

MOÇAMBIQUE

**UM PANORAMA DOS CONSTRANGIMENTOS AO
DESENVOLVIMENTO DO SECTOR DE
FINANCIAMENTO À HABITAÇÃO**

Novembro de 2008

Versão traduzido do inglês

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|---------|---|
| APIE | Administração do Parque Imobiliário do Estado |
| BIM | Banco Internacional de Moçambique |
| DINAPOT | Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial |
| DNHU | Direcção Nacional de Habitação e Urbanismo |
| DUAT | Direito de Uso e Aproveitamento da Terra |
| EDM | Electricidade de Moçambique |
| FDC | Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (ONG Moçambicana) |
| FFH | Fundo para o Fomento de Habitação |
| GAPI | Gabinete de Apoio à Pequena Indústria |
| HFHI | Habitat for Humanity International |
| IAF | Inquérito às Famílias |
| IMF | Instituição de microfinanças |
| MICOA | Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental |
| MOPH | Ministério das Obras Públicas e Habitação |
| Mt | Metical |
| ONG | Organização não governamental |
| OSC | Organização da Sociedade Civil |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| QUIBB | Questionário dos Indicadores Básicos de Bem-Estar |
| SOCREMO | Sociedade de Crédito de Moçambique (instituição de microfinanças) |
| UN | Nações Unidas |
| USAID | Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento |

AGRADECIMENTOS

Este relatório foi elaborado por Charlotte Allen e Vibe Johnsen (Massala Consult) sob a supervisão de Kecia Rust (FinMark Trust) e a orientação de Samuel Munzele Maimbo (Banco Mundial) do Departamento de Sector Privado e Finanças de África chefiado por Gerardo M. Corrochano (Gestor Sectorial) e Marilou Uy (Director). Tania Saranga e Adelina Mucavele (Banco Mundial) prestaram apoio editorial e administrativo para este relatório. Entre os colegas revisores deste documento incluem-se Simon Walley, Olivier Hassler e Ravi Ruparel.

O relatório também gozou dos comentários de várias pessoas, designadamente Diepak Elmer, Banco Mundial; Jaime Comiche, Gestor do Programa UN-HABITAT; Zefanias Chitsungo, Director Nacional de Habitação e Urbanismo, Ministério das Obras Públicas e Habitação; Miguel Chaves, Director Coordenador, Millennium Banco Internacional de Moçambique; Akila Ghumra, Gestora de Produtos, Barclays Bank Moçambique; Pedro Simango, Chefe do Crédito Retalhista, Barclays Bank Moçambique; Célio Pimentel, Advogado, Barclays Bank Moçambique; Lina Fotine, chefe do departamento de crédito, Standard Bank, Moçambique; Fernando Buzi, Chefe de Gabinete de Estudos e Projectos, Fundo para o Fomento de Habitação; Mark Estes e Andrew Lind, Habitat for Humanity International; Kathryn Larcombe, directora adjunta, Cooperativa de Crédito e Poupança, Tchuma; Trudi Schwartz, directora de operações, Banco Oportunidade; Eugénio Cinco Reis, Departamento de Crédito, Banco Pro-Credit; Matthias Knoch, Gabinete de Apoio à Pequena Indústria (GAPI); Luis Breda, Sanitago Mobiliária Lda; J. J. Nicols, director adjunto, Direcção Municipal de Infra-estruturas, Urbanização e Construção, Conselho Municipal da Cidade de Maputo; João Cunha, chefe do Departamento de Planeamento Territorial e Urbanização; Conselho Municipal de Matola; Rita Furtado, consultora jurídica; Jenifer Garvey, consultora jurídica e de um “grupo focal” de funcionários do sector público e privado, Maputo e Matola.

Índice

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 5 |
| 1.1 A Importância do Financiamento da Habitação | 6 |
| 1.2 Metodologia da Investigação | 7 |
| 2. FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO EM MOÇAMBIQUE | 9 |
| 2.1 Crédito Imobiliário dos Bancos Comerciais | 9 |
| 2.2 Empréstimos para Construção dos Banco Comerciais..... | 10 |
| 2.3 Instituições de Microfinanças..... | 10 |
| 2.4 Organizações da Sociedade Civil..... | 11 |
| 2.5 Financiamento do Estado à Habitação | 12 |
| 3. CONSTRANGIMENTOS AO DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE FINANCIAMENTO À HABITAÇÃO | 15 |
| 3.1 Introdução..... | 15 |
| 3.2 Política de Habitação Antiquada..... | 15 |
| 3.3 Morosidade do Registo e Transferência da Propriedade..... | 16 |
| 3.4 Ambiente Pouco Propício à Execução de Contratos | 19 |
| 3.5 Múltipla Sobreposição de Estruturas Administrativas | 20 |
| 4. IMPLICAÇÕES DOS CONSTRANGIMENTOS AO MERCADO DE FINANCIAMENTO À HABITAÇÃO | 23 |
| 4.1 Introdução..... | 23 |
| 4.2 Habitação a um Custo Incomportável..... | 23 |
| 4.3 Oferta Limitada de Habitação | 26 |
| 4.4 Mercado de Propriedade Pouco Desenvolvido..... | 31 |
| 4.5 Casos de Sem-Abrigo Camuflados..... | 33 |
| 5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES..... | 35 |
| 6. BIBLIOGRAFIA | 38 |

1. INTRODUÇÃO

Em Moçambique, a esmagadora maioria das famílias constrói as suas próprias casas, podendo às vezes contratar alguns trabalhadores especializados para as ajudarem. Normalmente, as casas vão sendo aumentadas progressivamente, à medida e no momento em que existem recursos disponíveis, levando vários anos para construir uma casa básica pequena. Nas áreas rurais, as famílias constroem nas suas terras, que detêm por direito consuetudinário, utilizando geralmente materiais obtidos nas imediações e praticamente sem custos. Nas zonas urbanas, contudo, as famílias têm de pagar para adquirir o terreno e os materiais de construção. Assim, o financiamento da habitação é, actualmente, uma questão primordialmente urbana mas, no futuro, a população rural irá também esperar e exigir melhores condições de habitação.

A dimensão do mercado de financiamento da habitação em Moçambique é insignificante. Em Março de 2008, os empréstimos para habitação representavam apenas 3,8% do crédito bancário total e menos de 1% do produto interno bruto (PIB) (Banco de Moçambique, 2008).¹ Pode dizer-se que, de uma forma geral, o número de hipotecas e de empréstimos para construção concedidos é reduzido, da ordem de 50 por mês, sendo principalmente hipotecas das casas existentes (ver secção 2). Tal reflecte, essencialmente, a ausência de procura, uma vez que são poucos os que têm possibilidade de cumprir as condições rigorosas e existem poucas propriedades no mercado.

De uma forma geral, os mercados de crédito têm tido um desenvolvimento lento. Os bancos, normalmente, só irão emprestar a indivíduos assalariados ou a casais com um salário pago através de uma conta nesse banco. Com menor frequência, os bancos irão conceder empréstimos àqueles que transfiram a totalidade ou parte dos seus rendimentos para esse banco. As amortizações são, normalmente, deduzidas mensalmente, com frequência, directamente da conta do empregador, para que a amortização seja automática e o banco corra um risco mínimo. As pessoas sem um salário ou outro tipo de rendimento regular não podem obter nenhum tipo de empréstimo através dos bancos comerciais. Quando se aprecia um pedido de empréstimo, a maior parte dos bancos aplicam um tecto de 30% ao rácio do serviço da dívida do agregado familiar. Os bancos fazem a verificação dos compromissos de crédito com todas as instituições bancárias através do Bureau Central de Crédito no *Banco de Moçambique*.

Neste ambiente global, não é surpresa que o financiamento da habitação seja limitado em Moçambique. Para o sector da habitação, em particular, existem, no entanto, outros factores que condicionam particularmente o desenvolvimento de um mercado de financiamento da habitação activo. Estes compreendem constrangimentos de ordem jurídica, reguladora e administrativa (ver secção 3).

O resultado destes constrangimentos é um sector financeiro conservador que impõe rácios baixos da ordem de 80% entre o valor do empréstimo/valor da propriedade e exigências de garantia elevadas, o que exclui muitos potenciais clientes. Os empréstimos para construção, em particular, são limitados pois são vistos como envolvendo maiores riscos para os bancos, uma vez que o processo de construção experimenta, frequentemente, grandes atrasos e consequentes aumentos de custos. Por conseguinte, é comum os bancos insistirem na apresentação de garantias, sob a forma de uma outra propriedade. Assim, as hipotecas bancárias e os empréstimos para construção são apenas disponibilizados a um grupo limitado da população de elevado rendimento.

Ao fazer recomendações para o desenvolvimento do sector (ver secção 4), o documento pretende encorajar um maior diálogo com as autoridades e os intervenientes-chave em Moçambique sobre a promoção de um mercado de financiamento da habitação mais eficaz que, não apenas reflecta a importância social de uma habitação adequada mas também contribua para o crescimento económico, influenciando positivamente a poupança, investimento e bem-estar social.

1.1 A Importância do Financiamento da Habitação

As experiências de outros países têm indicado que a construção de habitação é um dos principais contributos para o crescimento económico (Green 1997). Graças a este impacto, a promoção da habitação e a concessão de recursos financeiros têm um impacto directo na redução da pobreza e na criação de emprego pouco qualificado. O financiamento da habitação contribui para o crescimento económico nas quatro formas seguintes:

- Tornando o financiamento da habitação mais acessível a mais famílias de rendimento médio, as reformas podem mobilizar poupanças dormentes e gerar novas poupanças. Este efeito é particularmente importante para Moçambique, onde a taxa de poupança interna tende a ser baixa.
- As reformas no financiamento da habitação podem criar novo investimento e riqueza. Como o financiamento da habitação exige uma infra-estrutura administrativa e legal robusta para a gestão dos direitos de propriedade, pode ser uma ocasião excelente para se formalizarem os direitos de propriedade, básicos para a criação de riqueza. Ao receberem um título de propriedade legal, os proprietários podem acrescentar valor aos seus bens, dá-los como garantia e vendê-los por valores mais altos.
- Ao disponibilizar recursos, com base no mercado, às famílias de rendimento médio, o governo disporá de mais recursos para programas de habitação social para as populações urbanas mais pobres. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento de financiamento da habitação comportável iria responder às necessidades da classe média crescente de Moçambique e alargar o acesso aos serviços bancários a uma percentagem da sociedade muito maior.
- Como o financiamento da habitação é uma actividade de longo prazo e, em princípio, de baixo risco, a sua evolução pode trazer estabilidade ao sistema bancário e ampliar o espectro de veículos de investimento existentes para o mercado de capital, aprofundando assim aquele mercado.

O fomento de um sistema de financiamento da habitação, com base no mercado, pode libertar recursos governamentais que, actualmente, são gastos no sector da habitação ou da poupança, com pouca eficiência social. Irá, em especial, habilitar o governo a complementar os recursos do mercado, uma vez lançados os alicerces de um sistema de financiamento da habitação de larga escala, com vista a que o mercado em baixa possa aproveitar às famílias de baixo rendimento.

Por último, o desenvolvimento de um sistema de financiamento da habitação comportável é essencial para a liberalização do mercado imobiliário em geral, actualmente fragmentado e distorcido por muitos factores que são analisados neste documento. Esta fragmentação é particularmente verdadeira no sector do arrendamento, um segmento em crescimento do mercado da habitação nos centros urbanos moçambicanos. Uma reforma global do sector do arrendamento é uma condição prévia para que se possa criar um mercado integrado, susceptível de conduzir a um maior número de unidades de arrendamento no mercado. Uma tal reforma tem, no entanto,

pouca probabilidade de ser eficaz enquanto não existir crédito à habitação e não pode contribuir para um mercado de arrendamento mais fluido se não oferecer aos inquilinos uma opção de saída proporcional aos seus rendimentos.

Este documento realça a importância do sector da habitação e seu potencial de contribuir para um desenvolvimento económico de longo prazo. Pretende analisar os constrangimentos principais ao desenvolvimento de um sector da habitação dinâmico. Foi elaborado partindo da premissa de que a criação de um sistema de financiamento da habitação, com base no mercado, se afigura actualmente pontual para Moçambique, não apenas levando em consideração a crescente pressão das necessidades mas também a melhoria constante do ambiente macroeconómico, em especial, a redução das taxas de juro.

Como consequência do seu desempenho macroeconómico, Moçambique está a assistir ao crescimento de uma classe média urbana, especialmente na cidade de Maputo e na sua cidade satélite, Matola. A nação enfrenta o desafio de oferecer habitação adequada a essa porção de população crescente, cujas necessidades não são cabalmente satisfeitas pelos canais informais existentes. O financiamento formal ainda está dirigido para os grupos de rendimento mais alto.

1.2 Metodologia da Investigação

No âmbito deste estudo, o termo habitação entende-se como sendo composto de dois elementos principais: (i) a casa ou lugar de residência e (ii) a infra-estrutura urbana e serviços. Além do mais, a habitação é vista numa perspectiva multidimensional ampla, abarcando dinâmicas políticas, institucionais, sociais, económicas e culturais, o que abrange, portanto, vários sectores.

O enfoque deste estudo incidirá em áreas urbanas, onde as questões da habitação têm um carácter estrutural e crítico e o financiamento da habitação é considerado da maior relevância, a curto e médio prazo. Reconhece-se, no entanto, que as questões da habitação também dizem respeito a áreas rurais, onde podem ter um impacto urgente e premente, especialmente no que se refere aos desastres naturais cíclicos.

O estudo baseia-se numa série de documentação e entrevistas. Na documentação chave consultada incluem-se relatórios de investigação e outros estudos, assim como estatísticas nacionais, em especial as seguintes:

- Recenseamento Geral da População e Habitação de 1997
- Os Inquéritos aos Agregados Familiares regulares de 1996/97 e 2002/03, realizados com o intuito de informarem a monitorização e avaliação da pobreza
- Os Questionários dos Indicadores Básicos de Bem-Estar (QUIBB), feitos numa base regular.

Este relatório não beneficiou do censo da população de 2007, uma vez que os dados ainda não estão disponíveis. Entre outras dificuldades contam-se o nível de desagregação e de comparabilidade dos dados, em relação aos quais se utilizam conceitos ou indicadores diferentes para expressar o mesmo fenómeno. Em determinadas áreas, as estatísticas estão distorcidas ou são parciais, como por exemplo, nos dados sobre o emprego, que dão relevância ao emprego formal, com exclusão do emprego informal.

A fim de coligir documentação e informações adicionais, realizaram-se entrevistas semi-estruturadas com vários informadores de diferentes instituições, incluindo departamentos governamentais, municípios, bancos comerciais, organizações não governamentais (ONG),

instituições de microfinanças (IMF), agentes imobiliários, Banco Mundial e um grupo focal de funcionários do sector público e privado, residentes em Maputo e cidade satélite da Matola.

De uma forma geral, as partes do sector bancário e IMF demonstraram alguma relutância em prestar informações. Foram entrevistados funcionários e conselheiros jurídicos de três bancos comerciais que concedem empréstimos para habitação (Millennium *Banco Internacional de Moçambique* (BIM), Barclays e Standard Bank). Foram consultadas quatro IMF: Tchuma, Banco Oportunidade e Banco ProCredit, com um envolvimento directo em micro crédito, bem como o *Gabinete de Apoio à Pequena Indústria* (GAPI) que, neste contexto pode ser visto como um dador nacional de microfinanças.² Uma importante fonte de informação foi um estudo sobre o mercado de microfinanças em Maputo, abrangendo três IMF: Tchuma, *Sociedade de Crédito de Moçambique* (SOCREMO) e Banco ProCredit (Athmer et al. 2006).

2. FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

O mercado formal de financiamento da habitação em Moçambique inclui bancos, instituições de microfinanças, uma instituição da sociedade civil e uma instituição governamental.

2.1 Crédito Imobiliário dos Bancos Comerciais

Em Moçambique, o crédito imobiliário tem uma maturidade de 12 a 25 anos. Os critérios de concessão de crédito reflectem a imensa cautela da indústria bancária, em particular os máximos restritivos para o empréstimo face ao custo (com um limite, geralmente, de 70% mas, na prática, provavelmente superior). As taxas de juro ainda são elevadas, entre 16% e 22,5%, com amortizações mensais fixas ao longo de todo o período. A propriedade a ser hipotecada tem de ser registada na Conservatória do Registo Predial. A maior parte dos empréstimos destinam-se a propriedades em Maputo, cidade satélite da Matola e subúrbios circundantes, e praticamente nenhum para outras cidades. Os bancos exigem, normalmente, um depósito de 5% a 30%, dependendo do banco (os rácios de empréstimo/valor propriedade situam-se entre 70% e 95%).

O montante do empréstimo depende da capacidade financeira do cliente. Alguns bancos consideram candidatos não assalariados, quando avaliam a capacidade de um cliente para amortizar o empréstimo. Em virtude de um passado de crédito malparado nos empréstimos à habitação sem garantias, durante a década de 90, todos os bancos têm requisitos rígidos para garantia dos empréstimos e exigem as seguintes formas de caução quando concedem um empréstimo:

- Seguro de vida do mutuário
- Seguro da propriedade contra risco de incêndio ou danos de inundações
- Uma procuração do mutuário a favor do banco, concedendo ao banco o poder de vender a propriedade, caso o mutuário não cumpra os pagamentos
- Uma Livrança emitida pelo mutuário a favor do banco, que pode ser utilizada pelo banco como ordem de pagamento da dívida.

Quando analisam os pedidos de empréstimo imobiliário, os bancos seguem os procedimentos seguintes:

- Fazem uma peritagem da propriedade
- Investigam a propriedade no Registo Predial: primeiro pedem uma certidão quanto à situação da propriedade e, depois, verificam a certidão consultando os assentos originais nos livros de registos relevantes
- Dependendo dos resultados da peritagem e da pesquisa, negociam, preparam e assinam o contrato de empréstimo
- Registam a hipoteca na Conservatória do Registo Predial

Advogados e agentes imobiliários relatam que muitas das certidões emitidas pela Conservatória do Registo Predial contêm erros ou estão adulteradas (por exemplo, não incluem informações sobre hipotecas ou restrições à venda a estrangeiros), dando origem a graves incertezas legais em muitas vendas de habitações privadas. Tanto os bancos como os agentes imobiliários referiram existir pessoas que, não sendo os proprietários legais, tentam, muitas vezes, vender propriedades. Estes problemas são facilmente ultrapassados com a verificação do registo de propriedade

original no livro de registos e, em seguida, um pedido de uma Certidão de Teor Integral que é gratuita e inclui uma fotocópia do(s) registo(s) original(ais).

2.2 Empréstimos para Construção Concedidos pelos Bancos Comerciais

Alguns bancos, incluindo o Millenium BIM e o Barclays, concedem empréstimos para construção, com condições semelhantes às das hipotecas. O Barclays oferece dois tipos de empréstimos para construção: (i) para autoconstrutores, onde o banco inspeciona o trabalho para poder activar os pagamentos; e (ii) para firmas de construção aprovadas pelo banco (os pagamentos são feitos directamente ao empreiteiro). Para estas firmas, as inspecções são efectuadas por uma outra empresa aprovada pelo banco e paga pelo cliente. Como a Lei de Terras (Lei 19/97, Artº 3) não permite que se faça uma hipoteca de um terreno não construído, o empréstimo para construção é normalmente feito sob a forma de um contrato promessa para concessão de hipoteca.³ Pode constituir-se a hipoteca, logo que o edifício tenha recebido uma certidão de conclusão do município (ou, nas zonas rurais, pelo cadastro provincial). Com a conclusão de 80% do edifício, a casa considera-se concluída. Pode, então, constituir-se e registar-se uma hipoteca provisória, momento em que a casa pode ser hipotecada, mesmo que a Câmara ainda não tenha emitido a certidão de conclusão que permite o registo. A hipoteca provisória tem a duração de seis meses e pode ser renovada. Durante o período de construção, pode aplicar-se uma taxa de juros ligeiramente mais alta que, no entanto, será reduzida para a taxa normal aplicável a empréstimos imobiliários, logo que 80% da casa esteja concluída e possa ser registada.

Assim, para cobrir possíveis custos de retoma da propriedade, um empréstimo para construção precisa de ter, inicialmente, como garantia uma outra propriedade, depósitos bancários ou outros activos com um valor ligeiramente superior ao montante do empréstimo. A exigência de uma propriedade alternativa que sirva de garantia significa que as pessoas que já têm uma casa gozam de maior facilidade de acesso aos empréstimos para construção. Este requisito dá origem a algumas construções especulativas por parte de potenciais senhorios mas também permite que as famílias ricas forneçam casas para os seus filhos ou outros membros da família. Nestas circunstâncias, os antigos inquilinos que compraram habitações alienadas a um preço reduzido têm um duplo benefício porque também podem obter um empréstimo para construção. Os potenciais mutuários têm de demonstrar que possuem o *Direito de Uso e Aproveitamento da Terra* (DUAT) do talhão, bem como outras formas de garantia exigidas para uma hipoteca normal, descritas acima. Os empréstimos à construção, normalmente, cobrem até 80% dos custos do projecto de construção, incluindo os custos de obtenção do DUAT e alvarás.

Alguns bancos estão, cautelosamente, a começar a conceder empréstimos às empreiteiras para a construção de casas para venda, uma actividade que está pouco desenvolvida. A procura de financiamento pelas empresas de construção locais irá, provavelmente, aumentar no futuro pois estas empresas têm falta de capital de exploração para executarem urbanizações especulativas. O Banco Barclays fez estudos de viabilidade e considera que o financiamento das empreiteiras destinado à construção de condomínios para os grupos de rendimento médio (USD 30 000 para uma casa com dois quartos) seria uma proposta viável.⁴

2.3 Instituições de Microfinanças

Só se conhecem duas IMF que concedem, especificamente, crédito à habitação: ProCredit e SOCREMO.⁵ Algumas evidências, contudo, apontam para o facto de uma parte substancial dos empréstimos das IMF para microempresas, indirectamente, ser aplicado na construção e beneficiação de casas. Assim, por ocasião de um estudo global do mercado de microfinanças em

Maputo, as entrevistas revelaram que muitos clientes aplicaram pelo menos uma parte (e, muitas vezes, uma parte significativa) dos seus empréstimos para “negócios” no que era referido como despesas “relacionadas com o futuro”, ou seja, o dinheiro foi utilizado para a construção ou beneficiação das suas residências ou para adquirir artigos domésticos (Athmer et al. 2006, 15). Durante este estudo, uma consulta aleatória efectuada pelos consultores de cinco pedidos de crédito à Tchuma revelou que quatro dos cinco requerentes indicavam a habitação como o seu objectivo principal.

Procredit concede actualmente empréstimos para habitação a cerca de 10 000 clientes e empréstimos comerciais a aproximadamente 14 000 clientes, enquanto o Banco Oportunidade tem cerca de 7 500 empréstimos activos e aproximadamente 13 500 contas de poupança (valor médio de USD 40). O volume médio dos empréstimos do Banco Oportunidade situa-se entre USD 400 e USD 800. Os empréstimos comerciais do Procredit são em média de USD 1 000; os empréstimos para habitação, que normalmente se destinam à construção progressiva, têm um valor inferior, situando-se em média em USD 580.

Infelizmente não é possível quantificar o mercado de financiamento à habitação “disfarçado”, porque as IMF, que não concedem empréstimos específicos para a habitação, também não monitorizam a verdadeira aplicação dos seus empréstimos. No entanto, tanto a Tchuma como o Banco Oportunidade contemplam a abertura de linhas de crédito para a construção progressiva de habitação e para beneficiação da casa. A este respeito, o Banco Oportunidade está a planear a realização de um estudo sobre a real aplicação dos empréstimos. Este estudo será conduzido no âmbito de um próximo programa conjunto de financiamento de construção e beneficiação de habitações do Banco Oportunidade e Habitat for Humanity. Segundo o Banco Oportunidade, ainda é, em geral, prematuro financiar novas habitações, embora possam existir oportunidades para os empregados em Maputo. As outras IMF não fornecem assistência técnica aos beneficiários do crédito à habitação, pelo que a qualidade da construção não é controlada. Os candidatos fazem a construção ou ampliação das casas, com pouca ou nenhuma supervisão profissional qualificada.

2.4 Organizações da Sociedade Civil

Algumas ONG prestam apoio à habitação, geralmente rural e quase exclusivamente no contexto de auxílio de emergência, relacionado, por exemplo, com cheias cíclicas, ciclones e etc.⁶ A única organização da sociedade civil (OSC), com um enfoque identificado na construção de habitação, é a ONG internacional, Habitat for Humanity International (HFHI). A HFHI tem estado a funcionar em Moçambique desde 2000, proporcionando crédito à habitação e construção de casas na área da grande Maputo e na província rural de Manica, centrando-se nas famílias de baixo rendimento, especialmente famílias encabeçadas por mulheres.

Na fase inicial, a HFHI proporcionava habitação com base num crédito total de longo prazo, segundo um conceito de fundo renovável. No entanto, a HFHI encontrou dificuldades na implementação do fundo renovável com o rigor exigido para se criar uma cultura de amortização do empréstimo. Com base na experiência negativa da fase I, a HFHI partiu para uma fase de proporcionar habitação integralmente subsidiada (financeiramente insustentável).

A HFHI está actualmente a preparar um modelo que é um misto dos dois modelos anteriores, envolvendo uma parceria entre uma experiente IMF (Banco Oportunidade) e a HFHI. Nesta parceria, a IMF será responsável pela componente de crédito contemplada, com empréstimos mais curtos e a HFHI prestará assistência técnica, com vista a proporcionar habitação financeiramente sustentável. Os empréstimos ou subvenções basear-se-ão parcialmente na

participação e contribuições locais, incluindo dos grupos de poupança e serão parcialmente subsidiados. Entre os grupos-alvo identificados encontram-se professores e enfermeiros. Para poder alcançar o nível de pobreza pretendido, a HFHI está a explorar modelos de habitação que utilizem mais materiais de construção tradicionais, o que deverá reduzir os custos de construção e permitir que a organização construa mais casas para a população mais pobre.

2.5 Financiamento do Estado à Habitação

O *Fundo para o Fomento de Habitação* (FFH) é uma instituição do estado, que foi criada em 1995 para promover a habitação social destinada às famílias de baixo rendimento, técnicos qualificados e casais jovens. Os fundos provêm de 50% das receitas da alienação das habitações nacionalizadas (fonte que está praticamente esgotada) e dos seus próprios rendimentos derivados da amortização dos empréstimos e venda de casas que construiu. Os fundos provenientes de vendas são depositados em bancos comerciais e ganham juros. Na prática, os fundos angariados com a alienação das habitações nacionalizadas são primeiro canalizados para o Ministério das Finanças. O FFH tem de solicitar fundos ao Ministério das Finanças para financiar um programa específico, conhecido como “Contrato-Programa”. A construção financiada ao abrigo do IV Contrato-Programa do FFH está, presentemente, em fase de conclusão.⁷

Durante os primeiros nove anos da sua existência, o FFH só conseguiu fornecer 6 000 talhões com acesso a serviços básicos e apoiar a construção de cerca de 1 000 casas e a conclusão ou renovação de outras 1 000 casas (Tique 2007, 113). As casas construídas ao abrigo dos primeiros Contratos-Programa obedeciam a um padrão básico, incluindo casas de tipo 1 construídas com blocos de cimento e um telhado de chapas de zinco, sem um tecto falso e com uma latrina no quintal; e casas tipo 2 com cozinha e casa de banho no interior, telhado de chapas de zinco e um tecto falso. Estas casas foram vendidas através de créditos aos preços altamente subsidiados de Mt 60 000 (aproximadamente USD 2 500) e Mt 75 000 (USD 3 000), respectivamente.

No âmbito do actual IV Contrato-Programa, o FFH está a urbanizar 6 090 talhões em cidades e centros urbanos de todo o país, dotando-os de serviços básicos, incluindo estradas de terra batida, água e electricidade. Está também a construir 192 casas em todo o país, para venda a famílias de rendimento médio e técnicos qualificados, através de empréstimos subsidiados. São casas maiores e construídas segundo padrões mais elevados, com blocos entreligados e três quartos. Os preços ainda não foram determinados mas espera-se que os custos ultrapassem os USD 20 000 por unidade. Por último, o FFH está a conceder alguns (cerca de 70) empréstimos às famílias de baixo rendimento destinados à recuperação, remodelação ou ampliação das casas existentes.

No programa em curso, o FFH oferece três tipos de créditos: créditos para famílias de baixo rendimento para renovação ou ampliação da casa, créditos para aquisição de uma nova habitação construída pelo FFH e créditos para aquisição de um talhão urbanizado para autoconstrução de habitação. Todos os tipos de créditos são limitados a indivíduos com emprego formal e permanente e gozam de uma taxa de juro, bonificada e fixa (actualmente de 12% ao ano), durante o empréstimo.

- Os créditos para beneficiação das casas são disponibilizados a famílias que ganhem entre o equivalente a um e cinco salários mínimos (cerca de USD 65-USD 330 ao mês). Os empréstimos situam-se entre Mt 10 000–50 000 (USD 400–USD 2000) e com um prazo de pagamento de cinco anos. Os candidatos têm de ser proprietários da casa e possuírem direito ao terreno onde está construído. Contudo, face às frequentes dificuldades com a documentação, o FFH é frequentemente flexível neste domínio. A casa não é utilizada como garantia do empréstimo e não há nenhum regulamento que impeça o mutuário de vender a

casa antes de o empréstimo estar pago. Esta forma de crédito não existia em 2007 e, anteriormente, apenas eram concedidos 100 créditos por ano.

- Os créditos para compra de casas destinam-se a agregados familiares que ganhem o equivalente a 6-15 salários mínimos (cerca de USD 400 – USD 1 000 por mês) e são amortizados ao longo de 20 anos. De registar que estes empréstimos não são hipotecas mas antes “créditos sob a forma de uma casa”: só depois do período de amortização de 20 anos é que o beneficiário recebe o título de propriedade. Até lá, a casa pertence ao FFH, o beneficiário não pode arrendá-la ou vendê-la nem utilizá-la como garantia de um empréstimo. Não é permitido ao proprietário vender a casa durante cinco anos após a amortização do empréstimo e, depois desse período, só pode ser vendida a um cidadão moçambicano.
- Os créditos para compra de talhões urbanizados destinam-se ao mesmo grupo de rendimento (6 a 15 salário mínimos). Estes empréstimos têm o valor de Mt 14 000–20 000 (USD 560–USD 800), dependendo do nível de serviços fornecidos e têm de ser amortizados ao longo de 12 meses. Uma vez pago o empréstimo para o talhão, o beneficiário pode candidatar-se a um empréstimo bancário ou de uma IMF (ou do FFH) para a construção da casa. Os padrões de construção e os regulamentos de planeamento local são definidos pela autoridade local (autarquia ou distrito/província).

O FFH solicita terrenos para as suas actividades urbanísticas aos governos provinciais ou municípios, os quais emitem o DUAT a favor do FFH, sem imporem um limite de tempo para a sua urbanização. O FFH ou a autoridade local preparam os termos de referência para os serviços de consultoria ao desenho do projecto. Os trabalhos de construção são efectuados por empresas seleccionadas por concurso público.

Quando os créditos tiverem sido pagos, transfere-se o DUAT do FFH para o concessionário desse talhão. Este processo é normalmente facilitado pelos municípios, no caso de se tratar de terrenos do FFH.

É óbvio que, com um número tão reduzido de casas, talhões e empréstimos disponíveis e com taxas de juro bonificadas, a selecção dos beneficiários é uma matéria sensível e, às vezes, até mesmo exclusiva. O processo de concessão de empréstimos foi recentemente descentralizado para as delegações provinciais do FFH. Os Municípios ou Direcções Provinciais das Obras Públicas actuam como promotores de vendas e organizam a selecção de beneficiários. São constituídas as listas dos candidatos que cumprem os critérios definidos pelo FFH, utilizando métodos definidos localmente. Por exemplo, a cidade de Dondo utiliza o concurso público; noutras cidades, o promotor escreve cartas a instituições e firmas seleccionadas solicitando-lhes que seleccionem potenciais beneficiários. Uma vez feita a selecção dos candidatos, os beneficiários são seleccionados através de uma lotaria, para a qual todos os candidatos são convidados. O FFH fiscaliza o processo de selecção e dá o seu “nada obsta” à lista de candidatos que se pré qualificaram para a lotaria.

Durante os seus 12 anos de funcionamento, o FFH tem encontrado uma série de constrangimentos e problemas na consecução do seu objectivo. No que toca aos fundos, os atrasos nas transferências do Ministério das Finanças significaram que nem todos os fundos foram gastos num determinado número de Contratos-Programa enquanto outros tiveram que ser encurtados, por falta de fundos. Adicionalmente, os fundos da alienação de habitações nacionalizadas estão agora a esgotar-se. Relativamente à aquisição de terrenos, alguns municípios têm mostrado uma certa relutância ou incapacidade em disponibilizar terra ao FFH e o FFH teve de enfrentar alguns conflitos com os ocupantes existentes. Não conseguiu produzir um impacto significativo, em termos quantitativos e tem tido dificuldade em alcançar o seu grupo-alvo. Na prática, serviu sobretudo os funcionários públicos urbanos pois os custos de aquisição de um talhão ou de uma

casa ao FFH estavam muito além dos meios da maior parte dos cidadãos, mesmo com taxas de juro bonificadas (Tique 2007, 112). Não conseguiu recuperar uma grande parte do custo das suas obras pois os preços e taxas de juro eram fortemente subsidiados e, até há pouco tempo, o controlo do crédito era especialmente brando, resultando em taxas de amortização baixíssimas.⁸ Este valor melhorou substancialmente, através de uma reestruturação a nível provincial que permitiu um acompanhamento mais de perto dos beneficiários e através do desconto das amortizações directamente dos salários.

Perante a falta de sustentabilidade da sua actual forma de exploração e em consequência do esgotamento das suas fontes de financiamento e retornos insuficientes dos seus investimentos, o FFH está a reconsiderar o seu papel. A partir de 2009 tenciona abandonar a construção e urbanização de terrenos e concentrar-se no seu papel de instituição financeira, financiando a construção realizada por outros promotores e concedendo crédito àqueles que procurem um empréstimo para habitação. Com o objectivo de se criar um FFH financeiramente auto-suficiente, está em preparação um estudo de viabilidade. No entanto, manter-se-á o princípio original de financiamento à habitação social, o que implica a concessão continuada de empréstimos a 100%, sem qualquer outra garantia para além de um salário “permanente”, a taxas de juro bonificadas e fixas para toda a duração do empréstimo.⁹

3. CONSTRANGIMENTOS AO DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE FINANCIAMENTO À HABITAÇÃO

3.1 Introdução

As instituições financeiras aludem a numerosos constrangimentos ao desenvolvimento do mercado de crédito à habitação, incluindo os seguintes:

- Falta de uma política de habitação
- Fraco enquadramento regulador em matéria de registo e transferência de propriedade
- Ambiente pouco propício ao cumprimento de contratos
- Sobreposição de múltiplas estruturas administrativas

3.2 Política de Habitação Antiquada

Não existe uma política nacional da habitação que oriente, actualmente, a construção de habitações no país. Foram feitas várias tentativas infrutíferas para actualizar a lei: a Direcção Nacional de Habitação e Urbanismo do Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH/DNHU) esboçou uma estratégia de habitação em 2001 e uma política de habitação em 2005, o que conduziu a uma conferência nacional destinada a colher contribuições para a política de habitação, organizada pelo MOPH e UN-HABITAT em meados de 2006. A partir dessa data, não se registou nenhum progresso.

Em 1977, pouco depois da independência, o estado nacionalizou as habitações para arrendamento e as casas abandonadas pelos colonos que partiram, o que representou uma parte substancial da habitação nas cidades de cimento. Cerca de 80 000 casas e apartamentos foram atribuídos a moçambicanos, na base de um arrendamento comportável, calculado em função da dimensão da família, rendimento e tipo de casa.

Nas áreas rurais, o elemento mais importante do período socialista Pós-Independência foi a política de aldeia comunal, inspirada nas aldeias Ujamaa da Tanzânia. Uma das grandes preocupações do estado era concentrar as famílias rurais dispersadas em aldeias comunais, com vista a melhorar as suas condições de vida, estimulando a produção e a produtividade através da organização em cooperativas, e criar uma base de população razoável para fins de prestação de serviços públicos sociais, sobretudo de saúde e de educação. A resistência à criação de aldeias e a intensificação da guerra acabaram com a execução da política na década de 80. Só nas províncias do norte é que a política de criação de aldeias teve algum sucesso e, hoje em dia, viver em aldeias tornou-se uma cultura predominante nas províncias de Cabo Delgado e Niassa. No resto do país, as comunidades rurais continuam dispersas.

Desde a independência, com o fim dos controlos às movimentações da população indígena, continuou a tendência de migração das áreas rurais para as urbanas. Esta tendência foi exacerbada durante a guerra (1979-92), quando os refugiados das áreas rurais acorreram às zonas urbanas mais seguras, instalando-se com a família e amigos ou organizando eles próprios abrigos, contribuindo para a densificação e expansão dos assentamentos espontâneos existentes nas zonas suburbanas.

No início dos anos 90, com o processo de paz, uma nova constituição democrática e eleições nacionais, iniciou-se um processo de reconstrução e reestruturação, incluindo a redução do papel

do estado na economia através de privatizações e um enfoque político na agricultura e nas zonas rurais.

Em 1990 (no mesmo ano em que era aprovada a nova constituição democrática) a Assembleia Nacional discutiu a tão esperada política de habitação, mas essa nunca foi formalmente aprovada ou publicada (ver Jenkins 1998, 83).¹⁰ A política propunha a racionalização da administração do parque imobiliário do estado para arrendamento, criação de um mercado imobiliário e liberalização da actividade imobiliária e o desenvolvimento de parcerias público-privadas na habitação para arrendamento. Definiu o papel do estado na habitação social subsidiada, prestação de infra-estruturas básicas urbanas, reordenamento de assentamentos informais mediante a regulação da utilização da terra e definição de zonas para fins de habitação, promovendo as indústrias de materiais de construção e da construção e promovendo e regulando o financiamento da habitação.

Os resultados mais importantes da política de habitação foram a alienação do parque imobiliário nacionalizado de 1991 e a criação do FFH em 1995.

O processo de alienação das casas nacionalizadas em favor dos inquilinos começou a preços bem inferiores ao seu valor real. Como parte deste processo, surgiu um sistema de “compra e venda da chave” que permitia que um inquilino transferisse o direito a um contrato de arrendamento para alguém que tivesse a intenção e a capacidade financeira de comprar a casa. Ao comprar a chave, este último financiava os materiais de construção para o inquilino “vendedor”, num talhão disponível aprovado, geralmente situado na periferia urbana. Na prática, porém, eram poucos os talhões disponíveis e as casas eram frequentemente construídas em locais informais. Calcula-se que 90% das casas nacionalizadas tenham já sido integralmente privatizadas em favor de cidadãos moçambicanos. Este processo de privatização contribuiu para a formação e consolidação da emergente classe média e alta e correspondente mercado de habitação.

A política de alienação resultou da falta de capacidade da Administração do Parque Imobiliário do Estado (APIE) para efectuar a manutenção das habitações para arrendamento, o que incluía apartamentos em prédios em altura, nas cidades principais. Embora o processo de alienação tivesse libertado o estado desta responsabilidade, limitou-se a passá-la para os compradores que, individual e colectivamente, não têm capacidade financeira para recuperar a estrutura, tecido e serviços complexos (elevadores, condutas de lixo, canalização e saneamento) dos prédios, que não têm recebido manutenção durante cerca de 30 anos.

Desde então, o governo ainda não promulgou uma política de habitação actualizada.

3.3 Complexidade e Morosidade do Registo e Transferência da Propriedade

3.3.1 A Lei de Terras e os seus Regulamentos

A Constituição e a Lei de Terras concedem direitos e garantias de ocupação da terra a todos os cidadãos moçambicanos, homens e mulheres, e determina que toda a terra é propriedade do estado e não pode ser vendida nem hipotecada.

Segundo a Lei da Terra, os direitos de utilização da terra são adquiridos e conservados através de títulos de aproveitamento de longo prazo (DUAT), que podem ser transmitidos por herança e que são considerados seguros e comparáveis a um “leasehold”. As comunidades rurais têm direitos permanentes por força da ocupação e os ocupantes de boa-fé de terra rural ou urbana não reivindicada, com um mínimo de 10 anos de ocupação, também podem adquirir o DUAT. Os

outros indivíduos ou grupos podem solicitar o DUAT à autoridade local (autarquia ou governo distrital), um processo administrativo que está sujeito à opinião dos funcionários e líderes municipais.

No caso de um pedido de ocupação e uso da terra ser deferido, será emitido um DUAT provisório por um período limitado, durante o qual a terra tem de ser aproveitada para o fim a que se destina. Fora das zonas urbanas, este período está fixado na Lei da Terra em cinco anos para os cidadãos moçambicanos e em dois anos para estrangeiros. O Regulamento do Solo Urbano determina que o DUAT seja automaticamente extinto, caso o titular não *inicie* os trabalhos necessários para a utilização da terra para os fins previstos, dentro do período de tempo estipulado pela autoridade local, o qual não poderá ser superior a dois anos. Este período pode ser prorrogado, mediante pedido (devidamente justificado) por um período de seis meses (Regulamento do Solo Urbano, Decreto 60/2006, Artigo 36). A pedido do titular, a autoridade local fixará o limite de tempo para que comece a utilização do solo para o fim previsto, tendo em conta o montante de tempo necessário para completar as obras de construção e obter as licenças necessárias. O período máximo é de 10 anos a contar da data da aquisição do DUAT (Regulamento do Solo Urbano, Decreto 60/2006, Artigo 37).

O DUAT definitivo só é concedido depois de feita a construção, após inspeção e emissão de um certificado pela autoridade local. Para as casas ocupadas pelo proprietário, terrenos comunitários e agricultura familiar, o DUAT não está sujeito a nenhum limite de tempo.¹¹ Se o aproveitamento proposto não ficar concluído dentro do tempo estipulado, o DUAT provisório pode ser revogado. Se, no entanto, a construção tiver sido iniciada, o DUAT provisório pode, geralmente, ser renovado, mediante o pagamento de uma pequena taxa.

Os titulares são responsáveis pelo registo dos DUAT provisórios e do título definitivo junto da Conservatória do Registo Predial, bem como de qualquer alteração ou herança do DUAT (Regulamento da Lei do Solo, Decreto 66/98, Artigo 20, conforme alterado pelo Decreto 01/2003). Se a propriedade não estiver registada, os direitos à terra não terão força legal perante acções de terceiros.

Embora a terra não possa ser hipotecada, já as benfeitorias no terreno, como por exemplo casas, podem ser hipotecadas (Lei da Terra, Lei 19/97, Artigo 16 (5)). Quando se vendem e compram as benfeitorias no terreno, dá-se a transferência automática do DUAT. As hipotecas e transferências de propriedade dos edifícios e outras infra-estruturas também têm de ser registadas na Conservatória do Registo Predial.

O Regulamento do Solo Urbano de 2006, no âmbito da Lei da Terra, determina que a urbanização¹² é um requisito prévio para a determinação dos direitos da terra (Regulamento do Solo Urbano, Decreto 60/2006, Artigo 21 (1)). A urbanização é levada a cabo segundo planos de pormenor. Antes de esses planos serem elaborados, deverão ser feitos inquéritos para estabelecer a situação legal da ocupação existente. Os detentores de direitos adquiridos através de ocupação de boa-fé, durante 10 anos, são elegíveis para se candidatarem ao título da terra que ocupam, se a sua ocupação puder ser satisfatoriamente integrada no plano. Caso a sua ocupação não possa ser integrada no plano, reconhece-se-lhes o direito de terem prioridade na atribuição de novos talhões (mas têm de se candidatar) e de serem indemnizados pelos edifícios e outros melhoramentos na terra que vão perder. Este regulamento ainda não foi amplamente divulgado nem explicado aos municípios e, conseqüentemente, existe pouca experiência prática da sua utilização.

O Regulamento do Solo Urbano parece limitar os direitos da terra adquirida por ocupação em boa-fé ao abrigo da Lei da Terra, pois colocam os direitos da terra em zonas urbanas sujeitos à

urbanização e, conseqüentemente, à existência de um plano aprovado. Legislação sobre planeamento urbano foi promulgada somente em 2007 e, assim, foram aprovados poucos planos urbanos desde a Independência, muito embora a população urbana tenha aumentado a uma taxa acelerada. Em consequência, foram ocupadas vastas áreas de cidades e vilas sem planos aprovados e até mesmo os talhões que foram demarcados pelas autoridades locais não têm um estatuto legal e não podem ser registados. O inquérito dos direitos de terra existentes, introduzido no Regulamento do Solo Urbano como parte do processo de planeamento, parece exigir imensos recursos humanos, tempo e qualificações profissionais no domínio de planeamento urbano, que ultrapassam a capacidade da maior parte das autarquias. Qualquer programa de larga escala para regularizar a ocupação informal¹³ irá, portanto, ter grande probabilidade de ser lento. Adicionalmente, os procedimentos de planeamento podem não ser suficientemente flexíveis e participativos, pelo que um grande número de famílias de baixo rendimento ficarão condenados à extra legalidade e informalidade (Banco Mundial 2008a, 5).

Um relatório recente preparado para o Banco Mundial considera que o Regulamento do Solo Urbano deveria ser visto como o primeiro passo na instituição de medidas legais necessárias para apoiar o desenvolvimento e requalificação urbana (Banco Mundial 2008b). Há necessidade de outros instrumentos que permitam, designadamente, a subdivisão de bens imóveis (tais como casas) e de talhões urbanos, aglutinação de terreno para grandes empreendimentos urbanos e conversão de terreno rural em terreno urbano.

3.3.2 A Lei de Ordenamento Territorial

A Lei de Ordenamento Territorial define os princípios, objectivos e instrumentos para o planeamento e ordenamento territorial. Entre os objectivos declarados da lei inclui-se garantir os direitos da terra existentes a indivíduos e comunidades locais e beneficiar áreas urbanas não planeadas ou degradadas. Nas áreas urbanas, os instrumentos de planeamento compreendem planos de estrutura, planos de urbanização geral ou parcial e planos de pormenor. Esta lei adopta uma abordagem marcadamente mais participativa do que o Regulamento do Solo Urbano. Esta Lei foi aprovada em meados de 2007 e, na altura em que se redigia este documento, ainda não tinha sido implementada uma vez que a sua regulamentação ainda não tinha sido publicada. Estas regulamentos vão suplementar o Regulamento do Solo Urbano e deverão caminhar no sentido de completar o enquadramento legal do desenvolvimento urbano.

3.3.3 O Código de Registo Predial

O Código de Registo Predial (Decreto 47/611 de 28 de Março de 1967), embora datando do período colonial, fornece o enquadramento processual administrativo para registo do DUAT e propriedade dos edifícios.

Moçambique tem um sistema duplo de registo para terrenos e edifícios: o Registo Predial e o Cadastro de Terras. O Registo Predial para fins de registo dos direitos (DUAT) e propriedade imobiliária está sob a tutela do Ministério da Justiça. O Cadastro de Terras está sob a alçada dos Serviços Cadastrais Provinciais ou, nas cidades principais, do município. Estes organismos têm por função actualizar o registo cadastral quando o DUAT é concedido.

Um registo completo tem de ser feito junto dos dois organismos, conforme adequado. Um relatório preparado pela USAID referia que os dois sistemas são incompatíveis pelo que ambos os sistemas são (i) difíceis de utilizar, incluindo problemas de arquivo e acesso aos registos e (ii) menos seguros em termos legais e mais propícios a erros (Chemonics 2006, citado em Banco Mundial 2008b, 6). O relatório mencionava também que, com o actual sistema, são precisos, no

mínimo, sete pagamentos de taxas diferentes a seis instituições diferentes, para se conseguir a transferência da propriedade (Banco Mundial 2008b, 8).

Na Conservatória do Registo Predial, as escrituras são manuscritas nos livros de registo, conforme estipulado no Código de 1967. É intenção do Ministério da Justiça emitir ou actualizar os registos num prazo de 30 a 45 dias mas, na prática, pode demorar mais tempo.¹⁴

O relatório do Banco Mundial também constatou que menos de 30 por cento das propriedades estão registadas no sistema de registo (2008b, 13), fazendo com que o registo de propriedade incompleto seja um problema grave. Além do mais, os procedimentos para um registo, pela primeira vez, de uma propriedade não estão claramente regulados. A correcção desta situação é uma das prioridades estratégicas do Ministério da Indústria e Comércio.

Segundo outro relatório do Banco Mundial, nas áreas urbanas “o sistema desactualizado de registo de títulos e escrituras pode...levantar dificuldades à evolução dos direitos de terra existentes em direitos de propriedade transaccionáveis, abrandando o investimento e o desenvolvimento de um mercado hipotecário” (Banco Mundial 2008a).

3.4 Ambiente Pouco Propício à Execução de Contratos

A determinação na Lei da Terra de que a terra não pode ser hipotecada significa que as instituições financeiras não podem rigorosamente conceder empréstimos hipotecários para a construção de edifícios num talhão vago. Trata-se de uma restrição profunda ao financiamento à habitação pois as famílias mais novas organizam a construção das suas próprias casas. Para as casas existentes, a hipoteca cobre apenas os edifícios, mas o terreno está automaticamente incluído em todas as transacções dos edifícios.

A prática generalizada é que não se pode registar uma hipoteca até que exista algum edifício ou outra benfeitoria no terreno. Como medida provisória, no entanto, podem ser utilizados contratos promessa de hipoteca,¹⁵ declarações de intenção de registo de uma hipoteca ou registo provisório de uma hipoteca (permitido ao abrigo do Código do Registo Predial mas que normalmente é visto como uma violação da Lei da Terra).¹⁶ Para os projectos de baixo risco (por exemplo, clientes com excelentes antecedentes), sabe-se que os bancos têm feito hipotecas, com base no DUAT provisório, para “todas as infra-estruturas construídas ou a construir” no terreno.¹⁷

Normalmente, os bancos concedem uma hipoteca quando o DUAT passa a definitivo e o edifício pode ser registado na Conservatória Predial. A autoridade local (autarquia) é responsável pela emissão de um certificado das benfeitorias feitas no terreno (*Certidão de Benfeitorias*), com base na qual o titular pode registar o edifício. É habitual obter a certidão quando um edifício já está 80% concluído mas, na prática, as exigências variam bastante de acordo com a natureza do cliente.

Um dos bancos entrevistados considerou que o facto de o DUAT ser concedido a título provisório cria problemas para a concessão de empréstimos para construção, porque se o mutuário não construir e registar a casa dentro do período estipulado, o talhão (e as obras inacabadas) podem ser atribuídas a outra pessoa pela autoridade local. Mesmo que a concessão não seja anulada, a propriedade não pode ser registada e, conseqüentemente, a sua venda seria extremamente difícil. Actualmente, parece ser muito raro que uma autoridade local anule as concessões de terras por falta de aproveitamento mas pode vir a ser mais comum no futuro, caso melhore a informação sobre a situação da terra.

A legislação geral sobre crédito imobiliário consta do Código Civil de 1966, que está desactualizado mas ainda é a base dos contratos de hipoteca para casas. Entre os outros desafios, deverá referir-se que cerca de 70% dos residentes de Maputo (e provavelmente uma percentagem ainda mais alta de residentes de outras cidades) vivem em casas que não possuem licenças de construção (Banco Mundial 2008b, 3). O elevado grau de informalidade indica um baixo nível de cumprimento dos regulamentos de construção, bem como a predominância de ocupação ilegal da terra. Além disso, empréstimos para habitação não são especificamente regulados pelo governo. O Banco de Moçambique dá directivas gerais sobre crédito para certos sectores (mas não a habitação) e estabelece as taxas de juro e os prazos dos empréstimos. Segundo a Lei do Trabalho (Lei 23/2007 de 1 de Agosto) o empregador pode reter até um terço do salário líquido de uma pessoa, com o acordo do empregado, para amortização de empréstimos e outros fins. Esta disposição é geralmente utilizada pelos bancos e IMF quando analisam os pedidos de crédito.

Perante a falta de legislação específica actual, para concederem um empréstimo imobiliário os bancos exigem outras garantias do mutuário, tais como procuração para a propriedade e uma livrança assinada pelo cliente para precaver possíveis problemas legais na obtenção de execução hipotecária no caso de incumprimento. A procuração é principalmente exigida para permitir ao banco recuperar o empréstimo sem ter de recorrer aos demorados procedimentos judiciais. Na prática, a livrança pode não ajudar o banco, a menos que tenha um aval de terceiros, o que vai servir de garantia ao empréstimo, dando os seus bens em caução. Os bancos adoptaram, assim, uma abordagem de “cinturão e suspensórios” de exigir uma série de diferentes garantias para caucionar o empréstimo.

Com o recurso a todas estas medidas, os advogados entrevistados consideram que o processo de execução hipotecária não é excessivamente complicado. No entanto, leva entre dois a três anos¹⁸ para se obter uma execução através dos tribunais.

Quando um mutuário entra em incumprimento quanto ao pagamento de uma hipoteca ou de um prémio do seguro, o banco convoca uma reunião para investigar as circunstâncias e reescalonar a dívida, ou negociar um acordo, segundo o qual a propriedade seria retomada e vendida pelo banco, utilizando a procuração para esse efeito. Os clientes faltosos tentam, muitas vezes, arranjar eles próprios um comprador. Como último recurso, os bancos utilizam a livrança para obter o pagamento da dívida, embora a sua execução tenha de ser efectuada através do tribunal.

Alguns bancos, como é o caso do Millennium BIM, têm a sua própria companhia de seguros, enquanto os outros bancos assistem os clientes a obterem apólices de seguro através de corretores de seguros. Para empréstimos de curto e médio prazo, o seguro é pago no início, como um pagamento único; para os empréstimos a longo prazo, o pagamento é anual. A companhia de seguros ou o corretor informarão o banco, no caso de o prémio do seguro não ter sido pago. A falta de pagamento dos prémios de seguro é um problema frequente e acarreta riscos elevados para os bancos.

3.5 Múltipla Sobreposição de Estruturas Administrativas

A nível do governo central, as responsabilidades pelos vários aspectos da habitação estão dispersas por diferentes ministérios onde, por sua vez, também se verifica uma sobreposição de funções.

As principais instituições governamentais em matéria de habitação em Moçambique são o MOPH/DNHU e o FFH. O MPOH/DNHU é responsável por preparar e implementar políticas da habitação, promover um ambiente legal favorável ao investimento público e privado na habitação

e garantir que está disponível terra suficiente para a construção de habitações. O FFH, sob a tutela conjunta do MOPH e do Ministério das Finanças, promove a construção de habitação social e oferece crédito a baixo custo às famílias de baixo rendimento para a construção, renovação e ampliação das casas.

No campo de habitação participam (i) o Ministério da Administração Estatal que supervisiona as autarquias que são responsáveis pelo planeamento e urbanização da terra; (ii) a Direcção Nacional do Planeamento e Ordenamento Territorial do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA/DINAPOT), cuja responsabilidade é preparar as políticas e legislação para o planeamento territorial e prestar assistência técnica aos municípios sobre o planeamento do uso da terra; e (iii) o Ministério do Plano e Desenvolvimento, que tem a seu cargo o planeamento do desenvolvimento rural. A sobreposição de funções entre o MOPH/DNHU e o MICOA/DINAPOT torna difícil a coordenação institucional.

Um problema grave é que nenhuma destas instituições é responsável pela obtenção e actualização das informações sobre habitação e desenvolvimento urbano. Acresce que, até mesmo a nível de governo central, não existe praticamente nenhuma capacidade técnica especializada no campo da habitação.

A Análise Funcional do MOPH (2007) concluiu que é necessário reduzir a actual dispersão institucional, acrescentando que a experiência mostra que uma abordagem integrada ao problema da habitação e urbanismo, através de planeamento económico, planeamento territorial e racionalização dos mecanismos financeiros é mais eficaz do que uma abordagem de planeamento sectorial baseado em processos, padrões e metodologias de construção, que se resume à fase final do processo de disponibilização de habitações. (República de Moçambique 2007a, 37).

Em 1998, ao abrigo do processo de descentralização do governo, criaram-se 33 autarquias, com presidentes e assembleias eleitos. Nas próximas eleições autárquicas, em Novembro de 2008, serão criadas mais 10 autarquias.

A nível local, compete às autarquias disponibilizarem terra urbana e manterem o cadastro de terras. As autarquias são responsáveis pela promoção e aprovação dos planos de urbanização e pela implementação de projectos de urbanização; têm ainda poderes para realizar investimentos em muitas áreas, incluindo a habitação social (Lei das Finanças Autárquicas, Lei 11/97 de 31 de Maio, Artigo 25).

Todos os municípios, incluindo os de maior dimensão, dispõem de recursos financeiros insuficientes e de uma escassez crónica de pessoal especializado. Dez anos após a sua criação, são muitas as autarquias que estão apenas a começar a cobrar impostos sobre a propriedade. Em particular, têm falta de pessoal competente para as áreas de planeamento urbano e administração da terra, o que tem contribuído fortemente para a proliferação de bairros informais. A desorganização progressiva do cadastro das terras significa que as informações sobre a situação dos talhões de terreno não estão disponíveis, o que complica o processo de planeamento urbano e de atribuição da terra, facilitando a corrupção.

As Conservatórias do Registo Predial, sob a tutela do Ministério da Justiça, têm um papel importante no registo da terra e edifícios e na venda e compra destes últimos. As Conservatórias emitem certidões que certificam o registo da propriedade, sua descrição, posse, hipotecas e outros endossos. As Conservatórias padecem de recursos adequados, sistemas desactualizados e pouca capacidade dos funcionários o que limita o seu funcionamento eficaz. Há uma Conservatória do Registo Predial em Maputo e outras cinco no resto do país. Na cidade de Maputo, foi introduzido

um sistema computadorizado de registo da terra e prédios, que não está a ser eficaz, em parte por falta de formação profissional do pessoal. Em média, a Conservatória de Maputo faz o registo de cerca de 15 transferências e cinco hipotecas por dia (Banco Mundial 2008b).

4. IMPLICAÇÕES DOS CONSTRANGIMENTOS AO MERCADO DE FINANCIAMENTO À HABITAÇÃO

4.1 Introdução

São consideráveis as implicações de uma política de habitação desactualizada, do fraco enquadramento regulador do registo e transferência da propriedade, do ambiente pouco propício à execução de contratos e da multiplicidade de sobreposição das estruturas administrativas. Estas implicações incluem:

- Para a compra de casa (hipoteca)
 - Número reduzido de propriedades com documentação legal completa que surge no mercado
 - Quase inexistência de habitações novas, construídas para venda a um preço comportável
 - Custos elevados das hipotecas (taxas de juro), em combinação com legislação sobre rácios para o serviço da dívida, significam que apenas uma pequena proporção de funcionários assalariados tem capacidade financeira, até mesmo para um empréstimo modesto
- Para a construção de casa
 - Na impossibilidade de se hipotecar a terra, os bancos exigem, conseqüentemente, uma garantia alternativa; isto quer dizer que, aqueles que já têm uma casa, podem obter mais facilmente um empréstimo para construção
 - A existência limitada de terreno para construção, formalmente constituído (isto é, talhões de acordo com um plano e que possam ser registados na Conservatória do Registo Predial)
 - Custos elevados das hipotecas, como acima

4.2 Habitação a um Custo Incomportável

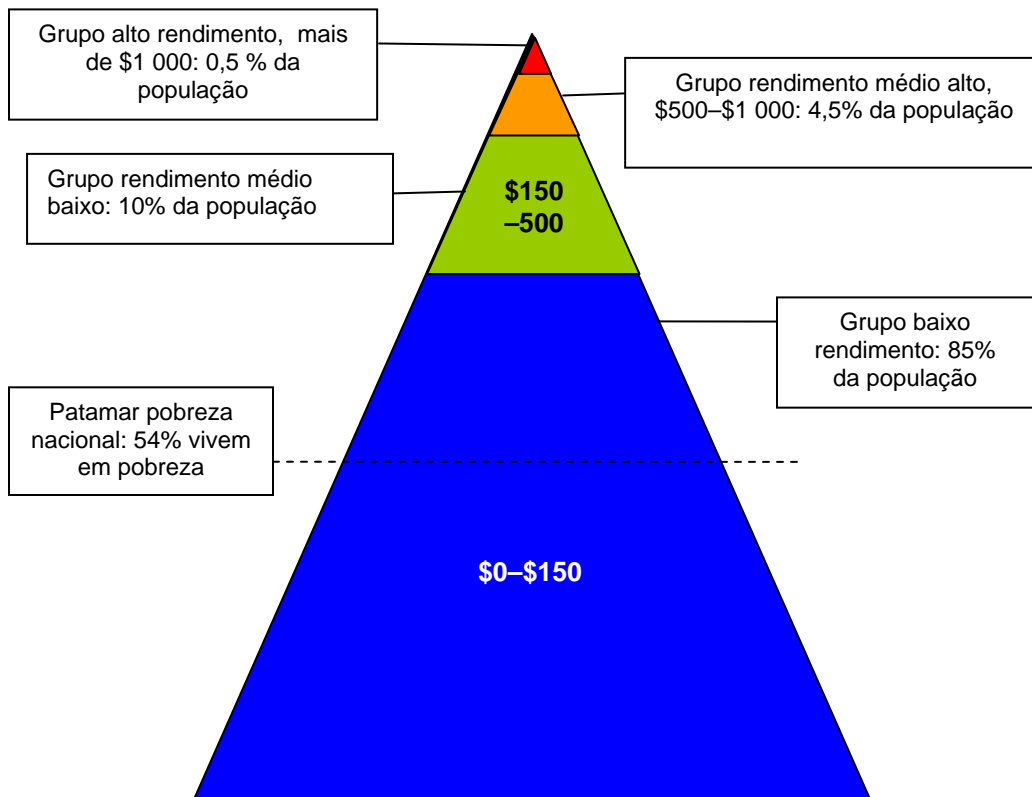
Face aos factores enumerados acima, uma grande parte da construção de habitações é financiada por empréstimos ao consumo de curto e médio prazo (até cinco anos), num montante até Mt 300 mil (USD 12 000), sobre os quais incidem taxas de juro de 20% a 25% ao ano. Trata-se de crédito relativamente caro, embora muito mais barato que o das IMF. Esta forma de crédito está a crescer a um ritmo entre 10% e 15% ao ano. Os bancos não controlam o seu uso e, portanto, não existem informações disponíveis sobre o volume de crédito utilizado para a construção de habitação. Além do mais, como não existem controlos, este tipo de crédito pode ser utilizado para financiar construções em qualquer lugar. Perante a escassez de terra para construção comparativamente à procura, os empréstimos ao consumo podem exacerbar a construção não planificada, incluindo em áreas propícias à erosão ou inundações, que são bastante comuns nas cidades moçambicanas.

O impacto destas limitações discutidas acima traduz-se num acesso seriamente restringido a habitação economicamente comportável. O estudo calculou que, actualmente, os empréstimos bancários de longo prazo só são acessíveis ao grupo de rendimento elevado (estimado em 0,5% das famílias). Foram definidos quatro grupos de rendimento e estimou-se a faixa de rendimento para cada um dos grupos, utilizando dados dos IAF, QUIBB e dados de microfinanciamentos:

- Grupo I (baixo rendimento): até USD 150 por agregado familiar, por mês
- Grupo II (rendimento médio baixo): USD 150 – USD 500 por agregado familiar, por mês
- Grupo III (rendimento médio alto): USD 500 – USD 1 000 por agregado familiar, por mês
- Grupo IV (rendimento alto): mais de USD 1 000 por agregado familiar, por mês

Nesta perspectiva, estima-se que as categorias de rendimento mais alto (Grupos II a IV) representem cerca de 15% dos agregados familiares, situando-se todas elas no quinto quintil (topo) dos agregados familiares relativamente ao consumo¹⁹. O grupo de baixo rendimento (Grupo I) abrange 85% da população, indo do primeiro ao quarto quintil e ainda parte do quinto quintil (ver figura 1).

Figura 1 Grupos de rendimento por rendimento mensal estimado do agregado familiar — população total (urbana e rural)

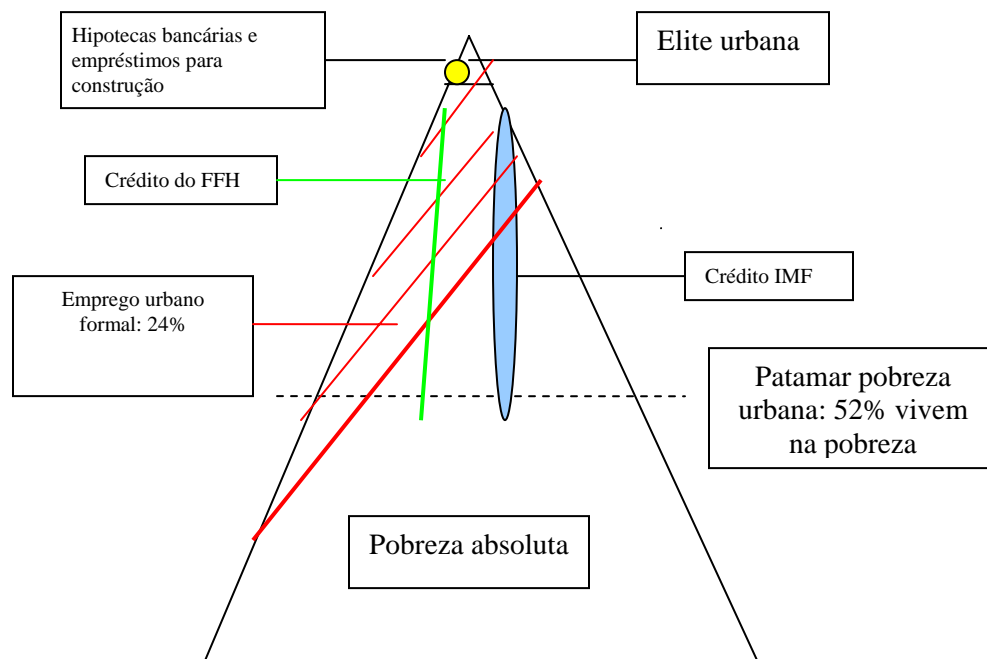


Estas estimativas de rendimento permitem-nos avaliar melhor o volume da potencialidade do mercado para empréstimos à habitação. Como já se referiu, os empréstimos bancários de longo prazo só estão disponíveis para o grupo de alto rendimento (cerca de 0,5% dos agregados familiares). Cerca de 14% das famílias podiam, no entanto, ter potencial para serem elegíveis para empréstimos de curto prazo.

A Figura 2 resume o crédito disponibilizado pelas diferentes fontes e estratos sociais, exclusivamente para a população urbana. A figura mostra que o crédito disponibilizado pelas IMF e pelo FFH é extremamente limitado, relativamente às faixas de rendimento atendidas.

A expansão do acesso ao crédito à habitação, barato, a curto prazo de USD 500 – USD 5 000 destinado à construção progressiva podia alterar significativamente a oferta de habitação para o grupo de rendimento médio e parte do grupo de baixo rendimento.

Figura 2 Existência de habitação e crédito das IMF— população urbana



Nota: FFH = *Fundo para o Fomento da Habitação*; IMF = instituição de microfinanciamento.

Para se ter uma ideia da falta de habitações a um preço razoável, vamos considerar o exemplo seguinte. Com uma taxa de juro de 18%, utilizando um rácio de serviço da dívida de 30% e um depósito de 20%, um agregado familiar precisaria de um salário líquido mensal de Mt 48 000 (USD 1 900) para receber um empréstimo de USD 40 000, durante um período de 20 anos. Este empréstimo permitiria que uma família conseguisse um pequeno apartamento nas áreas menos atraentes da cidade de cimento de Maputo. Este ordenado de Mt 48 000 (USD 1 900) corresponde a um ordenado dos quadros médios dos bancos comerciais, pessoal de gestão das ONG estrangeiras ou agências de desenvolvimento ou dois quadros superiores do governo (ou, mais provavelmente, um casal com dois empregos, cada um deles). Os compradores têm de contribuir com mais USD 10 000 do seu próprio bolso.

A fim de obter um empréstimo para construção de uma casa de três quartos com um custo de USD 30 000, um agregado familiar teria de contribuir com um mínimo de USD 3 000 e com a garantia do empréstimo, provavelmente sob a forma de uma propriedade existente. Para ter capacidade para pagar as amortizações fixas mensais de um empréstimo a 20 anos, com uma taxa de juro de 18,5%, um agregado familiar teria de ganhar um total líquido de Mt 33 000 (um pouco

mais que USD 1 300), por mês. É um valor superior aos ordenados básicos líquidos de dois médicos sénior do sistema nacional de saúde.

Existe um banco, em particular, com um grupo-alvo exclusivo, seguindo a política da matriz na África do Sul. Visa, especificamente, funcionários de ONG e agências de desenvolvimento e funcionários de algumas grandes empresas dinâmicas, que pagam salários elevados. Para se ser elegível para um destes empréstimos à habitação, exige-se um mínimo de um salário mensal do agregado familiar da ordem de USD 2 300. Menos de 0,5% dos agregados familiares tem um salário deste nível.

4.3 Oferta Limitada de Habitação

As cidades são construídas em função do financiamento existente. O limitado financiamento disponibilizado para a habitação está a afectar consideravelmente a oferta e a qualidade da habitação. Agravada pela produção limitada de terra formal para construção e pela ausência de uma indústria activa de promoção da propriedade, a escassez de habitações em Moçambique é aguda e, a menos que se dê uma solução aos constrangimentos, essa enorme carência vai continuar.

Relativamente à oferta de habitação, é importante considerar a habitação no sentido mais vasto: não apenas um abrigo, mas também o ambiente circundante e acesso a bens essenciais, tais como água potável, higiene adequada e saneamento e acesso. O QUIBB 2005 concluiu que 73% dos agregados familiares urbanos tinham acesso a água potável de uma fonte segura (INE 2005).²⁰ O mesmo inquérito concluiu que apenas 16% dos agregados familiares urbanos tinham uma casa de banho convencional e outros 18% dispunham de uma latrina melhorada. Os restantes 66% utilizavam latrinas tradicionais ou latrinas sem segurança ou então não tinham instalações sanitárias. Não existem dados sobre casas sem estradas de acesso, o que é um problema da maior importância nas comunidades urbanas informais.

Segundo o QUIBB 2005, a grande maioria das famílias urbanas (78,6%) são proprietárias da sua casa, enquanto 12,7% vive numa casa arrendada e 8,7% em casas emprestadas ou cedidas. No contexto dos principais inquéritos e censo nacional, a posse de uma casa não se limita à propriedade no sentido legal (ou seja, ter uma escritura do título), mas é antes compreendida como uma casa que não é arrendada, emprestada ou cedida. Na Cidade de Maputo, a percentagem de agregados familiares que arrendam as casas é muito superior à de outras áreas urbanas, alcançando 23%, enquanto 68% são proprietários da sua própria casa. A percentagem de famílias que arrendam casa está a aumentar.

Não existem dados sistemáticos sobre produção de casas. No entanto, a pesquisa concluiu que tanto nas zonas urbanas como rurais de Moçambique, a maior parte dos que procuram casa têm de a construir eles próprios, com a assistência de operários especializados locais, ou de empresas de construção se tiverem dinheiro para tal. A maioria das casas em zonas urbanas, sobretudo fora da área metropolitana de Maputo, ainda são construídas com materiais locais. O uso de materiais de construção convencionais está a aumentar,²¹ o que se deve, contudo, por um lado à subida dos preços dos materiais locais nas zonas urbanas a par de requisitos de manutenção mais elevados e, por outro lado, à maior facilidade em encontrar materiais de construção convencionais. A ambição do cidadão urbano é, geralmente, ter uma casa de cimento. Os custos da construção são, no entanto, extraordinariamente altos e com tendência para subir, acompanhando a alta dos preços do cimento (ver Caixa 1)

Caixa 1. Custos de construção

Os custos de construção são extremamente altos. Salvo algum cimento produzido no país, todos os materiais convencionais de construção têm de ser importados. Os preços do cimento dispararam e, um saco de cimento, presentemente custa Mt 230 (USD 9.20), comparativamente a um salário mínimo actual de Mt 1 645 (USD 66) – ou seja, um salário de um mês compra sete sacos de cimento.

Os custos dos edifícios acabados estão estimados em até USD 800 por metro quadrado para a construção por empreiteiros, segundo padrões internacionais; USD 400 – 500 por metro quadrado para uma casa auto-construída que obedeça aos regulamentos de construção e mais de USD 250 por metro quadrado para construção e acabamento básicos.

Para ilustrar a disparidade entre capacidade financeira e custos da habitação, uma casa típica de 36 metros quadrados, de baixo custo, com blocos de cimento descobertos, telhado em chapa de zinco e chão em cimento, sem casa de banho ou cozinha, pode ser construída por um preço mínimo de Mt 225 000 (USD 9 000). Seriam necessários mais de 136 salários mínimos, ou o equivalente a mais de nove anos de ordenados, para pagar esta casa. Uma casa de três quartos com cerca de 75 metros quadrados, que cumpra os padrões de construção, custaria para cima de USD 30 000.

Com vista a melhorar a qualidade da habitação, mantendo ao mesmo tempo custos baixos, foi recentemente realizado pelo governo um projecto de pesquisa sobre o uso de materiais de construção locais. As recomendações, aprovadas pelo Conselho de Ministros, incluem a alteração dos Regulamentos de Construção, de modo a permitir a utilização de materiais locais e a criação de uma unidade de pesquisa sobre construção destinado a monitorizar as tecnologias de construção, sob pesquisa, e recomendar tecnologias apropriadas (República de Moçambique 2007a).

Os mercados de compra e venda das propriedades existentes estão confinados às áreas urbanas e às zonas de desenvolvimento turístico e limitados aos grupos mais ricos. Embora existam mercados informais para as casas de periferia urbana eles parecem não estar activos. Na situação pouco comum de uma casa já não ser precisa para ser utilizada pelo seu proprietário ou família alargada, os agregados familiares geralmente optam por tirar partido do seu valor e preferem arrendá-la a vendê-la, o que se coaduna com a relutância tradicional de se vender propriedade da família. A construção de habitação especulativa também é uma actividade limitada, restrita a Maputo e áreas circundantes, que é concebida quase exclusivamente para os grupos mais abastados.

4.3.1 Autoconstrução

Oferta de Terreno. A grande maioria dos agregados familiares tem de organizar eles próprios a construção das suas casas. O primeiro passo para se obter uma casa consiste em encontrar um terreno onde se possa construir. Os candidatos têm de apresentar ao Conselho Municipal um pedido para um talhão e, caso lhes seja concedido, recebem autorização provisória (DUAT) para utilizar a terra. O DUAT inclui prazos limites para se começar e concluir o edifício, que são definidos pelo Conselho Municipal. Os agregados familiares solicitam, em seguida, uma licença de construção ao Conselho Municipal, o que exige a apresentação de um projecto de construção. O desenho do projecto pode ser adquirido a um técnico de construção.

Se bem que os titulares tenham de registar o DUAT provisório no Registo Predial, na prática, são poucos os talhões, demarcados a partir da Independência em 1975, que foram registados. O cadastro de terras não foi oficialmente actualizado, por causa da falta de procedimentos legais para a aprovação dos planos para utilização da terra, que foram aprovados em 2007 como parte da Lei do Planeamento Territorial. Assim, tem sido difícil registar as casas construídas em talhões em áreas suburbanas demarcadas a partir de 1975. Consequentemente, estas casas não têm documentos legais e não podem ser utilizadas como garantia para os empréstimos bancários.

Na Cidade de Maputo, o Conselho Municipal está a iniciar um processo que visa regularizar, sempre que possível, a ocupação informal na cidade e identificar terreno, próprio para urbanização. Para a regularização da ocupação existente, o Conselho está, presentemente, a utilizar o Plano Director para Lourenço Marques de 1973 (o último plano a ser aprovado) mas os planos feitos e implementados na década de 80 para áreas extensas de talhões para habitação abastecidos com serviços básicos estão, igualmente, a ser submetidos para aprovação, o que iria permitir a regularização dos talhões (ver Caixa 2). Já está em curso a preparação de um novo Plano de Estrutura da cidade, que será seguido de planos de pormenor para vários bairros suburbanos.

Não são conhecidos os dados sobre o número de talhões oficialmente disponibilizados nos últimos anos,²² mas é evidente que os talhões concedidos só satisfizeram uma pequena percentagem da procura real. O Conselho Municipal de Maputo suspendeu a aceitação de pedidos de terra há cinco anos para se poder ocupar com todos os pedidos em atraso. O Conselho Municipal de Matola suspendeu o recebimento de novos pedidos de terras fora das áreas com um plano de urbanização, para se ocupar dos mais de 10 000 pedidos pendentes.²³ Actualmente existem cerca de 600 talhões disponíveis em Matola e espera-se que outros 4 000 sejam demarcados até ao fim de 2008.

Nos centros urbanos maiores as casas construídas em talhões afectados formalmente têm de obedecer aos regulamentos de construção do país, o que exige paredes em tijolo ou blocos de cimento e vigas de betão, ficando assim todos excluídos menos os cidadãos mais ricos. Nas cidades de Nampula e Pemba, por exemplo, não foram atribuídos talhões para os grupos de baixo rendimento desde o estabelecimento das autarquias em 1998.

Caixa 2. Prestação de serviços e infra-estruturas

O fornecimento de talhões para construção e a urbanização básica compete aos municípios e governos distritais. A primeira fase da urbanização consiste na demarcação de talhões e abertura de acessos, o que muitas vezes se faz removendo a vegetação e a camada superior de terra e nivelando o subsolo. O abastecimento de água não é facultado no princípio; os construtores e residentes abrem, geralmente, poços nos seus talhões e podem vender água aos vizinhos. Uma vez consolidada a ocupação, o fornecimento de água potável faz-se, normalmente, através de fontanários públicos, a partir de furos, poços protegidos ou redes canalizadas. Quando houver redes de água canalizada, os moradores podem pagar a conexão aos seus talhões ou casa. As redes de saneamento são limitadas, até mesmo nas cidades de cimento, e o saneamento é, geralmente, tratado no local, através de latrinas tradicionais ou melhoradas para as habitações de baixo custo e fossas sépticas para as casas com casas de banho convencionais. A companhia nacional fornecedora de electricidade, *Electricidade de Moçambique* (EDM), responde à procura e a electricidade será fornecida numa fase inicial, caso existam potenciais clientes dispostos a pagar. A construção de estradas de acesso e de redes de escoamentos pluviais acontece, normalmente, durante a última fase da urbanização e, na prática, só se efectua em projectos específicos (por exemplo do FFH) ou em áreas de

rendimento elevado, com a contribuição directa dos donos das propriedades.

Entre as principais razões, que impediram os Conselhos Municipais de fornecerem terra para construção de habitações, contam-se:

- Pouca capacidade técnica e financeira para preparar e implementar planos de urbanização
- Fora das cidades de cimento, a actual ocupação da terra caracteriza-se por uma incerteza quanto ao estatuto legal, podendo ser densa e desordenada, o que complica a preparação de planos de urbanização
- É frequente surgirem conflitos sobre as terras com os seus actuais detentores, quando se fazem tentativas para implementar planos

Nestas circunstâncias, existe um mercado florescente, se bem que ilegal, nos talhões formalmente demarcados e não aproveitados (ver Caixa 3). Os agregados familiares que não conseguem obter talhões formais, sobretudo os migrantes recentes de zonas rurais, ocupam, frequentemente, talhões informais em terras ambientalmente perigosas, perpetuando assim os bairros não ordenados. Relativamente a estes talhões, têm de pagar ao anterior “proprietário” ou aos dirigentes locais.

Caixa 3. Mercados informais em talhões para construção formais

Na cidade de Nampula, no norte do país, em virtude da escassez, os preços oscilam entre Mt 40 000 – 150 000 (USD 1 600–6 000) para um talhão oficialmente demarcado de 20 por 40 metros. Na cidade de Maputo, os preços variam entre Mt 50 000 (USD 2 000) para um talhão de 15 por 30 metros sem serviços e Mt 150 000 (USD 6 000) para um talhão de 20 por 40 metros, com água canalizada e electricidade no bairro de Mahotas.

Nos subúrbios de Maputo, o mercado informal de talhões e casas funciona com pouca informação sobre os preços. Os que querem vender os talhões, geralmente põem um anúncio na propriedade, com um número de telefone de contacto. As pessoas, que se estabelecem a elas próprias como intermediários, percorrem as áreas à procura de propriedades para venda e publicitam os seus serviços, passando palavra e recorrendo a telemóveis. Estes intermediários apresentam potenciais compradores aos vendedores e pedem uma comissão em caso de se concretizar a venda. É frequente surgirem conflitos entre vendedores e intermediários, especialmente quando o vendedor não os conhece.

Uma vez acordado e pago o preço, o comprador e o vendedor vão juntos ao Chefe de Quarteirão e ao Secretário do Bairro (estruturas do Bairro) e comunicam que a terra foi adquirida pelo comprador (sem mencionar que a terra foi vendida porque a venda é ilegal). Quando se trata de um talhão formal, as estruturas do bairro preparam então um documento para informar o Conselho Municipal que a concessão da terra foi transferida, serviço que implica uma taxa oficial. O novo “concessionário” vai, em seguida, ao Conselho Municipal e pede que o talhão seja posto em seu nome (o que tem custos adicionais) e pede uma licença de construção, mediante a apresentação de um projecto de construção. Porém, a maioria avança para a construção, antes de legalizar o talhão ou solicitar uma licença de construção. Podem pedir a regularização da ocupação mais tarde. Este procedimento também é seguido na venda de talhões da periferia urbana. Estes talhões são demarcados não oficialmente pelos seus “proprietários” tradicionais, por forma a beneficiarem da expansão urbana que, de outro modo, lhes iria retirar a sua subsistência rural.

Construção: Face aos custos elevados e os baixos níveis de rendimento prevalecentes, a construção é um processo progressivo e moroso, com períodos de grande actividade e períodos de dormência, dependendo da existência de fundos. Normalmente, começa por se construir, pegado à extremidade lateral ou traseira do terreno, a *dependência*, que não necessita de licença de construção e pode acomodar a família durante a construção da casa principal.

Durante os períodos de actividade da construção, quase todo o rendimento disponível é canalizado para o projecto de construção. As pessoas tentam conseguir assistência financeira ou em espécie dos familiares, adiantamentos salariais dos empregadores, retiram fundos de poupanças informais e, excepcionalmente, contraem um empréstimo de curto prazo para comprar materiais. É costume, nas zonas urbanas, o proprietário da casa contratar pedreiros e operários e, mais tarde, ladrilhadores, canalizadores e electricistas, numa base informal. A construção de uma casa pode demorar até 10 anos, altura em que estará concluída uma casa duradoura, com electricidade e, talvez, água canalizada e saneamento. Este modo de construção é reconhecido pelas autarquias e os prazos para início e conclusão da construção são regularmente prorrogados. As prorrogações são concedidas mediante um pedido apresentado ao Conselho Municipal e o pagamento de uma pequena taxa oficial.

Desta forma, através de apoio da família alargada, pequenos empréstimos e construção progressiva, os agregados familiares com baixos rendimentos conseguem construir casas que em qualidade e dimensão são muito superiores à sua capacidade teórica.

Os grupos de rendimento mais baixo podem construir casas rudimentares ou *dependências* de blocos de concreto ou até mesmo de caniço em terreno não demarcado na orla urbana ou em locais ambientalmente perigosos. Isto pode ser parte de uma estratégia para obter uma casa básica, logo que lhes seja possível, com o objectivo de a melhorar gradualmente e consolidar a sua ocupação da terra ao longo dos anos. Como os preços de construção estão a subir, pode acontecer que não consigam fazer a construção e, cada vez mais recorram a ficar com as famílias nas áreas suburbanas interiores, aumentando assim o excesso de concentração urbana

4.3.2 *Construção para Venda*

Existem relativamente poucos edifícios novos para venda. Não se conhece o número de casas novas concluídas nem o número de promotores envolvidos. Os investidores incluem ONG locais que procuram elevar os seus fundos, assim como firmas de construção locais. As empresas sul-africanas investigaram o mercado mas desinteressaram-se por causa dos elevados custos de construção e de transacção.

Não há nenhum impedimento legal à construção para fins lucrativos, embora os promotores tenham dificuldade em adquirir terreno para a construção de habitações, o que se deve sobretudo à desactualização do cadastro de terras. O promotor obtém o DUAT para a terra a ser urbanizada e, uma vez construída a edificação, constitui um condomínio e os compradores recebem títulos das secções. Este processo é considerado “razoavelmente fácil.”²⁴

Desde a Independência em 1975 até meados da década de 90, praticamente não se construíram habitações para venda. A partir de então, o sector privado concentrou-se na construção de habitações para os mais ricos (ver Caixa 4), principalmente nas cidades de Maputo e Matola. Para os grupos de rendimento elevado, as debilidades da Lei do Condomínio são efectivamente ultrapassadas através da elaboração de regulações específicas em cada condomínio.

Praticamente, não foram construídas habitações para venda destinadas aos grupos de rendimento médio, em grande parte por causa dos elevados custos de construção. Por um lado, é menos lucrativo construir casas mais baratas e, pelo outro, pode haver fraca procura pois as pessoas menos abastadas sabem que podem construir mais e melhor em regime de auto-administração da obra. No entanto, estão actualmente a ser planeadas algumas urbanizações para os grupos de médio rendimento, incluindo 100-200 casas a serem construídas num prazo de dois anos em Matola por construtores locais, com financiamento do Barclays Bank e a um preço-alvo de USD 30 000 para uma casa de dois quartos. Embora o concurso inicial em Maputo não tenha sido bem-sucedido, o Banco Millennium BIM, em parceria com os Conselhos Municipais e construtores privados, também tem planos para financiar a promoção de habitações para venda, para os grupos de rendimento médio, em Maputo e Matola.

Um projecto invulgar, de habitação de baixo custo, está a ser construído no Distrito de Marracuene, cerca de 30 km a norte de Maputo, por uma firma especializada em produtos alimentares, em vez de construção. O projecto prevê fornecer 200 casas de um, dois e três quartos, em talhões de 450-800 m², bem como talhões para autoconstrução, com escolas, um centro de saúde, um centro comercial, parque infantil e jardim público. Os preços estimados são acessíveis às famílias de médio rendimento, orçando entre USD 12 000 e USD 22 000 (ver Caixa 4).

4.3.3 Construção para Arrendamento

Em 2005, apenas 13% dos agregados familiares das áreas urbanas viviam em propriedade arrendada e, muitos destes situam-se nos níveis mais elevados do mercado (INE 2004–05). O arrendamento parece, contudo, estar a aumentar entre os níveis mais baixos do mercado.

A construção para arrendamento está limitada às iniciativas individuais nas faixas mais baixas e mais altas do mercado. No segmento mais baixo do mercado, a construção informal nos quintais de edifícios com quartos individuais para aluguer e latrinas comuns parece existir nos subúrbios interiores de Maputo e Nampula, sobrecarregando adicionalmente os limitados serviços de infra-estruturas. No outro extremo, grande parte das casas de maior luxo, construídas nos últimos 10 anos em Maputo, foi imediatamente alugada a diplomatas e outros expatriados.

4.4 Mercado de Propriedade Pouco Desenvolvido

4.4.1 Mercado Habitacional Formal

Os mercados habitacionais formais, que transaccionam propriedades integralmente documentadas, são em número reduzido por causa dos problemas generalizados de documentação para casas, fora das cidades de cimento. As propriedades mais antigas que aparecem no mercado são, predominantemente, casas e apartamentos anteriormente nacionalizados, para os quais é possível obter documentação, se bem que através de um processo burocrático, por vezes moroso.

Muitas casas têm documentação inadequada e, um agente imobiliário estimou que cerca de 50% das vendas de casas na cidade de Maputo são legalmente duvidosas.

Os preços de mercado são instáveis e oportunistas em virtude da pequena dimensão do mercado e da falta de informação pública sobre os preços. A actividade de agente imobiliário não está regulada e existem poucas agências formalmente constituídas, não havendo praticamente nenhuma fora de Maputo ou Matola. Proliferam os agentes informais que utilizam e-mails e

anúncios nos jornais para promover os seus serviços. Os vendedores privados anunciam as suas casas em lojas, postes de iluminação, etc.

4.4.2 Mercados Informais

Como acontece nos talhões, as casas são vendidas passando palavra e seriam necessários mais levantamentos no terreno para se obter uma informação quantitativa, sobretudo fora de Maputo. As casas de blocos de cimento, de construção básica, em pequenos lotes informais, sem água nem electricidade no bairro de Hulene em Maputo, podem custar entre Mt 65 000 e Mt 70 000 (USD 2 600-2 800), enquanto uma casa de dois quartos, com electricidade, num talhão informal num subúrbio mais central pode ser vendida por Mt 150 000 (USD 6 000). Estes preços são extraordinariamente baixos, quando comparados com o custo de construção de casas novas e, na verdade, são menos caros do que o preço de venda de talhões de construção formalmente demarcados. Estas casas situam-se em talhões bastante mais pequenos, de talvez 150 m² em Chamanculo ou Maxaquene e têm um acesso difícil e poucos serviços. Por outro lado, preços tão baixos indicam que, para os grupos de rendimento mais baixo, as casas são avaliadas sobretudo pelo valor da sua utilização e que existe pouca ou nenhuma sobreposição entre mercados diferentes.

Caixa 4. Preços das casas nos mercados formais

O mercado formal da Habitação está concentrado em Maputo, Matola e áreas próximas e serve um grupo muito reduzido da elite económica, incluindo moçambicanos que trabalham para missões diplomáticas e ONG com salários bastante acima dos outros grupos, frequentemente em moeda estrangeira, e estrangeiros.

Os preços das propriedades existentes vão de um mínimo de USD 50 000 para um apartamento de dois quartos na cidade de cimento de Maputo, USD 175 000 para um apartamento de três quartos com vista para o mar até à faixa superior de USD 300 000 para casas nas zonas mais ricas da Cidade de Maputo. De valor inferior, propriedades de construção convencional nos subúrbios urbanizados de Maputo, com documentação, são de vez em quando postas no mercado com preços que começam em USD 16 000 para casas de dois quartos.

Os preços das habitações em condomínios novos oscilam entre USD 150 000 para as casas na Matola e USD 300 000 e acima para casas e apartamentos na cidade de cimento de Maputo. As casas novas que estão a ser construídas em Mali e Marracuene começam em Mt 300 000 (USD 12 000) para uma casa de um quarto com 27,4 m² (com casa de banho e cozinha exteriores); Mt 400 000 (USD 16 000) para uma casa de dois quartos com cerca de 40 m²; e Mt 550 000 (USD 22 000) para uma casa de três quartos com 60 m².

4.4.3 Mercados de Arrendamento

São altos os preços de arrendamento de casas nas cidades de concreto, especialmente em Maputo onde são distorcidos pela comunidade relativamente grande de diplomatas estrangeiros, funcionários de agências de desenvolvimento e outros. Por exemplo, para se arrendar uma garagem para viver na Cidade de Maputo custa Mt 4 000 (USD 166) por mês, o que é mais do que o dobro do salário mínimo. Uma pequena casa ou apartamento nas zonas mais modestas da cidade de cimento custa, pelo menos, Mt 6 000-10 000 (USD 250-400) ao mês, o equivalente a quatro e sete salários mínimos.

4.5 Casos Camuflados de Sem-Abrigo

A gravidade dos problemas habitacionais de Moçambique, que são causados pelos constrangimentos descritos neste relatório, não é imediatamente visível por causa do “fenómeno encoberto de sem-abrigo”.

Numa situação de pobreza e serviços financeiros débeis, espera-se um aumento da situação de falta de abrigo. No entanto, o censo indica que são poucas pessoas sem um tecto. Encontra-se, antes, uma situação camuflada de sem-abrigo, pois as estatísticas mostram uma tendência de concentração excessiva nas habitações nas áreas urbanas. Os censos e outros inquéritos aos agregados familiares não estão, porém, adequadamente habilitados a detectar os casos de sem-abrigo e não existem números fiáveis. Segundo o IAF de 2003, a dimensão média de um agregado familiar em Maputo era 6,3, em oposição a 5,2 nas áreas urbanas na sua totalidade e 4,7 nas áreas rurais. Um inquérito às relações sociais e pobreza em Maputo, em 2007, encontrou uma dimensão do agregado familiar ainda superior, de 7,5 (Paulo, Rosário e Tvedten 2007, 13).

Muitos imigrantes e jovens adultos ficam com a família ou amigos nas cidades, por um longo período de tempo, até finalmente encontrarem uma forma de obter um talhão e capacidade financeira para começarem a construir a sua casa, geralmente na periferia urbana. Em termos de necessidades específicas de casas, destacam-se os jovens e imigrantes. Os jovens são particularmente afectados pela falta de emprego ou pelo subemprego e, portanto, têm níveis baixos de capacidade de aquisição de habitação.

Na falta de dados estatísticos, a melhor tentativa para estimar grosseiramente e pôr em perspectiva as necessidades quantitativas de habitações urbanas numa escala nacional é da autoria de José Forjaz, no seu memorando de 2006. Este memorando foi elaborado em conexão com actividades da UN-HABITAT e agências governamentais destinadas a definir uma estratégia habitacional para Moçambique (Forjaz 2006).

Forjaz distinguiu quatro estratos socioeconómicos no contexto urbano, com base essencialmente na área de residência. Os seus cálculos sugerem o seguinte:

- A maioria da população urbana é composta pelo estrato pobre e de baixo rendimento. Estes indivíduos vivem nos bairros urbanos informais, com um padrão geralmente inadequado de casas e níveis de rendimento em torno e abaixo do salário mínimo.²⁵ Um cálculo aproximado do número de famílias neste grupo aponta para 1 020 000 ou 75% da população urbana.
- O estrato social seguinte geralmente vive em bairros semi-urbanizados (isto é, bairros com alguma infra-estrutura básica) e têm rendimentos acima do salário mínimo ou ordenado superior ao salário mínimo. O número aproximado de famílias neste grupo calcula-se que seja da ordem de 340,000.
- O terceiro estrato social inclui os empregados do sector privado e os funcionários públicos de nível mais alto, incluindo professores universitários.²⁶ Calcula-se que este estrato englobe 12 mil famílias que vivem em áreas urbanizadas e semi-urbanizadas.
- O quarto e mais alto estrato social é essencialmente composto pela elite com rendimentos mais elevados e condições de habitação aceitáveis, cujas preocupações estão sobretudo relacionadas com a qualidade da infra-estrutura urbana e questões de segurança. Estima-se

que este estrato abranja cerca de 3 800 famílias, correspondendo a menos de um por cada mil agregados familiares moçambicanos.

De uma forma geral, Forjaz estima que, actualmente, mais de 1,3 milhões de famílias urbanas vivam em circunstâncias caracterizadas por habitação inadequada, quer em termos do espaço onde moram quer de infra-estruturas e serviços urbanos.²⁷ Se bem que a habitação inadequada seja uma condição que afecta, sob diferentes formas, todos os estratos sociais, os grupos de população pobre e de baixo rendimento são os mais afectados (cerca de 75% da população) pelas carências habitacionais. As taxas de migração no sentido rural/urbano, entre 3,5 e 4% ao ano, sugerem necessidades adicionais de habitação urbana. Só em 2007,²⁸ aproximadamente 74 600 famílias (370 000 habitantes) necessitavam de um investimento habitacional estimado em USD 540 milhões. Estes números aumentarão exponencialmente nos próximos anos.

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Esta análise preliminar dos constrangimentos ao financiamento da habitação em Moçambique realça o facto de serem necessárias medidas significativas para o desenvolvimento de um sistema eficaz de financiamento da habitação, orientado pelo mercado.

Face à melhoria das condições macroeconómicas, agora é uma altura boa para se implementar a infra-estrutura necessária para um mercado habitacional primário eficaz, incluindo uma política de habitação moderna, um quadro regulador sólido para registo e transferência da propriedade, ambiente favorável à execução de contratos e estruturas administrativas racionalizadas. São necessárias acções específicas para dinamizar o mercado financeiro da habitação.

O desenvolvimento do financiamento à habitação não deverá ser feito sem, simultaneamente, se responder aos constrangimentos que impedem a oferta de terra e de habitação nas zonas urbanas. As reformas do financiamento à habitação têm de ocorrer a par de reformas sustentadas na oferta de terra e de habitação, sobretudo, a actualização das políticas da terra e da habitação; revisão dos sistemas de registo e título das terras; melhoria da qualidade do mercado de arrendamento para os grupos de baixo rendimento; aumento de capacidade; redefinição do papel do FFH; e melhoria do acesso global ao financiamento.

Oferecer mais empréstimos à habitação em termos mais favoráveis sem resolver as limitações na oferta de habitação mais económica pode, não só parar o progresso do mercado hipotecário mas, também, provocar efeitos contraproduativos, designadamente, uma concentração adicional da nova produção de habitações nos grupos de população de rendimentos mais elevados.

Enumeram-se algumas das principais áreas de reforma de políticas:

- *Actualização das políticas de terras e da habitação:* Muitas questões estão envolvidas na promoção da oferta, incluindo o número, tamanho e qualidade desejados da habitação e todas elas requerem políticas abrangentes. O primeiro passo consistiria numa análise compreensiva da actual *política de posse e transferência da terra*, incluindo uma revisão dos procedimentos de planeamento urbano, disponibilização de terreno pelo estado e criação de conhecimentos profissionais especializados. O segundo passo deveria ser uma *política de fomento da habitação*, para substituir o documento de 1990, há muito obsoleto. Esta necessidade premente tem sido analisada nas discussões em curso sobre um novo enquadramento de políticas. Um documento sobre a política habitacional iria facultar informações relativamente ao parque habitacional, volumes de construção e necessidades acumuladas, para os quais não existe nenhuma avaliação oficial.
- *Revisão dos sistemas de concessão de títulos e de registo da propriedade predial:* Relativamente aos constrangimentos existentes na terra e na construção, é fundamental fomentar o aparecimento de um verdadeiro mercado imobiliário, com uma forte actividade de transacções de propriedade em segunda mão. Neste domínio, o processo de registo e transferência de propriedade precisa de uma revisão urgente. A actual falta de instrumentos de mercado transparentes, que permitam rapidamente confirmar ou registar a propriedade e as transferências, é um obstáculo de monta que tem de ser resolvido. Sem uma reforma decidida dos sistemas de registo e título das terras, os empréstimos hipotecários permanecerão confinados a volumes baixos e a custos elevados. Com vista a alcançar resultados num período de tempo razoável, será necessário (i) uma abordagem pragmática – por oposição a uma abordagem excessivamente ambiciosa – a dominar a reforma legal e (ii) investimentos

suficientes em sistemas informatizados e levantamentos geográficos. opções políticas que o governo deveria considerar incluem a possibilidade de autorizar hipotecas sobre o DUAT com vista a mais facilmente se obter financiamento para o desenvolvimento dos talhões, fundir as várias administrações de registos, equipar e formar mais centros de registo e encontrar uma fórmula para acelerar o registo dos casos pendentes relativos ao período compreendido entre 1975 e 2007.

- *Melhorar a qualidade do mercado de arrendamento destinado aos grupos de baixo e médio rendimento:* O objectivo de um novo e compreensivo equilíbrio do mercado habitacional tem de incluir uma melhoria do sector de arrendamento. Esta componente do parque habitacional, da maior importância, contribui para os actuais impasses e para disparidade entre a procura e a oferta. A oferta privada de casas, com fins lucrativos, deveria ser encorajada. Neste domínio, é vital recuperar os prédios de apartamentos anteriormente nacionalizados, alguns dos quais têm vários andares e estão em más condições, com infiltrações de água e eventuais danos estruturais. Os condomínios não têm capacidade para organizar e financiar a recuperação, ou até mesmo reparações, nem possibilidade de conseguirem um empréstimo. A lei está desfasada e os residentes não dispõem de recursos suficientes, o que coloca em risco o valor da sua propriedade assim como a segurança de outros cidadãos. Em termos de política de financiamento da habitação, o mercado de arrendamento oferece oportunidades para se responder à crescente procura de habitações.
- *Criar capacidade:* À medida que as reformas institucionais se concretizam, é igualmente importante a existência de um processo específico de criação de capacidade e de instituições para todos os intervenientes que estejam activamente envolvidos nas actividades relacionadas com o financiamento de habitação. Estas actividades são relativamente novas ou radicalmente diferentes das políticas e procedimentos do passado. As actividades de criação de capacidade têm de incluir (i) os agentes e instituições do sector público (supervisores bancários, responsáveis dos Ministérios das Finanças e da Habitação, magistrados e outras comunidades judiciais) e (ii) os agentes e instituições do sector privado (quadros das instituições financeiras, promotores e construtores e outros profissionais da área imobiliária, corretores, avaliadores, advogados). Os programas de formação do sector público podiam centrar-se nos constrangimentos com que os emprestadores se deparam, implementação padronizada do novo enquadramento de execução hipotecária, avaliação e análise dos riscos financeiros e do crédito, bem como monitorização dos ciclos e desequilíbrios do mercado imobiliário. A formação dos agentes do mercado deveria cobrir todas as principais técnicas e competências profissionais envolvidas na concessão de financiamento hipotecário, incluindo marketing, mitigação e gestão de riscos, recursos financeiros e fixação de preços.
- *Redefinir o papel do FFH:* Actualmente, o FFH não tem uma fonte de recursos próprios, teve pouco impacto, até ao momento, na redução da escassez de habitação e, pretende, agora tornar-se uma instituição de crédito à habitação, oferecendo empréstimos a 100% com taxas atraentes. Há, provavelmente, necessidade de uma análise mais profunda mas as conclusões deste relatório levantam questões quanto ao desenvolvimento do financiamento com base no mercado. Acima de tudo, pode acarretar potencialidade de responsabilidade contingente em recursos governamentais. A reestruturação do FFH podia ter por objectivo (i) ou passar a ter um papel limitado, com empréstimos de curto prazo destinados a ajudar os clientes a adquirir o terreno urbanizado (ii) ou um papel secundário no mercado, de âmbito mais vasto, no sentido de afiançar e financiar as hipotecas dos bancos comerciais, através de financiamento de longo prazo. Ambas as opiniões encerram benefícios e riscos que precisam de ser analisadas.

- *Aumentar o acesso ao financiamento da habitação:* Mas, em última análise, as reformas do financiamento à habitação estão estreitamente relacionadas com a agenda global do país no domínio de um maior acesso ao financiamento. Muitas das reformas estão associadas à descoberta de formas para estimular o sistema financeiro, como um todo, para atender aos mutuários menos privilegiados. A recomendação de reforçar a aplicação dos direitos hipotecários tem um papel fundamental neste domínio. É essencial para garantir que os emprestadores se apoiem menos em parâmetros meramente pessoais e para minorar antecipadamente os factores de risco pessoais, mediante uma garantia fiável.

Estas recomendações são preliminares. É necessária uma investigação mais aprofundada de questões tais como actual défice de unidades habitacionais, estado do mercado de arrendamento e défice de financiamento, questões que este documento não explorou em virtude da falta de dados. É possível que este relatório subestime a escala do problema. Há que fazer esforços no sentido de sistematicamente coligir e analisar dados sobre a oferta e procura de habitação que levem em consideração as tendências da população e os níveis de construção actuais, bem como fazer uma estimativa das necessidades de habitação e do défice actual. Esta informação é fundamental para se desenvolver uma política habitacional sólida e orientar, no futuro, a pesquisa, concepção de políticas, desenvolvimento e implementação. Por último, parece que a habitação em Moçambique é financiada apenas pelos depósitos. Como fonte de financiamento de habitação, é uma via extraordinariamente limitadora. Este documento não explorou a gama completa de fontes alternativas de financiamento a longo prazo, que possam estar à disposição do sector financeiro em Moçambique, como por exemplo fundos de pensões e de seguros.

6. BIBLIOGRAFIA

- Allen, Charlotte and Johnsen, Vibe (2006) “An overview of the current state of urban development, planning and land management in Mozambique” (Um panorama do actual estado do desenvolvimento urbano, planeamento e gestão da terra em Moçambique) , um Relatório para Rooftops Canada, Toronto, Junho
- Athmer, Gabrielle, Hans Bekkers, Henriqueta Hunguana, Benedito Murambire, and Fion de Vletter (2006). “The Microfinance Market in Maputo, Mozambique: Supply, Demand and Impact: A case study of NovoBanco, Socremo and Tchuma.” (O Mercado de Microfinanciamento em Maputo, Moçambique: Oferta, Procura e Impacto: Estudo do caso do NovoBanco, Socremo e Tchuma)”. Netherlands Platform for Microfinance, December 2006. (Plataforma Holandesa para o Microfinanciamento, Dezembro de 2006). www.microfinance.nl.
- Banco de Moçambique (2008). www.bancomoc.mz/index.php?menu=4312&land=po&id=2276.
- Banco Mundial (2007a). “Quarto Crédito para Apoio à Erradicação da Pobreza.” Banco Mundial, Washington, D.C. http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000020953_20080109110450.
- Banco Mundial (2007b). “Beating the Odds, Sustaining Inclusion in a Growing Economy: A Mozambique Poverty, Gender and Social Assessment.” (Vencer as Probabilidades, Sustentar a Inclusão numa Economia em Crescimento: Uma Avaliação da Pobreza, Género e Social de Moçambique). Relatório N° 40048-MZ, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2008a). “Notes on Land Tenure in Mozambique.” (Notas sobre Posse da Terra em Moçambique). Banco Mundial, Maputo (não publicado).
- Banco Mundial (2008b). “Improving Building Permitting and Immovable Property Registration in Mozambique.” (Para uma Melhoria do Sistema de Concessão de Licenças e Registo da Propriedade Imobiliária em Moçambique). Um relatório em Apoio da AT da Unidade Doing Business para o Ministério da Indústria e Comércio, Moçambique e suas “Barreiras à Estratégia de Investimento”. Unidade Doing Business da IFC/ BIRD, Banco Mundial e Ministério da Indústria e Comércio, Maputo (não publicado).
- Domingo (2008). “Município Expande Zonas Residenciais.’ Maputo, 20 Abril.
- Economist Intelligence Unit (2007). “Mozambique Country Report.” (Relatório sobre Moçambique) EIU, Londres, Maio.
- Forjaz, José (2006). “Uma Estratégia de Habitação para Moçambique.” Memorando à consideração do Ministro das Obras Públicas e Habitação, Maputo, Julho (não publicado).
- Fundo de Fomento de Habitação (2007 and 2008). “Abrigo.” Boletim do FFH, Abril-Junho 2007, Outubro-Dezembro 2007, Abril-Junho 2008, Maputo.
- Green, R. (1997). “Follow the Leader: How Changes in Residential and Nonresidential Investment Predict Changes in GDP” (Siga o Líder: De que forma é que o Investimento Imobiliário Residencial e não Residencial Indica Alterações no PIB). *Real Estate Economics* 25 (2): 253–70.

- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2004). “Inquérito aos Agregados Familiares sobre o Orçamento Familiar, 2002-03.” Relatório Final, INE, Maputo.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2004–05). “Inquérito da Força de Trabalho 2004–05.” www.ine.gov.mz/sectorias_dir/epreg/fttrabalho.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2007). “Terceiro Censo Nacional de População e Habitação, 2007 (resultados preliminares).” www.ine.gov.mz/home_page/censo2007.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2008). www.ine.gov.mz.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (sem data). “Estatísticas Sociais, Demográficas e Económicas de Moçambique (ESDEM 4.0).” CD-ROM, INE, Maputo. www.ine.gov.mz/esdem/esdem_manual.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) Questionário dos Indicadores Básicos de Bem-estar (QIUBB), (2000/2001, 2004/2005)
- Irish Aid (2008). www.irishaid.gov.ie.
- James, Robert C., Channing Arndt, and Kenneth R. Simler (2005). “Has Economic Growth in Mozambique Been Pro-Poor?” (O Crescimento Económico de Moçambique Tem Sido em Prol dos Pobres?. Documento para Discussão 202 da FCND, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., Dezembro.
- Jenkins, Paul (1998). “National and International Shelter policy initiatives in Mozambique: housing the urban poor at the periphery”. (Iniciativas de políticas nacionais e internacionais sobre Abrigo em Moçambique). Tese de Doutoramento, Centre for Environment and Human Settlements, School of Planning and Housing, Edinburgh College of Art and Heriot-Watt University (não publicado).
- Machava, Ricardo (2008). “Uma vida a fazer poupança para ter uma casa!” *O País*, Maputo, Abril 4.
- Ministério das Obras Públicas (2005). “Direcção Nacional de Habitação e Urbanismo.” Relatório Anual 2004, Maputo (não publicado).
- Ministério do Plano e Finanças (2004). “Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional.” Maputo: MPF/IFPRI/Purdue University, Março.
- O País Económico* (2006). “Sistema financeiro moçambicano ameaça ruir.” Maputo, 11 de Abril.
- O País Económico?* (2008). “Desigualdades podem pôr em risco a estabilidade política.” Maputo, 4 de Abril.
- Paulo, Margarida, Carmeliza Rosário, and Inge Tvedten (2007). “‘Xiculungo’: Social Relations of Urban Poverty in Maputo, Mozambique.” (Xiculungo: Relações Sociais da Pobreza Urbana em Maputo, Moçambique). Relatório N° 13, 2007, Christian Michelsen Institute, Bergen, Noruega.
- República de Moçambique (2006). “Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009.” PARPA II, Maputo, 2 de Maio.
- República de Moçambique (2007a). “Projecto de Investigação de Materiais Locais de Construção (Edificações).” Maputo: Ministério de Ciência e Tecnologia/ Ministério das Obras Públicas e Habitação e Ministério dos Recursos Minerais, Fevereiro.
- República de Moçambique (2007b). “Relatório Final de Análise Funcional do MOPH.” Preparado por KPMG Auditores e Consultores, SARL, Maputo: Ministério das Obras Públicas e Habitação, 2 de Julho (não publicado).

- Smith, Suzanne (2006). “Country Program Evaluation: Focusing on the Revolving Fund for Housing As Modeled by Habitat for Humanity Moçambique.” (Avaliação do Programa do País: Enfoque no Fundo Renovável Conforme Concebido por Habitat for Humanity Moçambique): Maputo, 5 de Abril (não publicado).
- Tique, João Teodósio (2007). “Habitação e Meio Ambiente— Critérios Operativos e instrumentos metodológicos para o Planeamento de empreendimentos habitacionais de interesse social.” Tese de doutoramento, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Architettura, Roma, Maio (não publicado).
- UN-HABITAT (2008). “Mozambique Country Programme Document 2008–2009.” (Draft). (Documento do Programa de País para Moçambique 2009-2009). Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, Escritório Regional para África e Estados Árabes, Nairobi.

Legislação

- Lei de Condomínios. Decreto 53/99 de 9 de Setembro.
- Alienação dos imóveis do estado. Decreto 2/91 de 16 de Janeiro.
- Alienação dos imóveis do estado. Lei 5/91 de 9 de Janeiro.
- Regulamento Geral de Edificação Urbana. Diploma Legal Nº. 1976 de 10 de Maio de 1960.
- Lei do Trabalho. Lei 23/2007 de 1 de Agosto.
- Lei de Terras. Lei 19/97 de 1 de Outubro.
- Lei das Finanças Autárquicas. Lei 11/97 de 31 de Maio.
- Código de Registo Predial. Decreto-Lei Nº 47 611 de 28 de Março de 1967.
- Regulamento da Lei de Terras (sobretudo para áreas rurais). Decreto 66/98 de 8 de Dezembro.
- Regulamento da Lei de Terras. Decreto 01/2003 que altera o Decreto 66/98.
- Lei de Ordenamento Territorial. Lei 19/2007 de 18 de Julho.
- Regulamento do Solo Urbano. Decreto 60/2006 de 26 de Dezembro.

¹ O total do crédito bancário (empréstimos de bancos e de IMF) cifrou-se em Mt 30 400 milhões (USD 1 270 milhões) em que o crédito à habitação totalizou Mt 1 150 milhões (cerca de USD 48 mil milhões).

² Não foi possível marcar uma reunião com a SOCREMO, uma das duas IMF que concedem crédito à habitação.

³ Ver Secção 3 para outras formas utilizadas para ultrapassar a proibição legal de se hipotecar a terra.

⁴ Todos os montantes em dólares são em dólares dos EUA (USD) salvo indicação contrária.

⁵ O GAPI concede financiamento às empresas para espaço de escritório, com um juro de 25%, durante um prazo de cinco anos.

⁶ Tais como a *Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade* (FDC), CARE, World Vision, Cruz Vermelha, Save the Children e várias ONG de base religiosa.

⁷ Já expirou o período de quatro anos do IV Contrato-Programa e o financiamento para a construção de habitações está a ser finalizado no âmbito de um contrato de transição. Não está previsto um novo contrato porque o FFH pode vir a ser reestruturado e tornar-se um banco público, conforme descrito nesta secção.

⁸ Referido como apenas 27% até 2005 (Fernando Buzi, chefe de projecto, FFH, 17 de Abril de 2008)

⁹ Fernando Buzi, FFH.

¹⁰ Como a medida nunca foi publicada no “Boletim da República,” nunca passou a instrumento oficial legal.

¹¹ Relativamente às actividades económicas, o DUAT tem um prazo máximo de 50 anos, sujeito a renovação mediante pedido (Lei de Terras, Lei 19/97, Artigo 17).

¹² Urbanização refere-se à demarcação de talhões, traçado e construção de estradas e fornecimento de serviços de utilidade pública e infra-estruturas sociais. Os regulamentos definem três níveis de urbanização: básico, intermédio e total.

¹³ A Autarquia da Cidade de Maputo começou uma campanha para regularização dos direitos da terra nalguns bairros suburbanos (ver *Domingo* 2008).

¹⁴ As informações deste parágrafo foram obtidas do Banco Mundial (2008b). Este documento reporta que uma pessoa especialmente preparada para fazer manualmente a conversão das escrituras tem capacidade para escrever, em média, cerca de cinco escrituras por dia e, a Conservatória de Registo Predial de Maputo faz, em média, 15 transferências e cinco hipotecas por dia. Também extrai informações para os clientes.

¹⁵ O Barclays Bank utiliza este mecanismo para os empréstimos à construção (ver Secção 4.1).

¹⁶ Entrevista com Jennifer Garvey, advogada consultora, Abril 2008

¹⁷ Entrevista com Rita Furtado, advogada consultora, 18 de Abril de 2008

¹⁸ Entrevista com Dr Célio Pimentel, Advogado do Barclays Bank, Junho de 2008.

¹⁹ INE, QUIBB, 2004/2005

²⁰ No entanto, a Direcção Nacional das Águas concluiu em 2003 que, apenas 32% da população urbana tinha acesso a água potável, tendo em conta os padrões de qualidade.

²¹ O censo da população de 1997 chegou à conclusão que a grande maioria da população urbana (62%) vivia em casas feitas com materiais locais, enquanto 28% vivia em casas construídas à base de materiais de construção convencionais. Em 2005, a proporção de habitações urbanas com paredes em blocos de cimento tinha aumentado para 40% e a percentagem de casas com telhados em chapas de zinco passava para 43% (QUIBB 2004/2005).

²² O Relatório Anual de 2004 da DNHU indica que, naquele ano, foram constituídos 3 478 talhões em áreas urbanas de cinco das 11 províncias do país, mas o relatório não apresenta dados para outras províncias.

²³ Durante os últimos três meses, processaram 857 pedidos de DUAT. Também processam cerca de 45 pedidos mensais de licenças de construção.

²⁴ Entrevista com Rita Furtado, advogada consultora, 18 de Abril de 2008.

²⁵ Actualmente, em torno de USD 70 por mês.

²⁶ O nível salarial indicativo para um funcionário público com bacharelato é USD 240 por mês; para um licenciado cerca de USD 330 por mês e, para um funcionário público dirigente da ordem de USD 1 000-1 500 ao mês. Bónus e benefícios (carro, por exemplo) para cargos de responsabilidade (tais como chefes de departamento) somam-se ao rendimento real de um funcionário público de topo.

²⁷ “Habitação adequada” não está definida no documento.

²⁸ Os números dizem respeito a estimativas apenas para 2007 (ano 1). A intenção do autor é defender a necessidade de incluir a habitação na agenda política, concentrando-se nas necessidades de habitação progressiva, separadamente.