

**ESTUDO SOBRE MERCADO, POLÍTICAS E PROGRAMAS
HABITACIONAIS**

ANGOLA MISSÃO PNUD – PRO/301 FDCS

SUMARIO EXECUTIVO – VERSÃO PRELIMINAR

CONSULTORES POR KAMSAX INTERNACIONAL

INGEMAR SAEVFORS

VICTOR ZVEIBIL

ABRIL, 1992

VERSÃO PRELIMINAR

2.1. SUMARIO EXECUTIVO:

PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

O Mercado habitacional já existe de facto em Angola, nas mais variadas formas de transação, a maior parte delas ilícitas.

As transacções ilícitas são as saídas encontradas pela pressões e demandas para se opor a um conjunto de regras e leis rígidas até há pouco norteadoras de acção do Estado.

Os únicos mercados formais existentes referem-se à compra e venda e aluguer dos imóveis privados (escrituras anteriores a 1975 de proprietários que aqui permaneceram) e à venda de unidades habitacionais pelo Estado, que agora se inicia. O primeiro gera o Imposto de Transmissão, arrecadado ao Estado. Este valor é pouco em seu conjunto, pois os proprietários têm mantido os seus imóveis a gerar rendas, na maior parte dos casos. O segundo também gera imposto de transmissão em baixíssimos valores, visto o facto gerador ser o valor de venda do imóvel, realizado a baixos preços. O restante da actividade imobiliária não acrescenta valor ao horário público.

Os investimentos privados em habitação, construção manutenção, agora liberados, são ainda incipientes, em vista das incertezas políticas e económicas e da carência de materiais de construção.

Além da destruição e abandono de grande parte das unidades de produção de material de construção, a grande parte das existentes estão nas mãos do Estado. A compra desses materiais é extremamente burocrática e difícil, sujeita a relações de conhecimento e influência política, o que gera um mercado paralelo de materiais de construção altamente inflacionário.

A despeito disso, as populações incham as periferias das maiores cidades, realizando, através da auto-construção, casas sem as mínimas condições sanitárias. A maior parte dessas construções é em adobe, material local disponível e de uso corrente.

Os edifícios e casas urbanos pertencentes ao Estado, ocupados por inquilinos – oficiais ou ilícitos - deterioram-se rapidamente em vista da falta de manutenção do Estado -proprietário e da ausência de cultura urbana, recursos e responsabilidades atribuídas aos ocupantes.

- As comissões de moradores não configuram entidades jurídicas capazes de promover a restauração dos edifícios; a proposta de gestão privada de edifícios por empresas delegadas pelo Estado ainda carece de avaliação de viabilidade económica.

Os vários mercados "informais" ou ilícitos referem-se à:

Passagem de chaves das unidades alugadas ao Estado;
Compra, venda e aluguer de habitações em musseques;

Sublocação de unidades do Estado;

Cobrança de rendas pela ocupação de terrenos privados por habitação popular;

Transferência de habitações recém compradas ao Estado.

As políticas urbanas e habitacionais carecem de articulação entre si, seja no nível central, provincial ou local:

- Os planos urbanísticos existentes para as maiores cidades seguem conceitos funcionalistas e segregacionistas. Herdados do período colonial, as actualizações não incorporam a demanda por terras pela população de baixa renda. Funcionam como verdadeiras "camisas de força" para o desenvolvimento das incipientes actividades produtivas urbanas;

- As cidades são concebidas com áreas "oficiais" e "não oficiais" (forais e subúrbios). Os forais têm infra-estrutura implantada (deteriorada nos anos de independência) e seus terrenos são reservados à construção de edifícios ou unidades que garantam a densidade, o uso e a qualidade previstos nos planos urbanísticos. Visto não existir acumulação de capital nem material de construção para tais investimentos, os terrenos permanecem vagos, funcionando o Estado como "especulador imobiliário";

- Ao mesmo tempo, proliferam os musseques nas áreas suburbanas ou além dessas, sem qualquer infra-estrutura. Essa ausência de infra-estrutura e as dificuldades para a sobrevivência quotidiana limitam o surgimento das pequenas actividades produtivas urbanas -formais ou informais - que ajudam a movimentar a economia.

A necessidade de recuperação das infra-estruturas nos forais da cidade e os grandes investimentos nacionais e Internacionais previstos para o sector permitem antever uma elevação dos diferenciais de valores do solo/unidades habitacionais nas cidades, acelerando o movimento de expulsão para a periferia e aumentando densidade e extensão dos musseques.

- A centralização das políticas de rendas e tributos imobiliários e da decisão por investimentos não permite aos níveis provincial e local captar recursos, definir prioridades e desenvolver políticas e programas adequados a cada região.

- A actual política de privatização, que visa a liberalização do mercado habitacional, recuperação dos edifícios e acumulação de recursos para um Fundo de Fomento Habitacional e consequente diminuição do deficit de unidades esbarra em pontos que podem limitar os efeitos desejados a curto e médio prazo, quais sejam:

- Os valores de venda são muito baixos, no sentido de viabilizar o acesso à propriedade de inquilinos de todas as faixas de renda mas que, por outro lado, não gerarão recursos suficientes para viabilizar um sector efectivo de novas construções.

- A proibição de revenda por 10 anos dos compradores dessas unidades (lei 19/91) gera um mercado ilícito dessa revenda que impede a cobrança de novos impostos de transmissão dessas transacções. Sendo o objectivo original da lei permitir a privatização para livre acção das forças de mercado, o conteúdo desse artigo modifica formalmente o seu espírito. Notar que a revenda ilícita se processa em valores reais de mercado, sendo que o imposto resultante dessa revenda, caso legalizada, seria bem maior que aquele gerado pela venda do Estado ao ocupante.

- As unidades deterioradas "só serão vendidas após recuperação", visto não haver capacidade do Estado para sua recuperação, continuarão a deteriorar-se. A alternativa colocada é a transferência dos inquilinos para habitações construídas nas periferias das cidades, em terrenos cedidos pelo Estado, pelos incorporadores imobiliários, que então recuperariam os prédios. Nesse caso, os ocupantes/inquilinos, não incorporariam o sobre valor resultante da aquisição das propriedades em que originalmente viviam.

- No caso de edificações multifamiliares, vista a multiplicidade de formas de ocupação (propriedade privada, locação ao Estado, sublocação, etc.) e das diferenças de capacidade financeira dos moradores, será bastante difícil o acesso aos recursos necessários à sua recuperação.

PRINCIPAIS PROPOSIÇÕES

Em função dessas observações, sugerem-se, a seguir, um conjunto de estratégias, acções e programas a serem amadurecidos, discutidos e elaborados pelo Estado Angolano, na perspectiva de implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Habitação abrangente e articulada. Essas sugestões têm carácter geral e não necessariamente se aplicam a todo o país simultaneamente ou nas mesmas condições. Algumas delas já estão sendo implementadas ou discutidas pela Secretaria Nacional de Habitação.

Quanto às Acções Directas do Estado como Agente Imobiliário

Venda de casas, apartamentos, lojas e armazéns, aos inquilinos e ocupantes (política actual de privatização), ou concessão de uso;

Concessão de uso de terrenos para agentes imobiliários;

Talhamento e venda de terrenos em áreas já urbanizadas a preços e regras de ocupação acessíveis à população de baixa renda;

Urbanização de bairros suburbanos e musseques com padrões de urbanização simplificados e tecnologias adequadas (fontanários, fossas colectivas, lavandarias colectivas);

Orientação à melhoria habitacional e sanitária (educação sanitária) e orientação técnica (melhor uso do adobe);

Programas de talhões urbanizados com mínima infra-estrutura para população de baixa renda.

Quanto às Políticas de Financiamento

Privatização das empresas estatais de materiais de construção e do sistema de distribuição e comercialização.

Linhas de financiamento e incentivo à produção de materiais de construção através de pequenas empresas descentralizadas, paralelamente à atracção de capitais privados, nacionais e estrangeiros para implantação de Unidades de produção de maior porte.

Financiamento à aquisição de materiais de construção pela população de baixa renda (associar à compra do talhão ou à urbanização de musseques).

Quanto a Captação de Recursos para o Financiamento de Programas Habitacionais

Implementação da cobrança de imposto predial e territorial a nível local, progressivo e regressivo, segundo o estado da edificação.

Regulamentação do Fundo de Fomento Habitacional, incorporando recursos provenientes de outras fontes.

Utilização do capital imobiliário do Estado (terrenos) como contraparte em financiamentos externos ou em programas com a iniciativa privada.

Quanto ao Aprimoramento das Formas de Gestão Urbana e Habitacional

Articulação entre política urbana e política habitacional;
Descentralização de políticas através de autonomia orçamentária e de decisões a nível provincial ou local, nos casos possíveis;

Criação de cadastros informatizados sobre a propriedade fundiária urbana, com vistas à arrecadação do imposto predial e ao controle urbanístico, inclusive para as áreas suburbanas.

Treinamento e capacitação de quadros:

- Para os órgãos formuladores das políticas (planeamento, habitação, finanças, obras públicas);
- Para os órgãos provinciais e locais formuladores e implementadores de programas (política habitacional, desenvolvimento urbano, legislação, cadastro);
- Para técnicos locais para o desenvolvimento de acções e projectos específicos (urbanização e saneamento com tecnologias adequadas, saúde pública e ambiental, etc)

Quanto ao Aprimoramentos _dos _instrumentos Jurídicos e Tributários

- Regulamentação da figura dos condomínios verticais, para a reabilitação e a manutenção dos edifícios;

- Regulamentação da figura dos condomínios horizontais para urbanização e regularização de musseques.

- Regulamentação de posturas municipais para exigências manutenção das habitações colectivas.

Legislação tributária descentralizadora, com implementação do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU a nível local, municipal provincial.