

# **SUSTENTABILIDADE E A PROBLEMÁTICA DA HABITAÇÃO EM MAPUTO: Um Desafio Para O Governo E Oportunidades Para Os Jovens Em Moçambique.**

**Tubias Capaina**

## **Resumo**

O artigo aborda sobre as discussões de sustentabilidade e a problemática da habitação em Maputo, apontando para os desafios do governo de moçambique face ao problema que estão cada vez mais intensas, uma vez que diversos fatores<sup>1</sup> contribuem para a construção e o acesso à habitação em Moçambique. Tal como consagra a Constituição da Republica de Moçambique (CRM) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o acesso à habitação é garantido pelo Estado, de forma a garantir o bem-estar social, económico e espiritual. CATALISA (2003), afirma que, a sustentabilidade está relacionada com realizações de actividades humanas que não agridem o meio ambiente, usando os recursos naturais de forma inteligente para que eles continuem sendo usados no futuro. O conceito de sustentabilidade comporta sete aspetos ou dimensões principais que são: Sustentabilidade social, económica, ecológica, cultural, espacial, política, e ambiental. Neste ponto a problemática do saneamento do meio, as habitações construídas em materiais não convencionais e o ordenamento territorial levam com que as entidades governamentais<sup>2</sup> desenhem estratégias com vista a solução desses desafios, é daí que a Política e Estratégia Nacional de Habitação resulta da resposta ao défice da habitação em Moçambique.

Este artigo de forma propósitada abre espaços para análise da política e estratégia nacional de Habitação, bem como os seus contornos para identificar os diversos atores envolvidos no processo da formação da agenda da Política e Estratégia Nacional de Habitação no caso concreto da implementação do Projecto Intaka e as principais limitações destas Políticas em Maputo, desde a sua localização e as vias de acesso.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade, Habitação e Património.

---

<sup>1</sup> Custo de acesso à própria habitação e o acesso ao financiamento à habitação condigna.

<sup>2</sup> As entidades governamentais são, em primeira instância, as que contribuem no processo decisório das políticas públicas.

## Introdução

Em moçambique a problemática de habitação foi de certo modo preocupante para os Governos especificamente na capital Maputo. Após a independência, em 1976 Estado Moçambicano nacionaliza os imóveis herdados, e exerce a função de provedor de habitação aos cidadãos (pelo menos nas zonas Urbanas), na arena rural destaca-se a criação de aldeias comunais, dentre outras medidas tomadas como forma de reverter a qualidade de habitações marcadamente precárias.

A guerra pela *democratização* (embora nos primórdios fora considerada guerra de desestabilização) agravou ainda este mal, pois dentre as consequências que causou o êxodo rural e as migrações, implicou ainda acréscimo nas demandas para com a habitação, pois onde as populações aglomeravam-se (geralmente cidades e zonas protegidas pelo exército) habitavam em condições precárias (tendas) e, ou em casa de familiares e até ao extremo de habitarem nas ruas. Com a assinatura dos Acordos Gerais de Paz em Roma (1992) e dois anos depois (1994) com a realização das primeiras eleições democráticas, nasce um clima para aspirar-se um *crescimento económico*<sup>3</sup>.

Verificou-se, contudo, que durante 35 anos de independência (1975-2010), com mais de 20 milhões de habitantes, e apesar de a habitação ser um problema que infligia a maior parte da população, os Governos que se estabeleceram em Moçambique não dispuseram de um instrumento concreto para a mitigação deste mal.

Conforme assegurado, no nr. 1 do art.º. 91 da Constituição da República de Moçambique “*todos os cidadãos tem direito à habitação condigna, sendo dever do Estado, de acordo com o desenvolvimento económico nacional, criar as adequadas condições, normativas e infraestruturais*”.

A partir de 1990, verifica-se um avanço, por exemplo “Lei nº 5/91 de 9 de Janeiro” que vai liberalizar a atividades imobiliária. Porém só, em 2011 é aprovado o Plano e Estratégia de Habitação pelo Conselho de Ministros, onde segundo o mesmo documento, servirá como um instrumento para concretização dos objetivos preconizados pelo Governo servindo como impulsionador da indústria de construção de habitação com vista a reduzir a o défice de habitação.

---

<sup>3</sup> Lembrando que segundo Huntignton citado por SITOE (2005) afirma que o *alto nível de bem-estar económico* constitui um dos pré-requisitos para a democracia.

## Formulação da Agenda

De uma maneira esquematizada temos:



Fig: ROCHA (2010: P.97)

## Alguns objetivos do Governo face as políticas

Segundo o BR de 08 de Junho de 2011, a Política Estratégica Nacional de Habitação prescreve os seguintes objetivos:

- Facilitar a provisão de habitação adequada e um ambiente de vida são, a um custo acessível a todos grupos sociais promovendo assentamentos humanos sustentáveis;
- Facilitar progressivamente o acesso a habitação adequada para todos os estratos da população;
- Promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos informais as cidades e vilas;
- Tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes de recursos com o objetivo de melhorar a capacidade de investimentos;
- Aumentar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional;
- Incentivar a geração de renda, dinamizando a criação de Pequenas e Médias Empresas (PME) de construção civil no território nacional.

## Condições sócio - culturais e Instituições Políticas

A quando do desenho da política (2011) o país tinha uma relativa estabilidade económica e um crescimento superior a 6%. O PIB era de 24.19 bilhões de \$. Em fim, no país nas mais diversas áreas notava-se alguma melhoria. Apesar do desemprego a rondar na ordem de 18%, cada vez mais jovens conseguiam alguma forma de sustento quer através da migração para cidade (mesmo que isso implicasse trabalhar no sector informal), quer pelo tão propagado empreendedorismo ou auto emprego.

E via-se uma disponibilidade por parte dos agentes públicos<sup>4</sup> buscar o financiamento e nos privados<sup>5</sup> em financiar o governo para implementação desta política. Ao nível social verificava-se de facto que as “*habitações construídas com materiais de construção precários*” (PEHM), e nas já existentes verificava-se uma superlotação. Sendo assim, para o Governo do dia era imperioso reverter a situação aumentando a “*quantidade e a qualidade*” de habitação. No tocante às instituições políticas, as responsáveis por determinar as regras do funcionamento do jogo político, somente a Constituição da República de Moçambique (CRM) faz menção à aprovação de uma Política de Habitação e claramente vai especificar quem a deve formular. É na definição das competências do Governo, que a Constituição no seu Artigo 204 nr. 1, alínea j, afirmara que compete ao Conselho de Ministros “*dirigir e promover a Política de Habitação*”.

### **Da Formulação da Agenda ao Processo Decisório: Atores Envolvidos**

Desde o design até a aprovação da política verificou-se que o ator que mais participou foi o Executivo, tendo sido sua iniciativa a formulação. Com efeito, nota o BR I SERIE-NÚMERO 23 de 08 de Junho de 2011,

*(...) o MOPH elaborou uma estratégia de habitação que submeteu à apreciação do conselho de ministro, tendo sido discutida em Fevereiro de 2003. O Conselho de Ministros formulou sugestões e recomendações para a melhoria do conteúdo do documento e recomendou a elaboração de uma Política Nacional de Habitação que se ajustasse às condições políticas económicas e sociais atuais.*

Uma vez que esta política teve origem fora do parlamento (Executivo), os partidos<sup>6</sup> e a Sociedade Civil pouco ou nada fizeram na política, o que vem confirmar o pensamento de PEREIRA (2008: p. 24) “*fora do partido político que está no poder (FRELIMO), os restantes não têm presente alternativas em termos de manifestos eleitorais, que permitem visualizar o fundamental das suas políticas*” O mesmo vai suceder com a sociedade civil que, de acordo com o mesmo autor supra citado, pois, apesar de em certas vezes participar<sup>7</sup> no processo de elaboração dos PARPAs e políticas públicas, “a

---

<sup>4</sup> Por exemplo o MF, MOPH, MPD, MITRAB, MJ, Banco de Moçambique. (PEHM)

<sup>5</sup> Teríamos como financiadores os Bancos Comerciais, Instituições de Micro Crédito. (Ibid.)

<sup>6</sup> Salvo o partido Frelimo que constitui o governo.

<sup>7</sup> Sob a égide dos doadores

*tradição de consulta por parte do governo a sociedade civil, ainda não é forte. A sociedade Civil é fraca (...)*” (Ibid: p.25)

Os Mídias também participaram e participam na Política de Habitação. Notou-se, na época, uma acentuada articulação da aprovação da política. Com efeito podemos inferir claramente que se é verdade que os Mídias participaram neste processo, também é verdade que participaram apenas como informadores do que sucedia.

Pela escassez de tempo para ir até aos formuladores da política não podemos identificar com precisão os grupos de interesse “Lobbies” que participaram no processo de elaboração da política, mas não é sem razão que podemos afirmar que grupos empresárias ligados ao ramo de construção civil também participaram, pois tinham interesses na eventual aprovação da política.

### **Implementações: o caso do Projecto de Habitação Intaka**

A implementação é o que acontece depois de as leis autorizarem um programa, uma política, um benefício ou alguma espécie de *output* tangível. Incluindo assim, um conjunto de actividades com vista a operacionalizar as decisões governamentais. Neste processo. PIPLEY & FRANKLIN (1982) Apud ROCHA (2010: p.135).

Uma vez que a Política de Habitação não é Auto implementável era necessário que o Governo fizesse alguma actividade concreta para este ímpeto. E uma das actividades foi, acima de tudo, o “Projecto de Habitação Intaka”. Neste projecto o Governo preconizava a construção de 5000 casas<sup>8</sup>.

A mesma fonte afirma que o projecto de construção das 5000 casas de Intaka é do Estado Moçambicano e é liderado pelo Fundo para Fomento de Habitação (FFH) em parceria com a empresa Chinesa Henan Guoji Imobiliária Lda. E num investimento de cerca de 12 mil milhões de meticais, este projecto não só preconiza a construção de casas, bem como a construção de infraestruturas sociais entre as quais: sistema de abastecimento de água, energia eléctrica, saneamento, escolas, unidades sanitárias, vias de acesso e um centro comercial.

A implementação desta política começou em 2012 e seria feita em lotes, onde, primeiramente, teríamos 300 casas, e mais outras. Inicialmente previu-se que a

---

<sup>8</sup> [www.pmputo.gov.mz/noticias/2012/junho/julho/projecto-de-habitacao-de-intaka/](http://www.pmputo.gov.mz/noticias/2012/junho/julho/projecto-de-habitacao-de-intaka/)

construção destas casas seria feita num período que fosse até 2014. Em fim, o Governo (Conselho de Ministros) foi o *Policy Makers* e o FFH (conjuntamente com a empresa chinesa) foi o *street level bureaucracy*.

### **Educação Ambiental**

É um processo de formação e informação orientado para o desenvolvimento da consciência crítica sobre as questões ambientais, e de actividades que levem à participação das comunidades na preservação do equilíbrio ambiental. (CONAMA) cit.

### **Desenvolvimento Sustentável**

É aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem as suas necessidades.

### **Os níveis de Sustentabilidade**

A sustentabilidade está relacionada com realizações de actividades humanas que não agredem o meio ambiente, usando os recursos naturais de forma inteligente para que eles se continuem sendo usados no futuro

- **Sustentabilidade Social** – consiste na melhoria da qualidade de vida da população, distribuição de renda e de diminuição das diferenças sociais, com participação e organização popular;
- **Sustentabilidade Económica** – envolve sectores públicos e privados, consiste na compatibilidade entre padrões de produção e consumo, equilíbrio de balanço de pagamento, acesso à ciência e tecnologia;
- **Sustentabilidade Ecológica** - aqui apoia-se a ideia de usar os recursos naturais de forma adequada de modo a minimizar os danos no ambiente;
- **Sustentabilidade Cultural** - diz respeito aos diferentes valores entre os povos e incentivo a processos de mudança que acolham as especificidades locais;
- **Sustentabilidade Espacial** – consiste em manter um equilíbrio entre as zonas rurais e urbanas, equilibrar as migrações e consiste também na aceitação de práticas agrícolas mais inteligentes e não agressivas à saúde e ao ambiente;

- **Sustentabilidade Política** – consiste em dar maior autonomia aos governos locais e na descentralização da gestão de recursos;
- **Sustentabilidade Ambiental** – refere-se ao equilíbrio de ecossistemas, e envolve todas as dimensões anteriores através de processos complexos.

### **Património**

O património é um ou um conjunto de bens culturais ou naturais, que tem valor reconhecido por uma determinada localidade, região, país, ou humanidade, e que ao se tornar protegido, deve ser preservado para que todos os cidadãos possam usufruir.

Somente é considerado património algo de valor reconhecido. Existem vários tipos de património tais como: património cultural, património natural, património ambiental, património familiar, património histórico, património económico, património artístico, património oral, património político, património local, património estético, património nacional e património da humanidade, (SACHS, 2000).

De tal forma, (CONAMA) cit. sustenta que o património é um bem ou conjunto de bens culturais ou naturais, que tem valor reconhecido por uma determinada localidade, região, país, ou humanidade. Associa a ideia de (ROBOTTOM e HART, 1993), ao sustentar que, devemos analisar as dinâmicas sociais que se encontram na base das realidades e problemáticas ambientais: análise de intenções, de posições, de argumentos, de valores explícitos e implícitos, de decisões e de ações dos diferentes protagonistas de uma situação, CARVALHO, (2005).

No meu entender o património pode ser o conjunto de bens, direitos e obrigações de uma entidade, ou pode ser o conjunto de bens de uma colectividade, mas é correcto afirmar que o ambiente pertence a todos, e é função de todos protegê-lo.

### **Alguns problemas ambientais no contexto actual**

A problemática ambiental não é um assunto novo, pois os problemas ambientais já existem a bastante tempo e é um problema que afecta a todos. Mas com o passar dos tempos e a medida que a humanidade ia se desenvolvendo expandindo-se, e com o agravamento dos problemas ambientais surge a necessidade de pensar em como seria a

vida das gerações futuras, uma vez que o homem actual ao satisfazer as suas necessidades por vezes sem um certo controlo acaba pondo em risco as gerações futuras. Esta foi uma das causas do surgimento do desenvolvimento sustentável que é aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras também atenderem as suas necessidades.

Um dos princípios fundamentais do desenvolvimento sustentável é a solidariedade para com as gerações futuras, isto é, conservar o ambiente de modo que eles também possam usufruir da natureza, ter a oportunidade de conhecer e que possam viver em condições condignas, a participação da população é importante porque todos devem se conscientizar da necessidade de conservar o meio ambiente e fazer sua parte.

O grande marco para o desenvolvimento sustentável mundial foi, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em Junho de 1992 (Rio 92), onde se aprovaram uma série de documentos importantes, dentre os quais a Agenda 21, que apresenta como um dos principais fundamentos da sustentabilidade o fortalecimento da democracia e da cidadania, através da participação dos indivíduos no processo de desenvolvimento, combinando ideais de ética, justiça, participação, democracia e satisfação de necessidades.

O processo que foi iniciado na Conferência Rio92, reforça que antes de se reduzir a questão ambiental a argumentos técnicos, deve-se consolidar alianças entre os diversos grupos sociais responsáveis pela catalisação das transformações necessárias. (SACHS, 2000). Alguns dos pontos que foram destacados na Agenda 21 são:

- Mudança dos padrões de consumo;
- Habitação adequada;
- Protecção da atmosfera;
- Combate ao desflorestamento;
- Promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável;
- A ciência para o desenvolvimento sustentável;
- Promoção do ensino, da conscientização e do treinamento;
- Abordagem integrada do planeamento e da gerência dos recursos terrestres.

## **Análise e Avaliação**

No caso vertente da Política de Habitação materializada no Projecto Intaka, verifica-se que não se trata de uma nova política, mas sim, um incremento das tentativas anteriores de solucionar os problemas de carência de habitação em Moçambique<sup>9</sup>, o que vai em consonância com o *Modelo Incrementalista* definido por Lindblon e Dahl, como “sistema de mútuo ajustamento. Daí que objectivos, valores e estratégias não sejam independentes mas inter-relacionados; objecto do processo de decisão não é conseguir uma solução óptima ou menos satisfazer o consenso entre os participantes; a análise é, drasticamente, limitada e muitas das consequências são ignoradas; as soluções, normalmente, representam ajustamentos *incrementais*” (ROCHA, 2010: p.117).

A fase da avaliação de políticas públicas compreende a última fase do processo de políticas públicas (Ciclo de Políticas Públicas), onde segundo THEODOULOU (2012) “a avaliação tem como principal foco o exame objectivo, sistemático e empírico dos efeitos das políticas, programas e projectos existentes para os seus grupos-alvo em termos das metas a serem alcançadas, onde se procura determinar até que ponto as acções implementadas vão de encontro com os objectivos previamente estabelecidos”.

Como vimos, esta política foi proposta pelo Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), e foi formulada e aprovada pelo conselho de Ministros e tinha com o objectivo de proporcionar uma habitação adequada e um ambiente de vida saudável, a um custo acessível a todos os grupos sociais promovendo assentamentos humanos sustentáveis.

Uma das materializações desta política foi o projecto Intaka sob a égide do Fundo do Fomento para a Habitação (FFH) em coordenação com a empresa chinesa de construção Henan Guoji Imobiliária Lda. Este investimento era na ordem de 12 mil milhões de meticais. Previa a construção de 5000 mil casas num período de 4 anos. Essas casas tinham como grupo-alvo os jovens. As casas rondariam a preços de 63 mil dólares a 158.1 mil dólares norte americanos.

Todavia, a política não foi implementada como foi pensada pelos policy makers e não passa de uma ilusão. Pois o salário mínimo em Moçambique é de 2500 meticais equivalentes a 61 dólares norte americanos. Tendo em conta o salário mínimo de um

---

<sup>9</sup> Nomeadamente: as nacionalizações e a alienação do parque industrial ao empresariado nacional

moçambicano e o preço da casa mais acessível verifica-se uma grande margem de diferença.

Para além das questões salariais, a que considerar as barreiras impostas aos jovens recém- formados que enfrentam para adquirir o financiamento habitacional quando se dirigem aos bancos devido à falta de garantias. Desde a independência de Moçambique em 1975, verifica-se que todos os Governos que se estabeleceram mostraram a sua preocupação com a problemática da habitação. Onde destaca-se a nacionalização de imóveis em 1976 e a Constituição da Republica de 1990 que autoriza os inquilinos a tornarem-se proprietários dos seus imóveis, liberalizando a actividade imobiliária. Segundo o art. 91 da CRM, é direito de todos os cidadãos ter uma habitação adequada cabendo ao Estado a responsabilidade de criar as condições institucionais, normativas, infraestruturais para que tal direito se materialize.

### **Conclusão**

À luz da agenda 2025 e do Plano de Acção e de Redução da Pobreza (PARP) foi proposta a Política e Estratégia Nacional de Habitação que é um instrumento impulsionador da indústria de construção e habitação, com vista a responder o défice de habitação adequada. Uma das formas pelas quais a política foi materializada, foi o Projecto Intaka, que estava sob a égide de MOPH no Departamento de Habitação e Urbanismo, onde o Fundo para o Fomento de Habitação em colaboração com a empresa chinesa Henan Guoji seria o implementador.

Este projecto foi orçado em cerca de 12 mil milhões de meticais e previa a construção de 5000 casas e outras infraestruturas sociais. Mas o preço para o acesso a dessas casas oscilaria no montante que vão desde 63 à 158.1 mil dólares norte-americanos. Em um contexto em que, o ordenado mínimo nacional parte de 2.500mt (61 \$).

Uma discrepância em relação o preço exigido, o que de certa forma torna a política não mais que uma ilusão, de certo modo é verdade que a política mostrou uma tentativa de melhoria de vida por parte do Governo em solucionar o problema da Habitação, mas, também não deixa de ser verdade que até então nada mudou nos desfavorecidos que continuam a recorrer as vias privadas que conferem a reduzida dificuldade no acesso a habitação.

## Referências Bibliográficas

- CATALISA (2003). *O Conceito de Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável*. [WWW.catalisa.org.br/recursos/texto teça/30](http://WWW.catalisa.org.br/recursos/texto%20te%27a/30). Acessado aos 23/04/2014 às 22:58
- ROCHA, J. A. Oliveira. *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora, 2010.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- SATO, Michele e CARVALHO, Isabel C. M. *Educação ambiental*. Artmed Editoras. Porto Alegre, 2005.
- SOUZA, J. N. Simões e BENEVIDES, R. C. Alves (2005). *Educação Ambiental Para o Desenvolvimento Sustentável e o Comprometimento das Universidades/Faculdades do Município do Rio de Janeiro*, RJ. P-537
- THEODOULOU, Stella & CAHN, Matthew (editors). *Public Policy: the essential readings*. 2ª ed. New Jersey: Prentice Hall, 2012.

## Documentos Oficiais

- Boletim da República (BR) Número 23 – I Série, Quarta-feira, 8 de Junho de 2011.

## Artigos Electrónicos

- PEREIRA, Amílcar F. *Processos de elaboração de políticas públicas em Moçambique: o caso do PARPA e do PQG*. Yaoundé: Cordesia, 2008.

## Sites consultados

- **Projecto Intaka**. Disponível em: [www.pmputo.gov.mz/noticias/2012/junho/julho/projecto-de-habitacao-de-intaka/](http://www.pmputo.gov.mz/noticias/2012/junho/julho/projecto-de-habitacao-de-intaka/). Acesso: 13 de Novembro de 2015.