



**Em busca de soluções
habitacionais economicamente
acessíveis para as populações
urbanas carentiadas em África**

Uma contribuição para a gestão
de conhecimento

Editor

FormPRO - Formação Profissional para o Mercado de Trabalho em Angola

Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

GIZ-FormPRO
Rua Luther King 143/145
Luanda
Angola

Responsável pela publicação: Edda Grunwald

Tradução: Ana Maria Teixeira Moreno

Fotografia: Ralf Baecker, version-foto

Desenho Gráfico: Mariette Junk, WARENFORM

Luanda, Maio do 2012

implemented by



Índice

Fundamentação Lógica	2
Introdução	3
O direito à habitação condigna versus a realidade	
A produção comunitária de habitação é mais do que a Habitação de Baixo Custo (HBC)	
Integração do desenvolvimento de aptidões na habitação de baixo custo (HBC) ..	6
Sistema de aprendizagem tradicional de prestação de trabalho	
Desenvolvimento comunitário de projectos de habitação	9
Actuando em parceria para um processo de acesso a terra e alojamento liderado pela comunidade em Gobabis, Namíbia	
Lagos – o papel das associações de desenvolvimento comunitário	
Contribuição dos doadores orientada para a comunidade	11
A experiência na Etiópia – utilização eficaz das parcerias com doadores	
Financiamento de soluções para a habitação.....	12
Diferentes segmentos do mercado no Malawi	
Opções para tornar “verde” a habitação de baixo custo (HBC)	14
A Cidade do Cabo pretende habitação de baixo custo mais “verde”	
Estabelecimento da UNHabitat para promover a habitação “verde”	
Conclusão	17

Fundamentação Lógica

Aprender através dos resultados obtidos no âmbito de outras experiências é uma aposta do projecto FormPRO, na medida em que acreditamos ser essa a essência da gestão do conhecimento e o princípio que deve fundamentar a reflexão conjunta sobre as questões actualmente relevantes. O presente texto não pretende, pois, tratar a temática habitacional do ponto de vista da sua relevância “empírica”, mas sim do ponto de vista do interesse de que se reveste na actualidade.

Ao longo dos quase 30 anos da guerra civil terminada em 2002, Angola esteve isolada dos desenvolvimentos ocorridos noutras regiões, situação adicionalmente agravada pelo facto de se encontrar no meio do jogo de forças entre o Oriente e o Ocidente. As reflexões actualmente em curso relativas à temática da habitação economicamente acessível recorrem em geral apenas às fontes disponíveis em língua portuguesa. Daí resulta uma desvantagem acrescida, na medida em que isso impede a tomada em consideração de algumas discussões importantes que decorrem em língua inglesa.

O FormPRO considera importante que os debates realizados em língua inglesa sejam integrados nas discussões em curso e que as conclusões desses debates sejam assimiladas pela base de conhecimentos de expressão portuguesa. Por outro lado, acreditamos que as reflexões que estão em curso nos países de expressão portuguesa podem enriquecer os debates que decorrem a nível geral. Nessa perspectiva, elaborámos alguns documentos sobre esta matéria em língua inglesa, que foram posteriormente traduzidos para Português. Tal como é usual em contribuições desta natureza, o presente documento baseia-se na experiência pessoal e na pesquisa online, não pretendendo ser exaustivo. Ele constitui o princípio de um debate aberto e um convite à inclusão da experiência angolana nas análises internacionais.

Luanda, Maio do 2012

Edda Grunwald

Directora do Programa Formação Profissional
para o Mercado de Trabalho (FormPRO)

Introdução

O direito à habitação condigna é um dos mais importantes direitos humanos básicos, consagrado em documentos de referência, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). O conceito de habitação condigna não pressupõe somente o acesso a uma estrutura que proporcione segurança e abrigo face aos elementos naturais, mas também a existência de serviços básicos, como água e saneamento adequado, que possibilitem uma vida digna.¹

A questão do direito à habitação condigna tem sido frequentemente enfatizada no contexto do aumento generalizado da urbanização que se verifica em África (estimado em mais de 10 milhões por ano), com o decorrente desrespeito pelo mesmo nas áreas urbanas pobres. Prevê-se que, até 2030, as cidades africanas contarão com mais de 300 milhões de novos habitantes (aumento em relação a 2006²). Entretanto, o acesso à terra e a obtenção de financiamento através dos sectores público e privado são difíceis e o planeamento por parte dos governos é deficiente. Se, de facto, se pretende alcançar as metas dos ODM (como por exemplo em Angola, onde foi estabelecido o ambicioso objectivo de construir um milhão de casas até 2013)³, são necessários programas de habitação públicos, programas de habitação de iniciativa governamental executados por grandes empresas, programas de construção de habitação implementados por associações (frequentemente com o envolvimento dos jovens) e ainda urbanizações construídas pela própria população. Como desafios suplementares, a habitação de baixo custo enfrenta ainda a escassez de terrenos adequados, a densidade urbana, a sobrepopulação, o uso de materiais de construção nocivos ao ambiente e a dificuldade de providenciar infraestruturas de apoio - tais como abastecimento de água, saneamento e electricidade - em áreas habitacionais carenciadas.

Segundo as estatísticas do próprio Governo, 90% dos angolanos vivem em “condições impróprias”, aproximadamente dois terços sem acesso à água potável, com saneamento ocasional e rede eléctrica intermitente. (Mail and Guardian, 23/3/12).

Exemplo – O direito à habitação condigna versus a realidade

No famoso ou tristemente célebre caso do “Governo da África do Sul e Outros contra Grootboom e Outros” em 2000, o Tribunal Constitucional da África do Sul decidiu claramente em favor do direito à habitação adequada. Porém, quando anos mais tarde a Sra. Grootboom morreu, ela continuava a não beneficiar das mais básicas condições de habitação. Como justificação, o Estado alegou não ter tido recursos para fornecer uma habitação adequada.

1 S.G. Banerjee, E. Morella: Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives; WB 2011

2 Housing challenges and opportunities in sub-Saharan Africa, www.intlhc.org 2007

3 Este compromisso foi anunciado pelo Presidente da República de Angola a 14 de Abril de 2009. O “Projecto Angola Jovem”, anunciado a 5 de Junho de 2009, foi concebido para apoiar a realização dessa meta.

E, de facto, num país como a África do Sul, em que a carência de habitação é algo como dois para três milhões ou cerca de doze para dezoito milhões de pessoas, o problema parece esmagador. Contudo, desde os primórdios do tempo que as pessoas arranjam casas para si próprias e trabalham colectivamente para o conseguir. Ajudá-las a atingir esse propósito, num nível que respeite os critérios do que é considerado “habitação condigna”, constitui um desafio para todos os envolvidos: a população, o Estado a vários níveis, a sociedade civil organizada em ONGs e o sector privado.

A opinião generalizada é que os governos são responsáveis por garantir o acesso universal a infra-estruturas e habitação nas cidades e, como tal, deveriam assumir responsabilidade pela construção de casas para as famílias urbanas pobres, em particular nos países de baixo rendimento. Todavia, em países onde o rendimento médio é tão baixo como acontece na maior parte da África subsariana, muito poucas câmaras ou governos nacionais têm a vontade política ou os recursos financeiros para pagar os custos ou para construir habitações em número suficiente que permita satisfazer pelo menos uma fracção das necessidades habitacionais da população urbana mais pobre.

Como consequência, nos casos em que foram realizadas tentativas para implementar programas de habitação, o impacto destes programas convencionais foi mínimo, as suas ambiciosas metas não foram atingidas e os seus custos foram demasiado elevados.

Em África, os governos locais estão, em geral, limitados pela carência de recursos e a falta de capacidade. No entanto, muitos têm conseguido enfrentar os desafios urbanos através de inovações bem-sucedidas e da vontade de envolver outros actores-chave, tais como a sociedade civil e as próprias comunidades. Refira-se que:

- Os governos centrais são responsáveis por uma provisão limitada de subsídios e empréstimos e por um certo grau de coordenação;
- Os governos provinciais e locais são responsáveis pela provisão e manutenção de serviços básicos, incluindo a educação e a saúde;
- O sector privado tem vindo cada vez mais a assumir a prestação de serviços tais como abastecimento de água, saneamento e electricidade, renovação urbanística e projectos habitacionais, transportes públicos e telecomunicações.
- Frequentemente, é o sector não-governamental que empreende intervenções adicionais a nível local.

A resolução eficaz dos problemas requer certas formas de capital, incluindo

- capital natural (impacto ambiental),
- capital físico (infra-estrutura, alojamento),
- capital financeiro (poupanças, crédito, rendimento),
- capital social (formação de grupos) e
- capital humano (formação de competências).

Reflexão: *O que se entende por “habitação condigna” – para além de uma estrutura sólida, com acesso a água e saneamento apropriado?*

Para que a habitação possa ser considerada condigna ou adequada, é necessário que as próprias casas respeitem certas normas básicas (o que pode exigir obras de construção de raiz ou apenas o melhoramento das casas já existentes); além disso, tem que existir alguma infra-estrutura providenciada pelo governo, a localização dos assentamentos habitacionais para a população urbana pobre deve ser próxima dos núcleos comerciais urbanos e, portanto, das oportunidades de obtenção de rendimento⁴ e os moradores devem ter alguma segurança de permanência.

Diversos estudos demonstraram também que assentamentos dessa natureza são mais bem sucedidos quando as mulheres participam na tomada de decisões. Segundo parece, as mulheres são os actores-chave em qualquer projecto de habitação comunitária, quer ele implique o reassentamento noutra local, quer o melhoramento do existente. Elas não só possuem um conhecimento mais profundo sobre a comunidade e sobre os problemas que as afectam, como estão inseridas em fortes redes sociais dentro da comunidade, dispondo portanto de óptima capacidade para mobilizar o apoio – ou a oposição – a qualquer intervenção a realizar nesse núcleo.

Exemplo – A produção comunitária de habitação é mais do que a Habitação de Baixo Custo (HBC)

Projecto integrado de habitação urbana em Nakuru, Quénia

Esta intervenção contemplou diversas medidas complementares, cujos resultados foram constatados através de uma avaliação realizada três anos após o seu início, a saber:

- Formação de grupos (capital social) que envolveu o estabelecimento de grupos de poupança e de associações de geração de rendimento, bem como de um grupo de coordenação com mais de 50% de mulheres;
- Prestação de formação técnica a 28 mulheres e 15 homens e de formação empresarial para 103 pessoas, das quais 44 eram mulheres;
- Poupança e crédito, envolvendo empréstimos rotativos para a criação de negócios;
- Produção de alojamento, que envolveu a criação de cooperativas para a compra de terrenos destinados à construção de casas, a demonstração de tecnologias alternativas com menores custos, a construção de cerca de 185 unidades habitacionais e mais de 80 sanitários e o estabelecimento de comités comunitários para monitorar a provisão dos serviços de água e saneamento.⁵

4 Uma das aberrações do apartheid na África do Sul foi o “grande plano” exigir que os bairros negros fossem construídos longe do centro das cidades, sobrecarregando ainda mais a já dura vida dos seus habitantes, não só em termos de tempo como de custos consideráveis.

5 Quick Guides for Policy Makers 8, UNhabitat, Cities Alliance 2011

Um processo desta natureza só é possível se forem criadas as condições adequadas para facilitar a produção comunitária de habitações, o que requer nomeadamente:

- a promoção da autoconstrução habitacional no quadro de uma política global de uso da terra;
- a integração e regularização do sistema de autoconstrução habitacional, sobretudo através de programas de registo de terras adequados;
- o estímulo aos esforços de melhoramento das habitações autoconstruídas já existentes, através de um melhor acesso aos recursos para habitação, ao financiamento e aos materiais de construção;
- o desenvolvimento de meios e métodos para melhorar as normas para a habitação autoconstruída;
- o incentivo às organizações comunitárias e não-governamentais para que assumam o seu papel prestando apoio e facilitando a produção de habitação autoconstruída;
- a facilitação de um diálogo regular e da participação sensível ao género dos vários actores envolvidos na produção de habitação em todos os níveis e em todas as fases da tomada de decisões;
- a atenuação dos problemas relacionados com os aglomerados populacionais espontâneos, mediante a criação de programas e políticas que previnam assentamentos não planeados.

Integração do desenvolvimento de aptidões na habitação de baixo custo (HBC)

na Nigéria, tem sido utilizado o sistema de aprendizagem tradicional de ofícios para o fornecimento de mão-de-obra ao sector de habitação. Na aprendizagem tradicional, o/a aprendiz aprende e pratica o seu ofício sob a instrução e supervisão de um mestre. Trata-se de um sistema que remonta à Idade Média tanto na Europa como em África, e que, tal como a tecnologia, se tem desenvolvido. Os ofícios da área da construção, tais como a carpintaria, alvenaria e vidraria, eram considerados “ofícios modernos”, na mesma categoria que a fotografia, a reparação de bicicletas e a mecânica automóvel. O sistema de recrutamento para estes ofícios, que transpunha a tradição familiar ou as filiações tribais, apresenta como desvantagens a falta de formação programada, a falta de um teste ou exame final para padronizar o nível de aptidão e as diferenças existentes entre critérios de aptidão de diferentes empregadores ou mestres.

Exemplo - Sistema de aprendizagem tradicional de ofícios como provedor de mão-de-obra para a construção de habitações no Sudoeste da Nigéria

A Política Nacional de Habitação da Nigéria de 2006 estipula como meta a “Habitação para Todos” até 2015, meta essa que levanta múltiplos desafios. Na área da construção de habitação, a disponibilidade de mão-de-obra é fundamental, tanto em termos qualitativos como quantitativos, constituindo a segunda maior componente isolada de recursos necessários para a indústria da construção. Na maioria dos casos, o tipo de pessoal requerido em grande quantidade para a construção civil na Nigéria são artesãos e trabalhadores. A necessidade crucial de desenvolver a capacidade laboral para a construção advém do facto de, na Nigéria, a carência habitacional estar em constante crescimento, quer nas áreas urbanas quer nas zonas rurais, sendo que, nas cidades, as necessidades já atingiram o estado de “emergência”. Como tal, os responsáveis pelo planeamento do desenvolvimento urbano e os gestores urbanistas têm-se centrado na provisão de habitação em termos qualitativos e quantitativos, reconhecendo que essa é a via para promover a melhoria do bem-estar económico e social dos cidadãos nas suas áreas de responsabilidade. Porém, há muito que a falta de mão-de-obra devidamente qualificada no sector da construção é considerada uma lacuna na Nigéria. O desemprego e o subemprego maciços subsistem paralelamente à escassez de pedreiros, carpinteiros, estucadores, canalizadores e outros artífices da indústria da construção. Num documento⁶ em que este assunto é tratado, analisa-se até que ponto o sistema de aprendizagem tradicional conseguirá dar resposta às necessidades de desenvolvimento de artífices. Conclui-se claramente que a qualidade da formação ministrada nos centros de artes e ofícios existentes deixa bastante a desejar, já que a teoria é privilegiada em detrimento da prática e os graduados tendem a não ser tecnicamente competentes.

Em reconhecimento da importância que o sistema de aprendizagem tradicional de ofícios tem como provedor de mão-de-obra, foi acordado que a Nigéria reestruturaria esse mesmo sistema e promoveria centros de formação profissional para a formação de estucadores, canalizadores, carpinteiros, soldadores, pedreiros e outros artífices para a indústria da construção. Também foi reconhecida a importância do pessoal de médio e baixo nível técnico necessário para a formação de gestão ambiental.

Através do estudo sobre os artesãos no sudoeste da Nigéria, os investigadores descobriram que, se, por um lado, a grande maioria de artesãos adquiriu as suas aptidões através do sistema tradicional de aprendizagem, por outro os artesãos da construção existentes nessa área eram de idade avançada e a taxa de inscrição de aprendizes nos ofícios da construção estava em acelerado declínio.

Reflexão: *Que lições, aplicáveis na Nigéria e noutros países, podemos tirar no que toca à aprendizagem informal⁷ com base na aprendizagem tradicional?*

⁶ Sanni Lekan e Alabi Folami Munta, Departamento de Planeamento Regional e Urbano da Universidade de Ibadan, Nigéria. lekansanni@37.com

⁷ como parte do sistema de formação profissional não formal na Nigéria.

- A formação deve basear-se na educação e formação formal já obtidas pelos aprendizes, sem recluir as metodologias escolares – o importante é que a formação seja dual, ou seja, uma formação em que uma parte do tempo é ocupada com aulas teóricas em sala de aula e outra parte a aprender e realizar trabalho prático no terreno – de modo a que a aprendizagem tradicional se transforme numa aprendizagem dual que combine tanto os benefícios do método formal como do informal⁸;
- Os artesãos mestres devem ser contratados e devem utilizar-se obras de construção reais para ministrar a formação prática;
- Sempre que possível, devem ser introduzidos testes de aptidão ou avaliações de competências;
- A formação deve ser isenta de propinas e devem ser atribuídos subsídios aos formandos sob a forma de concessão de bolsas de estudo; além disso, os formandos deveriam usar uniformes adequados durante as aulas práticas;
- As mulheres devem ser incluídas e não apenas nas áreas “tradicionalmente femininas”; para citar um exemplo, as mulheres têm demonstrado ser excelentes canalizadoras e electricistas e certamente que podem trabalhar nos “novos ofícios”;
- Os projectos governamentais de desenvolvimento e habitação poderiam ser adjudicados a estas instituições de formação e servir como “laboratórios” para aquisição de aptidões práticas;
- Tanto quanto possível, os contratos de aprendizagem devem enunciar explicitamente os elementos próprios de emprego digno;
- A formação empresarial deve fazer parte do programa curricular, de modo que os “produtos”, ao contrário dos que saem dos sistemas de educação formal, se vejam a si próprios mais como trabalhadores e criadores de emprego do que como candidatos à procura de emprego.

Esta adaptação das metodologias de formação tradicional foi considerada, por um lado, como uma via para assegurar que a Nigéria alcance o seu objectivo “Habitação para Todos” em 2015, e, por outro, como um terreno fértil para comunidades economicamente viáveis, dentro das quais o dinheiro ficaria a circular, em vez de ser automaticamente canalizado para o exterior. Além disso, a modernização da aprendizagem informal representa também uma forma económica de melhorar a empregabilidade dos jovens. O processo de “desprofissionalização” do fornecimento de casas abriu uma série de oportunidades para o desenvolvimento económico local e permitiu ao cidadão comum envolver-se na construção da sua própria casa com a ajuda de fornecedores de serviço “não-formais” e parcialmente financiados pelo “capital suor”. A aprendizagem informal (de qualidade) pode pois dinamizar as economias locais preservando e consolidando micro e pequenas empresas produtivas e inovadoras, que assim prosperam e criam postos de trabalho.⁹

8 Building Skills in the Informal Sector, Richard Walther, Education for All Global Monitoring Report. Documento apresentado num encontro de especialistas sobre “Expanding opportunities for the marginalized through skills development” organizado por GMR e o BMZ em Bona, Alemanha, Novembro de 2010. Citar como: “Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2012”. Para mais informação contacte efareport@unesco.org.

9 Skills for Employment, Policy Brief, ILO, 2011

Desenvolvimento comunitário de projectos de habitação

conforme já foi demonstrado e reconhecido em vários países africanos, as organizações comunitárias das populações mais carenciadas podem constituir parceiros valiosos e com grande potencial para alcançar soluções viáveis para habitação económica. Nas cidades africanas, a maior parte da habitação acessível aos mais pobres é concebida, construída e providenciada pela população urbana pobre.¹⁰ “Com efeito, os africanos recusam-se a ser vítimas passivas da incapacidade demonstrada pelos governos e pelo sector privado em fornecer habitação adequada e, em vez disso, estão a reconstruir as suas cidades, assumindo o papel de empresários, gestores urbanísticos e fornecedores de serviços e de infra-estruturas nas respectivas comunidades.” Isso acontece especialmente nos casos em que as soluções passam pela modernização dos aglomerados populacionais informais que foram ignorados durante anos, por serem considerados “temporários”.

O caso da África do Sul: Pelo menos 10% da população da África do Sul vive em bairros pobres informais (*slums*), geralmente situados na periferia das grandes cidades. A intenção inicial em 1994 era “erradicar” esses aglomerados, mas, mais recentemente, o governo reconheceu o insucesso desta abordagem e apelou para a necessidade de direccionar a actuação no sentido da provisão de serviços básicos e da melhoria dos bairros informais existentes. Para satisfazer as suas necessidades habitacionais, a maioria da população pobre urbana continuará a recorrer à melhoria gradual das habitações informalmente construídas. Sem a cooperação das comunidades e a participação das pessoas que adquiriram aptidões básicas que podem partilhar com as suas comunidades, este facto continuará a provocar mais tensões do que a contribuir para aumentar a estabilidade (*Mail e Guardian*, 23/3/12). É urgente dar resposta à necessidade das populações no que respeita a habitações bem localizadas e acessíveis e a serviços urbanos essenciais; existem indícios de que o melhoramento dos aglomerados informais conduz a um crescimento económico, e que, ao invés, o aumento continuado dos bairros precários (comumente designados por “musseques”) alimenta a instabilidade social, tal como demonstra o actual fracasso do fornecimento de serviços na África do Sul.

Exemplo – Actuando em Parceria para um processo de acesso a terra e alojamento liderado pela comunidade em Gobabis, Namíbia¹¹

Devido à falta de terrenos acessíveis e de habitação para famílias pobres, cerca de metade da população de Gobabis, uma cidade da Namíbia, vivia em alojamentos informais, a maioria dos quais sem instalações sanitárias. Em resposta às precárias condições de habitação, em 1998, os residentes criaram o Grupo de Poupanças Hatago. Colectando diariamente pequenas contribuições, a comunidade conseguiu ir acumulando fundos e, em 1999, iniciar negociações para obter terrenos. Em Janeiro de 2002, o grupo de poupança adquiriu uma área urbanizada para 50 membros. O Município vendeu o terreno ao grupo a um preço altamente subsidiado e os trabalhos foram de imediato iniciados. A capacidade do Grupo de Poupanças Hatago para implementar o projecto foi criada pelo Grupo de Acção para a Habitação na Namíbia (Namibian Housing Action Group - NHAG) e pela Federação dos Moradores de Bairros Precários da Namíbia

¹⁰ Quick Guides for Policy Makers, UNhabitat, City Alliance 2011

¹¹ Quick Guides for Policy Makers 6, UNhabitat, Cities Alliance, 2011

(Shack Dwellers Federation of Namibia - SDFN). A NHAG facilitou a formação técnica para o registo dos materiais de construção, a produção dos blocos para construção e a construção das casas. A comunidade deu um significativo contributo, fazendo ela própria os seus blocos de construção e as escavações, o que permitiu uma redução dos custos de construção em 25% . A gestão do projecto, a contabilidade, a formação de outros grupos e o registo dos materiais de construção foram realizados pelos membros do grupo.

O Município doou fundos para um Centro Comunitário e foram obtidos empréstimos para habitação no âmbito do programa do Governo Nacional Construção Conjunta. No dia 29 de Março de 2003, foi entregue a primeira casa e procedeu-se à abertura oficial do Centro Comunitário. Em 2004, a comunidade e o município formaram uma “equipa da terra” que se reuniu regularmente e desenvolveu outras estratégias, através das quais conseguiu obter terrenos para mais 70 casas. O Município de Gobabis iniciou vários outros projectos com vista a melhorar o acesso das comunidades a instalações sanitárias e água.

Reflexão: *Que lições, aplicáveis na Namíbia e noutros países, podemos retirar quanto a projectos de habitação desenvolvidos pelas comunidades?*

A comunidade de Hatago demonstrou que é possível obter terra e casa acessíveis através de um processo dirigido pela comunidade. O reconhecimento por parte das autoridades locais e o apoio financeiro por parte do governo central (sob a forma de empréstimos suaves para habitação) permitiu que o projecto dessa resposta às necessidades habitacionais das famílias pobres. Além disso, a parceria surgida entre os actores-chave locais conduziu a outras iniciativas de desenvolvimento na cidade.¹²

Reflexão: *O papel dos actores-chave na provisão de habitação economicamente acessível*

Estes exemplos permitem-nos concluir não só que a provisão de habitação economicamente acessível é uma questão que requer o estabelecimento de parcerias entre os actores-chave bem como diferentes tipos de desenvolvimento de capacidades, mas ainda que a provisão de habitação não é um acontecimento isolado, mas sim um elemento integrante da construção das comunidades.

Exemplo – Lagos: o papel das associações de desenvolvimento comunitário

Em Lagos, responsáveis pelo desenvolvimento afirmam que os moradores urbanos pobres e as suas associações têm desempenhado um papel importante para evitar o risco de a cidade implodir e se transformar num caos. Os moradores urbanos pobres e as associações de desenvolvimento comunitário têm desempenhado um papel fundamental para a transformação da cidade, assumindo responsabilidade pelo desenvolvimento do ordenamento e da habitação “tornando áreas da cidade anteriormente degradadas em arredores dinâmicos e gerindo a colecta dos resíduos sólidos”.

Outras associações de desenvolvimento comunitário em Lagos assumiram um papel activo no desenvolvimento de infra-estruturas e na provisão de serviços fazendo a pavimentação de

¹² Ibid

ruas, a construção de portões de segurança, a manutenção de chafarizes e condutas de água públicas, realizando operações de limpeza após grandes inundações, e até mesmo estabelecendo operações de segurança para enfrentar os problemas da criminalidade.¹³

Iniciativas desta natureza demonstram que, em vez de se limitarem a ser simples beneficiárias, as populações pobres se podem assumir como agentes de mudança e transformar as relações de poder nas respectivas comunidades.

Contribuição dos doadores orientada para a comunidade

Exemplo – A experiência na Etiópia – utilização eficaz das parcerias com os doadores¹⁴

Na Etiópia, existe uma grave carência habitacional. Só em Adis-Abeba são necessárias 300.000 unidades habitacionais adicionais e cerca de 85% das actualmente existentes apresentam sérias deficiências. Para dar resposta a esta situação, o governo da Etiópia acelerou o ritmo da construção de habitação e atribuiu prioridade política a esse programa. Este plano presta apoio, em especial, a famílias de rendimento médio para que possam tornar-se proprietárias das suas casas.

A habitação de baixo custo (HBC) depende da eficiência dos custos de construção. O programa definiu que a melhor forma de otimizar essa eficiência era através da padronização e da redução do número dos componentes de construção. A GIZ, que à data fazia parte do programa ainda como GTZ, tinha, em 2003, realizado os primeiros projectos-piloto de HBC da GTZ.

Atendendo ao êxito desses projectos, a administração municipal encarregou os Serviços Internacionais da GTZ (GTZ-IS) da construção de 11.000 novos apartamentos em 21 locais, orçamentados em 50 milhões de euros.¹⁵ Desde então, o governo da Etiópia resolveu adoptar a tecnologia de HBC usada pela GTZ em todas as futuras construções financiadas por fundos públicos. A tecnologia utilizada para a construção HBC é uma tecnologia simples que envolve a aplicação de componentes pré-fabricados. As pessoas que pretendem morar nos prédios de apartamentos podem tornar-se proprietárias mediante o pagamento de 30% dos custos totais de construção. O remanescente é financiado através de empréstimos à habitação com um prazo de 15 anos, sendo o respectivo montante adiantado pelo Município. Nestes assentamentos socialmente integrados, onde existem infraestruturas municipais, os próprios moradores são responsáveis pela manutenção das suas casas. Desta forma, foi possível obter habitação de qualidade a preço acessível.

13 Ibid

14 <http://www.gtz.de/en/welweit/afrika/aethiopien/8160.htm>

15 Em geral, a GIZ trabalha com companhias locais, procede à transferência de aptidões no âmbito de um acordo entre a Alemanha, neste caso, a Etiópia e, após ter transferido ou apoiado a transferência de aptidões, faz a entrega dos projectos ao país parceiro. (Entrevista com Stefan Helming, da GIZ, www.addisfortune.com)

Foram realizados outros programas que utilizaram métodos de construção alternativa, como, por exemplo, o método Moladi (ver o estudo de caso do PNUD: *Moladi – an affordable housing solution for the poor?* Janeiro de 2010).

Reflexão: *Que lições podem as agências de doadores tirar tendo em vista a otimização da sua contribuição?*

- Um questionamento do debate convencional entre a melhoria da habitação e das condições de vida como “alívio da pobreza” por um lado e o apoio à geração de rendimento como factor para a “redução da pobreza” por outro.
- A grande importância de facilitar o direito dos grupos de baixo rendimento de actuarem, se organizarem e fazerem reivindicações.
- A eficácia das contribuições financeiras é maior quando as mesmas contribuem para desenvolver a capacidade local.
- As intervenções que mantêm os custos dos componentes e dos materiais de construção tão baixos quanto possível são mais sustentáveis.
- O estabelecimento de parcerias entre comunidades e os governos locais é fundamental e, para tal, é necessário que os grupos de baixo rendimento económico aprendam a negociar de forma eficaz no âmbito dessas parcerias.
- As ONG só são úteis se trabalharem com as organizações comunitárias como verdadeiros parceiros.¹⁶

Financiamento de soluções para a habitação

Qualquer solução habitacional coloca a questão do seu financiamento. Se for possível solucionar a questão do financiamento para a habitação, os recursos financeiros podem também ser usados para outros fins além da compra ou construção de uma casa. O valor de uma casa pode, em alguns casos, constituir uma garantia para a obtenção de um empréstimo, o qual pode, por sua vez, ser aplicado para financiar a criação de um negócio. Melhorar o acesso ao financiamento para a habitação é, pois, uma estratégia importante para a redução da pobreza.¹⁷ Simultaneamente, isto dá origem a um círculo virtuoso: quem já possui casa quer comprar mobiliário, electrodomésticos e outros bens; à medida que a demanda de bens aumenta, a resposta da oferta cria mais emprego; e, por sua vez, o aumento do emprego gera maior acessibilidade a mais empréstimos, maior produção e maior consumo. Em todo o mundo, os governos providenciam apoio, a fim de que uma maior percentagem da população possa aceder aos seus sistemas de financiamento para a habitação.

O caso da África do Sul: Actualmente, a África do Sul tem o sistema de subsídios para habitação mais abrangente do continente africano, desempenhando o Governo um papel deveras dominante. Note-se porém, que o grau de capacidade fiscal que vigora na África do Sul não se encontra em qualquer outro país africano.

¹⁶ www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/etatlieu/contexte/e/ea/htm

¹⁷ Quick Guides for Policy Makers 5, UNhabitat, Cities Alliance, 2011

O desafio que a maior parte dos estados africanos enfrenta consiste em providenciar um tipo de apoio que não conduza ao afastamento do sector privado. Ao invés de desencorajar a participação do sector privado, o objectivo do apoio do governo deveria consistir em facilitar a concessão, por parte do sector privado, de financiamento para habitação economicamente acessível. Sem a participação de instituições bancárias e de outros sectores financeiros, o governo não tem capacidade económica para levar a tarefa a bom termo. As intervenções governamentais podem ter um impacto imediato através da atribuição de subsídios, de diferentes tipos de incentivos (p. ex. fiscais, rendimento, etc.) ou mesmo através da imposição de regulamentação específica, ou seja, através de políticas macroeconómicas mais abrangentes.

Porém, na realidade, uma grande parte da população não tem acesso à habitação construída por promotores imobiliários nem ao crédito hipotecário do sistema formal, sendo a assistência do governo insuficiente. Embora seja denominado “informal”, é exactamente esse sistema de habitação que predomina na maioria dos países africanos. Sendo a percentagem da população que pode aceder ao crédito hipotecário inferior a 15%, a situação habitacional da restante população é resolvida à margem do sistema formal, pelos seus próprios meios e individualmente. Em África, a autoconstrução é a forma mais comum da produção de habitação, sendo os próprios habitantes das cidades a grande fonte de financiamento para a produção de habitação.

Exemplo – Diferentes segmentos do mercado no Malawi

No Malawi, há três segmentos distintos de população com diferentes necessidades em termos de habitação e de financiamento para a mesma¹⁸:

- *Pessoas com rendimento médio ou alto que compram o terreno e constroem habitação própria ou que compram casa pronta em áreas urbanas regularizadas e projectadas. De forma geral, as pessoas pertencentes a este grupo qualificam-se para o crédito hipotecário ou iniciam poupanças e optam pela construção gradual, até reunirem as condições para obterem o crédito;*
- *Pessoas com rendimento médio-baixo ou baixo que vivem em áreas urbanas e que alugam alojamento em aglomerados habitacionais sem planeamento e de elevada densidade populacional ou que conseguem um lote de terreno (muitas vezes não licenciado) e vão construindo por fases, ao longo do tempo. Este grupo recorre a empréstimos à habitação sem garantia, já que a regularização da posse do terreno é improvável, ou acede a pequenos empréstimos (empréstimos para melhoramento da habitação) para ir construindo a sua casa ao longo do tempo;*
- *Pessoas com baixo rendimento ou agricultores de subsistência nas áreas rurais de terra tradicional que também vão construindo gradualmente, com base no fluxo de rendimento sazonal. Estas pessoas precisam de aceder a empréstimos materiais, já que as suas necessidades de habitação são mais básicas e o andamento da construção está sujeito ao ritmo dos fluxos de rendimento sazonais.*

18 Quick Guides for Policy Makers 5; UNhabitat and City Alliance, 2011

O último tipo de situação habitacional referido no exemplo sobre o Malawi, que é comum em toda a África, sobretudo nas áreas urbanas, requer uma melhoria urgente, para que os bairros passem a ser mais bem servidos, a ter segurança legal e a estar plenamente integrados nas cidades a que pertencem. O desenvolvimento do crédito à habitação não hipotecário representa uma componente importante para que esta transformação possa ser realizada à escala necessária e de modo a apoiar os sistemas de criação de habitação auto-produzida.

Reflexão: *Como podem os governos promover o crédito à habitação não hipotecário*

- Esta questão deve ser objecto de especial atenção por parte dos governos, no âmbito da análise do desenvolvimento do sector financeiro, e, particularmente, do financiamento à habitação.
- O objectivo visado por um sistema abrangente de financiamento à habitação é reduzir o número de pessoas que, para resolver as suas necessidades habitacionais, precisam de recorrer a vias informais completamente à margem dos sistemas oficiais, através da criação de opções mais abrangentes, com alternativas competitivas mais simples, mais vantajosas e mais rápidas do que a via informal.
- Existem quatro processos para a obtenção de empréstimos: empréstimo hipotecário; empréstimos garantidos por fundos de pensão; micro-crédito à habitação e, por último, o financiamento informal, sendo este o mais comum.
- No caso de grupos extremamente vulneráveis, como por exemplo pessoas deslocadas no interior de países em conflito, refugiados ou famílias de ex-combatentes que tentam reinstalar-se em situação de pós-conflito, os governos devem providenciar o financiamento total, para assim responder às necessidades destes grupos.¹⁹

Opções para tornar “verde” a habitação de baixo custo (HBC)

Grande parte do que ficou exposto até aqui tinha já sido referida anteriormente noutros documentos. Porém, há uma questão mais actual e que exige um maior aprofundamento, nomeadamente, o da habitação ecológica ou “verde” de baixo custo.

Exemplo – A Cidade do Cabo pretende habitação de baixo custo mais “verde”

Caitlin Ross descreve a experiência que está a ser realizada pela Câmara da Cidade do Cabo no sentido de “tornar verde” a habitação de baixo custo. Na altura em que a autora escreveu o artigo (<http://westcapenews.com/?p=268>), a Câmara tinha solicitado a consultores a apresentação de propostas para avaliação da viabilidade do empreendimento. A Câmara procurava soluções de baixa tecnologia, tais como toldos nas janelas viradas a norte, aquecimento solar de água e ainda a localização, cor e o desenho das casas, bem como a sua exposição ao sol. Por exemplo, uma janela ligeiramente menor contribui para reduzir as

¹⁹ A feasibility study into low-cost housing for vulnerable groups in Nord-Kivu, Robert d’Cruz, 2009, estudo encomendado pela GTZ e financiado pela ACNUR.

perdas e ganhos de calor. Além disso, deveriam ser usados materiais de construção de origem local, como a areia e o barro, na medida em que requerem mais mão-de-obra, conduzindo, conseqüentemente, à criação de maior número de postos de trabalho. A confecção de sacos de areia e de tijolos de terra prensados, por exemplo, não só promoveria as micro-empresas, criaria oportunidades e possibilidades para a aquisição de novas competências, como também proporcionaria materiais com melhor isolamento do que os habituais blocos de cimento. A Câmara está a implementar um programa pioneiro rigoroso, estabelecendo a interligação de projectos através de um Plano de Acção para a Energia e o Clima que tornará a cidade mais equitativa, mais habitável, mais moderna, com menor emissão de carbono. Para enfrentar o triplo desafio de uma elevada “pegada” de carbono, a deficiente segurança energética e a vulnerabilidade aos impactos das alterações climáticas, a Câmara introduziu a “Energia para uma Cidade Sustentável” como uma das suas estratégias-chave no âmbito do seu Plano de Desenvolvimento Integrado. Estes programas incluem uma redução de 10% no consumo de electricidade; 10% do abastecimento energético com energia renovável e mais limpa e todo o aumento da demanda de electricidade satisfeito com energia mais limpa/renovável; um plano-quadro de desenvolvimento espacial com densificação em torno de nós de tráfego; um sistema de transportes adequado, contemplando também modos de transporte não motorizado; a gestão da qualidade do ar e a gestão das necessidades de deslocação; e habitação de baixo custo com eficiência de recursos. Actualmente, já está a ser implementado um elevado número de projectos que inclui a modernização energética dos edifícios e equipamentos, bombas de água e de esgotos eficientes em termos energéticos, semáforos e iluminação pública, frotas mais ecológicas, etc. A Câmara está a desenvolver nos aterros existentes um programa de produção de biogás em aterros sanitários intitulado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), com a intenção de utilizar o biogás rico em metano para geração de electricidade, tendo procedido à montagem de um parque eólico.

Um dos objectivos do desenvolvimento sustentável é melhorar a qualidade de vida das populações tendo, simultaneamente, em consideração as necessidades das gerações futuras e a capacidade de resistência do planeta a essas actividades de desenvolvimento. Isto implica que algumas das iniciativas incluídas no Programa da Cidade do Cabo sejam incorporadas no desenvolvimento habitacional. A participação das comunidades, a possibilidade de melhoramentos posteriores e a minimização de danos em áreas sensíveis, são também aspectos que têm um papel importante a desempenhar. Além da Cidade do Cabo, estão a ser feitas tentativas para pôr em prática este tipo de medidas em All Africa Game Village, Ivory Park Showcase Village, Kutlwanong no Cabo Norte da África do Sul, Shayamoya em Cato Manor, Durban e Missionvale em Port Elizabeth e Cosmo City em Joanesburgo; todos estes locais estão a implementar diferentes abordagens favoráveis ao ambiente. (A Review of Urban Low Cost Housing Projects in South Africa through a Sustainability Lens, Leila Mahomed, SEED – Urban Programme, leila@edg.co.za, 2000)

Exemplo – Estabelecimento da UNHabitat para promover a habitação “verde”

Para assegurar uma abordagem mais abrangente à habitação “ecológica”, a UNHabitat lançou a i-HOUSE, uma nova iniciativa para promover a coordenação e a partilha de conhecimentos no campo do desenvolvimento urbano sustentável. A i-HOUSE direcciona-se especificamente para a habitação de baixo custo e para o melhoramento de bairros pobres nos países em desenvolvimento, assim como para a criação de habitação em contextos de pós-crise e humanitários. A UNHabitat vai colaborar com o Município da Beira e com a Fundação Social BASF para melhorar as condições de vida dos moradores do bairro precário da Munhava, na cidade da Beira, através da construção de um Centro Multifuncional de Energia Verde.

A nova infra-estrutura vai permitir um melhor acesso à energia limpa, melhores condições de saneamento e água potável para os moradores do bairro da Munhava. O equipamento também vai proporcionar oportunidades de subsistência para jovens vulneráveis que ficarão responsáveis pelo seu funcionamento e gestão diários. O projecto está concebido de forma a utilizar recursos de energias renováveis localmente disponíveis (dejectos humanos, energia solar e eólica) para adição de valor, incluindo instalações sanitárias públicas ligadas a digestores de biogás e painéis solares instalados no telhado do centro para iluminação e carregamento de candeeiros para iluminação doméstica, em substituição dos de querosene. Será ainda anexado um parque, também iluminado pela energia produzida no centro. A gestão do projecto será realizada sobretudo por grupos de auto-ajuda de jovens pertencentes ao bairro da Munhava, eleitos pela e dentro da comunidade. Esta iniciativa permitirá que pelo menos 200 jovens beneficiem de formação profissional e dará origem a rendimentos sustentáveis, através da gestão e venda dos serviços. O custo total do projecto está estimado em cerca de \$ 200 000.²⁰

Reflexão: *O que é necessário para que a habitação sustentável e ecológica funcione?*

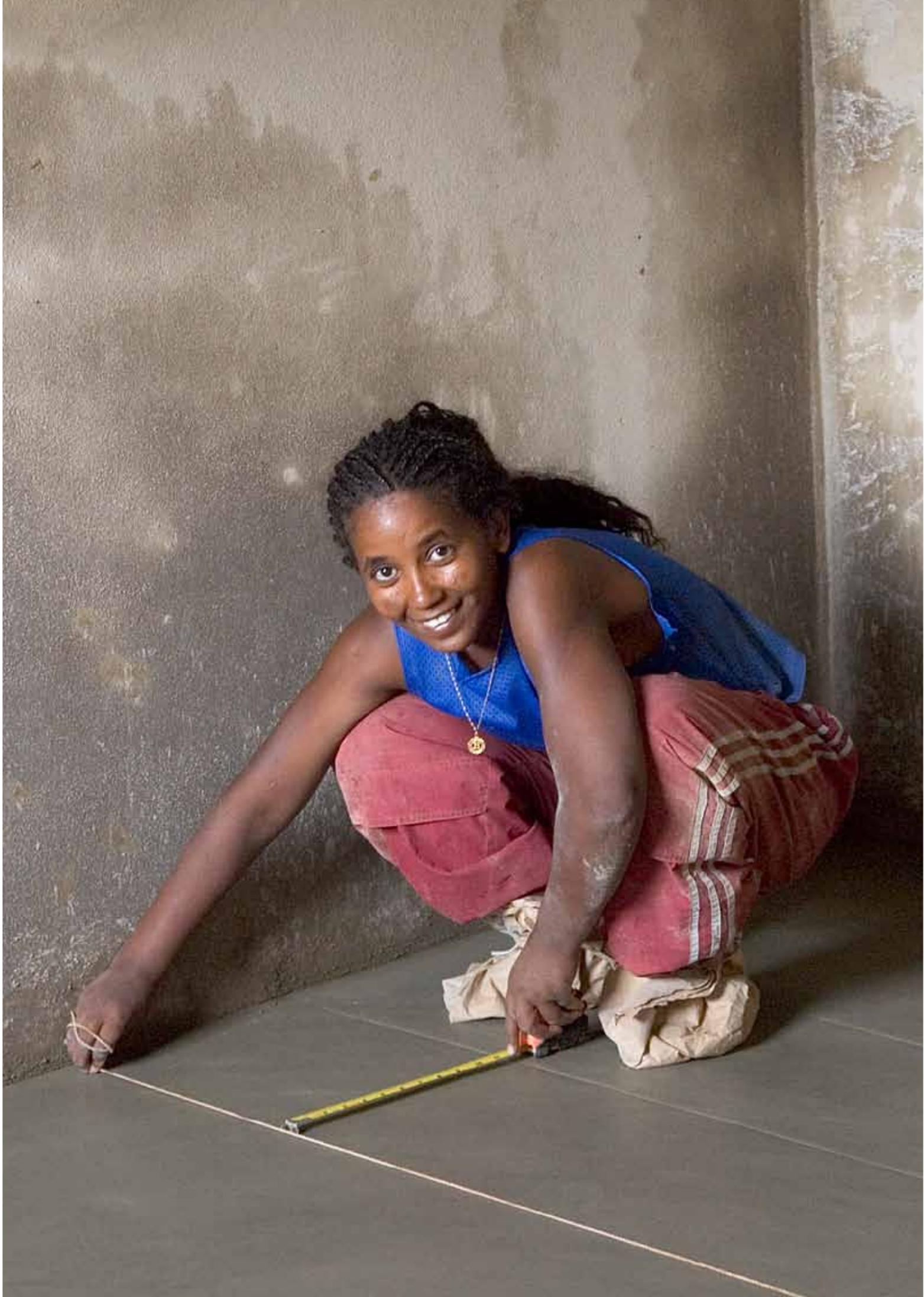
- A criação de habitação sustentável “verde” depende da capacidade de se aproveitar as oportunidades, de estabelecer parcerias criteriosas, de encontrar líderes, de desenvolver capacidades - por exemplo, dos funcionários do governo local -, de conseguir financiamento, de variar a densidade, de localizar os assentamentos próximo de oportunidades de carácter económico, etc.
- Não existe “uma solução única”; porém, existem indicadores e ideias das quais se pode tirar maior partido quando são partilhadas.

²⁰ www.thenationalonlineng.net/2011/index.php/business/building-properties/32638-un

Conclusão

O problema comum que os programas de habitação de baixo custo enfrentam, em todos os países africanos, é o facto de o produto final nem sempre corresponder à intenção inicial. A problemática habitacional não pode ser resolvida sem a participação de um conjunto de actores-chave empenhados, incluindo os indivíduos, as organizações comunitárias, o governo local e os vários órgãos do Estado, além do apoio dos doadores. As soluções têm que contemplar aspectos técnicos e humanos e a questão da habitação não deve ser encarada como um factor isolado, mas sim como parte integrante do desenvolvimento da comunidade, tanto a nível social como económico.





O projecto “Formação Profissional para o Mercado de Trabalho em Angola (FormPRO)”

O projecto “Formação Profissional para o Mercado de Trabalho em Angola (FormPRO)” tem como objectivo: “Aumentar a qualidade e relevância das ofertas de qualificação e consultoria em sectores económicos seleccionados – em especial no sector da construção civil.” A tónica das intervenções deverá centrar-se não só nas ofertas de formação profissional como também na orientação profissional e no emprego. O FormPRO é um projecto bilateral entre Angola e a Alemanha. A parte angolana é representada pelo Ministério de Administração Pública, Emprego e Segurança Social (MAPESS), com o Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFOP); do lado alemão, o Ministério Federal da Cooperação Económica e do Desenvolvimento (BMZ) incumbiu a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) da implementação do projecto. Juntamente com actores estatais, do sector económico (câmaras de comércio e indústria, associações, empresas) e a sociedade civil impõe-se agora alcançar este objectivo ambicioso até Dezembro de 2012.

