

O DESAFIO DA GENTRIFICAÇÃO NA CIDADE DE MAPUTO

REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA HABITACIONAL, A POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO E A EXCLUSÃO SOCIAL

Michael Godet Sambo

INTRODUÇÃO

O acesso à habitação condigna é uma necessidade com a qual a população de Maputo se depara desde os primeiros anos após a independência nacional em Junho de 1975. Com a ocupação arbitrária das casas deixadas pelo colono e a subsequente nacionalização e regulamentação da ocupação, em 1977 já se registava um excesso da procura por casas (Forjaz, 1984), facto que foi agudizado pelo deflagrar da guerra civil (1987-1992). Esta guerra acelerou significativamente o êxodo rural e sobretudo a emigração para a cidade capital, aumentando a pressão sobre a oferta de imóveis, o que resultou na concentração de famílias em espaços relativamente pequenos e consequente sobrelotação de alguns edifícios residenciais, bem como no despontar de construções anárquicas sobre os prédios residenciais (*vide* Barros, Chivangue & Samagaio, 2013; Allen & Johnsen, 2008). Com o Acordo Geral de Paz (AGP), em Outubro de 1992, e a transição do sistema económico socialista para o sistema de economia de mercado aliados à estabilidade «sociopolítica» e económica, verificou-se um elevado crescimento de investimentos aprovados pelo Centro de Promoção de Investimentos (CPI), entre outros, na área de construção em Maputo. Como resultado, tem-se verificado, nos últimos anos, a gentrificação de alguns bairros periféricos da cidade de Maputo.

A gentrificação no contexto de Maputo alinha-se à definição de R. Glass (1964, *apud* Smith, 2002: 438), que refere a ocupação e transformação paulatina dos bairros pobres de classes trabalhadoras por pessoas de classe média alta, que os transformam em bairros e residências modernos e caros (*vide* Smith, 2002: 438). O fenómeno de gentrificação, que em Maputo tende a acompanhar o crescimento económico do País, caracteriza-se principalmente pela emergência de novos e modernos edifícios nas zonas centrais e adjacentes à cidade. Mesmo assim, a cidade ainda mantém a sua estrutura dual, que data do período colonial. A caracterização dual da capital reside no facto de no seu centro existirem edifícios relativamente modernos com prédios altos e luxuosos, e à volta bairros e subúrbios de construções precárias,

com altos níveis de informalidade, falta ou elevada ineficiência na provisão dos serviços básicos (*vide* Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 82; Carrilho & Lage, 2010). Esta dualidade permeia uma série de novas construções, dando lugar a modernos edifícios nas regiões centrais da cidade e a uma gradual transformação de alguns bairros outrora pobres, dos arredores, em novos e luxuosos bairros (Barros, Chivangue & Samagaio, 2013). A título de exemplo, os bairros do Triunfo e Sommershield 2 ilustram essas transformações, que se designam «gentrificação». Contudo, é importante não esquecer que este processo tem contribuído para o aumento das desigualdades sociais, uma vez que se observa uma grande pressão das elites sobre os outros grupos sociais menos favorecidos no processo de acesso aos espaços para construção. Por outro lado, embora a gentrificação valorize os bairros outrora pobres como uma expressão de desenvolvimento, também tem o efeito de agudizar a exclusão social dos respectivos residentes, visto que estes tendem a realocar as suas residências em zonas cada vez mais distantes do centro da cidade.

É no âmbito destas dinâmicas urbanas, caracterizadas pela exclusão no acesso à habitação, que se torna relevante analisar o sistema habitacional moçambicano e a política social de habitação, uma vez que o fenómeno de gentrificação tende a aumentar significativamente. Embora este processo seja uma resposta capitalista ao problema de escassez de habitação, também constitui um problema social habitacional para as camadas menos favorecidas, pois os novos edifícios que emergem nos arredores da cidade tendem a excluir a maioria da população, restringida pelos baixos salários incapazes de fazer face às elevadas rendas e preços para o seu usufruto. Ademais, a existência de uma política social de habitação, bem como o seu funcionamento em Maputo, aparenta ser questionável, o que importa analisar no âmbito da sua relação com aquelas dinâmicas de gentrificação e exclusão social. Na mesma lógica das transformações urbanas, importa explorar a relação entre o sistema de habitação em Moçambique e a marginalização social.

Este artigo insere-se nas discussões sobre o Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019, uma vez que a habitação é referida, nos pontos introdutórios 1 e 7, como um dos principais desafios e prioridades para o desenvolvimento socioeconómico do País e consta como o objectivo estratégico número três (Governo de Moçambique, 2015). O artigo argumenta que a complexidade e onerosidade do actual sistema de habitação e a ambiguidade da política de habitação contribuem positivamente e de forma indirecta para a gentrificação e, consequentemente, para a exclusão e marginalização social das famílias de baixo rendimento. O que, por sua vez, afecta negativamente o desenvolvimento do capital humano moçambicano. Neste contexto, para além desta (i) introdução, o artigo faz um (ii) mapeamento do sistema de habitação e da política social de habitação em Moçambique, com particular foco em Maputo, seguido de (iii) uma análise social do sistema e da política de habitação, culminando com (iv) conclusões e desafios.

MAPEAMENTO DO SISTEMA DE HABITAÇÃO E DA POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, COM PARTICULAR FOCO EM MAPUTO

Esta parte concentra-se na identificação do que já existe e da respectiva forma de funcionamento, sem se escusar a análises preliminares. Nesta óptica, segue-se uma breve contextualização histórica do sector da habitação em Maputo, que consta do mapeamento do sistema e da política habitacionais, dos seus actores e da forma de funcionamento.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO SECTOR DA HABITAÇÃO EM MAPUTO

A estrutura dual de Maputo tem a sua génese no período colonial. Foi concebida para manter a população trabalhadora negra em casas com condições precárias à volta da cidade alta, habitada por estrangeiros não africanos (*vide* Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 73). Com a independência em 1975, os colonos começaram a abandonar o País, o que criou espaço para uma ocupação, pelos moçambicanos, dos edifícios deixados vazios. Posteriormente, em 1977, o Estado nacionalizou a terra e os edifícios, decisão que foi tomada no 3.º Congresso da Frelimo. De acordo com Forjaz (1984), este congresso definiu a primeira política habitacional através da qual os indivíduos seriam responsáveis por construir as suas próprias casas, pois o Estado enfrentava uma escassez generalizada de recursos para fornecer habitação aos cidadãos. Deste modo, a responsabilidade do Estado seria definir estratégias, elaborar e controlar a implementação de planos de urbanização, executar projectos, principalmente de abastecimento de água e drenagem¹ (Forjaz, 1984: 67-68).

Até cerca de 1977, a demanda por habitação no centro da cidade já excedia a oferta, sendo que em 1983 o excesso era vinte vezes maior do que a oferta disponível (Forjaz, 1984: 68). Esta situação foi agravada pela migração do campo para a cidade, que por sua vez foi acelerada pela guerra civil entre a Frelimo e a Renamo. Consequentemente, surgiram circunstâncias habitacionais dramáticas, em que três ou quatro famílias tinham de partilhar uma área menor a 15 metros quadrados em bairros nos arredores da cidade (*vide* Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 79-80). Mais tarde, após a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE), em 1987, que assinalou a transição do sistema socialista para o sistema económico capitalista, iniciou-se uma onda de privatizações, incluindo de edifícios residenciais. É no âmbito destas transformações que a Administração do Parque Imobiliário do Estado (APIE) foi dissolvido, dando lugar a construções anárquicas no topo de prédios habitacionais, principalmente para fins de arrendamento (Barros, Chivangue & Samagaio, 2013; Allen & Johnsen, 2008). Após a APIE, foi criado o Fundo de Desenvolvimento da Habitação Própria, ao abrigo do Decreto 37/87, de 23 de Dezembro. Posteriormente, em 1995, foi substituído pelo Fundo de Fomento

¹ O número total de candidatos para ocupação de casas em 1983 era de 29 369 para apenas 1020 casas disponíveis e distribuídas para arrendamento durante o período de escassez em referência (Forjaz, 1984: 71).

à Habitação (FFH), como a instituição-chave para levar a cabo projectos de habitação social, continuando actualmente com este mandato.

O SISTEMA HABITACIONAL E A POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO

A política social de habitação insere-se no sistema nacional de habitação, que, embora seja um conceito impreciso, permite que se faça uma referência ao aparato completo de inter-relações entre todos os intervenientes individuais ou corporativos, edifícios residenciais e instituições envolvidas na produção, no consumo e na regulamentação da habitação (Hoekstra, 2010: 1). Por sua vez, a política social de habitação também é, *per se*, complexo de definir. Porém, para simplificar, refira-se primeiro que: (i) a política que aqui se refere não é a partidária ou a chamada «arte de governar», que é conhecida como *politics*, em inglês, mas sim a *policy*, que, de acordo com Titmuss (1974), se refere ao conjunto de princípios que governam as acções práticas orientadas para a mudança de uma certa realidade. Este termo é normalmente usado pelo Governo e orientado para a acção ou resolução de algum problema em concreto (Titmuss, 1974: 138). Segundo, (ii) o termo social é comumente usado para se distanciar das definições do homem como ser puro e unicamente económico, ou seja, visa mecanismos de resposta às necessidades de homens e mulheres e mecanismos alternativos aos económicos (*vide* Titmuss, 1974: 139-140). Aqui enfatizam-se os conceitos de solidariedade, altruísmo social, justiça social e igualdade, etc., que visam a humanização e o garante do mínimo básico para todos. É nesse contexto que se surge o termo política social de habitação para se referir ao conjunto de princípios governamentais que regem acções claras com vista a solucionar o problema de escassez de habitação, assegurando que os menos favorecidos e pessoas com baixo rendimento acedam a condições mínimas de habitabilidade, mesmo não podendo, por si só, pagar por elas.

Embora haja relatos de aprovação da política e da estratégia habitacionais que convergem com a política social de habitação de Moçambique, a sua existência continua encoberta. Pois, apesar do anúncio público da sua aprovação em 8 de Maio de 2011 na 7.^a sessão ordinária do Conselho de Ministros (Secretariado do Conselho de Ministros, 2011), não há indicações de que tal política tenha sido divulgada ao público. Este facto tende a ser controverso, pois, por um lado, foi divulgada a sua aprovação, mas, por outro, parece não ter sido publicada, o que coloca incerteza sobre a existência ou não de uma política social de habitação em vigor no País. Mesmo assim, alguns documentos oficiais e não oficiais do Governo, que precedem aquela data, fazem referência a essa política (*vide*, por exemplo, Governo de Moçambique, 2006: 99; Comité de Conselheiros, 2003: 58, 110, 130; Guilande & Cumbe, 2001). Ou seja, tudo indica que existe uma política social habitacional, porém, exclusiva do Governo, dado que aparenta não ter sido publicada. A não publicação da política de habitação está na base da controvérsia quanto à sua existência, levando alguns investigadores a afirmar que não existe

(Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 81-82; Allen & Johnsen, 2008: 9). Todavia, importa analisar essa política, visto que é oficialmente aceite.

Entretanto, importa acrescentar que a principal instituição criada para a implementação da política social de habitação, isto é, o Fundo de Fomento de Habitação, foi criada e aditada antes da aprovação da respectiva política. Na essência, o FFH foi criado em 1995 em substituição do Fundo para o Desenvolvimento Habitacional, pelo Decreto N.º 24/95, de 6 de Julho (Governo de Moçambique, 1995; *vide* também Guilande & Cumbe, 2001), e aditado em 2010 pelo Decreto N.º 65/2010, de 31 de Dezembro (Governo de Moçambique, 2010), ou seja, antes da aprovação da respectiva política. Contudo, “é” desde a sua criação que o FFH tem estado a funcionar. Adicionalmente, o documento publicamente disponível como política social de habitação tanto aparenta ser um rascunho, como simplesmente uma apresentação pelo director nacional de Habitação e Urbanismo, Zefanias Chitsungo, antes da sua aprovação, em 9 de Setembro de 2009. Este é o único documento de política habitacional disponível no *site* da instituição e foi apresentado tanto na conferência anual da União Africana para o Financiamento da Habitação como na respectiva reunião geral, decorridas em Maputo. Não obstante todos estes constrangimentos, o mesmo documento será usado para o mapeamento do sistema habitacional de Moçambique, com o suporte de outros documentos e contributos relevantes.

Para além de a política habitacional enfrentar todas estas controvérsias existenciais, o sistema habitacional é, por sua vez, relativamente complexo no que diz respeito ao processo de acesso à habitação. O seu grau de complexidade varia de acordo com as formas de acesso à habitação existentes. O acesso formal consiste em quatro formas distintas, nomeadamente arrendamento, construção individual, aquisição e por herança. De entre estas, interessa-nos o processo de construção individual e a aquisição, por serem as mais comumente usadas e que garantem a propriedade do imóvel e, assim, a estabilidade social do cidadão. Por sua vez, a aquisição e a construção por vias de companhias especializadas ou empreiteiros na cidade e província de Maputo são inacessíveis ao indivíduos com médio ou baixo rendimento, embora relativamente mais fáceis. A facilidade consiste no facto de os processos de acesso à habitação serem, em grande medida, absorvidos por um intermediário, o que de certo modo contribui para o seu encarecimento.

Já o processo de autoconstrução acessível ao indivíduo de médio e baixo rendimento implica que o interessado procure toda a assistência legal e técnica individualmente, através dos meios de mercado. Em termos legais, o indivíduo deve primeiro ter o Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT) ou uma declaração passada pela administração distrital, seguida de uma licença de construção, que depende da prova de disponibilidade de terra e da aprovação do projecto de construção. Estes processos ocorrem em duas instituições públicas diferentes e levam muito tempo (Comité de Conselheiros, 2003: 59; Barros, Chivangue &

Samagaio, 2013). Acrescente-se que o indivíduo procura construtores informais, por serem relativamente mais acessíveis, e ainda os serviços de um engenheiro devidamente licenciado para supervisionar o processo de construção. Não obstante, a lei moçambicana preconiza outra forma de adquirir casa para habitação, se considerado o Artigo 106.º da Constituição da República, que rege a habitação como um direito em Moçambique (República de Moçambique, 2004: Artigo 106.º). Logo, vinculando a existência e o funcionamento de uma política social de provisão de habitação.

INTERVENIENTES DO SISTEMA E POLÍTICA DE HABITAÇÃO

A política social de habitação consiste em «proporcionar a cada família uma habitação adequada, contribuindo desta forma para o desenvolvimento e a redução da pobreza», visando «facilitar o acesso à habitação adequada conferindo dignidade a cada família através da coordenação dos diferentes segmentos da sociedade» (Anon, 2009). No entanto, no tocante ao processo de provisão da habitação estão envolvidas cerca de 15 instituições, entre elas ministérios, entidades municipais e instituições da sociedade civil que participam, directa ou indirectamente, no sistema. Estas instituições operam em três principais domínios, a saber: (i) gestão de terra, (ii) promoção de habitação, e (iii) provisão de infra-estruturas básicas (*ibid.*). Embora haja outras áreas mencionadas na política, estas são as que, directa ou indirectamente, têm um impacto significativo nas populações alvo desta política, por serem as áreas com que a população tem contacto.

No que respeita à provisão, as instituições públicas envolvidas também funcionam como entidades privadas ou semipúblicas que executam serviços de construção por vias de contrato. Por exemplo, o FFH funciona na base de contrato com o Governo – contrato-programa – para execução da respectiva política social de habitação. Adicionalmente, executa obras privadas por contrato de entidades não governamentais ou estatais, e também exerce um papel de fundo ao conceder empréstimos aos beneficiários, ou, alternativamente, funcionando como intermediário entre o beneficiário e o banco, a fim de mobilizar empréstimos. De uma forma geral, o FFH aparenta estar numa situação de conflito de interesses, pois sendo do Estado e ao serviço do Estado, presta serviços remunerados ao mesmo Estado, bem como aos privados, por mecanismos de mercado. Como se não bastasse, na prossecução de objectivos ligados à visão de sua criação, o FFH aparenta ser uma instituição isenta de fiscalização.

Ademais, parece não haver organizações da sociedade civil (OSC) envolvidas em monitoria e advocacia na área habitacional. A única OSC identificada na área de habitação em Moçambique é a Habitat for Humanity International (HFHI) e actuava em provisão de habitação e crédito habitacional, em vez de na área da advocacia (Allen & Johnsen, 2008). Finalmente, as famílias preenchem o lado receptor, como prevê a visão da política habitacional atrás mencionada.

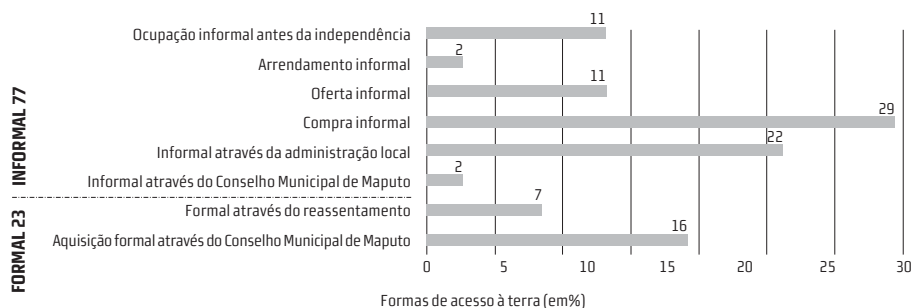
A seguir destacam-se as instituições envolvidas no lado da provisão e as respectivas áreas de trabalho, dando maior atenção às mais relevantes, de acordo com o seu papel e as respectivas influências no sistema.

(i) Gestão Territorial

No que toca à gestão de terras para habitação em Moçambique, são várias as instituições envolvidas, entre elas: governamentais, municipais e comunitárias. As instituições governamentais responsáveis pela gestão de terras para habitação são o Ministério de Agricultura (Minag), a Direcção Nacional de Plano e Ordenamento Territorial (Dinapot), o Ministério de Coordenação da Acção Ambiental (Micoa) (Anon, 2009). Para além destas, a política habitacional reconhece nesta categoria outras instituições, como, por exemplo: municípios, administração local, líderes comunitários, secretários de bairros, bem como a sociedade civil (*ibid.*). Conjuntamente, estas instituições asseguram o objectivo estratégico de gestão de terras constante na política habitacional, que consiste em «garantir o acesso e assegurar a posse de terras infra-estruturadas» (*ibid.*). É racional e óbvio que na gestão de terras para habitação estejam envolvidas instituições governamentais, dado que a Constituição da República, Artigo 109.º, N.º 1 e 2, refere que «a terra é propriedade do Estado», pelo que «não pode ser vendida, (...) ou alienada (...)» (República de Moçambique, 2004), o que implica que as pessoas apenas podem adquirir título de uso e aproveitamento da terra através das instituições governamentais.

No entanto, o processo para a aquisição do DUAT nas zonas urbanas envolve tanto processos formais quanto informais, em que, no formal, apenas algumas instituições são consultadas. Uma vez que a terra pertence ao Estado e as pessoas apenas gozam do direito de ocupação, quer por direito consuetudinário quer por formalização (DUAT), os que a adquirem pela primeira vez a um ocupante fazem-no, regra geral, por compra informal ao respectivo ocupante. Em geral, tal ocupante não possui um DUAT, no entanto é considerado o legítimo proprietário. Após a «compra» informal, embora oficialmente em Moçambique «a terra não se vende nem se compra», o comprador inicia um processo de formalização com as autoridades locais (secretários do bairro, líderes comunitários e chefe do círculo), até chegar às autoridades municipais ou à administração do distrito, que lhe conferem o título de uso, seja o DUAT seja uma declaração. Neste caso, o Minag e o Dinapot operam ao nível do planeamento territorial, aprovando apenas projectos que exigem talhões relativamente grandes com vista à realização de projectos de investimento. Porém, dada a complexidade e os custos envolvidos no processo de formalização (*vide* Banco Mundial, 2009: 179), grande parte da população tende a adquirir a terra informalmente e a construir a sua habitação sem formalizar a sua ocupação (*vide* Figura 1).

FIGURA 1. FORMAS DE ACESSO À TERRA NOS BAIRROS DOS ARREDORES DE MAPUTO E MATOLA



Fonte: Banco Mundial (2009).

A Figura 1 mostra que o acesso à terra até em 2002 foi principalmente feito por mecanismos informais. Mais concretamente, o acesso por via informal constituía 77%, contra os 23% identificados como tendo acedido formalmente à terra, segundo o relatório de consultoria publicado no site do município de Maputo (Banco Mundial, 2009). Além do mais, nota-se que a compra informal dominou os mecanismos de acesso informal, seguido do acesso informal através das administrações locais. Embora não haja dados correntes sobre estas formas de acesso à terra, o mais provável é que as aquisições informais tenham continuado a ser as dominantes, por serem a forma mais acessível de a população com baixo rendimento aceder à terra. Consequentemente, pode pensar-se que o acesso à terra em Maputo continua a ser feito, maioritariamente, de forma informal, apesar dos crescentes esforços das entidades municipais em controlar os novos acessos.

(ii) Promoção da habitação

O principal objectivo da promoção da habitação é garantir à população o acesso à habitação adequada. As principais instituições envolvidas são: Ministério da Administração Estatal (MAE), Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), Ministério da Indústria e Comércio (MIC), Ministério do Trabalho (MITRAB), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), municípios e administração distrital, instituições de ensino técnico, universidades, sector privado e os órgãos de comunicação social (Anon, 2009). Não obstante todas estas instituições, as que lidam com as famílias no dia-a-dia são, principalmente, os conselhos municipais e as administrações distritais, que têm o mandato de aprovar os projectos de construção de moradias unifamiliares e de emitir as respectivas licenças de construção, após verificarem que tudo está conforme o regulamento (GIZ, 2008). Após a emissão da licença pelas autoridades competentes, o processo de construção é inspeccionado até ao fim. Finda a construção, o indivíduo deve submeter um pedido de licença de utilização, a ser

emitida pela mesma entidade que passa a licença de construção (*ibid.*). Para além destes procedimentos, a autoconstrução formal de habitação exige que o indivíduo que constrói tenha de recorrer aos serviços de um engenheiro formalmente autorizado pelo MOPH e devidamente registado no conselho municipal, para desenvolver o seu trabalho no respectivo município (*vide* GIZ, 2008). Entretanto, nem todos têm a capacidade de seguir estes procedimentos, incluindo a financeira, para construir habitação própria.

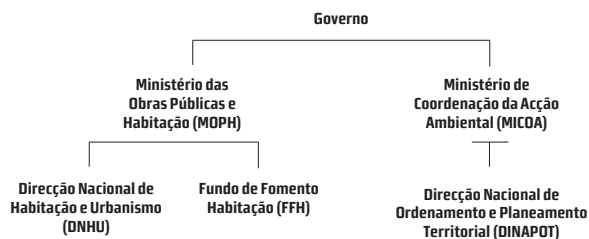
Em relação às pessoas que não conseguem, *per se*, aceder a uma habitação condigna, o Estado prevê a provisão de habitação, conforme o direito à habitação plasmado na Constituição, enquadrado na política de provisão. A instituição responsável pela implementação da política social é o Fundo de Fomento Habitação. No entanto, esta não é directamente mencionada no documento de política e estratégia habitacional apresentada por Chitsungo em 2009, embora conste na sua respectiva apresentação. O FFH é uma instituição pública legalmente reconhecida com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Opera na base de contratos-programas estabelecidos com o Governo e financiados pelo Ministério das Finanças. Ademais, o FFH, como uma instituição pública, enquadra-se no MOPH, mas tem autonomia e a responsabilidade de providenciar apoio financeiro a programas habitacionais orientados, especialmente, para as pessoas economicamente activas, porém sem possibilidade de autofinanciamento ou de acesso ao crédito bancário para construção das suas habitações.

Na realidade, o FFH vai além do seu mandato oficial, pois define projectos, subcontrata e supervisiona a construção e distribui as respectivas casas, num processo monopolizado de selecção dos respectivos beneficiários. As casas, por sua vez, são vendidas a créditos altamente subsidiados pelo Estado. Outra instituição com especial relevância no seio do MOPH é a Direcção Nacional de Habitação e Urbanismo, que é responsável pela promoção e definição de políticas e estratégias que permitam a melhoria das condições de habitação (*vide* Figura 2; Anon, 2009; Gil, 2000: 9).

De acordo com o documento do Governo intitulado «*Follow-Up of the Habitat Agenda*», por Gil (2000: 9), os grupos alvo da política de provisão de habitação são três, nomeadamente: (a) *pessoas com baixo rendimento*, (b) *trabalhadores qualificados*, e (c) *jovens recém-casados*. Por outro lado, o documento de política habitacional assume como um dos seus princípios a «habitação adequada como um direito e vector de inclusão social como o estabelecido pela Constituição da República e a Declaração Universal dos Direitos Humanos» (Anon, 2009). No entanto, no processo de candidatura dos interessados, é pedida uma infinidade de dados, quer ao marido quer à esposa, para aferir a sua posição social ou o seu estado, entre aquelas categorias prioritárias. Entre eles, uma cópia do Bilhete de Identidade (BI), preenchimento de formulários com os dados do BI e outros detalhes (como, por exemplo, estado civil: regime de casamento, número de dependentes; profissão: local de trabalho, salário que aufera, banco através do qual recebe o salário, regime do contrato laboral, especificação de outras fontes de rendimento, etc.). Após todos os dados serem colhidos, o FFH prossegue com a avaliação e a pré-selecção dos candi-

dados para entrevista. Finalmente, os candidatos pré-seleccionados são chamados, e os que forem seleccionados têm de formalizar o contrato de compra e venda (*vide*, FFH, 2013).

FIGURA 2. QUADRO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E ENQUADRAMENTO DO FFH



Fonte: Anon (2009).

(iii) Provisão de infra-estruturas básicas

No domínio da provisão de infra-estruturas básicas, o objectivo é o de «assegurar a provisão mínima», isto é, a provisão de água, energia, saneamento básico, educação, saúde, segurança e vias de acesso, «em todas zonas residenciais» (Anon, 2009; Governo de Moçambique, 2006: 85, 97). São responsáveis neste domínio, no que concerne ao planeamento, à coordenação e à supervisão dos processos de provisão, as seguintes instituições: Ministério da Administração Estatal (MAE), Micoa, MOPH, Ministério da Saúde (Misau), Ministério da Educação (Mined), Ministério do Interior (Mint), MPD, municípios e administrações locais (*ibid.*). No entanto, o fornecimento destes serviços básicos não é feito de forma linear e uniforme nas diferentes zonas urbanas e periurbanas.

UMA ANÁLISE SOCIAL DO SISTEMA E DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Primeiro, é importante considerar que o documento da política e estratégia de habitação não distingue o sistema habitacional e o seu funcionamento normal, da respectiva política social de habitação. Entretanto, o documento descreve os vários intervenientes, os respectivos campos de acção e os aspectos ligados à habitação e à criação de condições de habitabilidade. No entanto, a apresentação em PowerPoint do mesmo documento menciona que o FFH se ocupa da execução da política de provisão ao atribuir a este a responsabilidade de promover moradias condignas e de baixo custo. Assim sendo, fica claro que o FFH é a instituição do Estado criada com vista à materialização da política social de provisão de habitação, sobretudo considerando o âmbito da sua criação (*vide* Lei N.º 24/95, de 16 de Junho) e aditamento (*vide* Decreto N.º 65/2010, de 31 de Dezembro, Artigo 1.º, ponto 1.f).

Segundo, considere-se que o facto de a política de provisão da habitação em Moçambique permanecer ainda informal, visto que não foi oficialmente publicada, e é totalmente controlada, gerida, executada e supervisionada pela mesma instituição do Estado, o FFH, que por sua vez tem um alto grau de autonomia do Estado, o que a torna problemática. Por um lado, a política habitacional não pode ser directamente questionada ou usada com propósitos de advocacia, porque parece não existir legalmente. Por outro, a autonomia do FFH (*vide* Decreto N.º 65/2010, de 31 de Dezembro, Artigo 2.º, pontos 1, 2 e 3) e a ambiguidade da política protegem a instituição da obrigação de prestação de contas, bem como iliba o Estado de pressões a favor de uma política habitacional funcional. As possíveis pressões podem ser abafadas com a desculpa de haver uma entidade que cuida da política social de habitação, a qual, por sua vez, não necessita de prestar contas. Estas situações contribuem para práticas de corrupção e priorização por filiação partidária, como acusam Barros, Chivangue & Samagaio (2013: 79), que por sua vez agudizam o problema da marginalização das pessoas com baixo rendimento.

Terceiro, o sistema habitacional como um todo é bastante complexo na sua constituição à luz do descrito no respectivo documento de política e estratégia habitacional, o que o torna o Sistema bastante burocrático e confuso. No que diz respeito, por exemplo, à autoconstrução, independentemente dos processos administrativos para a obtenção de título de uso, existem outros actores e processos que fazem parte das primeiras fases da aquisição do respectivo espaço. Após a negociação com o ocupante primário, este deve passar uma declaração de cedência, que será testemunhada pelo secretário do bairro. Posteriormente, o documento tramitará para o chefe do círculo, que emitirá uma outra declaração que será apresentada à administração do distrito. Estes processos, embora onerosos, são informais, tanto que a administração, antes de proceder à devida formalização, faz uma consulta comunitária no terreno para confirmação de pertença do espaço ao respectivo indivíduo, o que por sua vez acarreta outros custos monetários e leva o seu tempo. Porém, a partir desta fase é que o processo formal se inicia, muitas vezes não obedecendo ao tempo regulamentado. Todos estes factores, como, por exemplo, custos elevados e arbitrários, elevada burocracia e complexidade para compreensão dos processos, contribuem significativamente para a informalidade da posse de terras, sobretudo no seio da população com baixo rendimento. Simultaneamente, as respectivas construções são informais.

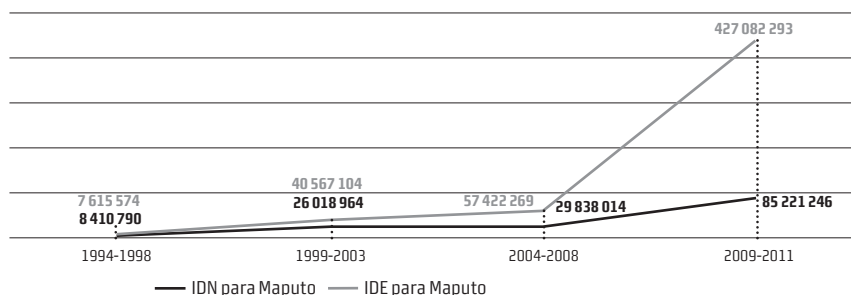
Em consequência desta informalidade na posse de terras e nas autoconstruções pelas famílias com baixo rendimento, o risco de perderem as suas residências, ainda que por mecanismos de mercado, é maior. Refira-se que este tipo de informalidade é característico nos bairros de expansão em Maputo, sendo logo, a priori, propensos a gentrificação no futuro. Porém, nos bairros circunvizinhos, já em gentrificação, o processo inicial de ocupação pelas vítimas deste fenómeno seguiu um processo similar (*vide*, Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 80), que hoje deu lugar ao seu afastamento das proximidades da zona

central da cidade. Certamente, pode-se entender que, para além da pobreza e do aliciamento com elevadas somas monetárias, o receio e o medo da sua presumível condição de ilegalidade joguem um papel importante na decisão de vender as residências, mudando-se para bairros mais longínquos. Este receio e medo, por sua vez, tanto reduziria o poder de negociação destas populações como seria uma das razões explicativas da gentrificação, que encontra a sua raiz na complexidade e onerosidade do sistema habitacional.

Quarto, apesar de a política e estratégia habitacional ter sido desenhada após o fenómeno da gentrificação se notabilizar, a sua concepção aparenta não ter considerado a dimensão do problema para a respectiva solução. Assim, o documento em nada menciona o problema da gentrificação ou mesmo da realocação e mobilidade das famílias. A título de exemplo, o bairro da Polana Caniço está em crescente transformação, sendo ocupado por famílias de posses e moradias luxuosas em comparação com as anteriores casas de caniço, que apelidaram o bairro. Outro exemplo mais gritante é o bairro do Triunfo, que se tornou um bairro luxuoso após terem sido retirados, gradualmente, os seus antigos moradores (vide, Barros, Chivangue & Samagaio, 2013: 80). Outros bairros um pouco mais distantes, como é o caso de Mahotas, Guava, etc., vão dando lugar a verdadeiras novas paisagens, à custa de novas ocupações e de afastamento dos anteriores residentes.

Entretanto a movimentação de pessoas e a gentrificação podem ser previsíveis ao olharmos para as tendências de investimento em projectos na área de construção para Maputo. Apesar dessa possibilidade, não há indicações da existência de uma estratégia com vista a minimizar os efeitos das referidas deslocações. Olhando para a tendência de investimento em construção apenas para Maputo, verifica-se um crescimento acumulado de novos projectos aprovados pelo Centro de Promoção de Investimento (CPI) ao longo dos quinquénios desde 1994. Especificamente, olha-se para as tendências tanto do Investimento Directo Estrangeiro (IDE) como do Investimento Directo Nacional (IDN) (*vide* Figura 3). Porém, o volume de investimento não significa apenas investimento em construção civil para fins habitacionais, ele reflecte-se também no uso de terras, e, portanto, na redução de espaços habitacionais. A título de exemplo, a Knight Frank, uma empresa internacional que opera em consultoria e venda de edifícios, revelou que em Maputo cerca 274 mil metros quadrados de espaço são actualmente ocupados por centros comerciais e circuitos comerciais (*vide* Knight Frank, 2016: 7). Isto corresponde a cerca de 609 terrenos convencionais de 450 metros quadrados, vulgo 15 por 30 metros, que nos bairros adjacentes à cidade são, regra geral, partilhados por mais de uma família. Tal estimativa não significa que todos os investimentos de género tenham resultado em movimentação de famílias. Porém, estes ou resultam na tal movimentação, quer por reassentamento das famílias afectadas, quer indemnização ou aquisição informal das suas moradias, ou ocupam espaços que podiam ter sido habitáveis.

FIGURA 3. ACUMULADO DOS INVESTIMENTOS APROVADOS PELO CPI POR QUINQUÉNIO (1994-2011), EM USD

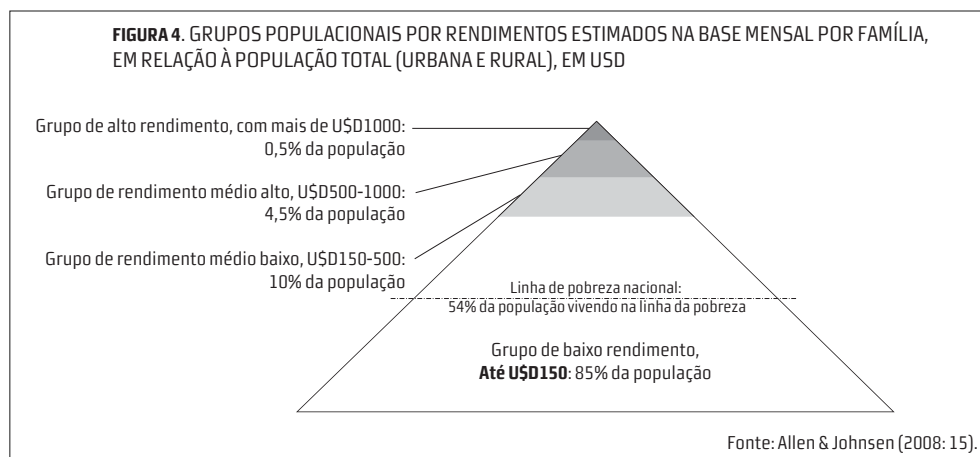


Tendo em conta que os subúrbios e bairros nas redondezas de Maputo são habitados por famílias de médio e baixo rendimento, que vendem a sua força de trabalho nas regiões centrais da cidade, pode depreender-se as consequências das respectivas deslocações para locais longínquos. Para além de muitas destas famílias já se terem desligado do trabalho agrícola, os espaços que passam a ocupar não dispõem de margens consideráveis para agricultura familiar que as sustente, e os meios de transporte interurbanos continuam a funcionar com limitações. Por conseguinte, a sua exclusão social agudiza-se. Se a maioria da população afectada pela gentrificação é constituída por pessoas com baixo rendimento, que sobrevivem do trabalho informal, doméstico e com salários mínimos no sector formal em áreas como segurança, guardas-nocturnos, polícias, varredores de rua, etc.² (*vide* Figura 4), implica que tenham também fraca capacidade financeira de contornar as dificuldades emergentes. Daí a possibilidade de perda dos seus empregos e de fontes alternativas de rendimento, a degradação das condições de acesso aos serviços básicos de saúde, educação, segurança, vias de acesso, iluminação e água potável. De salientar que estes aspectos são de particular importância para a formação de capital humano, em concordância com a segunda prioridade do PQG. Ou seja, a gentrificação, que é uma consequência do ineficiente sistema de habitação e da dúbia e ineficaz política social de habitação, pode resultar em marginalização e pauperização das famílias com baixo rendimento.

Adicionalmente, como foi descrito por Bagchi (2000) na sua revisão do trabalho de Amartya Sen *Capability Approach*, «a falta de habitação [condigna], a fome e ausência do bem mais precioso – o respeito» – caberiam todos na análise de Sen sobre a privação das capacidades (Bagchi, 2000: 4412). Deste modo, a venda das casas apenas resolve, temporariamente, as suas situações de carência, que mais tarde se tornam piores, tanto pelas difíceis condições de transporte como

² Estas são algumas características constatadas durante uma pesquisa de campo anterior incluindo entrevistas a residentes daqueles bairros. O referido trabalho de terreno decorreu no período entre Setembro e Novembro de 2013.

pelos respectivos custos explícitos e implícitos, degradando até a própria dignidade das pessoas. Ademais, a falta de provisão de serviços públicos e de alternativas de subsistência nos lugares periféricos para onde se dirigem piora as suas condições de vida, visto que continuam a depender do emprego, quer formal ou informal, nos centros urbanos, e com muito mais esforço do que anteriormente. Não obstante, e dado que o alvo da actual política e estratégia de habitação são os trabalhadores qualificados, classificados por Allen & Johnsen (2008: 15) como de médio-alto rendimento, então a actual política social de habitação exclui os que mais precisam.



Finalmente, independentemente de a política e estratégia de habitação servir, efectivamente a, um segmento populacional bastante minoritário, isto é, a classe média-alta, aquela não responde sequer à demanda deste grupo, havendo ainda um excesso da procura, que encontra o seu escape na autoconstrução. A título ilustrativo, durante os primeiros nove anos de existência, o FFH conseguiu atribuir apenas mil novas casas e fornecer seis mil talhões com acesso às infra-estruturas básicas (Allen & Johnsen, 2008: 7). O que, por sua vez, leva a que as novas metas sejam consideradas demasiado ambiciosas, colocando a sua capacidade de materialização em questão. No entanto, o funcionamento ineficiente do sistema de habitação e os longos períodos de espera relacionados com os processos formais, que contrastam com as necessidades habitacionais prementes, sobretudo entre os jovens, que se explicam pelas rendas elevadas, levam a que as construções não regulamentadas continuem a crescer.

CONCLUSÕES E DESAFIOS

Este artigo argumentou que a complexidade e a onerosidade do sistema de habitação moçambicano, bem como a ambiguidade da política social de habitação, contribuem de forma

indirecta para a gentrificação e, através deste fenómeno, cooperam na exclusão e marginalização social das famílias com baixo rendimento. O artigo começou por descrever o sistema habitacional e a controvérsia da política de habitação de Moçambique com base, principalmente, em documentos oficiais do Governo, bem como em documentos vinculativos, seguindo-se uma análise da política. O mapeamento ilustrou o sistema habitacional em vigor e situou a política habitacional no sistema, identificando os principais intervenientes e estabelecendo relações entre os mesmos com foco no papel da provisão. Por sua vez, a reflexão sobre o sistema habitacional, na perspectiva do utente, revela o sistema como sendo complexo e oneroso, desencorajando a maioria da população, especialmente com baixo rendimento, de seguir o sistema para a formalização dos respectivos títulos de propriedade. Analogamente, a não formalização destes títulos constitui uma limitação ao pleno gozo dos seus direitos de habitação consagrados pela Constituição da República, pois o medo da sua presumível ilegalidade constrange-os. Este facto compele-os a vender as suas residências próximas da cidade e das suas actividades produtivas aos respectivos proponentes, geralmente de classe média-alta, e aos corporativos, deslocando-se para zonas longínquas de fraca infra-estruturação. Consequentemente, estas famílias tendem a passar de uma condição de exclusão social para uma outra pior, isto é, são marginalizados socialmente como efeito da gentrificação resultante da complexidade do sistema habitacional e da onerosidade dos seus processos.

Por outro lado, apesar de ter sido aprovada a política social de habitação, não há indícios da sua publicação ou divulgação oficial após a aprovação. Embora tenha sido sistematicamente citada em alguns documentos oficiais publicamente disponíveis, a respectiva política não aparenta ter sido disponibilizada por mecanismos conhecidos, facto que a torna, de certo modo, fictícia e controversa. No entanto, está disponível no *site* do Governo um documento intitulado *Política e Estratégia de Habitação para Moçambique*, que foi apresentado em conferência datada de antes da respectiva aprovação como política oficial. Porém, esta política tende a ser pouco clara em relação a provisão, e sua respectiva implementação através do FFH não responde satisfatoriamente às demandas impostas pelos grupos alvo, nem atenta para o problema da gentrificação. Em resultado disso e da controvérsia existencial da respectiva política, a marginalização das principais vítimas dos efeitos controversos da gentrificação, isto é, a população com baixo rendimento, fica longe de ser ajudada pelas organizações da sociedade civil. Em suma, a política habitacional em Moçambique continua uma miragem, agudizando assim a pobreza, a exclusão e a marginalização social das famílias com baixo rendimento, vítimas da gentrificação. Desta forma, para além de contribuírem negativamente para a formação do capital humano, isto é, a segunda prioridade do PQG, o sistema e a política habitacionais concorrem indirectamente para o aumento das desigualdades sociais, pondo em perigo o desenvolvimento socioeconómico uniforme das famílias moçambicanas e contrariando os objectivos do PQG 2015-2019.

Para terminar, o artigo propõe os seguintes desafios de reflexão para a minimização do problema da gentrificação e o seu impacto de marginalização social das populações com baixo rendimento residentes nos bairros periurbanos de Maputo: (i) reflexão sobre as possibilidades de simplificação dos processos de legalização de terrenos para fins habitacionais, simplificação e facilitação dos processos de legalização da autoconstrução bem como do registo de propriedade, e ainda a redução dos ónus envolvidos nesses processos; (ii) reflexão sobre a equidade de divulgação das leis de obrigatoriedade e os respectivos direitos dos cidadãos concernentes à habitação (refira-se, por exemplo, à terra como propriedade do Estado, e ao direito à habitação plasmado na Constituição da República), os seus mecanismos de aplicação, entre outros; (iii) reflexão profunda sobre a política de habitação com foco em (a) a definição clara e objectiva dos seus alvos e respectivos níveis de priorização; (b) a identificação precisa e coerente dos principais problemas habitacionais do ponto de vista dos alvos e das famílias com baixo rendimento; (c) a avaliação realista das capacidades de resposta dos órgãos implementadores da política e possibilidades de melhoria das mesmas; (d) divulgação da política bem como dos mecanismos para o usufruto dos seus benefícios; (iv) reflexão sobre o processo de urbanização em duas principais vertentes: (a) das possibilidades de desconcentração dos serviços públicos, e (b) da possibilidade de implementação de projectos para a provisão habitacional às famílias com baixo rendimento em locais relativamente próximos dos centros urbanos. Estas reflexões poderão auxiliar na materialização do «objectivo estratégico III» do actual PQG, que destaca a habitação.

REFERÊNCIAS

- Allen, C. & Johnsen, V. (2008). *Overview of the Housing Finance Sector in Mozambique*, 1-24. Disponível em: <http://www.housingfinanceafrica.org/document/overview-of-the-housing-finance-sector-in-mozambique/>.
- Anon (2009). *Política e Estratégia de Habitação para Moçambique*. Disponível em: http://www.mae.gov.mz/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=194:politica-e-estrategia-de-habitacao-para-mocambique-&Itemid=122.
- Bagchi, A. K. (2000). Freedom and development as end of alienation? *Economic and Political Weekly*, 35(50), 4408-4420.
- Banco Mundial (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década*, 1-380. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2009/09/02/000333038_20090902012908/Rendered/PDF/478760ESW0v20P1nt0Study1Full0Report.pdf.
- Barros, C. P., Chivangue, A. & Samagaio, A. (2013). Urban dynamics in Maputo, Mozambique. *Cities*, 36, 74-82. Disponível em: doi:10.1016/j.cities.2013.09.006.
- Carrilho, J. & Lage, L. (2010). Desafios no domínio da habitação. In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique*, 2010, 319-322. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=iese_des2010.
- Comité de Conselheiros (2003). *Agenda 2025*.
- FFH (Fundo de Fomento à Habitação) (2013). *Processo de Seleção*. Grupo Sanjose. Disponível em: <http://www.sanjosemozambique.com/processodeselecao.pdf>.
- Forjaz, J. (1984). Research needs and priorities in housing and construction in Mozambique. *Special Issue Report on The Lund Seminar on Research Needs and Priorities for Housing and Construction in Developing Countries*, 9 (2), 65-72. Disponível em: doi:10.1016/0197-3975(85)90009-8.
- Gil, H. R. (2000). «Follow-Up» of the Habitat Agenda. Direcção Nacional da Habitação e Urbanismo. Disponível em: <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/Mozambique.pdf>.
- GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2008). *O Quadro Legal para Obras de Construção em Moçambique*. Edição I.
- Governo de Moçambique (2010). Adita e introduz algumas alterações ao Decreto n.º 24/95, de 6 de Junho. Boletim da República. Decreto N.º 64/2010.
- Governo de Moçambique (1995). Cria o Fundo de Fomento da Habitação. *Boletim da República*. Decreto N.º 24/95 de 6 de Junho.
- Governo de Moçambique (2006). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)*. Versão final aprovada pelo Conselho de Ministros.

- Governo de Moçambique (2015). *Programa Quinquenal do Governo para 2015-2019*. Maputo: Imprensa Nacional.
- Guilande, J. C. A. & Cumbe, A. (2001). *Avaliação da Política Nacional de Habitação: O Caso do Fundo para o Fomento de Habitação*. “UEM, Maputo. Tese de licenciatura”
- Hoekstra, J. S. C. M. (2010). *Divergence in European Welfare and Housing Systems*. IOS Press.
- Knight Frank (2016). *Shop Africa 2016: Sub-Saharan Shopping Centre Development Trends*, 11. Disponível em: <http://content.knightfrank.com/research/977/documents/en/2016-3479.pdf> (consultado a 31 de Março de 2016).
- República de Moçambique (2004). *Constituição da República*.
- Secretariado do Conselho de Ministros (2011). *Aos Órgãos de Informação*. República de Moçambique. Disponível em: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/comunicados/comunicados-2011/Comunicado%20da%207SOCM11.pdf>.
- Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, 34(3), 427-450.
- Titmuss, R. M. (1974) What is social policy? In Stephan Leibfried & Steffen Mau (eds.). *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction I*, 138-147. Londres: Allen & Unwin. Disponível em: <http://rszarfips.uw.edu.pl/welfare-state/titmuss.pdf> (consultado a 4 de Abril de 2016).