizar devido aos escassos recursos financeiros e técnicos disponíveis na altura (Tique, 2007: 90). Para além disso, criaram-se novas estruturas da administração pública direcionadas para a habitação e urbanização dos centros urbanos. Em 1977, o GUHARLM foi convertido em Direção Nacional de Habitação, também ela convertida, em 1983, em Instituto Nacional de Planeamento Físico (Raposo, 2007: 223-224; Mazembe, 2006). No entanto, estas estruturas foram perdendo progressivamente capacidade de ação e intervenção devido ao início da guerra¹², em 1977, aos fortes constrangimentos técnicos e financeiros com que o país se deparou, bem como, segundo Lachartre (2000: 13), a muitos outros fatores, como o próprio dirigismo do Estado. Apesar disso, destaca-se, em 1979, o lançamento do projeto de saneamento centrado na construção de latrinas melhoradas em grande escala, que esteve na origem, anos mais tarde, do Programa Nacional de Saneamento de Baixo Custo, apoiado pelas Nações Unidas, com forte impacto em todo o país (ver WSP-AF, 2002).

A partir de 1985, assistiu-se a uma redução drástica do investimento do Estado, na sequência da intensificação da guerra, mas também da escassez de materiais de construção, cada vez mais difíceis de importar (Jenkins, 1998: 186). A crise económica e financeira instalada e a extensão do conflito armado a quase todo o território nacional ditaram o aumento do fluxo de pessoas em direção à capital, que oferecia maior segurança e facilidade de acesso a bens e serviços básicos, comparativamente com as áreas rurais. Entre 1970 e 1991, a população mais que duplicou, registando-se durante a década de 1980 a maior taxa de crescimento anual alguma vez registada: 4,5%¹³ (Lopes et al., 2007: 44). Segundo vários autores, como Raposo e Salvador (2007) e Vivet (2012), para além da expansão das zonas periféricas, subdividiram-se talhões e ocuparam-se terrenos não aptos à construção, como a barreira natural de Polana Caniço, espaços de reserva destinados a equipamentos e infraestruturas, caminhos e vias de acesso, de forma a acolher os deslocados de guerra. Este processo conduziu à precarização da habitação e a situações de sobrelotação, à saturação e deterioração das infraestruturas e equipamentos, bem como ao agravamento dos problemas ambientais, principalmente devido à erosão dos solos e à contaminação dos lençóis freáticos.

Na segunda metade da década de 1980, após o Acordo de Nkomati¹⁴, o país viu-se obrigado a aderir a programas de ajustamento estrutural apoiados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, gerando profundas mudanças políticas e económicas, com forte impacto na capital. Como destaca Fauré (2012), as alterações constitucionais introduzidas em 1990 e 2004 refletem parte dessas mudanças. Enquanto a Constituição de 1975 consagrava o regime de partido único e uma economia centralizada e planificada, a Constituição de 1990 introduziu o Estado de direito democrático e reconheceu a economia de mercado, estimulando a iniciativa privada e a liberdade de empreendimento e investimento, embora a terra, especificamente, se mantivesse propriedade do Estado. Por sua vez, a Constituição de 2004 veio reafirmar as orientações enunciadas em 1990, reforçando, como mostra Serra (2013: 56-57), a dimensão do valor da terra e a sua especulação. A abertura ao multipartidarismo e livre associação, a par do início do processo de descentralização e municipalização, acabariam por estabelecer uma nova constelação de poderes, responsabilidades e interesses ao nível dos agentes que operam em contexto urbano e, especificamente, no setor da habitação.

A assinatura do Acordo de Paz, em 1992, e as primeiras eleições multipartidárias, presidenciais e parlamentares, dois anos mais tarde, deram a promotores e investidores privados, incluindo empresas multinacionais, as condições necessárias à sua entrada e estabelecimento no país e, em particular, na capital, onde várias organizações não-governamentais se vinham instalando desde a década de 1980 (ver Ribeiro e Cunha, 2001; Raposo e Ribeiro, 2002; Eys, 2002). Ao nível governamental, o Instituto Nacional de Planificação Física continuou a desempenhar funções, tendo sido integrado em 2000 no Ministério da Coordenação Ambiental, com a designação de Direção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial (DINAPOT), sobrepondo funções com a Direção Nacional de Habitação e Urbanização (DNHU) do Ministério das Obras Públicas e Habitação (ver Raposo, 2007).

¹² Conflito armado, conhecido como “guerra dos dezasseis anos” ou “guerra de desestabilização”, travado entre o partido no poder – Frelimo – e a Renamo (ver Geffray, 1991). Terminou a 4 de Outubro de 1992, com a assinatura do Acordo de Paz.

¹³ Dados relativos apenas ao município de Maputo.

¹⁴ Acordo de não-agressão e de boa vizinhança assinado a 16 de Março de 1984 entre Moçambique e a vizinha África do Sul.

Multiplicavam-se os programas de desenvolvimento urbano e habitacional, financiados e apoiados por agências internacionais, mas a falta de capacidade técnica a nível nacional e a dificuldade de articulação entre instituições impedia ou dificultava a sua implementação (Jenkins, 2001: 52; Castel-Branco, 2011: 418). Entre as diferentes iniciativas lançadas, destaca-se o projeto de assistência para a definição de uma Política Nacional de Habitação (1987-1998), financiado pelas Nações Unidas, que, apesar de nunca ter sido aprovado, anunciou algumas das diretrizes seguidas, como a privatização do parque habitacional do Estado – efetivada em 1991¹⁵, a par da descriminalização do arrendamento – e a promoção de novas unidades habitacionais por via do mercado.

Uma resposta: criar um Fundo para o Fomento à Habitação

Paralelamente à reabertura e promoção do mercado imobiliário, foi criado em 1995 o FFH (Decreto n.º 24/1995, de 6 de Junho), destinado a apoiar o desenvolvimento de programas de habitação dirigidos sobretudo aos grupos de menores recursos e jovens técnicos qualificados moçambicanos (artigos 2, 3 e 12). Enquanto instrumento financeiro de apoio à promoção habitacional, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, assumia como objetivos gerais: (1) promover a construção de “habitação social”; (2) bonificar as taxas de juro do crédito à habitação concedido pela banca; (3) conceder créditos para a construção, reparação ou ampliação de habitações; (4) financiar a promoção de estudos e intervenções de urbanização necessários ao desenvolvimento das suas atividades; e (5) financiar os organismos públicos responsáveis pela implementação de programas habitacionais do Estado (n.º 2 do artigo 3). As suas receitas proviriam, não só das dotações orçamentais atribuídas pelo governo, mas também da venda de imóveis do Estado (cerca de 50%), dos imóveis em ruínas ou inacabados¹⁶ e dos erigidos pelo próprio Fundo, bem como do reembolso dos créditos concedidos e respetivos juros aplicados, de donativos e de juros de depósitos (Tique, 2007: 97).

Através do estabelecimento de contratos-programa, o FFH responsabilizava-se pelo cumprimento do programa e o Estado pela consignação e aprovação do seu orçamento, viabilizando-se desta forma a sua implementação. Contudo, como mostra Tique (2007)¹⁷, os valores atribuídos ao FFH revelaram-se desde cedo manifestamente insuficientes¹⁸, o que significa que as suas iniciativas acabaram por ser demasiado tímidas face às expectativas inicialmente criadas. Durante os dez primeiros anos de atividade (1995-2005), demarcaram-se em todo o território nacional cerca 6.000 talhões¹⁹, com acesso a ruas de terra batida e ligação à rede de abastecimento de água, garantindo-se gradualmente o acesso à eletricidade, ficando ausente a ligação à rede de esgotos e a drenagem das águas pluviais. Parte destas urbanizações deram lugar a empreendimentos habitacionais – num total de 2000 fogos, geralmente de carácter evolutivo²⁰ – também financiados pelo FFH, adquiridos com recurso a crédito e essencialmente dirigidos a jovens técnicos qualificados. No total, concederam-se perto de 1.000 créditos para a construção de novas habitações e cerca de 950 para a reparação ou ampliação de habitações preexistentes. Estas linhas de crédito seriam cobertas por 20 anos, aplicando-se uma taxa de juro anual de 8%²¹.

¹⁵ Através da publicação da Lei n.º 5/1991, de 9 de Janeiro. Passou a ser possível construir imóveis para venda ou arrendamento, bem como exercer qualquer atividade imobiliária, desde que devidamente autorizada (artigo 1.º). Simultaneamente, os inquilinos que ocupavam imóveis do Estado ou frações autónomas desses imóveis passaram a poder adquiri-los (artigo 2.º).

¹⁶ Ao abrigo do Diploma Ministerial n.º 97/92, de 8 de Julho.

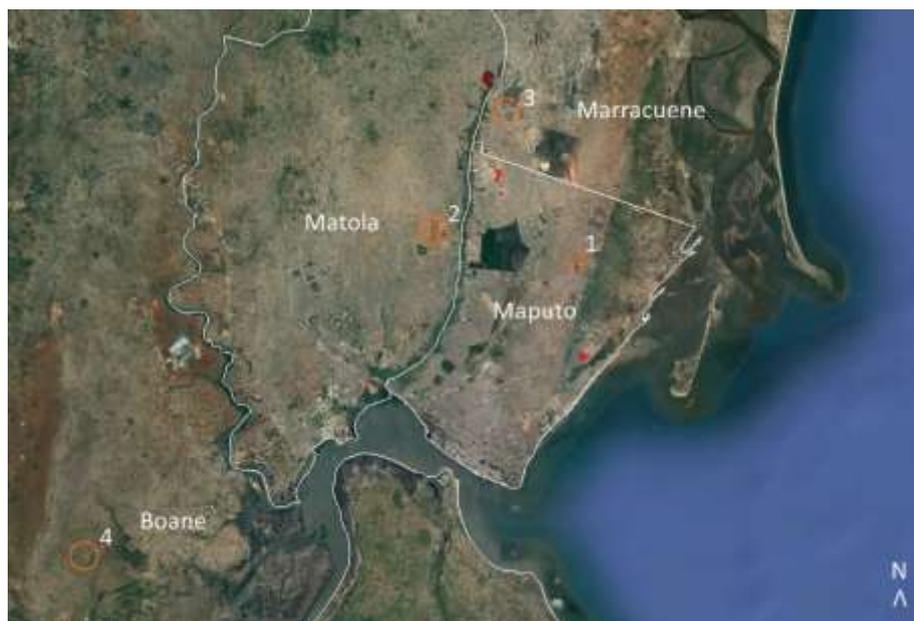
¹⁷ Os dados apresentados nos próximos parágrafos desta parte do artigo são retirados da tese de doutoramento desenvolvida por Tique (2007), sobre critérios operativos e instrumentos metodológicos para o planeamento de empreendimentos habitacionais de interesse social, tomando precisamente como caso de estudo o FFH.

¹⁸ As dotações orçamentais atribuídas ao Fundo pelo Estado ascenderam, até 2004, os 162 milhões de meticais. Tendo em conta que as receitas arrecadadas através da alienação de património do Estado se aproximaram dos 1.038 mil milhões de meticais, significa que apenas 15% deste valor serviu para financiar as atividades do Fundo. Neste sentido, o Estado contribuiu com perto de 60% do orçamento do Fundo, sendo os restantes 40% conseguidos a partir da venda dos imóveis construídos pelo Fundo, do reembolso dos créditos e da venda de imóveis inacabados.

¹⁹ Cada talhão tinha em média 15 metros de largura por 30 de profundidade.

²⁰ Cada habitação custou, em média, 230 dólares por m², variando o seu valor final entre os 6.000 e os 10.000 dólares.

²¹ Entre 1995 e 2005, o sistema financeiro nacional operou nos créditos à habitação com taxas de juro entre os 18 e os 40%.

Figura 2. Intervenções desenvolvidas na Área Metropolitana de Maputo (1995-2005)

Legenda: 1. Mahotas, Maputo; 2. Congolote, Matola; 3. Cumbeza, Marracuene; 4. Picoco, Boane.
 Fonte: Jorge, 2020, com base na imagem satélite do Google Earth, © 2019 Digital Globe.

A maioria dos projetos apoiados pelo FFH neste período concentrou-se na Área Metropolitana de Maputo, representando 45% do investimento total realizado a nível nacional²², em áreas de uso até então predominantemente rural, nomeadamente: (1) nas Mahotas (1996-1999), em Maputo, em colaboração com a DNHU; (2) em Congolote (1997-1999), na Matola, também em colaboração com a DNHU; (3) em Cumbeza (2001-2003), em Marracuene, em proximidade com a DINAPOT; e (4) no Picoco (2003-2005), em Boane, em articulação com a Direção Provincial das Obras Públicas e Habitação (ver figura 2). A maioria dos terrenos foi cedida pelos respetivos municípios, a quem coube a contratação da empreitada e a fiscalização do processo de execução das obras. Realizadas entre 1996 e 2005, estas intervenções potenciaram a abertura de novas vias e a expansão das redes de abastecimento de água e eletricidade²³, promovendo a expansão e densificação urbana, bem como a construção de novos equipamentos.

No total, a maior fatia de investimento na província de Maputo foi dirigida para a construção de novos conjuntos habitacionais (73%), cujo acesso estava limitado aos cinco salários mínimos, seguida da atribuição de crédito para reparação ou ampliação de habitações preexistentes (22%), que exigia três salários mínimos, e por fim da urbanização básica (6%), sem qualquer teto mínimo e, dessa forma, orientado para os estratos mais pobres da população. Mesmo nestes últimos casos, o acesso ao talhão estava dependente do pagamento, no ato da assinatura do contrato, de 20% do valor cobrado pelas benfeitorias realizadas. Embora corresponda à menor fatia do investimento realizado, a atribuição de um talhão infraestruturado e a autoconstrução da habitação, de acordo com os recursos e necessidades de cada agregado familiar, representou a resposta habitacional mais eficiente do ponto de vista financeiro.

Após dez anos de atividade, o FFH viu-se confrontado com problemas graves que colocavam em risco a sua continuidade. Os principais destinatários, os jovens técnicos qualificados e os grupos de menores recursos, não revelavam capacidade de endividamento/investimento para aceder às linhas de crédito criadas ou às condições mínimas exigidas. Simultaneamente, o FFH não possuía capacidade financeira para cobrir a totalidade dos custos

²² Cálculo realizado a partir dos dados recolhidos no Relatório Final do Fundo para o Fomento à Habitação, relativo ao Terceiro Contrato-Programa acordado com o governo.

²³ O FFH geralmente garantia o acesso à rede de água e eletricidade nos troços principais, cabendo aos moradores a ligação aos respetivos talhões.

inerentes à elaboração dos projetos e à sua execução, nem reunia os meios e o apoio técnico e institucional suficientes para continuar a desenvolver programas de habitação. Por um lado, a ausência de uma Política Nacional de Habitação dificultava a definição e validação de uma estratégia de médio-longo prazo e, conseqüentemente, o estabelecimento de prioridades. Por outro lado, a incapacidade de gestão e cobrança dos créditos atribuídos havia conduzido a níveis de incumprimento na ordem dos 60%, que, juntamente com a forte redução das receitas provenientes da alienação do património do Estado, inviabilizavam a estrutura de financiamento originalmente concebida. A estas dificuldades juntava-se o efeito da inflação sobre o preço dos materiais de construção, a fraca capacidade técnica e financeira dos empreiteiros e a dificuldade em garantir infraestruturas mínimas, nomeadamente água e eletricidade.

Neste sentido, a concessão de créditos com uma taxa de juro reduzida, comparativamente com as cobradas pela banca, a fraca capacidade de endividamento dos principais beneficiários e o aumento da inflação impediram progressivamente o financiamento de novas habitações, que, como referimos anteriormente, absorveram a maioria dos recursos despendidos nos dez primeiros anos de atividade do FFH. De acordo com Tique (2007), este facto reforçava a certeza de que a manutenção do FFH passaria pelo financiamento sobretudo da urbanização de novas áreas habitacionais, através da atribuição de talhões infraestruturados, recaindo sobre a população a autoconstrução das suas habitações, para as quais se poderia vir a estimular a produção de materiais de construção com parâmetros de qualidade que contribuíssem para a redução dos custos. Revelava-se urgente a aprovação de uma Política Nacional de Habitação que orientasse as ações e prioridades do setor, bem como uma estratégia clara para a resolução dos problemas habitacionais concentrados sobretudo nos grupos de menores recursos, historicamente excluídos do acesso a uma habitação condigna. Para tal, a habitação precisaria voltar a assumir um papel central na agenda política nacional, tal como havia acontecido, em parte, nos primeiros anos após a independência, a par do planeamento territorial.

Uma alternativa: reorientar a ação do Fundo para aos interesses de mercado

Face à quase extinção do FFH, o Decreto n.º 65/2010 de 31 de Dezembro, publicado em 2010, anunciava uma viragem política (Melo, 2015: 14). O FFH passaria a abranger diferentes domínios da promoção da habitação e a priorizar uma hipotética classe média nacional, alterando os seus objetivos e diretrizes iniciais, quer ao nível do financiamento dos programas, reflexo do processo de financeirização em curso (Jorge, 2020), quer da gestão dos investimentos, execução e controlo da sua gestão. Eram agora objetivos do FFH: (1) coordenar os mecanismos que visem atrair financiamento interno e externo destinados a programas habitacionais do governo central e local; (2) negociar e outorgar acordos e parcerias com vista ao financiamento desses mesmos programas; (3) contrair empréstimos, em moeda nacional ou estrangeira; (4) constituir fundos de garantia de investimento de forma onerosa; (5) participar em sociedades que visem o financiamento de programas habitacionais; (6) conceder subsídios e proceder ao pagamento de juros bonificados praticados pelas instituições de crédito para construção e aquisição de “habitação social”; e (7) recomendar financiamentos externos para projetos de “habitação social” (artigo 2).

Passou a caber igualmente ao FFH gerir os recursos financeiros do governo destinados à habitação, bem como definir planos de investimento e aprovar as respetivas linhas estratégicas. Por fim, ao nível da execução e controlo da gestão, ficou responsável por: (1) assegurar a implementação dos planos de investimento inerentes à promoção habitacional; (2) financiar os programas habitacionais do governo central e local; (3) outorgar contratos com promotores e/ou implementadores dos projetos; (4) acompanhar, monitorar e avaliar a execução dos mesmos; (5) assegurar o reembolso dos fundos de investimento; (6) propor a aprovação do valor de venda dos produtos oferecidos pelos programas habitacionais do governo; e (7) desenvolver estudos e pesquisas direcionados para o mercado habitacional (artigo 2). As iniciativas antes dirigidas aos grupos de menores recursos e jovens técnicos qualificados ficavam dependentes do estabelecimento de parcerias com o setor privado e a banca, cobertos pelos recursos e benefícios estatais. Os públicos alvo passaram a ser os jovens no geral, funcionários e agentes do Estado, bem como antigos combatentes.

Paralelamente, a Política e Estratégia de Habitação (Resolução n.º 19/2011, de 8 de Junho) foi finalmente publicada em 2011. Apresentava-se como um “instrumento impulsionador da indústria da construção de habitação, com vista a responder ao défice de habitação adequada em Moçambique” (Introdução), prevendo entre as suas linhas de atuação: a promoção da rede habitacional, sobretudo nas áreas urbanas; e o estímulo de políticas de construção de habitação a baixo custo, “de modo a atender grupos vulneráveis”. No entanto, não especificava os meios disponíveis para o efeito, enumerando apenas um conjunto alargado de princípios e intenções, tais como: a participação de diferentes segmentos da sociedade; a articulação de políticas intersectoriais; a identificação e mobilização de recursos financeiros; e a promoção de materiais de construção, através do aperfeiçoamento de técnicas e tecnologias locais. A implementação e financiamento da nova política implicavam a criação de um órgão de coordenação interministerial ainda expectante.

Como destaca Melo (2015: 134), o realinhamento do FFH coincidiu, não só com a publicação da Política e Estratégia de Habitação, mas também com a estruturação do sistema de planeamento e gestão urbana²⁴ e a expectativa de um forte crescimento económico, decorrente da descoberta e exploração de recursos naturais globalmente estratégicos, com forte impacto na promoção e produção habitacional ao nível da Área Metropolitana de Maputo, alvo de maior pressão imobiliária. A partir desta altura, as atenções passaram a cingir-se sobretudo à entrada de capital estrangeiro e à promoção do mercado imobiliário, nomeadamente através: da criação de grandes infraestruturas, como a Grande Circular de Maputo e a ponte entre Maputo e a KaTembe, já previstas no Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo de 2008; e da construção de novos empreendimentos imobiliários, parte deles apoiados pelo FFH e dirigidos sobretudo a uma hipotética classe média (Jorge, 2019, 2020).

Figura 3. Intervenções desenvolvidas na Área Metropolitana de Maputo (2011-2020)



Legenda: 1. Vila Olímpica, Maputo; 2. Vila Sol, Maputo; 3. Cidade Ideal da Guoji, Matola; 4. MISAU, Matola; 5. Picoco, Boané; 6. Mahotas, Maputo; 7. Congolote, Matola; 8. Cumbeza, Marracuene.

Fonte: Jorge, 2020, com base na imagem satélite do Google Earth, © 2019 Digital Globe.

²⁴ Em 2007, foi publicada a Política Nacional de Ordenamento do Território (Resolução n.º 18/2007, de 30 de Maio), seguindo-se a aprovação de várias leis, decretos, regulamentos e diretivas complementares (ver, e.g., Jorge, 2016), que passaram a enquadrar os planos e projetos entretanto elaborados.

Figura 4. Empreendimento da Vila Olímpica (Maputo)

Fonte: Melo, 2011.

Figura 5. Cidade Ideal da Guoji (Matola)

Fonte: Melo, 2012.

Entre 2011 e 2018, o FFH atribuiu 1.372 fogos e 1.666 talhões infraestruturados, através do acesso ao crédito, mantendo igualmente abertas as linhas de crédito destinadas à autoconstrução, ampliação e reabilitação, o que significa que todo e qualquer beneficiário passou a ter de garantir capacidade de endividamento (através da apresentação do extrato bancário dos últimos três meses e da declaração da entidade patronal confirmando o salário líquido auferido e o tipo de vínculo contratual celebrado)²⁵. A Área Metropolitana de Maputo continuou a concentrar grande parte das intervenções realizadas (ver figura 3), destacando-se uma vez mais no topo dos investimentos a construção de novos conjuntos habitacionais, nomeadamente: (1) a paradigmática Vila Olímpica (2011), financiada inicialmente pelo Fundo de Investimento do Estado Português e duas empresas de construção portuguesas, num total de 848 fogos (ver Melo, 2015), e numa segunda fase pelo grupo de Macau Charlestrong,

²⁵ De acordo com informação disponível em: <https://www.ffh.gov.mz/sobre-o-ffh> (acesso realizado em Março de 2020).

com mais 240 unidades habitacionais (ver figura 4); (2) a Vila Sol (2015), em parceria com a empresa chinesa China Jiang Su, no bairro do Triunfo, em Maputo, com 100 fogos concluídos e mais 108 projetados; (3) a Cidade Ideal da Guoji (2012), em parceria com o grupo chinês Hena Gouji, na Matola, estimando-se um total de 5.000 casas, 500 das quais já construídas (ver figura 5); e (4) o empreendimento Misau (2015-2018), em parceria com o Ministério da Saúde, também na Matola, com 32 fogos concluídos.

Ao nível da atribuição de talhões infraestruturados, destaca-se a iniciativa realizada no Picoco, em Boane, já objeto de intervenção nos primeiros anos de atividade do FFH. Do ponto de vista da atribuição de créditos à autoconstrução e à ampliação, o investimento recaiu em outros dois bairros também já intervencionados, nomeadamente as Mahotas, em Maputo, e Congolote, na Matola. Por fim, a única iniciativa dirigida ao crédito à reabilitação foi desencadeada em Cumbeza, em Marracuene. Mais recentemente, destaca-se ainda o projeto Renascer, lançado em 2019 na Feira Internacional de Maputo, dirigido a quem pretende construir uma moradia unifamiliar a custos controlados, tem talhão próprio, com título de direito de uso e aproveitamento da terra, e auferir de um rendimento mensal entre um e cinco salários mínimos²⁶. Numa primeira fase, o projeto visa a disseminação do conceito de habitação condigna e acessível, prevendo-se a construção de 100 casas na vila da Manhiça, especificamente nos bairros de Cambeve (50) e Balucue (50). Os beneficiários poderão suportar os custos inerentes através de prestações mensais por um período de até 20 anos, a uma taxa de juro de 0%, e sem quaisquer taxas adicionais ao custo de construção da casa.

Em complemento, o FFH lançou um inquérito on-line sobre necessidades de habitação em Moçambique²⁷, com vista a avaliar os níveis de procura dos “produtos disponibilizados” e estabelecer uma base de dados de apoio à tomada de decisão sobre a distribuição de projetos habitacionais a nível nacional e a avaliação da capacidade de endividamento dos interessados. Para além da indicação dos rendimentos auferidos, solicita-se ao inquirido a identificação do projeto-tipo da sua preferência (habitação “chaves na mão”, terra infraestruturada ou construção assistida através de acesso a crédito), do modelo habitacional (vivenda ou apartamento) e respetiva tipologia (T0 a T4), bem como do valor que estaria disposto a pagar mensalmente e por quanto tempo (10, 15 ou 20 anos). Ao se tratar de um inquérito on-line, o seu alcance será à partida limitado e pouco representativo, não permitindo uma avaliação alargada do tipo de resposta habitacional mais procurada e da real capacidade de endividamento dos beneficiários, em particular dos de menores recursos, em grande parte dependentes da economia informal e, por isso, sem fontes de rendimento fixo e estável.

Conclusão: um olhar sobre o passado, o presente e os desafios do futuro

Fazendo um balanço do caminho percorrido, na primeira década de atividade, a resposta dirigida aos grupos de menores recursos cingiu-se à urbanização básica, caracterizada pela atribuição de um talhão infraestruturado e pela autoconstrução da habitação, correspondendo a uma ínfima parte do investimento total realizado (6%). Mesmo nestes casos, o acesso a um talhão esteve dependente do pagamento prévio de 20% do valor cobrado pelas benfeitorias realizadas, sendo o remanescente coberto através de pagamentos mensais até 20 anos e da aplicação de uma taxa de juro de 8%. Nos últimos dez anos, após as alterações introduzidas em 2010 no domínio do financiamento dos programas e da gestão dos investimentos, manteve-se a atribuição de talhões apenas no Picoco, em Boane. Contudo, passou a ser exigida capacidade de endividamento, impedindo o acesso a uma parte significativa da população, sem conta bancária, nem contrato de trabalho, por exemplo. Em contrapartida, o projeto Renascer lançado em 2019 dissemina o conceito de habitação digna e acessível, dirigindo-se aos que ganham entre um e cinco salários mínimos. A criação de uma linha de crédito com uma taxa de juro de 0% para aceder a uma habitação evolutiva abriria o leque de beneficiários, mas a exigência de talhão próprio com título de direito de uso e aproveitamento da terra pode torná-la, uma vez mais, inacessível para muitos. De acordo com a lógica de mercado dominante, o acesso à terra e a um título, sobretudo nos meios urbanos, é cada vez mais restrito e condicionado.

²⁶ De acordo com informação disponível em: <https://www.ffh.gov.mz/noticias-eventos/implementacao-do-projecto-renascer> (acesso realizado em Março de 2020).

²⁷ Disponível em: <http://bit.ly/formularioFFH> (acesso realizado em Março de 2020).

Face à incapacidade técnica e financeira para suprir o défice habitacional, mas também à orientação política seguida nas últimas décadas, Moçambique enfrenta hoje vários desafios ao nível do acesso a uma habitação condigna, nomeadamente ao nível da Área Metropolitana de Maputo, sobre a qual se centrou a análise. Mesmo concentrando aí uma parte substancial das intervenções desencadeadas com o apoio do FFH, a resposta habitacional dirigida aos grupos de menores recursos revelou-se insignificante, não representando a sua principal linha de atuação, como revela a distribuição dos investimentos realizados e as condições de acesso exigidas. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística²⁸, até 2030 estima-se que o número de habitantes da província de Maputo aumente cerca de 37% e, até 2050, 62%, comparativamente com os dados do Censo de 2017. Face a este contínuo processo de urbanização, as iniciativas do FFH reiteram, em 2010, um alinhamento com as necessidades e expectativas de uma pretensa classe média, com comprovada capacidade de endividamento, beneficiando igualmente o setor empresarial e a banca, que passam a beneficiar diretamente de recursos e apoios estatais. Tudo indica que este aumento demográfico continue a refletir-se na densificação das margens urbanas, através da subdivisão de talhões e do aumento da área construída, quer em extensão, quer em altura, bem como na expansão das áreas mais periféricas, consumindo reminiscências da vida rural de outrora (Beja e Jorge, 2019).

A densificação e expansão do espaço urbano trazem consigo desafios acrescidos, não só do ponto de vista do acesso à terra e à habitação, requerendo o emprego de materiais, técnicas e tecnologias construtivas mais acessíveis e sustentáveis, mas também do acesso a infraestruturas básicas, nomeadamente água, eletricidade e saneamento, equipamentos e transportes. Neste sentido, o acesso a uma habitação condigna implicará sempre a coordenação intersectorial de um vasto leque de agentes e instituições (públicos, privados e do terceiro setor), que, desde o início da criação do FFH, se tem revelado difícil de alcançar ou manter. Simultaneamente, implicará um trabalho de continuidade e proximidade com as comunidades locais, de forma a aferir as reais necessidades, capacidades e expectativas dos beneficiários de intervenções ou programas de promoção habitacional, principalmente no caso dos grupos de menores recursos. Se a problemática habitacional se limitar à relação entre a oferta e a procura, seguindo a lógica de mercado dominante, grande parte da população urbana continuará impossibilitada de aceder nas próximas décadas a uma habitação condigna.

A garantia do direito à habitação, consagrado na Constituição da República de Moçambique (artigo 91), implicará assim uma mudança de paradigma e uma inversão dos investimentos realizados ao nível do FFH. Face ao atual contexto e à experiência do passado, destacam-se três níveis de atuação considerados prioritários e cumulativos: a promoção de habitação e, principalmente, de solo urbanizável aos grupos de menores recursos, exigindo-se contrapartidas dos negócios e projetos imobiliários realizados; a criação de novas centralidades que garantam espaços e serviços coletivos de qualidade, nomeadamente transportes, equipamentos e áreas permeáveis de recreação e lazer, contrariando a periferização e segregação da pobreza; e a promoção e disseminação de materiais, técnicas e tecnologias construtivas sustentáveis e acessíveis, capazes de garantir maior qualidade construtiva e durabilidade face a possíveis futuros eventos climáticos extremos, como ciclones ou temporais. A quem cabe essa responsabilidade? Parafraçando Forjaz, “a toda a sociedade”, que, ao estar esclarecida, deve exigir o cumprimento dos seus direitos (2018: 144).

Referências bibliográficas

Beja, A., Jorge, S. (2019) “Uma paisagem em mutação: o caso do Bairro dos Pescadores em Maputo, Moçambique”, *Finisterra*, LIV(112), pp. 145-162.

Cahen, M. (1987) *Mozambique, lá révolution implosée : études sur 12 ans d'indépendance (1975-1987)*, Paris: L'Harmattan.

²⁸ Dados disponíveis em: <http://www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/projeccoes-da-populacao-2017-2050/maputo-provincia.xls/view> (acesso realizado em Março de 2020).

Carrilho, J., Lage, L. (2009) “Desafios no domínio da habitação”, in L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique, 2010*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, pp. 319-322.

Castel-Branco, C. (2011) “Dependência da ajuda externa, acumulação e *ownership* contribuição para um debate de economia política”, in L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, A. Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique, 2010*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, pp. 401-466.

Eys, T. (2002) “Solidariedade com os pobres ou comércio no mercado de desenvolvimento? As organizações não governamentais em Moçambique”, *Lusotopie*, pp. 145-159.

Fauré, Y. (2012) “Angola e Moçambique: de uma descentralização prometida a uma descentralização tímida”, in Y. Fauré, C. Rodrigues (orgs.), *Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique: Processos, Terrenos e Atores*. Coimbra: Almedina, pp. 295-354.

Forjaz, J. (2018) *Pensar Arquitetura*, Casal de Cambra/Maputo: Caleidoscópio/Kapicua.

Geffray, C. (1991) *A causa das armas: antropologia da guerra contemporânea em Moçambique*. Porto: Edições Afrontamento.

Instituto Nacional de Estatística (INE) (2019) IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos Moçambique, Maputo: Instituto Nacional de Estatística.

Jenkins, P. (1998) National and International shelter policy initiatives in Mozambique: housing the urban poor at the periphery, Tese de doutoramento em Planning and Housing. Edimburgo: School of Planning & Housing Edinburgh College of Art, Heriot-Watt University.

Jenkins, P. (2000) “Urban management, urban poverty and urban governance: planning and land management in Maputo”, *Environment and Urbanization*, 12(1), pp. 137-152.

Jenkins, P. (2001) *Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo, Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano*, Edimburgo/Maputo: Centre for Environment & Human Settlements, Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat, da Faculdade de Arquitetura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane.

Jorge, S. (2016) “A lei e sua exceção: o caso dos bairros pericentrais autoproduzidos de Maputo”, *Direito da Cidade*, 5(8), pp. 1543-83.

Jorge, S. (2017) Lugares interditos: os bairros pericentrais autoproduzidos de Maputo, Tese de Doutoramento em Urbanismo. Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.

Jorge, S. (2019) “Prohibited Places: the pericentral self-produced neighbourhoods of Maputo in the neoliberal context”, in E. Leary-Owhin, P. McCarthy (eds.) *The Routledge handbook of Henri Lefebvre, the city and urban society*, Londres/Nova Iorque: Routledge, pp. 99-107.

Jorge, S. (2020) “The financialization process of land and housing in the Mozambican capital: The case of pericentral self-produced spaces”, *Housing Policy Debate: Financialization of Home in the Global South*, 30.

Lachartre, B. (2000) *Enjeux urbains au Mozambique. De Lourenço Marques à Maputo*, Paris: Karthala.

Lopes, C., Amado, F., Muanamoha, R. (2007) “Dinâmicas populacionais em Luanda e Maputo”, in J. Oppenheimer, I. Raposo (coords.) *Subúrbios de Luanda e Maputo*. Lisboa: Edições Colibri.

Mazembe, A. (2006) *GUHARLM, Experiência de gestão de terras metropolitanas no Grande Maputo no período anterior à Independência Nacional*, Maputo: Estudo para o Programa de Apoio à Estratégia de Gestão Ambiental para a Área da Grande Maputo, Moçambique.

Mazzolini, A. (2016) “The Rising “Floating Class” in Sub-Saharan Africa and Its Impact on Local Governance: Insights from Mozambique”, in C. Silva (ed.) *Governing Urban Africa*, Londres: Palgrave, pp. 213-246.

Melo, V., Jenkins, P. (2019) “Between normative product-oriented and alternative process-oriented urban planning praxis: how can these jointly impact on the rapid development of metropolitan Maputo, Mozambique?”, *International Planning Studies*, pp. 1-19.

Melo, V. (2015) A produção recente de periferias urbanas africanas. Discursos, práticas e configuração espacial: Maputo versus Luanda e Joanesburgo, Tese de doutoramento em Urbanismo. Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.

Oppenheimer, J., Raposo, I. (2002) A cooperação direcionada para os grupos vulneráveis no contexto da concentração urbana acelerada, 1. A pobreza em Maputo, Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Raposo, I. (2007) “Instrumentos e práticas de planeamento e gestão dos bairros peri-urbanos de Luanda e Maputo”, in J. Oppenheimer, I. Raposo (coords.) *Subúrbios de Luanda e Maputo*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 219-246.

Raposo, I., Ribeiro, M. (2007) “As ONG, um novo actor do desenvolvimento urbano em Luanda e Maputo”, in J. Oppenheimer, I. Raposo (coords.) *Subúrbios de Luanda e Maputo*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 175-218.

Raposo, I., Salvador, C. (2007) “Há diferença: ali é cidade, aqui é subúrbio: urbanidade dos bairros, tipos e estratégias de habitação em Luanda e Maputo”, in J. Oppenheimer, I. Raposo (coords.) *Subúrbios de Luanda e Maputo*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 105-138.

Ribeiro, M., Cunha, N. (2001) “Efeitos Urbanos das ONGs. As experiências da gestão urbana e do microcrédito em Maputo”, *Cadernos de Estudos Africanos*, pp. 85-97.

Serra, C. (2013) “Transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra em Moçambique”, in C. Serra, J. Carrilho (coords.) *Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique*, Maputo: Escolar Editora, pp. 51-73.

Tique, J. (2007) Habitação e meio ambiente. Critérios operativos e instrumentos metodológicos para o planeamento de empreendimentos habitacionais de interesse social (Estudos de caso do Fundo de Fomento à Habitação), Tese de doutoramento em Tecnologia energética e ambiental per lo sviluppo, Roma: Università degli Studi di Roma La Sapienza.

Vivet, J. (2012) *Déplacés de guerre dans la ville : La citadinisation des deslocados à Maputo (Mozambique)*, Paris: Karthala.

Water and Sanitation Program-Africa Region (WSP-AF), *Programa Nacional de Saneamento em Moçambique: pioneiro no Saneamento Suburbano*, Nairobi: WSP-AF, World Bank,

World Bank Group (2016) *Accelerating Poverty Reduction in Mozambique: Challenges and Opportunities*, Washington: World Bank.