

Vanessa de Pacheco Melo
Sílvia Leiria Viegas

Orientadoras:
Profa. Dra. Isabel Ortins de
Simões Raposo,
Profa. Dra. Cristina Delgado
Henriques

h

ABITAÇÃO DE INICIATIVA PÚBLICA EM LUANDA e MAPUTO: MODELOS DE INTERVENÇÃO e IMPACTOS SOCIOTERRITORIAIS NO NOVO MILÉNIO¹

RESUMO

¹ O artigo foi redigido no âmbito das teses de doutoramento em desenvolvimento pelas autoras, ambas orientadas por Isabel Ortins de Simões Raposo, e a de Vanessa de Pacheco Melo coorientada por Cristina Delgado Henriques.

No início do novo milénio, em pleno contexto global neoliberal, Luanda e Maputo assistem à consolidação de diferentes paradigmas de intervenção urbana, associados a determinados modelos habitacionais de iniciativa pública, evidenciando-se os condomínios em altura e a habitação de piso único de crescimento extensivo.

Atendendo às especificidades contextuais dessas duas capitais lusófonas e a suas grandes desigualdades socioterritoriais, recorreremos ao conceito de «direito à cidade» para, por meio da análise de quatro casos de estudo, refletir sobre a adequação das soluções adotadas no âmbito desses dois modelos habitacionais, para a redução dessas desigualdades, no que se refere: às condições de habitabilidade, ao acesso aos benefícios da urbanização e à participação e apropriação de uma vida urbana transformada.

Nesse contexto, conclui-se que existe um desequilíbrio entre o investimento estatal e as reais necessidades da maioria da população, tendencialmente de baixos recursos, que limita o «direito à cidade», no que se refere ao acesso às condições de habitabilidade e aos benefícios da urbanização. Esta limitação verifica-se quer nos condomínios em altura, direcionados para uma população de média e alta renda, quer na habitação de piso único de crescimento extensivo, mais adaptada à classe de menores recursos e onde a apropriação é possibilitada em ambos os contextos. Nenhum dos casos engloba todos os direitos contemplados pelo «direito à cidade», mas Maputo apresenta um panorama mais favorável, em parte devido a uma maior abertura à descentralização e participação popular na tomada de decisões e partilha de responsabilidades.

PALAVRAS-CHAVE

Habitação. Políticas públicas. “Direito à cidade”. Condomínio em altura. Luanda. Maputo.

VIVIENDA DE INICIATIVA PÚBLICA EN
LUANDA Y MAPUTO: MODELOS DE
INTERVENCIÓN Y LOS IMPACTOS
SOCIOTERRITORIALES EN EL NUEVO
MILENIO

RESUMEN

A principios del nuevo milenio, en pleno contexto global neoliberal, Luanda y Maputo asisten a la consolidación de diferentes paradigmas de intervención urbana, asociados a determinados modelos habitacionales de iniciativa pública, sobresaliendo los condominios en altura y la vivienda de planta baja de crecimiento extensivo.

Teniendo en cuenta las especificidades contextuales de estas dos capitales lusófonas y sus grandes desigualdades socioterritoriales, recurrimos al concepto de «derecho a la ciudad» para, a través del análisis de cuatro casos de estudio, reflexionar sobre la adecuación de las soluciones adoptadas en el ámbito de estos dos modelos habitacionales, para la reducción de esas desigualdades, referente a: las condiciones de habitabilidad, el acceso a los beneficios de la urbanización y la participación y apropiación de una vida urbana transformada.

En ese contexto, se concluye que existe un desequilibrio entre la inversión estatal y las necesidades reales de la mayoría de la población, generalmente de bajos recursos, lo que limita el «derecho a la ciudad» en lo que se refiere al acceso a las condiciones de habitabilidad y a los beneficios de la urbanización. Esta limitación se verifica tanto en los condominios en altura, direccionados a una población de media y alta renta, como en los de vivienda de planta baja de crecimiento extensivo, más adaptada a las clases de menores recursos y donde la apropiación es posible en ambos contextos. Ninguno de los casos engloba todos los derechos contemplados por el “derecho a la ciudad”, pero Maputo muestra un panorama más favorable, en parte debido a una mayor abertura a la descentralización y participación popular en la toma de decisiones y en el compartir responsabilidades.

PALABRAS CLAVE

Vivienda. Políticas públicas. “Derecho a la ciudad”. Condominio en altura. Luanda. Maputo.

PUBLIC HOUSING INITIATIVE IN LUANDA
AND MAPUTO: INTERVENTION MODELS
AND SOCIO-TERRITORIAL IMPACTS IN
THE NEW MILLENNIUM

ABSTRACT

In the beginning of the new millennium, in a globalized neoliberal context, Luanda and Maputo witness the consolidation of different paradigms of urban intervention, associated with certain housing models of public initiative, in which vertical condominiums and single-story housing of extensive growth stand out.

Taking into account the contextual specificities of these two Lusophone capitals and their great socio-territorial disparities, we resort to the “right to the city” concept to, through the analyses of four case studies, reflect upon the adequacy of the solutions adopted in these two housing models to reduce such disparities, regarding habitable conditions, access to urbanization benefits, and participation and appropriation of a transformed urban life.

In this context, we conclude that there is an unbalance between state investment and the real needs of the majority of the population, mostly low income, which limits the “right to the city” regarding the access to habitable conditions and to urbanization benefits. This limitation exists either in the vertical condominiums, targeted to middle and upper class, as in the single-story housing of extensive growth, more adapted to the lower income population and where the appropriation is allowed in both contexts. Neither case has all the rights considered by the “right to the city,” but Maputo presents a more favorable panorama, partly due to a greater openness to decentralization and popular participation in decision making and responsibility sharing.

KEY WORDS

Housing. Public policies. “Right to the city”. Vertical condominium. Luanda. Maputo.

INTRODUÇÃO

Luanda e Maputo, as maiores capitais lusófonas em África, caracterizam-se por uma grande expansão periurbana, tendencialmente privada de condições elementares de habitabilidade. Esta área, que constitui grande parte do território, acolhe sobretudo a população de baixos recursos, com dificuldade de integração económica e reduzidos direitos de cidadania. Nesse contexto, retomamos o conceito de «direito à cidade», tal como preconizado por Lefebvre (2009, 1. ed., 1968) e Harvey (2008), que, para além do acesso às condições de habitabilidade e aos benefícios da urbanização, considera a apropriação e participação do processo de transformação urbano como essenciais para um desenvolvimento socioeconómico inclusivo.

No novo milénio, em pleno contexto global neoliberal, têm emergido novas operações urbanísticas de iniciativa pública, destacando-se os condomínios em altura e a habitação de piso único de crescimento extensivo. Atendendo às especificidades de cada capital, qual a adequação das soluções adotadas, na promoção do «direito à cidade» para a maioria da população? Dando sequência às pesquisas individuais e coletiva sobre essas duas cidades e suas desigualdades socioterritoriais (MELO, 2012; VIEGAS, 2012; RAPOSO et al., 2012), o artigo tem como objetivo responder a esta questão e pretende contribuir para identificar as tendências socioterritoriais que se perfilam, com a adoção pública desses modelos urbanos.

Metodologicamente, procuramos estabelecer relações entre diferenças e semelhanças, potencialidades e constrangimentos, processos de intervenção, resultados e impactes socioterritoriais. Tomamos, como casos de estudo, quatro exemplos paradigmáticos: em Luanda, a Cidade do Kilamba e o reassentamento do Panguila; e, em Maputo, a Vila Olímpica e o reassentamento em Magoanine C (Matendene). A breve apresentação inicial dessas capitais enquadra a análise dos casos de estudo, efetuada por meio de uma grelha de referência, em que constam aspetos como: objetivos, tipos de abordagem, caracterização das intervenções e adequação às necessidades da população. Ambas servem de base à reflexão crítica sobre esses modelos de iniciativa pública nas duas cidades.

BREVE ENQUADRAMENTO DE LUANDA E MAPUTO

Luanda e Maputo, capitais de origem colonial portuguesa, partilham desde cedo grandes assimetrias socioterritoriais. O centro urbanizado, inicialmente concebido pelas autoridades para os colonos, é agora tendencialmente habitado por uma população de maiores recursos. Este contrasta com extensas áreas periurbanas («musseques» de Luanda e «caniço» de Maputo) – periféricas em relação às oportunidades socioeconómicas do centro e semiurbanizadas – onde se foram instalando de forma não oficial os autóctones, e são hoje maioritariamente habitadas pela população de menores recursos.

As assimetrias promovidas durante o período colonial começaram a ser contrariadas nos anos 1960/1970, por políticas integradoras e planos urbanos: em Luanda, a criação de Unidades de Vizinhança sobre o tecido dos musseques (em vez de Cidades Satélites, consideradas então excludentes) contemplava a convivência de grupos sociais e étnicos diferenciados; e, em Maputo, previa-se já o reconhecimento e qualificação das áreas periurbanas. Após a independência (1975), Angola e Moçambique assumiram a intenção de suprimir as desigualdades socioterritoriais herdadas, sob ideologia socialista e economia planificada, em que a nacionalização da terra e dos prédios de rendimento se assumiu como uma medida emblemática. Em Luanda, esta intenção teve resultados práticos reduzidos sobre o território, enquanto em Maputo foi mais expressiva e traduziu-se, por exemplo, em ações de qualificação periurbana. Contudo, nas duas capitais, as desigualdades socioterritoriais reformularam-se, devido a fatores como os maus resultados do sistema político, o declínio económico e a guerra civil que se instalou.

No final dos anos 1980 e início dos 1990, assiste-se a uma mudança ideológica e à reconfiguração do Estado em ambos os países. Por um lado, dá-se a abertura à economia de mercado – em Angola, de forma mais autónoma, assente na exploração petrolífera, e, em Moçambique, pela adesão às instituições de Bretton Woods – e, por outro, pronuncia-se uma descentralização política e administrativa. Esta viragem estratégica, económica e política favoreceu: um crescimento económico desigual; uma municipalização sem descentralização em Angola, tendo esta última avançado em Moçambique, ainda que incompleta (FAURÉ, 2011); e a entrada de novos agentes no cenário urbano de ambas as capitais, como investidores privados, agências multilaterais e sociedade civil organizada. Neste contexto de crescente globalização e emergência e consolidação da economia neoliberal, agrava-se a pobreza urbana e a polarização socioterritorial (JENKINS; WILKINSON, 2002; LOPES et al., 2007; RAPOSO, 2007), para a qual contribuem modelos urbanos assentes na lógica do capital, relacionados com um sistema financeiro baseado na exploração de recursos naturais (em Angola, desde 1990; em Moçambique, esboça-se nos últimos anos).

As desigualdades socioterritoriais que se afirmam nesses três períodos decorrem ainda do crescimento urbano acelerado – que surge, em Luanda (1940) e em Maputo (1950), devido ao aumento do êxodo rural e, mais recentemente, ao crescimento natural – que tem vindo a expandir, densificar e consolidar as áreas periurbanas. Este processo é mais expressivo em Luanda: em 2010, estimava-se uma população de 4.772.000, contrapondo aos 1.655.000 habitantes de Maputo (UN-HABITAT, 2010b); em Luanda, é do senso comum que cerca de 80% dos residentes habita nas áreas periurbanas e, em Maputo, esse número passa para 70% (UN-HABITAT, 2010a); e dados oficiais projetavam que, em 2010, Luanda teria uma área urbana de aproximadamente 350 km² (GAMEIRO, 2010), e em Maputo esta corresponde a 167 km², excluindo os distritos mais despovoados de KaNyakaḁ e KaTembe.

É neste contexto que, recentemente em Angola, o Governo promoveu uma forte estratégia urbana e habitacional, apoiada por novos instrumentos políticos, dos quais se destaca o Programa Nacional de Urbanismo e Habitação (PNUH), para 2009-2012, mediaticamente conhecido como programa «Meu Sonho, Minha Casa»². Este programa visa a resolução do problema habitacional em Angola,

² O nome deste programa angolano assemelha-se ao do programa brasileiro «Minha Casa, Minha Vida», embora apresentem contornos diferenciados.

essencialmente através da promoção de habitação «de interesse público» infraestruturada, a par do ordenamento do território, e é apoiado pela Lei do Fomento Habitacional (2007) e seu Regulamento (2009). Já em Moçambique, no virar do milénio, Jenkins (1998) refere que, apesar da motivação política e da assistência técnica, houve pouco desenvolvimento das políticas habitacionais. Esta situação continua a verificar-se, sendo que as instituições do governo central com atribuições neste âmbito, das quais se destaca o Fundo para o Fomento de Habitação, continuam a operar tendo como pano de fundo as parcas diretrizes constantes no Programa Quinquenal do Governo 2010-2014 (PQG 2010/14, 2010) e a incipiente Política e Estratégia de Habitação (Resolução n.º 19/2011), de 2011.

Em ambos os contextos, emerge ainda, no novo milénio, um conjunto legislativo em torno da gestão da terra e do ordenamento do território, com contornos e impactes diferenciados. Embora a terra seja propriedade originária do Estado: a Lei de Terras angolana (2004) prevê a transmissão de propriedade e não considera o direito consuetudinário em áreas urbanas, remetendo para a ilegalidade a maior parte dos residentes periurbanos; por seu lado, a Lei de Terras moçambicana (1997) interdita sua comercialização e reconhece as ocupações de boa-fé realizadas há mais de dez anos. Relativamente à Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo (2004) de Angola e à Lei de Ordenamento do Território (2007) de Moçambique, ambas enquadram a produção de vários instrumentos urbanísticos. Em Luanda, destacam-se os Planos Integrados de Expansão Urbana e Infraestruturas de Luanda e Bengo (2011), entre outros planos parciais tendencialmente pouco articulados entre si, enquanto em Maputo são elaborados o Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo (PEUMM, 2008) e os seguintes planos parciais de urbanização, essencialmente de bairros periurbanos.

Favorecidos pelo fim da guerra civil, em Angola (2002) e em Moçambique (1992), esses quadros políticos, programáticos e legislativos impulsionaram as atuais práticas de intervenção dominantes, que têm vindo a (re)desenhar o território, promovendo: (1) os condomínios em altura, associados ao paradigma da produção urbana mercantilizável; (2) as habitações de piso único de crescimento extensivo, geralmente decorrentes de reassentamentos periféricos relacionados, entre outros fatores, com a ocorrência de desastres naturais e com os paradigmas da renovação e/ou qualificação das áreas centrais.

As situações de produção urbana mercantilizável e de renovação urbana visam também promover a imagem do Estado, no que se refere à resolução dos problemas urbanos e habitacionais, pela adoção de modelos internacionais que contemplam: a redefinição da malha urbana, pela abertura de vias de circulação estruturantes; e a verticalização e densificação das cidades, por meio da construção de grandes obras públicas e privadas, com o incentivo ou conivência dos governos. Estes paradigmas de intervenção são mais expressivos em Luanda, onde se assiste: (1) à emergência de «novas centralidades»; (2) à renovação do centro urbanizado, sujeito a uma forte pressão imobiliária, das áreas periurbanas centrais e das infraestruturas viárias (concluídas, em projeto, ou em curso). Em Maputo, a adoção destes paradigmas tende a aumentar, mas os exemplos existentes ainda são pouco significativos: (1) emergência e reconhecimento de «novas centralidades»; (2) intervenções pontuais no centro urbanizado, ações de

pequena escala e projetos expectantes de renovação e qualificação de infraestruturas viárias.

As operações de renovação urbana em Luanda podem ou não contemplar o reassentamento (e, em menor escala, o realojamento), contrariamente a Maputo, onde o reassentamento tem vindo a ser garantido. Na capital angolana, essas operações estão muitas vezes associadas a práticas de expulsão massiva, recorrendo à intimidação e violência, sem salvaguarda das obrigações adequadas, enquanto em Maputo são geralmente negociadas com as populações. Os reassentamentos na capital moçambicana podem também estar associados a intervenções pontuais de qualificação de áreas periurbanas centrais. Esta situação não se verifica em Luanda, o que, associado à grande incidência da renovação urbana, deixa transparecer uma estratégia governamental assente na substituição dos «musseques» e na perifização da pobreza.

³ A informação referente aos casos de estudo foi recolhida maioritariamente através de observações locais e entrevistas efetuadas a informantes privilegiados: (1) em Luanda, as gerais foram realizadas maioritariamente por Sílvia Viegas e Rafael Pereira (2012), mas também por Vanessa Melo (2011); as específicas, sobre o Kilamba, por Sílvia Viegas, Rafael Pereira e Ricardo Cardoso (2012), e sobre o Panguila, por Sílvia Viegas, Rafael Pereira e Paulo Moreira (2012), esta última possibilitada e acompanhada pela ONG Development Workshop; (2) em Maputo, as gerais e específicas foram realizadas por Vanessa Melo (2011, 2012).

CASOS DE ESTUDO PARADIGMÁTICOS NO NOVO MILÉNIO³

É neste contexto das iniciativas públicas de intervenção urbana que foram identificados quatro casos de estudo. O Kilamba é a representação mais expressiva do paradigma da produção urbana mercantilizável em Angola, e o maior e mais mediático condomínio em altura. A Vila Olímpica constitui o primeiro e único conjunto residencial em altura de habitação subsidiada pelo Estado, em Maputo, no período pós-independência. Por sua vez, o complexo habitacional de crescimento extensivo do Panguila é o mais periférico dos reassentamentos de população de menores recursos em Luanda. Matendene é o reassentamento mais paradigmático em Maputo, por sua escala, pelo processo participado adotado e pelas consequências sobre a envolvente.

O Kilamba e o Panguila inserem-se no âmbito do Programa Nacional de Urbanismo e Habitação: o primeiro pretendeu gerar uma «nova centralidade»,

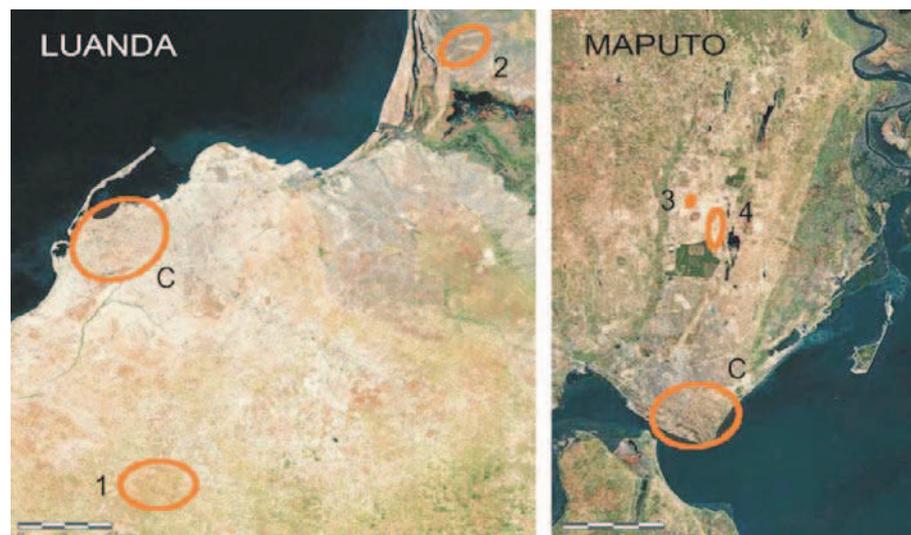


Figura 1: Localização: C. Centro; 1. Kilamba; 2. Panguila; 3. Vila Olímpica; 4. Matendene. Fonte: Autoras, com base em imagem de satélite do Bing

replicável em todas as províncias; o segundo procurou resolver «situações de emergência», nomeadamente a consolidação e proliferação dos musseques, face a suas múltiplas carências ou à localização em áreas críticas, e reassentar na periferia a população afetada por intervenções de renovação promovidas nas áreas centrais. Em Maputo, a Vila Olímpica surgiu para alojar os atletas dos «X Jogos Africanos» (2011), mas com intenção de integrar o parque habitacional da cidade e contribuir para a dinamização da «nova centralidade» do Zimpeto, prevista no Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo. Por sua vez, o reassentamento de Matendene efetuou-se na sequência das fortes cheias de 2000, que afetaram muitos residentes dos bairros periurbanos centrais.

Condomínios em altura

O Kilamba (2008-) e a Vila Olímpica (2011) são projetos *top-down*. O primeiro foi desenvolvido pelo Gabinete de Reconstrução Nacional, no âmbito da parceria público-privada entre Angola e China. No início de 2011, sua gestão transitou para a Sonangol Imobiliária, subsidiária da empresa pública responsável pela exploração de petróleo e gás natural. A Vila Olímpica, financiada pelo Fundo de Investimento do Estado Português e construída por empresas portuguesas, foi da responsabilidade do Comité Organizador dos «X Jogos Africanos», subordinado ao Conselho de Ministros, mas, após seu término, a gestão passou para o Fundo para o Fomento de Habitação, que acompanhou o projeto desde o início.

O Kilamba localiza-se no recém-criado município de Belas, a cerca de 35 km da baía de Luanda, num lugar desligado do restante tecido urbano, cujo acesso ao centro é moroso e assegurado principalmente pela nova circular da cidade, a Via Expresso. A área de implementação pertence a uma reserva fundiária do Estado e tem promovido a produção de áreas periurbanas, em terrenos adjacentes inicialmente desocupados. A Vila Olímpica foi construída a cerca de 20 km da Baixa de Maputo e desenvolveu-se num terreno disponível dentro do tecido periurbano consolidado, embora funcione como condomínio fechado. A área é servida pela Estrada Nacional N. 1, e a ligação ao centro será reforçada pela Circular, em construção.

A primeira fase do Kilamba (2008-2012) corresponde a 1/5 do previsto para a totalidade do projeto e desenvolve-se em aproximadamente 1.000 hectares. O empreendimento contempla 20.002 apartamentos (710 edifícios de cinco a treze pisos), equipamentos de uso coletivo - ambos representados na figura 2 - e áreas comerciais, prevendo a construção de 5.000 fogos para habitação social e algumas moradias unifamiliares, para população de maiores recursos. Contudo, em Maio de 2012, as infraestruturas ainda não se encontravam em pleno funcionamento, a acessibilidade e segurança dos edifícios apresentavam lacunas, e estes evidenciavam algumas rachas nas paredes. A Vila Olímpica ocupa apenas cerca de 17,7 hectares, 11% da «nova centralidade» do Zimpeto, e foi concebida com uma função residencial, uma vez que a área envolvente conta já com alguns equipamentos de uso coletivo e áreas comerciais. O empreendimento é composto por 848 apartamentos (28 edifícios de quatro pisos), ilustrados na figura 3, devidamente infraestruturados. Todavia, em 2013, surgiram notícias de graves problemas de infiltrações.



Figura 2: Edifícios habitacionais e escolas na Cidade do Kilamba
Fonte: Fotografias de Sílvia Leiria Viegas (2012)



Figura 3: Edifícios habitacionais na Vila Olímpica e cartaz informativo dos «X Jogos Africanos»
Fonte: Fotografias de Vanessa de Pacheco Melo (2012)

⁴ Os critérios mínimos de acesso a venda por renda resolúvel eram: ser cidadão angolano maior de idade (18 anos), possuir residência permanente em Angola (excetuando diplomatas) e ter acesso a um contrato de trabalho de longa duração ou permanente.

⁵ Lograram candidatar-se empresas, instituições públicas, organizações não-governamentais, federações e confederações nacionais, cidadãos moçambicanos de 21 a 45 anos com capacidade de endividamento e, no caso de não serem funcionários públicos, com uma remuneração mensal inferior a 1.735 USD.

O processo de venda, no Kilamba e na Vila Olímpica, iniciou-se com a abertura de candidaturas no último trimestre de 2011. No primeiro caso, estas decorreram sem restrições, mas o número elevado de inscrições e a falta de capacidade financeira da generalidade dos candidatos levou a sua suspensão. Por indicação do Fundo de Fomento Habitacional angolano, o processo foi retomado em Julho de 2012, por via de renda resolúvel: numa primeira fase, essencialmente direcionada para funcionários do Estado e antigos combatentes; numa segunda fase, para todos os angolanos sem habitação própria ou inscrição num programa habitacional do Estado⁴. Na Vila Olímpica, as candidaturas foram condicionadas⁵ e, após a avaliação da elegibilidade dos proponentes, os apartamentos foram atribuídos por sorteio público, em Dezembro de 2011. Contudo os fogos que não foram absorvidos por pronto pagamento, em meados de 2012, ainda estavam em processo de atribuição, por via de crédito bancário.

Os apartamentos do Kilamba, destinados a um ainda restrito público-alvo de média renda, estão em processo de comercialização e ocupação. A população de baixos recursos não reúne as condições mínimas de acesso, nem consegue obter crédito bancário que lhe permita o acesso aos apartamentos, cujos preços praticados são superiores ao máximo de 60.000 USD, previsto pelo Programa Nacional de Urbanismo e Habitação para a habitação social subsidiada pelo Estado. A Vila Olímpica encontra-se maioritariamente ocupada (cerca de 90%), embora os valores de venda praticados sejam elevados para a generalidade dos moçambicanos.

Tabela 1: Valores de venda dos apartamentos do Kilamba e da Vila Olímpica, em USD

	Valor total		Prestação mensal		Arrendamento mensal	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo		
Kilamba (2012)	125.000,00	200.000,00	603,29(a)	965,63(a)	-	
Kilamba (2013)	70.000,00	180.000,00	550,00(b); 460,00(c)	1430,00(b); 1190,00(c)	Mínimo 350,00	Máximo 900,00
Vila Olímpica	79.814,20		346,99(d)		-	

(a) Prestação a 30 anos, com taxas e condomínio; (b) Prestação a 15 anos; (c) Prestação a 20 anos; (d) Prestação a 25 anos, com taxas, condomínio e seguro de vida

Habitação de piso único de crescimento extensivo

O Panguila (2002/2003-), em Luanda, é também um projeto *top-down*. O governo não consultou nem informou atempadamente a população sobre as operações de renovação urbana no centro dessa cidade e efetuou o realojamento de algumas das comunidades despejadas. O projeto foi financiado pelo Estado e implementado no âmbito do Programa de Realojamento das Populações (2001), gerido pelo Gabinete de Obras Especiais, envolvendo o antigo Ministério das Obras Públicas. Matendene (2000~2004), em Maputo, apresenta um processo distinto, pois, tratando-se de uma situação de calamidade natural, contou com a participação de vários agentes nacionais e internacionais (embaixadas, agências internacionais de ajuda externa, organizações não-governamentais e comunitárias de base, líderes locais e sector privado, entre outros) e da população vítima das cheias, a quem se destinou a intervenção. O Conselho Municipal liderou e coordenou o processo, negociou a cedência do espaço e delimitou e organizou os lotes⁶.

O Panguila localiza-se a cerca de 30 km da Baixa de Luanda, no eixo viário do Caxito, e configurou-se como uma ilha urbana desconectada, que não tem atraído a fixação de nova população na envolvente. No que se refere à gestão do território, com a alteração dos limites político-administrativos de Luanda-Bengo (2011), o empreendimento passou para a Província do Bengo. Matendene encontra-se a cerca de 20 km da Baixa de Maputo, num bairro limítrofe da cidade, ligado à Estrada Nacional N. 1 por vias secundárias, e se beneficiará também da futura Circular. Embora inicialmente a área tivesse um carácter rural e isolado, o reassentamento foi um dos grandes promotores do desenvolvimento das áreas de expansão envolventes, as acessibilidades foram melhoradas, e o complexo diluiu-se no tecido periurbano que entretanto se consolidou.

O Panguila abrange aproximadamente 680 hectares e é composto por 10 sectores diferenciados conforme o faseamento, que contam com 6.200 habitações evolutivas de piso único, incluem diversos equipamentos básicos e acolhem, como vizinho, desde 2010, o mercado do Panguila. Quer a empreitada chinesa inicial, quer os sistemas de pré-fabricação israelitas alternativos deram origem a problemas construtivos, neste último caso, agravados pelas características

⁶ Em Moçambique, utiliza-se o termo talhão, em vez do termo lote.

combustíveis dos materiais utilizados. Acresce ainda a fragilidade das infraestruturas e do fornecimento de serviços: a eletricidade é racionalizada; o abastecimento de água canalizada é muito insuficiente; a rede de esgotos está por concluir; e a recolha de resíduos sólidos é inexistente. A figura 4 apresenta dois exemplos de habitações, bem como o acumular de lixo nas áreas já habitadas, por falta de recolha. Matendene, que ocupa apenas cerca de 106 hectares, abrangeu a demarcação de 2.000 a 2.500 lotes, alguns com oferta aleatória de habitação de carácter evolutivo, como ilustra a figura 5, cujas características dependeram do respetivo doador. Nos casos onde esta atribuição não foi possível, foram oferecidos materiais precários para habitações provisórias, atualmente maioritariamente substituídas por definitivas, autoconstruídas. Os equipamentos e infraestruturas disponibilizados também variaram, consoante a instituição envolvida e os fundos disponíveis, e foram progressivamente melhorados: o fornecimento de eletricidade generalizou-se, o abastecimento de água é garantido por furos ou rede, e prevalecem as latrinas individuais.

Em ambos os países, contrariamente aos condomínios em altura, em que a propriedade dos apartamentos está à partida assegurada, nas habitações de crescimento extensivo, a segurança da ocupação depende da atribuição de um título de concessão para uso da terra. No Panguila, foram atribuídos alguns guias de evacuação, mas não foi emitido nenhum documento oficial definitivo. Esta insegurança da ocupação agrava-se, nas várias situações em que o governo obrigou à partilha de habitações por diversas famílias (por um período provisório, porém indefinido), o que contrasta com as casas vazias atribuídas a funcionários



Figura 4: Habitações evolutivas no Panguila
Fonte: Fotografias de Sílvia Leiria Viegas (2012)



Figura 5: Habitações evolutivas em Matendene
Fonte: Fotografias de Vanessa de Pacheco Melo (2012)

estatais, alvo de tentativas de invasão. Esta situação não se verificou em Matendene, embora os lotes e as habitações também tenham sido fornecidos sem o devido «título de direito de uso e aproveitamento da terra», substituído por um certificado em que os beneficiários se comprometiam a não arrendar ou vender as habitações durante cinco anos, para evitar o retorno aos bairros de origem. Atualmente, o Conselho Municipal está a testar o processo de regularização fundiária massiva desses bairros periurbanos mais ao norte da cidade.

REFLEXÃO CRÍTICA

Em 1968, Henry Lefebvre formulava o conceito de «direito à cidade», como o conjunto de direitos ainda em formação, mal reconhecidos que *“deviennent peu à peu coutumiers avant de s’inscrire dans les codes formalisés. Ils changeraient la réalité s’ils entraient dans la pratique sociale: droit au travail, à l’instruction, à l’éducation, à la santé, au logement, aux loisirs, à la vie”*. Contudo o autor estabelece ainda que *“la différence persiste entre ‘produit’ et ‘ouvre’. Au sens de la production des produits (de la maîtrise scientifique et technique sur la nature matérielle) doit s’ajouter, pour ensuite prédominer, le sens de ‘l’ouvre’, de ‘l’appropriation’ (du temps, de l’espace, du corps, du désir). Et cela dans et par la société urbaine qui commence”* (LEFEBVRE, 2009, 1. ed., 1968, p. 133-134). A importância desta complementaridade é mais tarde retomada e reforçada por David Harvey (2008, p. 23), ao afirmar que *“[t]he right to the city is far more than the individual liberty to access urban resources: it is a right to change ourselves by changing the city.”*

O «produto» ou os «recursos urbanos» de que nos falamos estes autores estão associados às condições de habitabilidade (direito à habitação devidamente infraestruturada) e ao acesso aos benefícios da urbanização: oportunidade de emprego, equipamentos sociais, serviços, comércio e lazer, entre outros.

Em todos os casos de estudo, em menor escala na Vila Olímpica, as condições de habitabilidade encontram-se comprometidas: em Matendene, atendendo à natureza evolutiva da intervenção, existem situações em que esses requisitos ainda não se verificam, mas, na generalidade, a população demonstra satisfação com a área, e assiste-se à sua crescente procura por alguma população de maiores recursos; no Kilamba, apesar de as infraestruturas não estarem plenamente operacionais em meados de 2012, o público-alvo a residir no empreendimento tende a avaliá-lo positivamente, associando sua mudança de residência a uma ascensão social; no Panguila, nem as habitações, nem as infraestruturas cumprem os requisitos mínimos, e o descontentamento da população agrava-se, face à deterioração das condições de habitabilidade. Esta situação é particularmente grave em Luanda, porque essas lacunas nas áreas periurbanas são a causa e a justificação dessas intervenções.

A escala urbana, complexidade e tipo de habitação dos condomínios em altura levaram os governos a incentivar a participação de privados e da banca no seu financiamento e construção. A presença destes agentes inflacionou o valor de venda dos imóveis, inacessíveis à população de baixos recursos e a uma classe média emergente, aparentemente saturada, a quem os condomínios actualmente se destinam. O facto de as habitações da Vila Olímpica terem sido subsidiadas, e

de este ser o primeiro empreendimento dessa natureza na cidade contribuiu para o sucesso da ocupação. Nos dois contextos, foram ainda verificadas irregularidades e falta de clareza no processo restrito de atribuição dos imóveis: em Luanda, surgiram recentemente notícias da inclusão extemporânea de privados pró-governo na lista de beneficiários dos imóveis; em Maputo, a imprensa relata a atribuição indevida de apartamentos a combatentes da luta de libertação nacional, que os distribuíram por familiares.

Nestes moldes, o modelo urbano em altura do Kilamba e da Vila Olímpica é inacessível à generalidade da população, contrariamente ao que se verifica no modelo extensivo. As casas do Panguila foram disponibilizadas pelo governo, mas a falta de envolvimento da população, associada aos constrangimentos do reassentamento coercivo (como a perda de bens móveis e imóveis), promoveu a falta de empatia com o complexo, agravada pela desresponsabilização do Estado, no que se refere à qualidade da construção e ao acesso às infraestruturas. Em Matendene, foi possibilitado o progressivo acesso à habitação minimamente infraestruturada, por doação ou autoconstrução, e sua boa aceitação está parcialmente relacionada com o processo participativo adotado, apesar das insuficiências que ainda se registam, no nível das condições de habitabilidade.

A distância espacial e temporal dos casos de estudo assume um carácter excludente, no que se refere aos benefícios da urbanização: estes concentram-se no centro urbanizado; atualmente, os empreendimentos não os contemplam plenamente; e existem dificuldades de acesso ao centro e restrições na chegada dos benefícios a essas intervenções. Em Luanda, esta situação é agravada porque ambos os empreendimentos se constituem como ilhas isoladas, contrariamente a Maputo, onde estabelecem relações de proximidade com o tecido periurbano consolidado. Em ambas as cidades, a ligação ao centro está comprometida pela insuficiência e custos dos transportes públicos, pelo excesso de tráfego rodoviário e pela carência e qualidade das infraestruturas viárias. Este constrangimento foi recentemente atenuado, em Luanda, pela Via Expresso, que serve o Kilamba e parcialmente o Panguila; e, em Maputo, a Circular em obra também tende a contribuir para essa atenuação.

Ambos os governos optaram pela promoção de condomínios em altura, visando a formulação de «novas centralidades», capazes de contrariar essas dinâmicas pendulares e dependências. Contudo a estratégia urbana preconizada influenciou os resultados obtidos. Em Luanda, as «novas centralidades» configuram-se como cidades satélite associadas à ideia de expansão metropolitana da cidade, por concretizar. Nesta lógica, o Kilamba, ainda parcialmente por ocupar, não se constituiu enquanto tal. Em Maputo, estas relacionam-se com áreas do tecido periurbano que denotam dinâmicas próprias, ou com locais estratégicos na cidade, identificados como áreas a promover. Neste cenário, a «nova centralidade» do Zimpeto, onde se localiza a Vila Olímpica, apresenta ainda muitos espaços vazios e não assumiu um dinamismo alternativo ao centro da cidade, apesar das oportunidades já existentes na área periurbana e em sua pretendida centralidade.

Nos dois países, os governos partiram da habitação, para definir e justificar suas estratégias e intervenções urbanas, descuidando (mais efetivamente, em Luanda) as infraestruturas e o acesso aos benefícios da urbanização contemplados pelo «direito à cidade». Acresce o desequilíbrio de oferta de

habitações para uma frágil classe média emergente e para a população de menores recursos, atendendo a suas reais necessidades, nem sempre relacionadas com a falta de habitação, mas de espaços residenciais infraestruturados e/ou qualificados, pouco contemplados nas estratégias governamentais. Esta situação é particularmente relevante no Panguila, onde a generalidade da população já dispunha de habitação, uma parte da qual condigna, e foi reassentada, para que os «musseques» fossem substituídos por ações de renovação urbana.

Conforme preconizado pelos autores de referência, o «direito à cidade» contempla igualmente o direito à transformação e renovação da vida urbana, fundamental a um desenvolvimento urbano e socioeconómico inclusivo. Este conceito está associado à «apropriação» dos modelos urbanos pela população (diferente do direito à propriedade), e à «obra» (enquanto atividade participante), promovida pela descentralização de competências e participação da população no processo de transformação urbana.

A transformação socioterritorial por via da «apropriação» nos condomínios em altura está mais condicionada do que na habitação de crescimento extensivo. Ainda que apenas parcialmente habitado, o Kilamba tem atraído a ocupação não oficial dos terrenos envolventes, reforçando o confronto entre essas duas formas contrastantes de produção espacial. Por sua vez, na Vila Olímpica, onde a recente ocupação denota apropriação na vivência do espaço, a transformação dos edifícios é controlada, por exemplo, no nível da colocação aleatória de grelhas de proteção. Esta preocupação está relacionada com a proximidade à área periurbana, e é uma das justificações para que o empreendimento funcione como condomínio fechado. Contudo esta opção, também motivada pela vontade de controlar a imagem do empreendimento, condiciona sua integração na envolvente, minimiza os eventuais impactes benéficos e promove a segregação socioterritorial.

Em ambas as capitais, é do senso comum que este modelo urbano e arquitetónico se adapta pouco à maioria da população de baixos recursos, que tendencialmente prefere a habitação unifamiliar, de piso único e com quintal, flexível em sua ampliação e na adaptação aos recursos disponíveis. Estas condições estão presentes no Panguila, onde a apropriação dos lotes é visível, nas melhorias e ampliações de algumas casas, que quebram a rigidez imposta pela solução adotada, inóspita devido à uniformização dos sectores, das tipologias habitacionais e do sistema de numeração de ruas e casas. Em Matendene, esta apropriação é alargada: (1) ao modelo de ocupação territorial, replicado de forma não oficial na envolvente, com o intuito de legitimar a ocupação (NIELSEN, 2011); (2) à legitimação da ação dos agentes e da população, nas futuras autoconstruções e alterações das habitações, melhoria das infraestruturas e instalação de equipamentos; e (3) à crescente vivência do espaço. Esta flexibilidade em Matendene favoreceu ainda a fixação pulverizada da população de maiores recursos, que acedeu à área envolvente, promovendo uma natural mistura social.

No que se refere à «obra» em Angola, apesar do multipartidarismo, a descentralização não se efetivou, e as eleições são apenas para o governo central presidencialista, que define, gere e implementa as estratégias e políticas socioterritoriais. O Governo Provincial de Luanda é o instrumento institucional de sua ação, tendo as administrações municipais e comunais pouca autonomia. Em

Moçambique, o Conselho Municipal de Maputo, mais autónomo e eleito por sufrágio, tem ganho preponderância na gestão da cidade e conta com o apoio da administração dos distritos urbanos e secretários de bairro. Este formato de governação reflete-se nos níveis de participação e nos casos de estudo.

Em Luanda, o modelo de gestão do Kilamba visava servir de experiência piloto à descentralização político-administrativa e financeira da capital, mas as dificuldades de ocupação do empreendimento, a par de sua própria estrutura administrativa dependente do governo central, têm retardado a concretização e a avaliação da experiência. No Panguila, o peso da centralização restringe o «direito à cidade», na medida em que esta promoveu: o agravamento da exclusão, por sua transferência para a Província do Bengo; o processo de despejo, reassentamento e coabitação forçados; e a ausência de títulos oficiais que garantam a segurança de ocupação.

Em Maputo, a Vila Olímpica, à semelhança do Kilamba e Panguila, é uma iniciativa do governo central, mas concordante com o Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo, promovido pelo governo local. Na intervenção em Matendene, de iniciativa municipal, a participação da população e líderes locais contribuiu para a boa aceitação e transformação do território, apoiada pelo envolvimento dos agentes e do Conselho Municipal. Neste caso, apesar da regularização massiva prevista ainda não estar efetivada, transparece segurança de ocupação. Neste âmbito do «direito à cidade», esta intervenção é a que melhor responde às necessidades da população de menores recursos, e a que se encontra mais próxima da construção de uma sociedade urbana transformada, no sentido de uma maior integração socioeconómica e de uma cidadania mais efetiva.

CONCLUSÕES

Os condomínios em altura e os reassentamentos analisados, tendencialmente projetados sem diagnóstico socioterritorial e financeiro, evidenciam um desequilíbrio do investimento estatal, face às reais necessidades da população, especialmente a de baixos recursos, para quem as soluções são escassas, onde prevalecem habitações insuficientemente infraestruturadas e se descuidam os benefícios da urbanização, limitando o «direito à cidade».

O Kilamba, em Luanda, e a Vila Olímpica, em Maputo – regulados pela lógica da rentabilidade financeira e projetando uma imagem progressista dos governos –, estão direcionados para uma franja da sociedade que não é a mais afetada pelas carências socioterritoriais. Os conjuntos residenciais extensivos, mais flexíveis e adaptados à população de menores recursos, diferem entre si sobretudo no nível da «obra»: o Panguila, na capital angolana, é um exemplo de segregação e periferização da pobreza, que se procura ocultar, e os maus resultados assemelham-se às *townships* sul-africanas durante o *apartheid*; em Matendene, na capital moçambicana, a descentralização e participação promoveram a distribuição mais equitativa dos benefícios da transformação, gerando resultados mais inclusivos e aproximando o caso de estudo ao «direito à cidade».

Nas duas capitais, apesar da produção habitacional, o direito ao «produto» ou «recursos urbanos» é insuficientemente salvaguardado, sendo a Vila Olímpica

o caso que melhor responde a este nível. Cumulativamente, o direito à «obra» enquanto atividade participante na transformação urbana, é muito reduzido em Luanda (só existe no nível da apropriação no Panguila, e não consegue amenizar os resultados da violência do reassentamento), sendo mais expressiva em Maputo, pela existência de alguma descentralização e participação da população. Embora nenhum dos casos de estudo vá de encontro a todos os direitos englobados pelo «direito à cidade», Luanda apresenta um panorama menos favorável, agravado pela maior escala e isolamento das intervenções e dimensão das carências socioterritoriais perpetuadas.

REFERÊNCIAS

- ANGOLA. Alteração da Divisão Político-Administrativa das Províncias de Luanda e Bengo (2011). Lei n. 29/11 (2011). **Diário da República**, Luanda, 2011.
- ANGOLA. Lei de Bases do Fomento Habitacional (2007). Lei n. 03/2007. **Diário da República**, Luanda, 2007.
- ANGOLA. Lei de Terras (2004). Lei n. 9/2004. **Diário da República**, Luanda, 2004.
- ANGOLA. Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo (2004). Lei n. 3/2004. **Diário da República**, Luanda, 2004.
- ANGOLA. Planos Integrados de Expansão Urbana e Infra-Estruturas de Luanda e Bengo (2011). Decreto Presidencial n. 59/11. **Diário da República**, Luanda, 2011.
- ANGOLA. Regulamento Financeiro Funcional e Organizacional do Fundo de Fomento Habitacional (FFH) (2009). Decreto-Lei n. 54/09. **Diário da República**, Luanda, 2009.
- CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO. **Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo (PEUMM)**. Maputo: Conselho Municipal de Maputo, 2008. p
- FAURÉ, Yves. Angola e Moçambique: de uma descentralização prometida a uma descentralização tímida. In: FAURÉ, Yves, RODRIGUES, Cristina (org.). **Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores**. Coimbra: Almedina, 2011. 358 p.
- GAMEIRO, António. O actual desenvolvimento urbano e habitacional em Angola. In: CONGRESSO INTERNACIONAL (DA) HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO, 1, 2010, Lisboa. **Proceedings...** Lisboa: ISCTE-IUL / CIAAM / FAUTL/ CIAUD, 2010.
- HARVEY, David. The right to the city. **New Left Review**. London, n. 53, p. 23-40, Sept/Oct 2008. Disponível em: <<http://www.newleftreview.org/?view=2740>>. Acesso em: 20 out. 2011.
- JENKINS, Paul. **National and international shelter policy initiatives in Mozambique: housing the urban poor at the periphery**. 1998. [385] f. (Doutorado em Urbanismo) - Centre for Environment & Human Settlements School of Planning & Housing Edingurgh College of Art Heriot-Watt University Edinburgh, Edimburgo. 1998.
- JENKINS, Paul; WILKINSON, Peter. Assessing the growing impact of the global economy on urban development in southern African cities - Case studies in Maputo and Cape Town. **Cities**, v. 19, n. 1, p. 33-47, 2002.
- LEFEBVRE, Henri. **Le droit à la ville**. 3ª ed. Paris: Económica e Anthropos, 2009. 135 p.
- LOPES, Carlos; OPPENHEIMER, Jochen; PROENÇA, Carlos Sangreman;
- RIBEIRO, Mário; CUNHA, Nuno; FERREIRA, Marco. Economia de Luanda e Maputo: olhares cruzados. In: OPPENHEIMER, Jochen; RAPOSO, Isabel (Coords.). **Subúrbios de Luanda e Maputo**. Lisboa: Edições Colibri, 2007. 330 p.
- MELO, Vanessa. Urbanization processes in the expansion areas of Luanda, Maputo and Johannesburg: urban planning and everyday practices. In: INTERNATIONAL PLANNING HISTORY SOCIETY CONFERENCE, 15, 2012, São Paulo. **Proceedings...** São Paulo: Universidade de São Paulo / IPHS, 2012. Disponível em: < <http://www.fau.usp.br/15-iphs-conference-sao-paulo-2012/abstractsAndPapersFiles/Sessions/36/MELO.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

- MOÇAMBIQUE. Lei de Terras (1997). Decreto-lei n. 19/1997. **Boletim da República**. Maputo, 1997.
- MOÇAMBIQUE. Lei do Ordenamento do Território (2007). Lei n. 19/2007. **Boletim da República**. Maputo, 2007.
- MOÇAMBIQUE. Política e Estratégia de Habitação (2011). Resolução n. 19/2011. **Boletim da República**. Maputo, 2011.
- MOÇAMBIQUE. **Programa Quinquenal do Governo 2010-2014 (PQG 2010/14)**. Maputo: [s.ed.], 2010.b
- NIELSEN, Morten. Inverse governmentality: The paradoxical production of peri-urban planning in Maputo, Mozambique. **Critique of Anthropology**, v. 31, n. 4, p. 329-358, 2011. DOI: 10.1177/0308275X11420118
- RAPOSO, Isabel. Instrumentos e práticas de planeamento e gestão dos bairros periurbanos de Luanda e Maputo. In: OPPENHEIMER, Jochen; RAPOSO, Isabel (Coords.). **Subúrbios de Luanda e Maputo**. Lisboa: Edições Colibri, 2007. 330 p.
- RAPOSO, Isabel; JORGE, Sílvia; MELO, Vanessa; VIEGAS, Sílvia. Luanda e Maputo: Inflexões sub-urbanísticas da cidade socialista à cidade-metrópole neoliberal. **URBE**, Curitiba, v. 4, n. 2, Jul/Dez. 2012. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/URBE?dd1=7395&dd99=view>>. Acesso em: 20 jan. 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.7395>
- VIEGAS, Sílvia. Urbanization in Luanda: geopolitical framework. A socio-territorial analysis. In: INTERNATIONAL PLANNING HISTORY SOCIETY CONFERENCE, 15, 2012, São Paulo. **Proceedings...** São Paulo: Universidade de São Paulo / IPHS, 2012. Disponível em: <<http://www.fau.usp.br/15-iphs-conference-sao-paulo-2012/abstractsAndPapersFiles/Sessions/29/VIEGAS.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.
- UN-HABITAT. **Mozambique Urban Sector Profile**. Maputo, Nacala and Manica. 2010a. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=2448&alt=1>>. Acesso em: 13 jan. 2011.
- UN-HABITAT. **The State of African Cities 2010**: Governance, inequality and urban land markets. 2010b. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/documents/SACR-ALL-10-FINAL.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2011.

Nota do Editor

Data de submissão: Julho 2013

Aprovação: Maio 2014

Vanessa de Pacheco Melo

Arquiteta e doutoranda pela Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa (Faul), Centro de Investigação em Arquitectura, Urbanismo e Design (Ciaud) grupo de estudos socioterritoriais urbanos e de acção local (Gestual)
Rua Sá Nogueira - Polo Universitário do Alto da Ajuda
1349-055 - Lisboa, Portugal
351 21 36 15 029
vanessa.p.melo@gmail.com

Sílvia Leiria Viegas

Arquiteta e doutoranda pela Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa (Faul), Centro de Investigação em Arquitectura, Urbanismo e Design (Ciaud) grupo de estudos socioterritoriais urbanos e de acção local (Gestual)
Rua Sá Nogueira - Polo Universitário do Alto da Ajuda
1349-055 - Lisboa, Portugal
351 21 36 15 029
silvia.v.metapolis@gmail.com