

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

O CASO DO FUNDO PARA O FOMENTO DE HABITAÇÃO

AP-18

JELISSA CASSAMO ISSICANDAR GULAMO ABDULA GUILANDE

Maio de 2001

TRABALHO DE LICENCIATURA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

UNIDADE DE FORMAÇÃO E INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

| |
|-------------------------|
| U.E.M. - UFICS |
| R. E. 4392 |
| DATA 12/07/05 |
| AQUISIÇÃO <i>oferta</i> |
| COTA AP-18 |

DECLARAÇÃO DO AUTOR

Declaro que este é trabalho da minha autoria e resulta da minha própria investigação. Esta é a primeira vez que o submeto para obter um grau académico numa instituição educacional.

Maputo, 23 de Maio de 2001

APROVAÇÃO DO JÚRI

Este trabalho foi aprovado no dia 22 de Junho de 2001 por nós, membros do júri examinador da Universidade Eduardo Mondlane, com valores.

| | |
|-------|-------|
| _____ | _____ |
| _____ | _____ |
| _____ | _____ |
| _____ | _____ |

DEDICATÓRIA

À memória do meu querido pai, que eu gostaria que ele pudesse ter visto o meu(nosso) sonho realizado.

ÍNDICE

Página

| | |
|--|-----------|
| Agradecimentos | iv |
| Lista de abreviaturas | v |
| SUMÁRIO EXECUTIVO | 1 |
| 1. INTRODUÇÃO | 3 |
| 1.1 Premissas | 3 |
| 1.2 Objectivo geral | 4 |
| 1.3 Objectivo específico | 4 |
| 1.4 Justificação do trabalho | 5 |
| 1.5 Importância da avaliação do FFH | 6 |
| 1.6 Questões a estudar | 6 |
| 1.7 Metodologia do trabalho | 7 |
| 1.8 Problema do trabalho | 8 |
| 1.9 Hipótese | 8 |
| 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS | 8 |
| 2.1 Políticas públicas | 9 |
| 2.1.1 Conceito | 9 |
| 2.1.2 Avaliação das políticas públicas | 12 |
| 2.1.3 Modelos de avaliação de políticas públicas | 14 |
| 2.2 Satisfação dos clientes | 16 |
| 2.2.1 Conceito | 16 |
| 2.2.2 Análise qualitativa da satisfação dos clientes - identificação dos atributos | 18 |
| 3. O CASO DO FUNDO PARA O FOMENTO DE HABITAÇÃO | 19 |
| 3.1 Contexto da criação do FFH | 19 |
| 3.2 Constituição, objectivos, estrutura e financiamento do FFH | 21 |
| 3.3 Caracterização da implementação: instituições e actividades | 23 |
| 3.4 Avaliações anteriores do projecto | 26 |
| 3.5 Avaliação de acordo com os clientes | 28 |
| 3.6 Conclusões | 31 |
| 4. REFERÊNCIAS | 38 |
| 5. ANEXOS | |

AGRADECIMENTOS

1. Ao meu supervisor, Sr. Dr. Alves Cumbe, pela frontalidade com que analisou e criticou o conteúdo do trabalho, e acima de tudo pela disponibilidade incessante demonstrada para a produção deste trabalho.
2. Ao Dr. António Machohe, por me ter elucidado sobre algumas questões pertinentes à volta do tema.
3. Ao Arqº João T. Tique, Presidente do FFH, pela forma aberta com que me acolheu na instituição, colocando os seus quadros e a informação necessária à minha disposição.
4. A Dra. Lúcia Ribeiro, assessora jurídica de Sua Excelência Ministro das Obras Públicas e Habitação, que com as leituras que me proporcionou sobre o processo que permeou a formulação da Política Nacional de Habitação, ajudou-me a discernir melhor a realidade estudada.
5. Ao Arqº Zefanias Chitsungo, Director Nacional de Habitação e Urbanismo, pela forma aberta e lúcida com que abordou as questões relacionadas com o tema.
6. À todos os entrevistados mutuários do FFH, pela sua disponibilidade e excelente capacidade de diálogo.
7. Aos docentes da UFICS que directa ou indirectamente contribuíram para a minha formação, e à todos os funcionários da instituição.
8. Ao José Igrejas, pelo apoio prestado na organização final do trabalho.
9. Ao Amílcar Pereira, meu colega e amigo, pelas interessantes discussões travadas à volta do tema.
10. Ao Sr. José Castigo, pela paciência que teve durante a minha pesquisa.
11. Ao meu marido Diogo, meus filhos Mimi, Lorna e Júnior, sempre indispensáveis para a minha felicidade, estabilidade emocional e inspiração em todo e qualquer momento da vida.

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|-------|--|
| APIE | Administração do Parque Imobiliário do Estado |
| AR | Assembleia da República |
| BR | Boletim da República |
| CM | Conselho Municipal |
| DCU | Direcção de Construção e Urbanização |
| DNE | Direcção Nacional de Estradas |
| DNHU | Direcção Nacional de Habitação e Urbanismo |
| INHU | Instituto Nacional de Habitação e Urbanismo |
| FFH | Fundo para o Fomento de Habitação |
| MICAS | Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social |
| MICOA | Ministério da Coordenação para a Acção Ambiental |
| MOPH | Ministério das Obras Públicas e Habitação |
| MPF | Ministério do Plano e Finanças |
| OGE | Orçamento Geral do Estado |
| PNH | Política Nacional de Habitação |

SUMÁRIO EXECUTIVO

O FFH é uma instituição pública criada no âmbito do Decreto 24/95 de 6 de Junho, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Tem como atribuição geral assegurar o suporte financeiro aos programas do governo de fomento de habitação social, especialmente dirigidos aos grupos populacionais de menor renda, a mão-de-obra qualificada e aos jovens casais. Desde a sua criação, foram desenvolvidos dois contratos-programa que beneficiaram 1360 cidadãos em todas as cidades do país, estando o início do terceiro dependente da disponibilidade dos fundos pelo MPF.

O propósito deste trabalho destina-se a avaliar a efectividade do projecto com base nos resultados do impacto dos programas nos grupos-alvo. A metodologia baseou-se numa análise qualitativa, através de: (a) pesquisa documental; (b) entrevistas semi-estruturadas feitas a 12 clientes do FFH, bem como a entidades do FFH, do Gabinete do Primeiro-Ministro, do MOPH, da DNHU e dos municípios de Maputo e Matola.

As conclusões a que se chegaram revelam que a eficiência e eficácia das actividades do Fundo foram negativamente afectadas por: (1) definição do escopo; (2) ineficiência dos recursos humanos; (c) incapacidade institucional dos municípios no desempenho das actividades ligadas à urbanização, para além da diversidade dos intervenientes com atribuições semelhantes.

Assim, desenharam-se cenários como alternativas de solução dos problemas detectados, sendo: (1) manter o *status quo*, investindo na qualidade dos recursos humanos, intermediando negociações entre importadores de materiais de construção e as Alfândegas para isenção dos direitos, estreitando laços de colaboração com a comunidade onde se pretende implantar o programa e cooperando mais com os municípios; (2) mudar o *status quo*, redefinindo os objectivos e estratégias de implementação e colaborando também com a comunidade. No entanto, as duas alternativas exigem viabilidade e sustentabilidade financeira da instituição, que pode ser garantida com o investimento em habitações de luxo para venda ou aluguer, com a abertura de linhas de crédito aos

municípios para actividades de urbanização, cabendo à DNHU a responsabilidade de fiscalização.

Porém, como um *continuum* nas suas actividades o Fundo deverá priorizar e privilegiar o diálogo constante, mas honesto e profissional com os clientes.

Mas porque o processo que envolve o fomento da habitação em Moçambique é oneroso, conflituoso e difícil, o governo tem um papel fundamental na criação de um ambiente institucional e constitucional que se revele incentivador à participação do sector privado nesta problemática. Isto passa pela elaboração, aprovação e divulgação de uma PNH clara, que não suscite ambiguidade nem contradição. Deverá ser adequada à realidade, exequível institucional, humana e financeiramente.

1. INTRODUÇÃO

1.1 PREMISSAS

A vida quotidiana de qualquer indivíduo, independentemente da sua raça, crença religiosa, grupo social ou partido político, é afectada pelas políticas públicas.

Este indivíduo, integrado numa sociedade e interagindo com os outros membros, está dependente dos planos elaborados pelo governo para a satisfação das suas necessidades, desde as alimentares, passando pelas de segurança, de formação académica até as de habitação.

Cabe ao governo definir os cursos de acção que delinham as decisões para a consecução do bem-comum, no que concerne a afectação de recursos entre as pessoas, a distribuição dos rendimentos pelas famílias, a igualdade das oportunidades, ao acesso ao emprego, a educação e a habitação condigna. E é o modo como essas acções são elaboradas, implementadas, monitoradas e principalmente avaliadas, que irão definir o nível de desenvolvimento de um país.

É nessa perspectiva que a Administração Pública, entanto que "braço-direito" do governo, enveredou pela reforma do sector público moçambicano, defendendo a ideia: a satisfação do cliente é o fim último.

Este trabalho será constituído de 3 capítulos. No 1º capítulo será feita uma introdução ao tema, apresentando as conclusões a que o autor chegou de maneira resumida. O 2º capítulo versará sobre a revisão da literatura, abordando os conceitos teóricos de políticas públicas, avaliação de políticas e respectivo modelo a ser utilizado, bem como de satisfação dos clientes. O 3º capítulo explorará o caso do FFH através da avaliação dos programas implementados, considerando aspectos como a sua estrutura institucional, as suas atribuições, o alcance dos programas, bem como a participação e o grau de satisfação dos beneficiários. A seguir tentar-se-á fazer uma aplicação dos fundamentos teóricos à realidade em estudo, analisando e interpretando os resultados da investigação,

apresentando as conclusões, acompanhadas das recomendações propostas para a melhoria das actividades do FFH.

1.2 OBJECTIVO GERAL

O objectivo deste trabalho de Licenciatura em Administração Pública é estudar a Política Nacional de Habitação, através da avaliação do projecto Fundo para o Fomento de Habitação, o qual está integrado no Ministério das Obras Públicas e Habitação. Ao estabelecer a correlação entre as teorias apreendidas durante o curso e a prática, pretende-se estudar o campo da avaliação das políticas públicas, conciliando-o com a questão da satisfação do cliente.

1.3 OBJECTIVO ESPECÍFICO

Este trabalho tem como objecto o FFH. Mas ela não constitui a única agência governamental que materializa a Política Nacional de Habitação, apesar de funcionar com uma estrutura organizacional de âmbito nacional e desenvolvendo programas em vários pontos do país. Assim, este estudo irá restringir o campo de análise na avaliação sistemática dos programas levados a cabo nas cidades de Maputo e Matola.

O objectivo específico destina-se a:

- Avaliar o projecto de fomento de habitação social para famílias de baixo rendimento;
- Avaliar a consistência entre o impacto dos serviços do FFH em relação à satisfação dos seus clientes e aos objectivos traçados após a sua criação;
- Por se tratar da avaliação de programas em curso, apresentar recomendações e propostas para melhorar o desempenho da instituição em prol dos beneficiários.

1.4 JUSTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Após ter alcançado a Independência Nacional em 1975, Moçambique tinha muita esperança de atingir um desenvolvimento social e económico sustentável. A erradicação da pobreza absoluta e da discriminação social que afectava sobremaneira os moçambicanos um pouco por todo o país, era um dos sonhos dos governantes que faziam parte do primeiro governo.

O processo das nacionalizações das habitações faz parte daquilo que se pode denominar "*an easy way out*" de devolução do direito à habitação aos cidadãos moçambicanos pelo executivo logo após a independência, passando a ser consideradas como uma "conquista do povo". E apesar dos erros de vária índole que permearam todo este processo, arrastado de conflitos sociais e de certa maneira políticos (que não interessa aqui tratar), as nacionalizações atenuaram o problema de habitação no país.

Como forma de cumprir com as suas funções de satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, o governo tem apostado na elaboração de políticas públicas, decorrendo daí alguns planos e projectos ambiciosos em termos de metas objectivos. O que acontece em muitos países sobretudo no contexto africano (e Moçambique não foge à regra), é que numa fase inicial, os governos fazem normalmente grande publicitação das políticas e os projectos vão perdendo vigor a medida que o tempo passa, sendo por fim abandonados sem que antes se proceda uma avaliação da sua efectividade e impacto em termos reais junto dos beneficiários. E quando se procede a alguma actividade de avaliação, centra-se mais na apresentação de relatórios sobre descrição de custos e benefícios monetários e materiais. E, tal como afirma Anderson (2000:277), "...geralmente é impossível medir quantitativamente os efeitos das políticas públicas, especialmente as políticas sociais, com alguma precisão real." Avaliação de programas em termos da sua real efectividade raramente é levada a cabo.

O estudo do caso do FFH que se apresenta no capítulo 3 deste trabalho revela-se apropriado pois decorre da aprovação da Política Nacional de Habitação, e busca trazer, à

luz dos seus programas ora desenvolvidos, um *input* em termos de revelar a importância e a necessidade da avaliação dos programas sociais, como forma de melhorar a prestação dos serviços junto dos beneficiários, assim como mantê-los satisfeitos.

De maneira nenhuma se pretende preterir a relevância de outras políticas e projectos do governo, precisamente porque todos eles partilham do mesmo objectivo, que é a busca de soluções para o bem-estar dos indivíduos.

1.5 IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DO FFH

A avaliação do FFH responderá à uma questão fundamental que se coloca sobre o impacto dos seus programas nas necessidades do grupo-alvo. A resposta permitirá também identificar os pontos fortes e fracos dos programas e inclusive ajudar na decisão da sua continuidade tal como vêm sendo implementados, modificação do *modus operandi* ou até da interrupção definitiva.

De facto, a avaliação deve ser considerada como uma actividade de crucial importância, que concederá elementos indispensáveis aos responsáveis pela elaboração e implementação dos programas do FFH, sobre se as metas e prazos estão a ser respeitados e cumpridos, mas principalmente sobre o nível de satisfação dos seus beneficiários.

Em conclusão, a relevância da avaliação dos programas do Fundo reside no facto de se poder identificar problemas presentes e servir-se do passado para tornar o futuro o menos imprevisível possível.

1.6 QUESTÕES A ESTUDAR

A essência deste ponto é especificar com precisão os aspectos principais que serão estudados, dado ser impossível e despropositado esgotar o tema em questão. Foi feito todo um esforço para estudá-los na sua profundidade.

Tornou-se assim pertinente seleccionar algumas questões como as mais relevantes para a análise do problema, a seguir:

- ◆ Estrutura institucional
- ◆ Essência do FFH e seus objectivos
- ◆ Apoios externos (*inputs*)
- ◆ Critérios para o acesso aos programas
- ◆ Implementação do FFH e sua abrangência (*outputs*)
- ◆ Resultados e consequências (*outcomes*)
- ◆ Avaliação do projecto
- ◆ Relação FFH e beneficiários
- ◆ Grau de cumprimento dos acordos entre o FFH e os beneficiários
- ◆ Principais problemas e tentativas de solução

1.7 METODOLOGIA DO TRABALHO

Com o intuito de elaborar um trabalho legítimo e formular argumentos próprios, foi feita uma revisão de literatura, consistindo na recolha e consulta de diversos livros, revistas e jornais.

Escolheu-se o caso do FFH com o objectivo de melhor se estudar o processo da avaliação de políticas públicas. Dado que a instituição é relativamente nova, não está munida de um arquivo consistente que ajude na pesquisa.

Por se tratar de uma avaliação qualitativa caracterizada "... pela menor dimensão das amostras e pela capacidade de responder a questões do tipo "Como" ou "Porquê" (Pires e Santos, 1999:64) para o estudo deste caso foram usados dois métodos para recolha de informação:

1. Pesquisa documental (actas, relatórios, planos, informação dos órgãos de comunicação social);

2. Entrevistas directas semi-estruturadas com entidades do Gabinete do Primeiro-Ministro, do MOPH, da DNHU, do FFH, dos Municípios de Maputo e Matola, bem como com 12 clientes do FFH residentes nos Bairros das Mahotas e Congolote (9 beneficiários dos créditos e 3 membros do agregado familiar destes).

Finalmente, para a interpretação dos resultados foi aplicada a teoria, concretamente o que prevê a avaliação de uma política pública traduzida num projecto, o modelo de concecussão e os respectivos mecanismos.

1.8 PROBLEMA DO TRABALHO

O problema de habitação afecta muitas pessoas em Moçambique, o que mostra que sendo o FFH a única agência governamental responsável pelo financiamento e implementação dos programas habitacionais, não consegue responder às solicitações dos clientes que estão interessados nos seus serviços.

1.9 HIPÓTESE

A ausência de uma Política Nacional de Habitação clara e adequada às condições contextuais, para além de tornar o processo da avaliação difícil, possibilita o surgimento de conflitos de interesses entre as instituições ligadas à área da habitação, pondo assim em causa o desempenho efectivo e eficaz do FFH.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A experiência tem revelado que a complexidade, a extensão e a diversidade de perspectivas com que são abordadas algumas matérias é influenciada pelas diferentes percepções das pessoas, onde "...Pessoas com conhecimentos e experiências diferentes costumam perceber o mesmo fenómeno a partir de perspectivas diferentes." (Stoner, 1995: 528), resultando numa barreira à comunicação interpessoal eficaz. Daí a necessidade de clarificar alguns conceitos que aparecerão insistentemente ao longo do

trabalho apresentando as definições comumente aceites, procurando sempre estabelecer uma lógica com o tema em questão.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

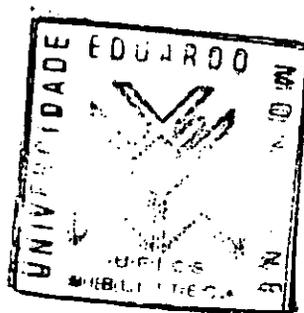
2.1.1 CONCEITO

As políticas públicas constituem *per se* uma área extremamente sensível à mentalidade que vigora no sector público. Autonomizou-se como um campo de estudo próprio, e apesar das abordagens que colhe selectivamente de outras áreas de conhecimentos, não constitui um somatório agregado dessas áreas, traduzindo-se assim em elementos conceituais e metodológicos, técnicas de análise e práticas dirigidas a uma actividade específica. (Pedone, 1986: 11)

Referindo ainda Pedone (1986: 7), o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é assunto de real e efectivo interesse para todos os que actuam no âmbito da administração pública, principalmente daqueles que desempenham funções de direcção, chefia e assessoramento.

" A ideia de política pública pressupõe a existência de uma esfera que não é privada ou puramente individual, mas comum. O "público" compreende a dimensão da actividade humana que diz respeito e requer a intervenção governamental ou regulação social, ou pelo menos uma acção comum." (Parsons, 1995: 3)

Anderson (2000: 4) oferece o conceito de política pública como "...um curso de acção relativamente estável seguido por um actor ou grupo de actores com o propósito de resolver um problema ou assunto preocupante... políticas públicas são aquelas produzidas por oficiais e agências governamentais." Ressalta porém a influência que os actores e outros factores não-governamentais podem exercer no desenvolvimento das políticas públicas.



Easton, citado por Anderson (2000: 4) refere-se aos executivos, legisladores, juizes e administradores como oficiais governamentais com autoridade no sistema político, reconhecidos pelos restantes membros do sistema, como tendo responsabilidades nos assuntos de natureza diária.

Está pois subjacente a ideia de que o governo está inserido na sociedade, assim como as suas acções ou "não-acções", as quais afectam directamente na vida dos cidadãos. As políticas públicas implicam considerar a tomada de decisões sobre os cursos de acção por parte das instâncias governamentais. Assim, de uma ou de outra maneira, o comportamento das agências governamentais, seja através do parlamento ou de um ministério produz sempre efeitos na sociedade.

Numa perspectiva de processo decisório, Nsibambi¹ (Políticas Públicas, 1998/99: 291) define política pública como "o curso de acção seleccionado de várias alternativas com o propósito de alcançar determinados objectivos". À esta noção acrescenta a possibilidade do fracasso do governo em lidar com certas questões pela dificuldade de identificar determinado problema ou pela escassez de recursos necessários para agir eficazmente. No entanto, esta definição pode induzir em erro de se confundir política com decisão, distinção que Anderson (2000: 4) frisa, considerando a última apenas como uma escolha específica de várias alternativas.

Desta feita, o requisito básico para que sejam elaboradas políticas públicas é que existam objectivos claros que queiram ser alcançados pela comunidade, não obstante a forma como passam da arena privada para a pública. Porém, a acção dos governantes no alcance destes objectivos passa pela sua decisão em traçar estratégias coerentes, exequíveis e realistas e, acima de tudo, na vontade de produzir diferenças positivas no ambiente que os circunscreve. Entretanto, política pública também enquadra as decisões que os governantes tomam em não agir em determinada situação.

¹ in SITOE, E (1998/99) *Políticas Públicas*. Módulos I, II, III (Textos de apoio). Versão I. Volume I.

As políticas públicas vistas como os alicerces fundamentais para o desenvolvimento sócio-económico, através das quais procuram-se alcançar as metas que estabelecem o compromisso entre o governo e a sociedade, "...requerem a construção das condições institucionais, humanas e tecnológicas necessárias ao seu sucesso e sustentabilidade..." (Castel-Branco, 1994: 613)

Aliás, Adedeji² (Políticas Públicas, 1998/99: 234) a propósito da relevância da dimensão institucional na eficácia das políticas públicas, acrescenta que desde a fase da sua formulação até a implementação, devem-se identificar instituições que sejam capazes de:

- Analisar as mudanças ambientais, propondo estratégias de longo prazo, prevendo cenários resultantes tendo em conta problemas de curto prazo e emergências;
- Estabelecer o desempenho dos objectivos tal como definido pelos planos de longo prazo e necessidades de curto prazo e conferindo responsabilidade para o cumprimento dos objectivos pelas agências apropriadas;
- Corrigir os desequilíbrios entre planos e a capacidade de implementação e reconciliando conflitos dos objectivos sectoriais;
- Assegurar rápidos realocamentos de recursos e ajustamentos de planos de modo a suavizar tempestades temporárias;
- Mobilizar a poupança e o aumento do *stock* de recursos;
- Promover estímulos internos para mudança;
- Avaliar e monitorar o progresso e os problemas numa base regular.

Para o caso específico de África, Sai³ (*ibidem*: 236) admite que "...deve desenvolver a capacidade de gerir eficientemente as políticas que melhor se adequam ao desenvolvimento económico do continente". Para tal, para além das dimensões humana, habilidades individuais, do próprio sistema, acima de tudo deve-se considerar a

² in SITO, E (1998/99) *Políticas Públicas*. Módulos I, II, III (Textos de apoio). Versão I. Volume I.

³ in SITO, E. (1998/99). *Políticas Públicas*. Módulos I, II, III (Textos de apoio). Versão I. Volume I.

institucional, que incorpora "...as instituições necessárias ou hierarquia de instituições revestidas de autoridade específica ou poder para formular ou executar determinadas políticas e assegurar responsabilidade sobre se as políticas estão claramente articuladas, confidentemente implementadas, e constantemente revistas de acordo com o ambiente e outras mudanças".

Ainda nesta perspectiva, Mutahaba (1993: 43-76) identifica uma trilogia condições económicas/instituições políticas/políticas públicas. A debilidade institucional na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a falta de unidades de análise das políticas, a fraca participação da sociedade civil, a politização da Administração Pública, a falta de um sector privado activo, aliado à falta de condições económicas e financeiras conduz à formulação de políticas que muitas vezes não se adaptam às condições locais. Outra consequência que advém destes factores é o Estado tornar-se no principal agente de implementação de políticas.

A solução passa por uma reestruturação e reorientação das unidades de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, capacitação dos recursos, disseminação de informação, existência de unidades de análise das políticas, elaboração de políticas alternativas e reforço de coordenação institucional.

2.1.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Poucos governos estão actualmente engajados no processo de avaliação sistemática das suas reformas. O processo de avaliação pode assim ser considerado uma forma de procurar definir o alcance de um determinado projecto ou programa social.

E se as políticas públicas enquadram-se num processo com fases (formulação do problema, adopção, implementação, ...), então a avaliação constitui não só uma fase que prossegue a implementação, mas uma actividade contínua. Embora a distinção entre as fases de uma política não seja tão nítida, podemos dizer que uma fase influencia a outra. Como uma actividade funcional, a avaliação pode ocorrer durante qualquer fase do

processo da política, não apenas seguindo a implementação. "A avaliação de políticas pode determinar problemas ou resultados (shortcomings), que causam reformulação do processo da política (definição do problema, formulação, adopção, etc) no sentido de continuação, modificação, fortalecimento ou "terminação" da política." (Anderson, 2000: 261)

Para Rossi, Freeman & Lipsey (1999: 4), a avaliação "...consiste no uso de procedimentos de investigação social de forma sistemática, de modo a diagnosticar a efectividade de programas sociais."

Outra definição mais elaborada é dada por Quade⁴ (*Políticas Públicas*, 1999/2000: 275), em como a avaliação consiste em medir os resultados da políticas e descobrir se o programa está alcançando o traçado e, se não estiver, estar em posição de interrompê-lo ou de melhorá-lo.

Este tipo de análise revela uma primazia de como as políticas públicas modificaram a sociedade, a diferença que fizeram nos locais de implementação, aos resultados e às consequências nos grupos sociais atingidos pela acção da política, verificando como tais consequências foram previstas ou não, foram directas ou indirectas, foram de curto ou de longo prazo. (Pedone, 1986: 40-42)

No entanto, Quade⁵ (*Políticas Públicas*, 1999/2000: 275 – 276) faz uma advertência sobre o facto de a maior parte das pessoas não simpatizarem com a ideia de ver os seus programas avaliados principalmente por consultores de fora da organização, ou por suspeita de estarem a fazer um péssimo trabalho, ou por temerem que o analista não se coloque do lado deles (especialmente se este trabalha para uma instituição que os financia). Portanto, a própria palavra "avaliação" desencadeia à partida uma reacção negativa do avaliado (neste caso dos indivíduos associados ao programa) criando

⁴ in SITO E, E. (1999/2000) *Políticas Públicas*. (Textos de apoio). Versão I. Volume II.

⁵ in SITO E, E. (1999/2000). *Políticas Públicas*. (Textos de apoio). Versão I. Volume II.

obstáculos no acesso à informação, mesmo tendo conhecimento de que a avaliação visa uma melhoria dos programas.

Mas como tem sido apregoada uma maior participação do público na gestão pública, então a avaliação feita por um analista externo à organização é (ou deveria ser) salutar e bem-vinda.

2.1.3 MODELOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dos estudos normalmente feitos em políticas públicas pouca ou quase nenhuma atenção tem sido dada às consequências da sua implementação nos grupos-alvo. Focalizam-se os aspectos custo-benefício dos programas daí decorrentes, portanto a viabilidade em termos meramente económicos ou, por outro lado, a resultante do processo político em termos de tomada de decisão.

Pedone (1986: 34-42) considera como "análise de políticas" quando se fazem questionamentos antes da implementação da política, e como "avaliação" se após a implementação, procuram-se identificar os resultados e as consequências nos beneficiários. Chama a si vários modelos para a avaliação de políticas públicas, mas para o propósito do trabalho, o modelo relevante é o de avaliação de impactos das políticas públicas. Este modelo preocupa-se em definir como as políticas públicas modificaram a sociedade (resultados) e quais as suas consequências, e privilegia categorias de análise como os valores sociais básicos e os ganhos e prejuízos aos grupos.

E é na mesma perspectiva que Rossi *et al* (1999: 4-5) chama a si o modelo de avaliação sistemática evocando uma série de questões que devem presidir este processo, nomeadamente:

- Qual a natureza e o alcance do problema? Onde se localiza, a quem afecta e de que maneira?
- O quê acerca do problema ou os seus efeitos pode justificar um novo, a expansão ou a modificação de um programa social?

- Que intervenções viáveis podem melhorar significativamente o problema?
- Qual a população-alvo apropriada para a intervenção?
- Alguma intervenção particular atingiu este grupo?
- Esta intervenção foi bem implementada? Os serviços desejados foram alcançados?
- A intervenção é efectiva no sentido de alcançar os objectivos e benefícios pretendidos?
- Quanto custa o programa?
- Os custos do programa são razoáveis em relação a sua efectividade e benefícios?

O modelo da avaliação apresentado por Rossi *et al* (1999) centra-se também sobre o aspecto de melhoria das condições sociais e não noutros propósitos que podem determinar a avaliação, como poder e influência. E corroborando com Anderson (2000: 277-278), uma avaliação eficaz de políticas públicas significa "medir" o mais rigorosa, cuidadosa e objectivamente possível as suas consequências e resultados (*outcomes*), servindo-se da melhor informação disponível e formulando cautelosamente os julgamentos.

Por esta razão, uma variedade de condições com as quais se deve ter a habilidade de lidar e tornar criam obstáculos na realização da avaliação de políticas. Estas condições, no dizer de Anderson (2000: 277-283) podem ser: a incerteza sobre os objectivos da política, as dificuldades na determinação de causalidade, o impacto difuso das políticas, a dificuldade na aquisição de dados, a resistência oficial, a limitada perspectiva de tempo e a fraca influência da própria avaliação.

2.2 SATISFAÇÃO DOS CLIENTES

2.2.1 CONCEITO

"Os sistemas políticos modernos, através do Aparelho do Estado, são chamados a intervir cada vez mais, nos diversos domínios da actividade humana, para garantir a satisfação de

interesses colectivos e para criar as condições necessárias ao desenvolvimento económico e social." Fernandes (1995: 169)

Se para Stevenson, citado por Grover (1998: 1) a Administração Pública é "...o processo através do qual os recursos são organizados e utilizados para resolver os problemas enfrentados pela comunidade política", então pode-se corroborar com Tavares (1996: 28) em como "Na sua essência, *administrar* compreende o reconhecimento e o diagnóstico destas necessidades públicas, a obtenção e afectação dos recursos necessários à sua satisfação e a definição de prioridades... A satisfação das necessidades colectivas representa, pois, a *razão de ser* e a *missão* da Administração Pública." (itálico do autor)

Para que uma organização singre no mercado, não basta que tenha uma carteira de clientes volumosa; é crucial que estes acreditem e confiem nos bens ou serviços que ela produz. Assim, deve ter como ponto de partida as necessidades dos clientes, e como fim último a sua satisfação.

E tal como afirmam Pires e Santos (1999: 14), mesmo nas organizações sem fins lucrativos, onde os clientes são muitas vezes designados depreciativamente por utentes, é necessário ter uma óptica de gestão neles centrada, pois são eles que garantem directa ou indirectamente as receitas dessas organizações e a sua aceitação e simpatia sociais. O esforço que as empresas realizam deve basear-se no conhecimento dos clientes para que os satisfaçam de uma forma eficaz ao mesmo tempo que geram resultados que poderão ser investidos na melhoria das relações com os clientes.

Assim, "o nível de satisfação de um cliente ou grupo homogéneo de clientes depende não só da medida em que os atributos de um produto correspondem às necessidades dos clientes, como também depende das expectativas dos clientes face ao desempenho global do produto". (*ibidem*: 22)

Os atributos incluem não só as características técnicas, mas também outros aspectos como, por exemplo, a marca, o serviço após venda, as garantias, os produtos e serviços complementares, a simpatia e competência do pessoal de atendimento, as instalações, a

imagem, etc. As expectativas são criadas pelo fornecedor do produto ou serviço e pelos seus concorrentes com ofertas similares.

Uma vez que dentro da filosofia de qualquer organização cabe a produção de bens ou serviços que satisfaçam os seus clientes, uma comunicação eficaz onde administradores, gestores e clientes trocam papéis informacionais sobre a razão da sua relação, é imperiosa a existência de uma colaboração entre as partes, permeada por uma comunicação eficaz com feedback. "O feedback é uma ajuda poderosa para a eficácia da comunicação, porque ele possibilita ao emissor determinar se o receptor o interpretou correctamente." Daft (1999: 339). E estes papéis de emissor e de receptor devem ser jogados por ambas as partes, ultrapassando a ideia remota de que o cliente só deve ouvir e aceitar "apenas o disponível".

A recolha de informação produtiva pelos gestores sobre as necessidades dos clientes passa por um questionamento ao cliente que lhe servirá também para precisar e clarificar as suas ideias.

E isto aplica-se também no processo de *identificação e fixação dos objectivos do projecto*, outro dos pontos-chave na gestão de operações complexas. Trata-se de um processo de negociação complexo, nem sempre isento de dificuldades, mas que no entanto deve permitir chegar a um acordo e a uma concepção única do projecto que se traduz nos objectivos a alcançar. Se este processo não se realizar, se fôr demasiado superficial ou não se chegar a uma definição explícita dos objectivos, o projecto sofrerá essa indefinição a cada momento e acabará certamente de forma muito insatisfatória para a maior parte dos intervenientes. (Brand, 1998: 45) (itálico do autor)

Por tudo isto, pode-se concluir que a coordenação de esforços e vontade das partes de cooperar deve reinar, pois só assim ambas tirarão o máximo proveito da relação que as une. Para além de que a percepção dos clientes no que diz respeito a qualidade dos serviços prestados por uma organização é influenciada pelo grau de satisfação dos colaboradores da empresa em relação a esses mesmos serviços.

O cliente é pois uma figura imprescindível nas organizações (lucrativas e não-lucrativas), até ao ponto de, para além de ser um elemento que condiciona o seu êxito ou fracasso, é a instância competente para julgar os níveis de qualidade dos seus bens ou serviços.

Daí a (plena)satisfação do cliente ser relevante e determinante na vida de qualquer organização.

2.2.2 ANÁLISE QUALITATIVA DA SATISFAÇÃO DOS CLIENTES - IDENTIFICAÇÃO DOS ATRIBUTOS

Porque a razão de ser deste trabalho é avaliar em que medida os resultados dos programas do FFH produziram mudanças positivas (ou negativas) na vida dos beneficiários, e não a avaliação do desempenho da organização em termos quantitativos, é pertinente mencionar as vias pelas quais se pode enveredar para o tipo de análise que se pretende qualitativo.

Segundo Pires e Santos (1996: 65-70), existem várias alternativas para a recolha de informação:

- Através da Pesquisa Administrativa, que inclui a procura de informação secundária em material existente;
- Realização de sessões de Brainstorming entre os colaboradores da empresa;
- Realização de Reuniões de Grupo ou de Entrevistas em Profundidade com clientes actuais, potenciais ou ex-clientes dos bens que se estão a analisar;

Neste tipo de situações em que se confrontam ideias, são utilizados instrumentos específicos - os Guiões não-estruturados ou semi-estruturados... Os guiões são documentos de base para condução e moderação de discussões e debates de ideias (em grupo ou individuais), onde são definidos os principais pontos a ser debatidos e a sua ordenação lógica.

A análise qualitativa da satisfação dos clientes como processo importante na (re)definição dos objectivos, estratégias e políticas das organizações, configura-se importante na

medida em que por um lado, são discernidas as necessidades e expectativas dos clientes, e por outro encontra-se com maior facilidade o caminho para a elevação da qualidade dos bens ou serviços que é definida por critérios que os próprios clientes adoptam.

3. O CASO DO FUNDO PARA O FOMENTO DE HABITAÇÃO

3.1 CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO FFH

A elaboração da PNH consagra-se no esforço do governo na definição de directrizes que tenham como fim último o direito de cada família à habitação condigna, daí que promove e protege a constituição de direitos de propriedade sobre a habitação.

Ela surge da necessidade de promulgação de nova legislação que derogue certos preceitos do Decreto-lei nº 5/76 de 5 de Fevereiro que serviu de instrumento de devolução ao povo moçambicano do direito a habitação condigna, e conseqüentemente de regulamentação jurídica de todos os aspectos ligados a habitação. (PNH, 1990: 17)

Em linhas gerais a PNH definiu como objectivos:

- Criação de um mercado comercial de habitação;
- Promoção de habitação social;
- Desenvolvimento da indústria de materiais de construção, privilegiando materiais locais e mão-de-obra nacional;
- Privatização do parque imobiliário do Estado;
- Redimensionamento da APIE, criando uma nova estrutura que esteja de acordo com a realidade dos futuros órgãos de gestão. (*ibidem*: 3-5)

Nesse sentido, é aprovada a Lei nº 5/91 de 9 de Janeiro que, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 135 da Constituição, a AR determina no Artigo 1-1 que "As instituições do Estado, as empresas estatais, as pessoas singulares e colectivas e as sociedades poderão construir imóveis para venda ou arrendamento, ou exercer outras actividades relativas aos direitos imobiliários, desde que estejam devidamente autorizadas." (Legislação sobre o Processo de Alienação de Imóveis de Habitação, 1995: 21)

É assim que em conformidade com o disposto na Lei supracitada é aprovado o Decreto nº 2/91 de 16 de Janeiro, preconizando no seu Artigo 1-1 que "O Estado poderá proceder à alienação de imóveis de sua propriedade a favor dos respectivos inquilinos..." (*ibidem*: 22-23)

E é neste contexto que ao abrigo do programa do Governo de promover a criação e desenvolvimento de instituições financeiras públicas e privadas vocacionadas para a concessão de créditos à habitação foi criado o FFH em 1995, afigurando-se como um dos instrumentos de operacionalização da PNH. Daí que "a viabilidade do Fundo foi garantida pela venda dos imóveis do Estado, e a instituição surge para gerir este fundo". (João Tique, em entrevista a 19/04/2001)

No entanto, são contraditórias as opiniões de várias entidades à volta desta política. António Nhantumbo (entrevistado a 19/04/2001) afirma que a PNH não existe, apesar de a habitação constituir uma das prioridades do programa quinquenal do governo.

Entretanto, a opinião de Rodrigues Banze é de que a PNH ainda não foi discutida na AR, apesar de constar nas actas do Conselho de Ministros como tendo sido aprovada. (Entrevista de 20/04/2001)

Todavia, admite-se que em termos de decreto a PNH não existe, apesar de já estarem a ser implementadas algumas das acções preconizadas. O que pode estar a acontecer é não se ter ainda elaborado a versão desejada, opinião não partilhada pelo grupo de trabalho desta política. (Lúcia Ribeiro, em entrevista a 19/04/2001)

Mas por estar em curso o Processo de Alienação de Imóveis do Estado, o fomento de habitação social através do FFH, à partida significa que a PNH existe. Contudo, a sua aprovação teve pouco suporte devido à fraca divulgação nas estruturas de base, nomeadamente ministérios, municípios, inclusive comunidades locais, criando-se conflitos de interesses nas atribuições das estruturas implementadoras da política (ex: DNHU, FFH, municípios). Se as pessoas pensam de maneira diferente sobre a mesma

política, está claro que actuarão também de modo diferente em relação ao preconizado por essa mesma política.

3.2 CONSTITUIÇÃO, OBJECTIVOS, ESTRUTURA E FINANCIAMENTO DO FFH

O FFH é criado no advento da aprovação da PNH em 1990, no âmbito do Decreto nº 24/95 de 6 de Junho, como reflexo da tomada de consciência dos governantes da necessidade de se colocar "mãos à obra" no concernente a habitação. O seu surgimento advém da necessidade de se capacitar o Governo de instituições capazes de "...apoiar as acções necessárias à concretização da sua política de promover a construção de habitação para as famílias de baixa renda e para a mão-de-obra qualificada, ao abrigo do disposto na alínea i) do nº 1 do artigo 153 da Constituição da República..." (BR 1995: 100(12))

Segundo o artigo 3 do ponto nº2 do mesmo decreto, os objectivos do FFH são os seguintes:

- a) promover a construção de imóveis para a habitação social;
- b) planificar as taxas de juro de créditos por bancos para construção de habitação;
- c) conceder créditos para a construção, reparação ou ampliação de habitações de cidadãos cujo rendimento de agregado familiar não ultrapasse o número de salários mínimos a estabelecer nos contratos-programa;
- d) financiar e promover estudos, execução de operações e trabalhos de urbanização que se mostrem necessários ao desenvolvimento das suas actividades;
- e) financiar a instalação e actividades de organismos públicos responsáveis pela implementação de programas habitacionais do Estado.(*ibidem*)

Tal como afirmou João Tique (em entrevista a 19/04/2001), a função do Fundo é social: distribui um bem público(habitação social) de maneira social, garantindo que a sociedade aceite o resultado desta distribuição. Por habitação social entende-se aquela que não é comercial, pois os custos são bonificados pelo Estado. Refere-se também ao beneficiário: àquele cujos rendimentos não permitem o endividamento no mercado financeiro.

A estrutura do FFH é tripartida, formando um Conselho de Administração de que fazem parte:

- o Presidente do Conselho de Administração (designado pelo Ministro das Obras Públicas e Habitação);
- um representante do MOPH;
- um representante do MPF;
- um representante do MICAS;
- o Secretário do Conselho de Administração (designado pelo Conselho de Administração, escolhido dentre os funcionários do FFH). (*ibidem*)

Os representantes dos ministérios são indicados pelos respectivos Ministros, embora todos os membros do Conselho de Administração sejam nomeados pelo Ministro das Obras Públicas e Habitação.

Inicialmente o Fundo funcionou com delegações em todas as províncias do país, tendo cada uma delas um quadro de pessoal que incluía um representante, um funcionário administrativo e um técnico (este último desempenhava também funções de fiscalizador de obras) trabalhando em coordenação com as respectivas Direcções Provinciais das Obras Públicas e Habitação e Municípios. Actualmente, devido aos intervalos longos entre a implementação de um contrato-programa e de outro, contratam-se quadros sazonais, mantendo-se apenas o representante.

Mas futuramente prevê-se a abertura de delegações regionais com capacidade técnica e administrativa, enquanto que nas capitais provinciais pretende-se funcionar com um funcionário responsável pela recolha e gestão de receitas. Os técnicos serão contratados sazonalmente, sem fazerem necessariamente parte do quadro de pessoal da instituição. (João Tique, entrevistado a 19/04/2001)

Embora dotada de autonomia administrativa e financeira, o FFH é também financiado pelo OGE. Assim, constituem receitas do Fundo:

- as dotações orçamentais atribuídas pelo Governo;

- 50% do produto de venda de imóveis do Estado;
- 100% do produto de venda de imóveis em ruínas e inacabados;
- produto de venda de imóveis construídos pelo Fundo;
- reembolso de créditos concedidos pelo Fundo, bem como os respectivos juros;
- os valores de créditos obtidos pelo Fundo;
- juros de depósito;
- donativos;
- outras receitas.
- acções em várias sociedades. (*ibidem*)

3.3 CARACTERIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO: INSTITUIÇÕES E ACTIVIDADES

Embora o FFH seja uma instituição pública dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, a implementação cabal dos seus programas depende da acção coordenada com diversas instituições. De tal forma que a caracterização da implementação pode ser analisada considerando as instituições que participam no processo. Mencionar-se-ão também as actividades realizadas, bem como os *outputs* dos programas.

1. Quanto às instituições, existe a DNHU (ex-INHU) criada através do Diploma Ministerial 113/99 de 27 de Outubro, órgão responsável pela implementação de políticas e programas do governo nos domínios de habitação e urbanismo. As suas actividades são financiadas por fundos provenientes do FFH e do OGE. (BR 2001 (4): 13)

Zefanias Chitsungo (em entrevista no dia 11/04/2000) afirmou que dentre as várias actividades que estão a ser desenvolvidas na área da habitação e urbanismo, destaca-se a formulação da Estratégia de Implementação da PNH. Esta estratégia visa definir em detalhe o modo como a PNH será implementada, considerando aspectos como a municipalização, a criação e

gestão dos condomínios nos prédios alienados, a gestão do solo urbano, os quais a PNH não preveu aquando da sua aprovação;

2. Os municípios, através das instituições (DCU na cidade de Maputo) ou departamentos de construção e urbanização (no caso da Matola) têm como atribuições: gestão de conflitos de terra, gestão do solo urbano e elaboração de planos de urbanização. Concretamente, velam pela concessão, regularização, prorrogação e anulação das licenças de uso e aproveitamento de parcelas de terra, elaborando propostas conforme os assuntos e dirigindo-as ao CM para sua autorização.

Daí ser responsabilidade do CM: abrir vias de acesso definidas como municipais, assegurar a colocação de redes de abastecimento de água e energia e sistemas adequados de saneamento. Mas por exiguidade de recursos financeiros, cada concessionário do terreno deve garantir a existência destas infraestruturas básicas no seu terreno pelos seus próprios meios (negociar com a Electricidade de Moçambique e Águas de Moçambique para montagem das respectivas redes de abastecimento). Até ao momento ainda não foi elaborado nenhum plano de urbanização da cidade, estando um em estudo para a cidade da Catembe. (Eunice Chirindza, em entrevista a 19/04/2001)

3. O FFH encontra-se implantado em todo o país. Dentro das estratégias da implementação dos programas de construção, melhoramento, acabamento e ampliação de habitação, desde 1996 até o presente foram executados dois contratos-programas (a conclusão das actividades do 2º está em curso). Entretanto, a implementação do 3º contrato-programa está dependente dos fundos do OGE atribuídos pelo MPF, aspecto criticado por João Tique (em entrevista a 19/04/2001). Referiu que, como procedimento, a disponibilidade dos fundos pelo MPF para cada contrato-programa é condicionada pela conclusão definitiva de todas as obras

definidas no contrato-programa anterior, tornando morosa a implementação dos objectivos traçados pelo Fundo.

Especificamente, a concessão dos contratos-programa pressupõe:

- a aprovação do relatório de contas correspondente ao contrato-programa anterior pelo MOPH e MPF;
- a aprovação pelo MPF do contrato-programa a ser implementado no ano em questão;
- a atribuição de um orçamento à determinada província, consoante os indicadores estatísticos sobre o número possível de participantes nos concursos;
- a correspondência grupo de beneficiários/tipo de programa/valor do programa.

4. A concessão dos créditos obedece à selecção dos candidados através de sorteios públicos. Pode-se fazer um balanço dos *outputs* dos dois contratos-programa implementados em todo o país, referente à construção, reabilitação e ampliação de habitações. Assim, das 5235 inscrições foram somente aprovados 1360 créditos, entre valores de 5 a 120 milhões de meticais: 40% deste crédito (o equivalente a 544) destinou-se à reabilitação e conclusão de casas, sendo os valores inferiores a 20 milhões de meticais. Para novas construções foram concedidos 816 créditos, com valores acima de 20 milhões de meticais.

A taxa de juro variou entre 8 a 25%, as amortizações mensais entre 300 a 900 mil meticais, com período de pagamento de 5 ou de 20 anos.

Entretanto, os cidadãos que se podem habilitar aos concursos pertencem ao grupo que recebe entre 3 a 20 salários mínimos.

A definição da linha de crédito (relação entre grupo de beneficiários/nº de salários mínimos/taxa de juro/prazo de pagamento/valor do programa), tem como pressupostos os seguintes indicadores:

- rendimento do agregado familiar;

- grupo com maior aderência nos concursos;
- grupo que garante o retorno do crédito.

Apesar de administrativamente a cidade da Matola não fazer parte do município de Maputo, o FFH enquadra as habitações construídas nas duas cidades como fazendo parte da cidade do Maputo. Assim, foram construídas em Maputo 239 casas, sendo 69 na Mahotas e 170 em Congolote (algumas estão por concluir).

Com estes dados, é notório que o Fundo por si só não poderá resolver os problemas de habitação no país. A criação de mais instituições públicas e (principalmente) privadas vocacionadas ao fomento de habitação social é pertinente e urgente para colmatar este grande dilema que afecta e preocupa muitos cidadãos moçambicanos.

3.4 AVALIAÇÕES ANTERIORES DO PROJECTO

Segundo dados no Relatório & Contas de 1998/99 do FFH, foram dois os contratos-programa desenhados e implementados em todo o país, tendo sido feita no término de cada um uma avaliação do custo/benefício e posteriormente enviados ao MPF para sua aprovação. Cada contrato-programa tem a duração de 1(um) ano, mas na realidade vigora por 2(dois) anos, devido à demora na disponibilização de fundos pelo MPF.

No mesmo relatório refere-se que as actividades do 1º contrato-programa, que vigorou de 1996 a 1998, basearam-se num modelo de administração directa do processo de construção pelo mutuário. Cobia ao Fundo apenas o papel de fiscalizador e alocador de fundos de forma parcelada ao mutuário. Mencionam como dificuldades decorrentes do processo as seguintes:

- impôr aos mutuários projectos de arquitectura que estivessem de acordo com o crédito;
- os mutuários sonham geralmente com habitações maiores do que o crédito permite construir, resultando em edificios inacabados e de fraca qualidade;

- deficiente fiscalização por parte das estruturas do Fundo devido a exiguidade de recursos humanos;
- envolvimento de mão-de-obra de fraca qualidade nas obras contratada pelos mutuários, resultando num deficiente padrão técnico e estético das casas.

Pelos resultados desta avaliação, o Fundo afirma ter estabelecido que no 2º contrato-programa (o qual compreende o período entre Agosto de 1997 a Dezembro de 1999), deveria ser dada oportunidade de participação dos construtores privados na execução dos seus programas. A maior dificuldade encontrada neste processo foi o incumprimento dos prazos por parte das empresas executoras. No caso das obras de Congolote, foi assinado em Janeiro de 1999 um contrato entre o Fundo e a Multivendas, onde esta empresa se responsabilizou não só pelo fornecimento de materiais de construção, como também pela execução das obras das casas dos mutuários do Fundo. Acontece que até Julho do mesmo ano as obras ainda não tinham sido iniciadas, resultando em grandes encargos não-previstos para o Fundo.

Para o 3º contrato-programa que vai entrar em vigor logo que os fundos sejam disponibilizados pelo MPF, "...coloca-se a possibilidade de se sortear após a conclusão definitiva das obras do imóvel. Isto permitiria evitar o erro de estipular valores de crédito inferiores ao custo real da construção. Apesar disso, tentar-se-á fazer um esforço para que a casa não custe mais do que o definido no contrato-programa, mesmo considerando os níveis de inflação no período da construção". (João Tique, entrevistado a 19/04/2001)

Só para construção, ampliação e reabilitação de habitações estão destinados cerca de 60 biliões de meticais.

3.5 AVALIAÇÃO DE ACORDO COM OS CLIENTES

A avaliação segundo os clientes baseou-se numa amostra de entrevistas em número de 12, os quais residem nos imóveis construídos pelo FFH nos Bairros das Mahotas e Congolote. Pelas entrevistas foi possível identificar-se a percepção destes em relação aos

bens produzidos e serviços prestados pelo Fundo, no âmbito dos objectivos por ele definidos aquando da sua criação. Pôde-se ao mesmo tempo ter uma visão em como as expectativas dos clientes superaram em larga medida os atributos dos bens e serviços do FFH, originando a sua insastifação e descontentamento.

A primeira grande crítica que é dirigida ao Fundo é referente ao contrato assinado entre a instituição e o beneficiário. Observa-se incumprimento do disposto nas cláusulas, o que remete imediatamente à uma situação de litígio entre as partes. A situação é a seguidamente descrita:

1. A cláusula primeira refere-se à um anexo no contrato do projecto de construção, mas tal não consta. Os clientes afirmam não lhes ser dado a conhecer o projecto, excepto em situações de vontade do cliente em alterar ou ampliar o imóvel.(ver anexo 4: IV)
2. Observa-se incumprimento da cláusula sexta com respeito às amortizações nas suas alíneas a) e b), na medida em que o cliente é confrontado com o facto consumado de lhe ser entregue o imóvel objecto do contrato em cujo processo de construção não participou. (*ibidem*: V)
3. Consequentemente, o disposto no clausulado no nº 8 nas alíneas a) e b) do contrato retira a possibilidade material de o mutuário de cumprí-lo, pela mesma razão descrita no ponto 2.(*ibidem*: VI)
4. O critério das definição das penalidades no caso de incumprimento das cláusulas do contrato, mostra claramente e sustentado pelas declarações dos entrevistados, que ele é fortemente unilateral e tão pouco está claro como ele foi definido: se foi pelas regras de mercado com autorização da autoridade monetária (Banco Central) ou se de facto foi, como devia ser, acordado pelas partes. (*ibidem*: VII)

A segunda crítica refere-se à exigência ao cliente do pagamento de participação de 5% do valor do crédito, condição *sine qua non* para a assinatura do contrato entre as

partes. Para além disso, segue-se a cobrança imediata das prestações mensais antes mesmo de os clientes usufruírem do bem. A percepção dos clientes é de que eles é que se auto-financiam para a construção das suas casas, e não o Fundo tal como a situação parece ser.

Adicionalmente, reclamações em relação ao padrão baixo de qualidade dos imóveis são justificadas pelos seguintes pormenores que atentam contra a segurança dos mutuários:

- fendas nas paredes;
- fissuras nos soalhos;
- portas de pinho (algumas com fechaduras estragadas, outras sem) que dilatam quando chove, não se podendo fechá-las;
- janelas com ripas partidas;
- ausência de pilares e vigas nas paredes;
- paredes imperfeitas;
- tecto coberto de chapas de zinco já descoladas;
- casas sem instalação eléctrica, cabendo ao cliente montá-la externamente.

O conjunto destes elementos desabona substancialmente o discurso de Domingos Balate, em entrevista a 18/04/2001, sobre os procedimentos na fiscalização das obras, "em que se faz a avaliação dos materiais de construção em termos de qualidade, resistência e durabilidade, e quando necessário, testa-se o material no Laboratório de Engenharia. A execução ou continuidade de uma obra depende dos resultados desta fiscalização. No caso das obras nas Mahotas e em Congolote, este tipo de fiscalização aos materiais foi efectuado, e concluiu-se que os materiais têm sim qualidade, resistência e durabilidade, apesar do nível de acabamento deste tipo de casas ser influenciado pelos custos."

Outra crítica diz respeito à inexistência de infraestruturas básicas como muro de vedação, rede de energia eléctrica e sistema de água canalizada montado (caso de Congolote).

Para o caso das Mahotas, cerca de 10 (dez) casas ainda estão submersas numa "lagoa" que se formou na zona baixa da parcela desde as últimas cheias, originando (a) erosão dos quintais das casas próximas das águas, impossibilitando a aplicabilidade do conceito "evolutividade" das casas que o Fundo preza ; (b) proliferação de mosquitos, provocando surtos de malária; e (c) maus odores no bairro. Os clientes entendem que o Fundo prestou pouca atenção nas questões que envolvem todo o processo antecedente à construção. A apatia das estruturas do Fundo com relação ao assunto só lhes serve para confirmar esta leitura.

Outra leitura que fazem é de que o Fundo deveria ponderar sobre a questão de os mutuários poderem sugerir propostas alternativas de plantas das casas, desde que fossem projectos de construção simples, que não afectassem o funcionamento e durabilidade dos edifícios, e que envolvessem tecnologia compatível com o valor do financiamento.

Apercebem-se porém da rigidez das instituições bancárias na concessão de créditos. A esperança não renasce sequer com o anúncio do BIM/BCM sobre o lançamento de crédito para habitação. De facto, segundo Notícias (2001: 13), a atribuição de financiamento imobiliário obedecerá a critérios rigorosos em termos de análise de risco e terá em conta a capacidade financeira, a idade e estado de saúde dos proponentes e ainda as garantias apresentadas. Por isso, os clientes preferem pautar por lançar um apelo ao Fundo para que ao menos observe as cláusulas contratuais, e assim grande parte da sua satisfação estaria garantida.

Em jeito de finalizar, os clientes lamentam a ausência de espírito de diálogo das estruturas do Fundo para recolha das suas sensibilidades e opiniões, criando-se uma situação em que o Fundo desconhece (ou ignora) as preocupações dos mutuários. Uma das provas disso é a demora na prontidão da resposta do Fundo às reclamações dos clientes (nalguns casos as respostas nem se verificam).

Assim, é com base neste conjunto de elementos que se depreende que o impacto dos bens e serviços produzidos pelo Fundo não é consistente em relação à satisfação dos seus



clientes e aos objectivos traçados aquando da sua criação, que é de promover o fomento da habitação social. Por habitação social entende-se aquela que tem condições mínimas de habitabilidade, incluindo água canalizada, energia eléctrica e vias de acesso. Deste modo, os entrevistados são de opinião que só com senso de profissionalismo, responsabilidade, sensibilidade, honestidade e espírito de diálogo, os bens e serviços produzidos pelo Fundo terão mais qualidade e irão de encontro às suas necessidades.

Estes aspectos suscitam questionamentos sobre as descrições do Fundo dos mecanismos de implementação dos dois contratos-programa, e por arrastamento a veracidade dos resultados das avaliações.

3.6 CONCLUSÕES

A partir das entrevistas efectuadas com os clientes do FFH, com os participantes no processo de implementação dos programas, bem como das informações obtidas ao longo da pesquisa, chega-se à conclusão de que no tratamento das questões da sua incumbência o Fundo revelou inoperância devido fundamentalmente a três factores:

1. Definição de escopo.

O objectivo primeiro do FFH no cumprimento das suas atribuições é o de promover a construção de imóveis para habitação social. À este objectivo ajuntam-se outros, dentre eles o de financiar a promoção de trabalhos de urbanização pertinentes para o desenvolvimento das suas actividades (fomento de habitação). Para o cariz da instituição que é, a sua função deveria ser apenas o de financiador de projectos (tal qual fazem os bancos). Mas o que na realidade acontece é que no decorrer das actividades, o Fundo dispende grande parte do seu tempo e de recursos desempenhando tarefas relacionadas com urbanização, fiscalização de obras, análise da qualidade, durabilidade e resistência dos materiais de construção, gestão de conflitos de terra, resolução de situações de incumprimento de cláusulas contratuais com empreiteiros,..., enfim, fazendo execuções que não deveriam caber das suas atribuições.

2. Ineficiência dos recursos humanos.

Adicionalmente, o baixo perfil da mão-de-obra contratada pelo Fundo para a execução das obras (caso da Mahotas), o incumprimento dos prazos contratuais dos construtores privados (Multivendas em Congolote), questões que não mereceram o devido tratamento pelos técnicos do Fundo responsáveis pela fiscalização, contribuíram significativamente para os resultados revestidos de ineficiência e ineficácia, colocando em causa a adequabilidade e a importância do projecto no país.

3. Fraqueza institucional dos municípios na execução das actividades inerentes à urbanização, para além da diversidade dos intervenientes com as mesmas atribuições.

Sobre o processo de concessão dos terrenos onde o Fundo edificou as casas nas Mahotas e em Congolote, as opiniões colhidas dos diversos entrevistados deixam transparecer uma empatia que reina entre as instituições envolvidas no processo.

Se não, analisemos algumas opiniões divergentes.

Ângela Divage, explicando sobre (a) as casas que até agora permanecem submersas nas Mahotas, e (b) o caso da presença de algumas habitações no bairro de Congolote na mesma parcela onde estão a ser edificadas as casas referentes ao projecto da instituição, atribui toda a responsabilidade às autoridades municipais de Maputo e da Matola, respectivamente. Acusa-as de não terem observado os procedimentos que antecedem a concessão dos terrenos, relacionados com elaboração de estudos morfológicos e sócio-económicos. É peremptória ao salientar a ausência de vontade dos municípios em colaborar com o Fundo para o desempenho efectivo das suas actividades.

Entretanto, segundo Higinio Rodrigues, entrevistado a 19/04/2001, a DCU (na altura Conselho Executivo) elaborou em 1992 um projecto de atalhoamento da zona das Mahotas, baseando-se num ortofotoplano que serve para identificar as zonas baixas nas quais não se pode construir. Decidiu-se então que essa zona seria circundada por eucaliptos, e a parte central transformada num jardim botânico. Por exiguidade de

fundos recorreu-se ao ex-INHU (actual DNHU), que optou por colocar a zona como habitável, tendo concedido o terreno ao FFH. Por isso declinam-se a assumir qualquer responsabilidade sobre as casas submersas.

Por seu turno, Abel Ricotso em entrevista a 20/04/2001, afirma ter havido um protocolo assinado entre o FFH e o então Conselho Executivo para a concessão do terreno em Congolote. Na altura não se fez nenhum processo e nem cedência da parcela. Com o surgimento dos municípios, e apesar de ser de interesse de ambas as partes, o Fundo nunca mostrou vontade de regularizar o processo, daí o projecto de construção das casas não ter sido aprovado, e nem ter havido fiscalização do município nas obras. Afirma que esta situação resulta de má interpretação, pois o Fundo considera-se uma instituição governamental que está isenta do pagamento de taxas. Mas sendo uma entidade autónoma, isto é, que não é Estado, tem obrigações como qualquer outra entidade, nomeadamente no pagamento de taxas.

Com estes dados, há bases para discernir que na questão de urbanização (que está intrinsecamente ligada à habitação), há conflitos de interesses entre as instituições de tutela.

Esta situação advém do facto de subsistir pouca clareza nas atribuições de algumas instituições governamentais à volta da questão da urbanização, e por exiguidade de recursos financeiros desemboca-se numa situação em que "cada um espera que o outro faça e no fim ninguém faz nada. É preciso encontrar uma única instituição que se encarregue da urbanização". (Lúcia Ribeiro, em entrevista a 20/04/2001)

Com efeito, neste momento são algumas das instituições responsáveis pela urbanização: os municípios, o FFH, a DNHU, o MOPH através da DNE, ANE, o MICOA, ...

A pergunta que paira no ar é: afinal quem deve fazer o quê?

Pelo cenário apresentado, a eficiência e eficácia do Fundo foi negativamente afectada pela definição errada dos seus objectivos (dado o cariz da instituição ter maior analogia com bancos), pelo baixo perfil dos seus recursos humanos, assim como pelos exíguos

trabalhos de urbanização nas cidades decorrentes quer da incapacidade institucional dos municípios (ex-Conselhos Executivos) na elaboração e execução de actividades da sua competência, quer da proliferação de instituições com atribuições semelhantes.

Entretanto, a influência destes factores, vistos quer isoladamente quer no seu conjunto, diminuiriam o impacto dos bens e serviços produzidos pelo FFH, que de outra maneira poderiam ter ido ao encontro dos objectivos traçados pela instituição e às necessidades do país. E se tal situação se verifica no local onde se encontra a sede do FFH, pode-se fazer uma extrapolação em como situação igual ou pior acontece em relação aos resultados dos projectos implementados nas outras cidades do país.

Para concluir, se os créditos são dirigidos aos "...cidadãos com rendimentos que não lhes permitem o endividamento no sector bancário"(João Tique, entrevistado em 19/04/2001), sem alternativas, carentes de habitação mas principalmente desprovidos de recursos financeiros para recorrerem à defesa judicial, o contrato redigido pelo FFH afigura-se totalmente desonesto e imoral. Na verdade, a assinatura de qualquer contrato pressupõe 1º negociação e 2º acordo sobre o clausulado entre as partes. E se em algum momento o Fundo alega terem sido observados tais procedimentos, pelas opiniões dos clientes expostas no capítulo anterior percebe-se implicitamente que o Fundo actuou com *jus imperi*, e a situação de "necessitados" dos clientes levou-os a assinar contratos cujo conteúdo eles percebiam *a priori* que lhes era desfavorável.

Assim, depreende-se que na realidade, os custos do programa do Fundo são razoáveis apenas em relação à parcela de terra em que o imóvel é construído, e não à efectividade dos seus objectivos. A manter-se nesta linha de actuação, vislumbra-se que a médio prazo, a maior (e talvez a única) vantagem de se ser sorteado nos concursos promovidos pelo FFH será o de adquirir um terreno parcelado, o qual se perde imediatamente se por incumprimento do contrato se perde a habitação! Então o que é que se ganha mesmo? Uma casa virtual?

Considerando os factores acima mencionados, podem-se delinear as seguintes recomendações para que o Fundo melhore o seu desempenho:

1. A manter o *status quo*, deveria:
 - a) negociar de forma honesta e equilibrada com os clientes antes da assinatura dos contratos;
 - b) investir na qualidade do perfil dos recursos humanos, principalmente dos técnicos de construção civil, aplicando critérios meticolosos no recrutamento e selecção;
 - c) intermediar as negociações entre os fornecedores de materiais de construção com as Alfândegas, no desenho de uma estratégia para isenção do pagamento dos direitos de importação, de modo a reduzir o custo das casas;
 - d) privilegiar uma estreita colaboração com as estruturas locais e comunitárias, apostando ao mesmo tempo na publicidade dos seus serviços, tirando vantagem da presença de um representante do MICAS no Conselho de Administração do FFH. Deste modo, o processo de selecção incluiria a identificação pela comunidade dos cidadãos necessitados de habitação, evitando conceder créditos à indivíduos que já têm casa própria (casos destes verificam-se nas Mahotas, em que alguns mutuários alugaram as suas habitações);
 - e) revitalizar o contacto com os municípios numa perspectiva sã de maior cooperação entre as partes, acolhendo-os como actores cruciais e determinantes do processo de descentralização governamental.
2. Para mudança do *status quo*, deveria a médio prazo:
 - a) redefinir os objectivos e estratégias subsequentes de sua implementação, ajustando-os à uma nova filosofia de actuação que proporcione ao FFH uma maior analogia com bancos, e não com municípios, muito menos ainda com empresas de construção. Afinal, os seus objectivos visam o financiamento para o fomento da habitação social, coadunando-se mais com instituições financeiras;

- b) a adopção desta alternativa requer também a colaboração com as comunidades, com os municípios, pois a decisão sobre a concessão dos créditos seria condicionada pelo consenso da comunidade sobre a necessidade, honestidade e idoneidade dos cidadãos que solicitassem os créditos.

Mas pelas condições contextuais em que o país se encontra, o processo da elaboração e implementação da 2ª alternativa deverá ser antecedido pela definição clara de papéis das instituições responsáveis pela urbanização básica; pela capacitação destas instituições em recursos humanos, financeiros e materiais para o desempenho cabal das actividades. Daí que apesar de se apresentar como a solução ideal para a efectividade do desempenho do FFH, é mais difícil, onerosa e morosa.

E visto não se vislumbrarem a curto prazo quaisquer sinais de alteração do *modus operandi* dos municípios, o Fundo poderia desenhar uma estratégia de abertura de linhas de crédito destinadas à geração de áreas urbanizadas, actividade a ser fiscalizada pela DNHU. Isto não só iria ajudar na melhoria da actual infraestrutura urbana, como também seria uma forma de melhorar o *cashflow* do Fundo.

Mas qualquer uma das alternativas exige viabilidade e sustentabilidade financeira da instituição, que passa por contemplar o investimento em maior escala em imóveis de alto custo (de luxo, destinados ao aluguer ou venda). Isto iria atenuar o *gap* da fonte de financiamento proveniente do Processo de Alienação dos Imóveis do Estado.

Todavia, um aspecto relevante que o FFH descurou e que deve aprimorar é a comunicação, de maneira a garantir que os bens e serviços produzidos vão de encontro com o conceito de qualidade dos clientes.

Entretanto, o processo que envolve toda a dinâmica de fomento à habitação em Moçambique é *per se* difícil, oneroso e muitas vezes conflituoso. A realidade do FFH está desfasada da política que o cria, e esta do contexto em que o país se encontra,

considerando elementos determinantes no processo como a autarcização emergente no país, e porque não, considerar também a subida dos custos dos materiais de construção.

Estes cenários só vêm confirmar que o sucesso das políticas públicas depende da sua consistência, adequabilidade e exequibilidade nos locais onde se pretende implementá-la. O ambiente constitucional, a capacidade humana, financeira e material das instituições é também determinante para a sua efectividade.

Na vertente macro, dado o Executivo ter assumido o compromisso de promover um ambiente institucional e constitucional para o investimento público e privado na área da habitação, urge dinamizar e capacitar humana, financeira e administrativamente as instituições ligadas ao processo. É claro que estas instituições por si só não são a solução do problema. Tal só será possível com a aprovação e divulgação pelas autoridades competentes de uma PNH clara, adaptável às condições contextuais, exequível financeiramente e não susceptível de ambiguidades e contradições.

Entretanto, a solução do problema da habitação em Moçambique não é só incumbência do governo; passa também por um envolvimento e comprometimento cada vez maior da sociedade civil sobre o assunto. Mas é responsabilidade do governo criar um ambiente institucional e constitucional propício que incentive a criação de mais "FFH" públicos, mas principalmente privados.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, W. (1995) *Guia para apresentação de teses, dissertações, trabalhos de graduação..* Maputo. Moçambique: Imprensa UEM
- ARAÚJO, M. (1996) *Relatório Nacional sobre Assentamentos Humanos*. Comissão Nacional para os Assentamentos Humanos, Janeiro.
- ANDERSON, J. (2000) *Public Policymaking*. 4ª edição. Boston: Houghton Mifflin Company.
- ANSOFF, H. & McDONNELL, E. (1993) *Implantando a Administração Estratégica*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A.
- BINGHAM, R. D. & FELBINGER, C. (1999) *Evaluation in practise: a methodological approach*. 2nd edition. U.S A: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- BRAND, J. P. (1998) *Direcção e Gestão de Projectos*. 2ª edição. Lisboa: Lidel, edições técnicas.
- BULGACOV, S. (1999) *Manual de Gestão Empresarial*. São Paulo: Editora Atlas. S.A.
- CASTEL-BRANCO, C. N. (1994) *Opções Económicas de Moçambique, 1975-95: Problemas, Lições e Ideias Alternativas*.
- DAFT, R. I. (1999) *Administração*. 4ª edição. Rio de Janeiro: LTC-Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.
- FERNANDES, A. F. (1995) *Introdução à Ciência Política. Teorias, Métodos e Temáticas*. Porto: Porto Editora.
- GROVER, S. (1998) *Managing the Public Sector*. Fort Worth. Harcourt Brace College Publishers.
- Grupo BIM/BCM lança crédito para habitação*. Notícias. 2001.
- HANEKOM, S.X. et al. (1987) *Key Aspects of Public Administration*. Revised edition Johannesburg: Southern Books Publishers.
- HODGSON, P. & CRAINER, S. (1999) *O Gestor do Século XXI*. Portugal: Edições Cetop.
- MOÇAMBIQUE. (2001) Decreto nº 53/99. Maputo: Boletim da República, I Série nº 4.
- MOÇAMBIQUE. (2000) Suplemento. Maputo: Boletim da República, I Série nº 12.

- MOÇAMBIQUE. (1995) *Legislação sobre o Processo de Alienação de Imóveis de Habitação*. 2ª edição. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- MOÇAMBIQUE. (1990) *Política Nacional de Habitação*.
- MORGAN, G. (1996) *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas S.A.
- NORDBERG, R. (2000) *Alleviating Poverty Through Housing Development*. Habitat Debate, 12, Vol.6, Nº 4, UNCHS, December.
- PARSONS, W. (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practise of Policy Analysis*. Cambridge. Edward Elgar Publishing Limited.
- PEDONE, L. (1986) *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Funcep.
- PETERS, H. (1998) *Entrepreneurship*. 4ª edição. New York: McGraw-Hill.
- PIRES, A. & SANTOS, A. P. (1996) *Satisfação dos Clientes*. 2ª edição. Lisboa: Texto Editora.
- QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, L. (1992) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva.
- RIBAS, A.(org). (1995) *Normas para apresentação de trabalhos*. 5ª edição. Curitiba. Brasil.
- ROSSI, P. H., FREEMAN, H. E. & LIPSEY, M. W. (1999) *Evaluation. A Systematic Approach*. 6ª Edição. Califórnia: Sage Publications.
- SITOE, E. (1998/99) *Políticas Públicas*. Módulos I, II, III. (Textos de Apoio). Versão I. Volume I.
- SITOE, E. (1999/2000) *Políticas Públicas*. (Textos de Apoio). Versão I. Volume II.
- STONER, J. , FREEMAN, R. & GILBERT, D. (1995) *Management*. 6th edition. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- TAVARES, J. (1996) *Administração Pública e Direito Administrativo*. 2ª edição (revista). Coimbra: Livraria Almedina.

ANEXO 1

GUIÃO DE ENTREVISTAS AOS CLIENTES DO FFH

1. Nome/Idade/Sexo/Profissão?
2. Quando e como soube da existência do FFH?
3. Quais as dificuldades que enfrentou para reunir os requisitos para se beneficiar do crédito?
4. Considera o processo de selecção (por sorteio) o mais adequado? Se não, qual na sua opinião seria o ideal?
5. Quando decidiu concorrer esperava serviço igual, pior ou melhor?
6. Está satisfeito com a qualidade da casa?
7. E com as modalidades de pagamento, incluindo a taxa de juro?
8. Se tivesse tido chance de escolher o bairro e a planta da casa optaria por algo diferente?
9. É-vos dada alguma garantia? De quanto tempo e em que condições?
10. Está arrependido da sua opção?
11. Que comparação faz entre os serviços prestados por um Banco e o FFH?
12. O FFH tem feito consultas sobre a qualidade serviços prestados?
13. Como avalia a relação entre os beneficiários e o FFH?
14. Em geral como avalia a utilidade dos serviços do FFH na sociedade, em particular na cidade de Maputo?
15. Algum comentário adicional sobre as actividades do FFH?

ANEXO 2

LISTA DE ENTREVISTADOS (INSTITUIÇÕES)

FFH

1. Arqº João Teodósio Tique - Presidente do Conselho de Administração
2. Arqª Ângela Divage - Secretária Geral do Conselho de Administração
3. Sr. Domingos Morgado Balate - Fiscalizador de obras

GABINETE DO PRIMEIRO MINISTRO

1. Dr. António Nhantumbo - Secretariado

MOPH

1. Dra. Lúcia Ribeiro - Assessora do Ministro

DNHU

1. Arqº Zefanias Citsungu - Director
2. Engº Rodrigues André Banze - Assessor do Director
3. Arqº César Masibe - Chefe do Departamento de Urbanismo

CM (Maputo)

1. Arqª Eunice Chirindza - Directora da DCU
2. Arqª Maria Rosa - Chefe do Departamento de Urbanização
3. Arqº Higinio Rodrigues - Chefe do Departamento de Construção

CM (Matola)

1. Arqº Abel Ricotso - Chefe dos Serviços de Construção e Urbanização

ANEXO 3

LISTA DE ENTREVISTADOS (MUTUÁRIOS DO FFH)

1. Sr. Absalão Machava - Técnico de Laboratório na Faculdade de Veterinária da Universidade Eduardo Mondlane
2. Sr. Ernesto Absai - Professor de Geografia na Escola da Malhangalene
3. Sra. Laurinda Nhantumbo - Administrativa no Gabinete de Fiscalização da Telecomunicações de Moçambique
4. Sr. Manuel José Maconguele - Técnico de contas no CM (Maputo)
5. Sra. Julieta Mfumo - Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) da Cidade
6. Sr. Utungo Bila - Professor de Matemática e Física na Escola da Malhangalene
7. Sra. Filomena Uamusse - Secretária do Director Nacional de Ensino Básico
8. Sra. Maria Rulina Mondlane - Secretária do Director Nacional de Ensino Técnico
9. Sra. Celeste Machanguana - Técnica de Administração na Direcção de Ensino Técnico

MEMBROS DO AGREGADO FAMILIAR DE ALGUNS DOS MUTUÁRIOS

1. Sra. Isabel António Uamba - doméstica
2. Sra. Arlinda Albino Nhantumbo - doméstica
3. Sra. Laurência Massangaia - Agente de Medicina



Fundo para o Fomento
da Habitação

CONTRATO DE MÚTUO

O Fundo para o Fomento de Habitação, com sede da Av. Albert Luthuli, nº 962, em Maputo, criado pelo decreto-lei nº 24/95, representado pelo Arquitecto João Teodósio Tique, na qualidade de Presidente de Conselho de Administração, adiante designado por Mutuante; e

Celebram entre si o presente Contrato que se regerá pelas cláusulas seguintes:

PRIMEIRO DOS OBJECTIVOS

O presente Contrato tem por objectivo regular a concessão de crédito para financiar a construção de habitação de acordo coma alínea C) do número 2 do artigo 3 do decreto-lei 24/95, indicado no projecto de construção anexo ao presente Contrato.

SEGUNDO DO CRÉDITO

O Fundo para o Fomento de Habitação, concede ao Mutuário um crédito no Valor de 45.000.000, 00 Mts (Quarenta e Cinco milhões de meticais).

TERCEIRO

PRAZO

O crédito é amortizado num período máximo de 20 anos,(240 meses) contados apartir da data em que o Mutuário assina o Contrato.

QUARTO

JUROS

O crédito vencerá juros a uma taxa de 8% ao ano.

QUINTO

DO PROJECTO

1. A construção da habitação, será efectuada de acordo com o projecto aprovado pelo Fundo;
2. Quaisquer alterações ao projecto de execução terá necessariamente de se submeter a aprovação prévia do Fundo.

SEXTO

AMORTIZAÇÃO

1. O crédito será amortizado através de:
 - a) Pagamento directo aos fornecedores de materiais de construção e serviço previsto no projecto de construção;
 - b) Pagamento ao Mutuário antes de cada fase após a fiscalização da fase anterior;
 - c) Por entrega pelo Fundo da casa construída.

SÉTIMO

OBRIGAÇÕES DO MUTUANTE

O Mutuante obriga-se à assegurar que o valor correspondente seja entregue ao Mutuário.

OITAVO
DAS OBRIGAÇÕES DO MUTUÁRIO

- I. O mutuário obriga-se à:
 - a) Participar na gestão do crédito concedido;
 - b) Participar em tempo certo as reclamações durante a fase de execução da obra alguma deficiência constatada na construção;
 - c) Pagar pontualmente as prestações mensais;
 - d) Não transmitir o imóvel a terceiros antes da amortização integral da dívida;
 - e) Só transmitir o imóvel a terceiros a título oneroso a cidadãos Nacionais 5 anos após a amortização da dívida.

NONO
MODALIDADES DE AMORTIZAÇÃO

1. A amortização deste crédito será feita em 240 prestações mensais fixas e respectivos juros no montante de 376.398,00 Mts cada uma, vencendo a primeira prestação 30 dias após a data da assinatura do Contrato.
2. As restantes prestações vencem entre os dias 1 e 5 de cada mês e o Mutuário obriga-se a efectuar os depósitos das prestações mensais, do crédito concedido, no **Banco Standard Totta de Moçambique**, na sede em Maputo, praça 25 de Junho nº 1, na conta nº 001/008824/05-0011- conta mutuário do Fundo - FFH, deles o mutuário dará prova através da entrega da cópia do respectivo talão de depósito na sede representante do Mutuante.

DÉCIMO
DAS GARANTIAS

Para segurança deste crédito, o Mutuário oferecerá ao Fundo como garantia o móvel ou imóvel no valor correspondente ao capital em dívida.

DÉCIMO PRIMEIRO
DAS PENALIZAÇÕES

1. A falta de pagamento de uma prestação dentro do prazo será punida com multa correspondente a 5% do valor da prestação e a 20% quando a falta se verifique em 2 meses seguidos.
2. O não pagamento de prestações de 3 meses seguidos implica o accionamento imediato da garantia prevista no artigo revertendo a totalidade das importâncias pagas a favor do Mutuante.

DÉCIMO SEGUNDO
DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

1. Se durante a vigência do presente Contrato de Mútuo ocorrerem conflitos, os mesmos serão resolvidos, numa primeira fase, de forma amigável entre o Fundo e o Mutuário.
2. Caso a solução preconizada no número anterior não resulte, adoptar-se-á a via judicial.

Data: 01 de Março de 1998.

