



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA-UFPB

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS-CCJ

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

ÁREA DE DIREITOS HUMANOS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO EM ANGOLA
NO PÓS-GUERRA.**

Emiliana Margareth Morais Nangacovie

Linha de pesquisa 2:

Inclusão Social, Proteção e Defesa dos Direitos humanos.

João Pessoa

2013

N178p Nangacovie, Emiliana Margareth Morais.

Políticas públicas e direito humano à habitação em Angola no pós-guerra / Emiliana Margareth Morais Nangacovie.- João Pessoa, 2013.

226f.

Orientadora: Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCJ

1. Políticas Públicas - Angola. 2. Política Habitacional - Angola. 3. Direito humano à habitação. 4. Direito - desenvolvimento urbano. 5. Estado social. 6. Constituição social.

UFPB/BC

CDU: 351(673)(043)

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA-UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS-CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
ÁREA DE DIREITOS HUMANOS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO EM ANGOLA NO
PÓS- GUERRA.**

Trabalho apresentado por *Emiliana Margareth
Morais Nangacovie* como requisito para a
obtenção do grau de mestre em Ciências
Jurídicas do Programa de Pós-Graduação em
Ciências Jurídicas da Universidade Federal da
Paraíba

Orientadora: Pr.^a Dr.^a Maria Luiza Pereira de
Alencar Mayer Feitosa

João Pessoa

2013

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer a Deus por ter colocado pequenos anjos no meu caminho e por fazer-me ver além do óbvio e dos estereótipos, com Ele e por Ele me tem sido permitido viver experiências incríveis.

Em segundo, à minha mãe, Maria Fernanda Moraes por ser a mulher que sempre viveu de modo autêntico e corajoso, dando tudo de si por nós, quando nada havia. Aos meus irmãos Walter, Helena, Eduardo e Walilene pelo apoio incondicional e olhar confortante sempre. Aos meus sobrinhos Tchissola, Emanuel, Ezequiel, Paulo Jorge, Maria Eduarda, Engrácia Alexandra, Frank e Waldmiro.

Ao Edgar Manuel Kessongo, o amor da minha vida, pelo homem maravilhoso que é, pelas qualidades inspiradoras e pelas longas conversas no Skype, sempre na tentativa de trazer um pouco de Angola à João Pessoa.

À toda equipa da Fundação Open Society, nomeadamente o reverendo Elias Isaac, a Sizaltina Cutaya, a Catila Pinto de Andrade e a todos que trabalham para a realidade dos “sonhos humanos”.

À minha estimada orientadora, Pra. Dra. Maria Luiza de Alencar Mayer Feitosa e a sua sempre simpática e acolhedora família. Aos mais *que bakongo* professores Novais e Solange, juntamente com seus lindos e maravilhosos filhos Adumbi e Dindara.

Aos meus companheiros e camaradas Roberto Francisco, Domingos de Moraes, António Ventura, Claudio Tchivela, Celmira Alfredo e Florita Cuhanga.

Ao Professor Pestana Bonavena pela disponibilidade, atenção e paciência inigualáveis.

À Dra. Catarina Bernardo pela ajuda e atenção incansáveis.

Aos professores do programa de mestrado, Lorena Freitas, Enoque Feitosa, Narbal Marsillac, Fredys Sorto, Renata Rolim, e Luciano Maia. Aos colegas, em especial ao Senhor Paulo Henrique, Victor Ventura, Andrezza Nogueira, Luana, Terlúcia, Giovanni e tantos outros.

À Analia e a sua família, que num certo natal não se importou de ser a minha família, quando mais falta senti e precisei. Agradeço e dedico este trabalho a todas mulheres e homens, que assim como eu vivem na certeza de fazer da ciência um caminho para a solução dos problemas sociais, sabendo que nem todas as respostas serão encontradas, mas que muitas serão alcançadas.

Aos humanistas deste tempo!

RESUMO

O presente trabalho tem como proposta analisar o direito humano à habitação Angola depois de 27 anos de guerra civil. A pesquisa procura reler os movimentos migratórios urbanos em Luanda, as políticas governamentais de organização do território, urbanização e habitação urbana como medidas de realização do direito humano à habitação condigna, com base no comentário n.4 do Comité Geral dos Direitos Econômicos e Sociais da Nações Unidas. Mediante este estudo permitir uma discussão sobre política e direito, por conseguinte a discussão de efetividade. Seguindo a perspectiva dedutiva, a pesquisa parte de conceitos teóricos sobre políticas públicas, distinguindo políticas públicas no sistema socialista e no sistema capitalista. Tentando elucidar no campo do direito constitucional, as categorias: Estado Social e constituição social, terminado com uma pesquisa de campo de dois projetos habitacionais em Luanda tentando mostrar como o direito se reflete na vida prática das pessoas

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Direito humano à habitação, Direito ao desenvolvimento urbano, Estado Social e Constituição social.

ABSTRACT

The current research is a proposal to analyze the human right of housing in Angola 27 years after civil war. This study looking for new exam of migrations movements in urban area, government politics or territorial organisation and urbanization, and urban house as instruments for effectiveness of human rights of housing, through General Committee of United Nations for Economic, Social and Cultural rights comment number four. Angola is a poor country which is economic developing. After 27 years of war and 10 in peace, it came the time for make a study about basic structures and life conditions for all Angolans. Facing the growth disorderly of the cities, including precarious zones, poverty, Young democracy and economic growth, how to delineate the path of housing politic as a mead of human right of condign dwelling? The public politics and housing right introducing us in the intrigate world of politics and to strict world of law, questioning the roll of the state and the law in the realization of human needs. Following the deductive method, this reseach beggin making a distiction between public politics in a socialist system and in a capitalist system. Explain though that the social state, constitucional state, ending the study with empirical search about two habitationals projects in Luanda

KEYWORDS: Public Politics, Human Right of Housing, human Righth of urban development, Social State and Social Constitution.

SUMÁRIO DA DISSERTAÇÃO

INTRODUÇÃO.....	7
I. POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
1.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS: OS PARADIGMAS CAPITALISTA E SOCIALISTA.....	18
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS.....	36
1.3 ACÇÕES AFIRMATIVAS: INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS?.....	43
II. EM BUSCA DO CENÁRIO IDEAL: OS DIREITOS SOCIAIS E AS SUAS IMPLICAÇÕES POLÍTICO-JURÍDICAS.....	47
2.1 DO DIREITO DE PROPRIEDADE AO DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO.....	48
2.2 O ESTADO SOCIAL: ENTRE A INTERVENÇÃO E A REGULAÇÃO.....	59
2.3 PERCURSO HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO SOCIAL.....	71
III.DIREITO Á HABITAÇÃO EM ANGOLA.....	84
3.1 O ESTADO E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO	85
3.2 DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 2010.....	101
3.3 POLÍTICAS HABITACIONAIS EM ANGOLA: POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS?.....	109
IV.MODELOS CONCRETOS: ZANGO I E NOVA VIDA.....	129
4.1 DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO: ENTRE O IDEAL E O REAL.....	130
4.2 DIREITO À HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO EM ANGOLA.....	132
4.3 O QUE MUDOU, DEPOIS DA MUDANÇA: ENTRE O ZANGO I E O NOVA VIDA.....	137
CONCLUSÃO.....	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

O direito à habitação, como o conhecemos, é uma formulação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, mas é um dos fatores estruturantes da questão social do século XVIII e XIX, como crítica político-filosófica à desigualdade e à degradação social que se assistia na Europa, ante a expansão do capitalismo industrial. Desde então, a sua abordagem jurídica e a busca pela sua efetividade têm encontrado guarida em documentos de direito internacional, constituições internas e em medidas governamentais e comerciais, como forma de assegurar um espaço para morar, a grupos econômica e socialmente vulneráveis. Entretanto, os fenômenos migratórios, internos e externos, as situações de carência, a precariedade humana, os desastres naturais, e as guerras vêm introduzindo novos elementos na abordagem da temática e na materialização desse direito, sendo que direito à habitação corresponde cada vez mais a direito a condições para viver num espaço territorial do que ao direito de propriedade em sentido estrito.

A pobreza e a concentração humana em espaços territorialmente limitados são questões que têm desafiado tanto o poder público, como o privado, no que concerne à distribuição do espaço, urbano ou rural, sendo cada vez mais evidente a relação entre desigualdade de distribuição do espaço territorial e desigualdade social e econômica das pessoas que o disputam. É com esta visão que se lança a questão para o contexto angolano, olhando para o espaço urbano, sua distribuição e condições de habitabilidade para os angolanos que nele disputam os seus direitos, de modo particular, para fixar domicílio pessoal ou familiar.

A discussão é um estudo interdisciplinar e tem uma perspectiva exploratória, crítica e propositiva. Foca, de modo particular, no contexto do pós-guerra, com a pretensão de trazer ao debate elementos ligados às políticas habitacionais e medidas governamentais para a gestão e organização do solo urbano, como formas de materialização do direito à habitação, num contexto político delicado, entre o povo dividido pela pobreza e fragmentado pela corrupção.

Angola é um país situado na região sul do continente Africano. Tem 18 províncias, cerca de 18 milhões de habitantes¹ apresenta-se constitucionalmente como uma República Democrática e de Direito. Durante cinco séculos, foi colonizada pelos portugueses, tendo alcançado a sua independência no dia 11 de novembro de 1975. Devido a contradições políticas entre os movimentos de libertação nacional, o país mergulhou numa guerra civil que consumiu 27 dos seus 36 anos de independência do regime colonial, tendo alcançado a paz em 4 de abril de 2002, com a assinatura dos Acordos do Luena, por autoridades militares do Governo, liderado pelo Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), e pela União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), na época, movimento armado, e hoje partido político.

Desde 1975 que Angola tem enfrentado diversos problemas políticos, económicos e sociais na luta pela estabilidade política e desenvolvimento social e humano. Entretanto, finda a guerra, foi elaborado pelo Governo o Programa de Reconstrução e Reconciliação Nacional, visando reconstruir materialmente o país e unir política e culturalmente a população, procurando resolver as querelas e divisórias políticas. O pacote comporta três dimensões: económica, política e social. Entretanto, o mesmo plano vem acompanhando as promessas partidárias do Movimento de Libertação Popular de Angola (MPLA), no poder desde 1975 e vencedor das eleições gerais de 1992, das legislativas de 2008 e das gerais em 2012².

O principal objetivo da dimensão social é a redução da pobreza através da melhoria das condições de vida das populações. Entre as carências sociais, o déficit habitacional tem-se apresentando como um dos mais relevantes, pois, ao longo do conflito armado, milhares de angolanos foram forçados a migrar das regiões de conflito, no interior, para

¹ Estes dados devem ser lidos com margem de erro, devido à inexistência de um censo atualizado em Angola desde 1985, tendo sido este um censo parcial de 50% da população. Estes dados são estimados por alto, a partir do registo eleitoral realizado em 2008.

² O MPLA é um dos movimentos de Libertação Nacional, assim como a União para a Independência Total de Angola (UNITA) e a Frente Nacional para a Libertação de Angola (FNLA). Os três lutaram contra a dominação colonial e guerrearam entre si para o alcance do poder político até 1975, quando o conflito é dominado pelo MPLA, que proclama a independência do país, na capital, Luanda, no dia 11 de novembro de 1975. Entretanto, este passo adiante fez eclodir um conflito interno que teve de ser várias vezes negociado entre os três movimentos, sendo que, na década de 1990, o mesmo ficou polarizado entre o MPLA e a UNITA, devido à falta de recursos e apoio internacional da FNLA, num conflito que só veio a terminar em 2002, com a morte do líder do último movimento, hoje constituído partido político. Porém, apesar da disputa, a alternância do poder governativo nunca foi uma prática, estando este desde a independência nas mãos do mesmo partido, e há 32 anos sob a presidência de José Eduardo dos Santos, que, com a morte de Kadafhi, é indicado como o mais antigo presidente africano no poder. Por esse motivo, tanto as eleições como a governança do país estão envolvidas em questões que envolvem um excessivo autoritarismo e falta de transparência.

áreas mais seguras, no litoral do país, como a capital Luanda. Desde então, esta província vem enfrentando problemas de superpovoação, bairros periféricos, e habitações precárias e de risco, agravados pela incapacidade governamental em engendrar uma rigorosa política de urbanização. Por falta de condições e recursos próprios, milhares de famílias passaram a habitar bairros sem estruturas básicas, ou com estruturas deficitárias, agravando tanto a sua condição sanitária, social, como a econômica, uma vez que muitas “habitam” no desemprego e vivem do mercado informal, sustentando-se com recursos precários. Acresce-se a isto o fato de essa população não ter acesso ou ter acesso bastante limitado ao setor formal da economia, quer devido à natureza da atividade precária no mercado informal de que a maioria depende, quer pela falta de instrução e de conhecimento para o manuseio dos mecanismos de obtenção de crédito ou de financiamento. Este ciclo vicioso torna cada vez mais vulnerável esse grupo de cidadãos, o qual se vê privado em vários dos seus direitos fundamentais ou humanos, razão pela qual, o Estado e o seu comportamento governativo devem ser reavaliados.

Desde 2002, o governo angolano implementa medidas para o fomento da habitação em Angola, que vão desde a construção de bairros sociais pelo Estado, isenção de impostos para empresas da construção civil, financiamento a setores empresariais nacionais e promoção de investimento estrangeiro no setor imobiliário a concepção de crédito bancário e subvenção do Estado. O resultado dessas políticas pode ser parcialmente avaliado como ineficaz e classista, preterindo e excluindo as populações pobres, pois cada vez mais beneficia uma pequena parcela da população³ e marginaliza a grande maioria, devido a esquemas político-partidários, o que coloca o país entre os mais corruptos e menos transparentes do mundo (TRANSPARENCY REPORT, 2011). Devido a questões políticas, sociais e econômicas, a maioria da população, cuja estimativa ainda não foi exatamente fixada, não consegue, por meios próprios ou por financiamento, custear a compra de uma habitação que possa satisfazer à dimensão da sua família ou a um padrão de vida melhor ao que se encontra.

Outrossim, é o recurso as expropriações e as demolições que têm sido realizadas, tanto para o assentamento das populações em zonas condignas e seguras, como para a “organização” da cidade e do seu espaço territorial. Entretanto, desde 2001, estima-se que, só em Luanda, cerca de dez mil famílias tenham sido desalojadas, morando atualmente em

³ A administração do erário público em Angola tem merecido muitas críticas internas e internacionais devido aos altos lucros do petróleo e dos diamantes e o seu contraste com a pobreza e o subdesenvolvimento do país.

tendas ou em situação pior do que se encontravam. Vale ressaltar que estas famílias foram expulsas das suas zonas de residência (AMINISTIA, 2010, p. 2), ao contrário das finalidades que são publicamente anunciadas. Suspeita-se que tais medidas se intensificaram devido à procura de espaços urbanos privilegiados para construções destinadas ao comércio ou à habitação de luxo, tanto pelo governo como por grupos empresariais privados. Em paralelo, as famílias desalojadas são colocadas em zonas situadas há 40 ou 30 quilômetros da cidade, gastando mais com transporte, perdendo ou estando em risco de perder o emprego, escola - no caso das crianças. Isto sem mencionar o vínculo cultural e emocional que as ligava às antigas casas, sem excluir as irregularidades e ilegalidades que geralmente envolvem tais processos.

O plano político-social do governo angolano, com vista à maior e melhor redistribuição da riqueza nacional, não tem passado de intenções políticas e propaganda governativa. Grande parte da população continua a enfrentar necessidades severas, estando à pobreza fixada em 46% do total da população⁴ (BONAVENA, 2011, p. 64). Apesar de o país ser um dos maiores produtores de petróleo do mundo, e dos mais ricos em minérios, a degradação social e a pobreza o colocam entre as nações com os menores índices de desenvolvimento humano (IDH), ficando, em 2010, na 146^a posição (PNUD, 2011). Referência que revela a desigualdade, exclusão social, má distribuição da riqueza e má gestão do erário público, concluindo-se que paz militar não é suficiente para a verdadeira paz social.

Pretende-se investigar se é garantido o direito à habitação, com que instrumentos, em que condições o Estado efetiva este direito em Angola e como essas medidas afetam o desenvolvimento social e humano do país. As hipóteses indicam que, no atual momento, tais garantias são profundamente afetadas por questões políticas, econômicas e jurídicas, sendo urgente e necessárias mudanças jurídicas, ideológicas, políticas e técnicas no aparelho do Estado.

No que se refere ao direito à habitação, a referência conceitual será a noção oferecida pelo comentário n.º 4 do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que oferece elementos sobre a noção de habitação condigna, tratando-se então de um direito que abrange condição de ocupação estável, ou seja, morar num local sem o medo de remoção ou de ameaças indevidas ou inesperadas; acesso a serviços, bens públicos e

⁴ A fixação da pobreza neste valor contrasta com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatísticas de Angola, que a fixa em 36,6% de 2008/2009. Preferimos aquele não por ser o mais alto, mas pelo fato de que este terá sido elaborado com menos margens de erro no método de cálculo.

infraestruturais, como energia elétrica, sistema de esgoto e recolha de lixo; acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado; habitação a um valor acessível ou financiamentos que garantam custos compatíveis com os níveis de renda; boas condições de habitação: tamanho mínimo, proteção contra frio, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e susceptibilidade a doenças; acesso prioritário à moradia para grupos vulneráveis ou em desvantagem; localização adequada, com acesso hospitais, escolas, creches e transporte, em áreas urbanas ou rurais; adequação cultural, construída com materiais, estruturas e disposição espacial que viabilizem a expressão da identidade e a diversidade cultural dos indivíduos e/ou grupos que a habitam.

Nesse percurso, importa estudar a trajetória dos direitos sociais e sua incorporação nos instrumentos internacionais. Neste ponto, destacam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966, assim como outros instrumentos internacionais que se desenvolveram acerca do direito à habitação, de modo particular os documentos da Relatoria Especial das Nações Unidas para o direito à habitação e os relatórios do programa UNHabitat, criado na década de 70. A abordagem nesse sentido tem o propósito de apresentar um relato histórico sobre as mutações verificadas no plano internacional e como tais mudanças vêm influenciando ou não a concepção de direito à habitação no plano do direito interno dos Estados.

Com a presente pesquisa tem-se igualmente a pretensão de ser um contributo científico e académico, no campo das ciências jurídicas em Angola, por essa razão, será feito um enquadramento teórico a partir de doutrinadores angolanos, em especial, estudiosos de fenómenos sociais, económicos e jurídicos. Serão analisados os Relatórios, Social e Económico de Angola, ambos elaborados pelo Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola, tanto para a leitura de dados sociais, como para a análise de fenómenos ligados à pobreza, exclusão social e desigualdade em Angola.

No primeiro capítulo, faz-se uma abordagem mais descritiva que analítica do conceito de políticas públicas, sua natureza, evolução histórica, modelos tradicionais, classificação e atores, procurando identificar a sua origem enquanto instrumento governamental de atuação e de resolução de problemas sociais. Faz-se uma análise política, jurídica e até económica do seu conceito, bem como a ligação entre estas dimensões. Em seguida, discute-se o papel do Estado, distinguindo as funções do governo, do parlamento,

dos tribunais, assim como, da sociedade, do mercado e de organismos internacionais, na formulação de políticas públicas. Daí incidir-se mais sobre políticas públicas e direitos humanos, com o intuito de se analisar o papel do Estado, os atos administrativos e legislativos como formas de realizar direitos, protegê-los ou promovê-los discutindo um pouco mais a natureza das mesmas, que vagueia entre a política e o direito. Para encerrar, a discussão da necessidade ou não das ações afirmativas, como critério de políticas direcionadas a grupos social e economicamente vulneráveis, sendo bastante controversa em contraponto ao princípio da igualdade.

O conceito de políticas públicas seguirá a base das suas origens tradicionais, no seio da ciência política e da administração pública sem deixar de analisar as suas implicações jurídicas e económicas. Acima de tudo tenta-se explicar que políticas públicas na perspectiva de Maria Paula Dallari Bucci que as encara como “programas de ação governamental, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 38)”.

No segundo capítulo, vai se incidir sobre dois pontos. O primeiro vai ater-se ao direito à habitação, enquanto direito humano fundamental, o seu desenvolvimento internacional como direito social, inserido no conjunto de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, bem como a sua proteção e promoção através de instrumentos internacionais voltados à questão da habitação, em especial no Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais e outros documentos das Nações Unidas. Neste ponto, pretende-se acompanhar a evolução histórica do direito à habitação através dos instrumentos internacionais para se determinar o seu impacto, ou não, na esfera interna dos Estados, como norma constitucional e objeto de política pública. No segundo ponto, sobre o Estado, segue-se a perspectiva histórica, e por isso descritiva, entretanto sem perder o carácter analítico que a pesquisa impõe, fazendo o contraponto entre algumas categorias históricas, como o Estado Social e assistencialismo, Estado regulador e clientelismo, e Estado indutor e comercialização de bens essenciais à vida humana, na tentativa de comparar a intensidade, a eficácia e a eficiência de medidas e políticas sociais, num e noutro modelo.

O terceiro capítulo aborda o direito à habitação em Angola, suas características constitucionais, sua configuração social e jurídica no país, analisando, para tal o contexto sociopolítico atual, a sua formulação na Constituição de 2010 e suas garantias

fundamentais. A abordagem vai igualmente analisar a natureza do Estado angolano, no tocante ao seu funcionamento, as estruturas organizativas e os interesses protegidos e salvaguardados. Outro ponto vai assentar sobre as políticas habitacionais. Desta feita, se analisará de modo detalhado as medidas administrativas e legislativas adotadas para a efetivação das mesmas, sendo que o interesse principal é tentar responder se tais medidas conseguiram de fato conferir a angolanos pobres acesso ao direito à habitação, e como este acesso mudou ou influenciou a melhoria do seu padrão de vida ou do seu *status* social. Também neste capítulo far-se-á uma descrição não tão detalhada das demolições e das expropriações, já que tais medidas têm sido recorrentes, tanto como forma de viabilizar novos espaços territoriais urbanos para a construção de conjuntos habitacionais, assim como para o desalojamento de populações em zonas consideradas de risco, e o seu consequente realojamento em áreas direcionadas. Ainda neste ponto se discutirá direito à habitação, urbanização e desenvolvimento.

O quarto terá incisão sobre as ideias de efetividade, justiça e bem-estar social, desenvolvimento urbano. Esta discussão será reforçada pelo estudo empírico, fazendo uma análise comparativa e não subsuntiva entre os modelos habitacionais governamentais do Zango I e Nova Vida, em Luanda. Tal análise tem como propósito lançar uma visão crítica sobre alguns modelos de cooperação e desenvolvimento habitacional, adotados pelo Governo Angolano.

O trabalho circula entre o direito, a política e a sociologia, nesse sentido, o recurso bibliográfico e documental foi fundamental para o levantamento de dados e posterior análise científica. Relativamente ao aspecto político-jurídico, o trabalho tem um forte pendor exploratório, descritivo e explicativo, no intuito de conhecer, identificar, descobrir, caracterizar, analisar e explicar os fenômenos científicos nele constantes. E porque se partiu de leis e teorias no geral para compreender, analisar e explicar fenômenos semelhantes em Angola, o trabalho desenvolve-se dedutivamente, através de procedimentos histórico, comparativo, estatístico e funcionalista dos dados coletados (MEDEIROS, 2011, p. 224-226). Pelo facto de ser um curso de direito, o método jurídico vai indicando as bases e o fundamento da sistematização jurídica, já que é um processo necessário e imprescindível para a solução de problemas jurídicos.

O trabalho de campo tem carácter qualitativo, em alguns projetos habitacionais governamentais em Angola, para que se possa “analisar e interpretar aspectos mais

profundos” da problemática (MARCONI, 2010, p. 267-283). Quanto à essa parte, tais aspectos estão ligados à algumas categorias ou requisitos considerados fundamentais para a coesão da abordagem, como: condições de habitabilidade; a existência de bens e serviços básicos (públicos essencialmente); a existência e o acesso a órgãos da administração do Estado; a acessibilidade aos projetos por pessoas de baixa renda ou com renda precária, com principal interesse na avaliação da distância em relação ao trabalho, órgãos do Estado, serviços de saúde, educação e emprego; a estrutura das casas e dos bairros relativamente aos costumes culturais, emprego ou oportunidade de trabalho nessas zonas.

A pesquisa restringiu-se espacialmente ao território de Luanda, a capital de Angola, analisando de modo especial aos projetos habitacionais do Zango I e Nova Vida, no período depois da guerra ou seja, de 2002 ao presente momento. A predileção por estas zonas têm haver com o facto de serem os primeiros projetos de bairros sociais pelo Governo de Angola. Através delas pretende-se fazer um traçado histórico para se determinar e analisar a evolução e o impacto de tais políticas na melhoria de vida dos cidadãos. O estudo de caso foi realizado utilizando dois métodos, entrevista no Zango I, e formulário no Nova Vida, pelo fato de grande parte dos moradores no Nova Vida ter recusado participar da pesquisa cedendo a voz, a maioria só aceitou pelo método formulário. Na entrevista as perguntas foram abertas, e houve maior interação com os entrevistados, permitindo que algumas perguntas fossem refeitas, esclarecidas, o que possibilitou a produção de mais e outros dados. Já o método formulário foi elaborado com perguntas abertas, com respostas dicotômicas e tricotômicas limitando grandemente a recolha de dados adicionais. A pesquisa teve caráter exploratório e não pretende proporcional qualquer amostragem.

I. POLÍTICAS PÚBLICAS

A atividade política do Estado, ao longo dos anos e dos processos de transformação social, recebeu influências de vários saberes. Do direito, através das ideias de justiça; da sociologia, por meio da questão social; e da economia através de princípios ligados à gestão, planificação, administração e finanças. Por isto, é fundamental a análise combinada do estudo sobre políticas públicas. O estudo das políticas públicas ocorre tanto pelo dinamismo do Estado Socialista, desde a década de 1920, como do Estado social capitalista em todas as suas fases. Assim, far-se-á uma exposição descritiva e analítica de dois paradigmas, expondo os traços comuns e distintos das políticas públicas nos modelos capitalista e socialista.

Com a crise do petróleo, nos anos 70 do século XX, a ideia de um Estado que administra as crises sociais através de ação pensada para o futuro acentua-se e torna-se necessária, especialmente nos países do centro do poder, como os Estados Unidos, Inglaterra e outros da Europa. Enfrentar crises econômicas e sociais leva os Estados a firmar acordos, discutir cortes ou negociar empréstimos, no sentido de mitigar ou resolver problemas através de planos e programas, que reclamam ação elaborada, multifacetada, eficaz e eficiente tanto no setor da economia como no setor social, para o estabelecimento do bem-estar geral.

O conceito de Estado parece mudar radicalmente nos séculos XIX e XX, através do Estado Socialista e do Estado Social pós-segunda guerra. Entretanto, Thomas Marshall, na obra *Cidadania, Classe social e Status* descreve alguns programas governamentais britânicos voltados para o social já no século XVIII. É o caso do *Poor Law Elisabetiana*, sistema de regulação dos salários, ou o *Speenhamland*, sistema de assistência aos pobres, oferecendo salário mínimo, uma espécie de bolsa-família e trabalho, ambos planos do Governo Britânico, executados no despontar da era industrial; assim como a educação, que se movimentou do setor privado para o público, procurando conferir acesso do serviço àqueles sem recursos (MARSHALL, 1967, p. 71-74).

Embora seja necessário acautelar as questões mercadológicas por trás de tais ações e posições, já que procuravam aumentar a competitividade dos agentes econômicos, não é de todo imperceptível o fato de que tais programas servem, no contexto atual, como evidências ilustrativas para se refutar a concepção do Estado como instituição neutra. Por outro, mostram que a planificação da ação do Estado não é mecanismo recente, daí só ser

possível perceber a real vocação do Estado, como instituição criada para lidar diretamente com os problemas humanos, sociais, econômicos e políticos do seu tempo.

A gestão pública passa a selecionar bens que devem ser perseguidos pelo Estado; se são bens materialmente possíveis; como podem ser materializados; e a quem compete tomar decisões sobre tais questões. Determinabilidade, possibilidade, racionalidade, planificação, distribuição, exercício do poder político e econômico, e regras jurídicas são os pressupostos do atual Estado que procura aliar poderio político, crescimento econômico e tecnológico, desenvolvimento humano e proteção ambiental.

O estudo das políticas públicas acompanha o início de um movimento científico, social e político, nos séculos XIX e XX, motivado por crises sociais, políticas e econômicas, que favoreceram o desenvolvimento de técnicas e instrumentos para reavaliação e compreensão do comportamento do Estado, sua estrutura, organização e intervenção na solução dos problemas sociais. O aparecimento das políticas públicas tem pretendido ser um avanço político fundamental da administração do Estado, na abordagem dos problemas sociais, entretanto, os seus desdobramentos teórico e prático têm revelado insuficiências e carências, sobre as quais vale a pena ater-se com o propósito de oferecer melhor contribuição acadêmica.

Não é desejável associar o surgimento das políticas públicas ao aparecimento do Estado Social. Seria um trajeto equivocados. Elas não representam apenas instrumentos de governança, como também indicadores necessários para análise mais detalhada sobre estratégias político-administrativas, recursos econômicos e repartição de benefícios socialmente importantes na busca do bem-estar coletivo.

O cientista político brasileiro Klaus Frey ao analisar o Estado, sua origem, organização e finalidade, levanta três questões no seio da ciência política, a saber: i) “que Estado é o ideal para a realização do bem-estar humano geral?; ii) como é que o poder do Estado é distribuído entre os seus membros; iii) que avaliações ou resultados produzem as medidas e decisões tendentes a resolução de problemas sociais específicos?” (FREY, 2000, p. 213). O regime político, a forma de governo, a distribuição do poder - não só político como econômico - evidenciam a representatividade política do Estado, a eficácia e a eficiência da sua gestão como elementos importantes das políticas públicas, estruturando a legitimidade social e, conseqüentemente, política. Nesta perspectiva, a política e a atividade governativa são elementos basilares no estudo das políticas públicas. Entretanto, o direito vem se afirmando como um recurso conformador e informador. Assim, a forma

como o Estado se organiza e distribui o poder (político e econômico) pelos seus membros é condição importante para uma análise jurídica das políticas públicas, já que estas exigem capacidade de organização (institucional e financeira), mobilização político-social e poder de decisão, que é tomada em obediência a alguma estrutura hierárquica, à luz de algum tipo de legitimidade social ou jurídica, decorrente de algum comando ou ordem pré-estabelecida.

Historicamente, o desenvolvimento das políticas públicas obedeceu a dois movimentos distintos: um ligado às transformações político-econômicas associadas ao dinamismo científico, nos Estados Unidos da América; outro aos processos políticos, ideológicos e jurídicos da Europa. O primeiro decorre das ciências administrativas como categoria científica; nesta perspectiva, o progresso deu-se principalmente no campo da técnica e da ciência, através de professores e investigadores universitários, obedecendo, em primeiro lugar e em grande medida, à razão técnica. A *policy analysis*, como ficou conhecida em inglês, estuda de modo analítico a política, os processos e conteúdos políticos (FREY, 2000, p. 214), com a finalidade de construir um modelo de gestão estatal compacto, perfeito e determinado, ao invés de um conjunto de medidas dispersas, complexas ou desordenadas, como mais tarde veio a defender a teoria do caos⁵, ao instituir a noção de “organização desorganizada” da Administração Pública (SARAVIA, 2007, p. 29).

Do sugerido, não se conclui que será uma proposta subsuntiva de tais modelos à realidade angolana. Nesse caso, ressalve-se que se seguirá a uma pesquisa bibliográfica e empírica sobre o contexto angolano, sobre a realidade local, para que, não só do ponto de vista científico como do ponto de vista prático, se consiga captar na ciência, na política, na sociologia e no direito elementos contextuais necessários, quiçá imprescindíveis para uma análise correta, coerente e realista do objeto em estudo. Ressalta-se que isto se dará visitando, com reiterada frequência, os fenômenos mundiais influenciadores, condicionadores e/ou impulsionadores dos acontecimentos locais.

⁵ A Teoria do Caos foi desenvolvida por físicos e matemáticos para explicar que, em sistemas complexos e dinâmicos, alguns resultados podem ser instáveis. Um dos seus maiores expoentes é Edward Lorenz, com o seu estudo sobre efeito borboleta. Desde então, a Teoria do Caos tem sido utilizada para explicar fenômenos sociais, econômicos e políticos. De maneira particular, a ciência política aproveita-se desta para explicar comportamentos governamentais e populacionais.

1.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS: O MODELO CAPITALISTA E O MODELO SOCIALISTA

O termo “Políticas Públicas” foi utilizado pela primeira vez nos anos oitenta do século XX, em contraposição à planificação estratégica empresarial, típica do setor privado, como forma de lidar com crises (SARAVIA, 2007, p. 26). Na verdade, o seu progresso científico é associado ao surgimento da Administração Pública, em 1880, como disciplina acadêmica. Os primeiros estudos sobre a administração do Estado são atribuídos a Woodrow Wilson, professor de Ciência Política da Universidade norte-americana de Princeton, no estado de New Jersey, e posteriormente presidente dos Estados Unidos. Wilson acreditava que compete ao governo “organizar o interesse comum, contra os interesses especiais e privados” (SARAVIA, 2007, p. 27).

A doutrina americana trabalha a “*policy analysis*”, em três categorias: *policy*, *politics* e *polity*. *Policy* está para políticas públicas; *politics*, para atividade política partidária e governamental; e *polity* é a dimensão processual e procedimental da administração pública. Cada termo assume função e significado diversos, conforme o seu conteúdo, sendo que cada um expressa diferentes aspectos da vida política do Estado.

Os fundadores na pesquisa sobre políticas públicas estabeleceram três modelos de análise que vêm orientando todo o estudo a partir de então. O primeiro é o modelo racional, desenvolvido por Herold Dwight Lasswell e Hebert Simons. Dwight é conhecido nas ciências sociais por ter desenvolvido o seu modelo de “análise de conteúdo”, que, mais tarde, se popularizou como “o paradigma de Lasswell”, resumindo-se a cinco questões: quem? O que diz? Para quem? Em que canal? Qual o efeito? O modelo de Lasswell destina-se a estudar o comportamento da mídia sobre os indivíduos, e mais tarde, o impacto da comunicação e da propaganda do governo americano sobre as suas pretensões, especialmente no período correspondente às guerras mundiais. Lasswell explicou como, através da propaganda na mídia, o governo conseguiu apoio popular para legitimar a sua participação na guerra, daí ser considerado também um precursor da psicologia política.

O livro *Politics: who gets what, when and how*, escrito em 1936, introduz a expressão “*policy analysis*” (SOUZA, p. 23), e é considerado a obra fundamental do pensamento de Lasswell, como destaca o seu biógrafo Gabriel Almond, onde define “politics” como:

The struggle among elite groups over such representative values as income, deference, and safety. The actors in these conflictual processes are groups organized around skill, class, personality, and attitude characteristics; they employ in different ways and with different effects the political instrumentalities of symbol manipulation, material rewards and sanctions, violence, and institutional practices. (ALMOND, 1987, p. 259)⁶

Para Laswell, os conflitos e lutas políticas são motivados pela definição e dominação de valores sociais. Ao estudar os fenômenos políticos, o cientista norte-americano compreende que os mesmos devem ser explicados a partir da personalidade ou do carácter das pessoas envolvidas, da estrutura social e da cultura que as envolve. Os fenômenos políticos passam a ser estudados a partir de hipóteses sociais e psicológicas, além de métodos quantitativos, tendo em vista a afirmação da importância de um processo racional e cognitivo, no qual personalidade, sociedade, economia e política interagem (ALMOND, 1987, p. 240-260).

Lasswell pretende contribuir cientificamente para o que chamou de “*politics of prevention*”, visando evitar males sociais e humanos, procurando estabelecer entre os homens o que considerou “comunidade de dignidade humana”. Evidenciando a sua herança religiosa presbiterana, conjugada à sociologia marxista e à psicanálise freudiana, cruzou ideias como a busca do bem e do mal, revolução, confronto social entre forças tradicionais e progressistas e suas relações com o cérebro humano. No Direito, sua primeira inovação foi o estudo de um esquema funcional para análise do processo decisório dos órgãos do Estado, assim, o “*decision-making*” passa a representar “conhecimento, inteligência, promoção, prescrição, aplicação, determinação e evolução” (ALMOND, 1987, p. 256, 64).

Hebert Simon, conhecido pelo seu conceito de *racionalidade limitada* dos “*policy makers*”, trabalha o aspecto quantitativo do processo político, oferecendo hipóteses matemáticas para solução dos problemas sociais. O carácter limitado de sua proposta decorre do fato de conceber as decisões como resultados de processos seletivos anteriores, deixando a quem toma a decisão um conjunto de alternativas, com o intuito de orientar a sua ação dentro de certo tempo, limitando o comportamento decisório a um conjunto largo ou pequeno de alternativas selecionadas (SIMON, 1945, p. 5).

⁶ “A luta entre grupos de elite pelos seus valores representativos como a renda, as diferenças e segurança. Os atores neste processo em conflito são grupos organizados com habilidades, classe, personalidade e atitudes próprias; usando de diferentes formas e com diferentes efeitos, a instrumentalidade política, inclusive como símbolo de manipulação, de recompensas materiais e sanções, violência e práticas institucionais.”

Na obra *Study of Decision Making Processes in Administrative Organisation*, Simon entende que *the decision making* “é o coração da administração, e o vocabulário da teoria administrativa deve advir da lógica e da psicologia das escolhas humanas” (SIMON, 1945, p. 5-10). Para este autor, as decisões correspondem a um processo seletivo e integrado, que conecta uma e outra, interligando-as como um todo unitário, dentro de um plano geral. O comportamento humano faz a sua própria seleção, tendo em vista uma relação de meio-fim. Simons chama a atenção para o fato de a decisão fazer parte de um processo, normalmente conhecido por processo administrativo, o que impõe à Administração do Estado o dever de orientar sua ação por princípios de justiça, liberdade e bem-estar social, ao contrário do que acontece com a Administração privada, orientada pelo “*economic motive*”, no sentido de que os fatores econômicos são meios para atingir fins como segurança, conforto e prestígio (SIMON, 1945, p. 7). Por essa razão, as decisões da Administração do Estado devem se basear em conhecimento científico e prático.

Esse autor, vencedor do Prêmio Nobel da Economia, em 1978, é conhecido como um dos fundadores da “*artificial intelligence*”, tendo defendido a combinação entre conhecimento tecnológico, psicologia, administração e economia. No plano político, sua contribuição traduz-se em conceber quem elabora políticas públicas como seres racionais, limitados a um processo racional de captação de informações e dados importantes para a sua escolha final, em forma de decisão. Fundou a “*Rational decision choice*”, modelo científico que estuda o comportamento dos agentes administrativos, que se baseia em três estágios fundamentais: conhecimento, planificação e escolha. Para Hebert Simon, a racionalidade dos *policy makers* pode ser maximizada pelo que a cientista política brasileira Celina Souza chama de “criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios” (SOUZA, 2006, p. 24).

Apesar de ambos situarem suas abordagens no cerne de questões político-públicas, especificamente na administração do Estado, o modelo racional tenta explicar igualmente o comportamento social dos indivíduos, estabelecendo que as escolhas feitas por eles são fruto de um processo racional e, por este motivo, seriam escolhas “corretas e certas”. A escola da “escolha racional” foi abraçada pelos neoliberais e tem persistido como modelo (SARAVIA, p. 30). No propósito de explicar que as decisões individuais ou coletivas são sempre motivadas por um processo cognitivo anterior a ela - no qual cada um toma a

decisão que melhor satisfaça o seu interesse, sem vícios ou inquinações, devido ao conjunto de dados que *a priori* recolhe para fundamentar, orientar ou justificar a sua decisão - Maria Graças Rua, especialista brasileira em políticas públicas, considera este um “pressuposto ingênuo”, por supor todas as informações como perfeitas e desconsiderar o peso das relações de poder no processo político (RUA, p. 10).

Na verdade, as soluções para problemas individuais ou coletivos, cada vez mais, são baseadas em conhecimento não apenas racional, no sentido científico ou técnico, mas também, a partir de conhecimento cultural, religioso, não científico, com base em valores, tradições ou experiências que nem sempre a ciência alcança ou responde. Daí que nem toda a informação esteja disponível, e, mesmo quando disponibilizada, não é quantitativa ou qualitativamente suficiente, ou acessível a todos os membros da comunidade. Frey chama atenção para o contexto de onde brotam as ideias e teorias do modelo racional, observando que é preciso levar em consideração o fato de que o instrumento analítico-conceitual foi elaborado nos países industrializados, portanto, ajustado às particularidades das democracias mais consolidadas do ocidente (FREY, 2000, p. 215). Celina Souza entende que a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas, como informação incompleta, ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, e interesses próprios dos decisores” (SOUZA, 2006, p. 23).

Na tentativa de superar as críticas ao modelo racionalista, surgiu o incrementalista, cujo maior expoente é Charles Lindblom, professor de economia da Universidade de Yale, em Nova York. No seu artigo “*The Science of "Muddling Through"*”, Lindblom revela-se contrário a um modelo científico de decisões públicas na definição de políticas públicas, defendendo um modelo que atente para os “valores e interesses em jogo”. Esta análise exige uma avaliação e comparação detalhada entre os fins ou resultados das variáveis alternativas na decisão do administrador público; claro torna-se que vários são os seus caminhos, e não apenas um, como tenta conceber o modelo racional. Nesse sentido, não se fala de uma única decisão, mas de um conjunto de decisões individuais que decorrem da própria natureza do processo público e dos interesses em jogo.

Tomando como exemplo, a tentativa de controle da inflação, Lindblom ilustra como esta não depende apenas das decisões de um único órgão da administração pública, pelo contrário, no modelo de economia de mercado, vai exigir também esforços do setor privado. Para isto, controlar a inflação não se resumirá ao controle dos preços e da moeda,

⁷ “A Ciência de “qualquer jeito”.

mas, noutro sentido, deverá se ater ao alcance ou manutenção de situações como pleno emprego, margem razoável de lucro nos negócios, proteção das poupanças privadas, assim como a evitar a falência do mercado. Neste caso, o administrador precisa estabelecer prioridades, fazendo uma “lista por ordem de importância” no sentido de ajudar a definir que política será mais ou menos eficiente para a maximização de resultados. Lindblom entende que o decisor público deve ouvir os membros da sociedade afetados pelas situações em discussão política, no sentido de, através de um cálculo de igualdade, poder determinar o quanto os valores em causa são iguais entre si, para depois estabelecer o que chama de “*systematic comparison*”.

Para Lindblom, a comparação sistemática vai permitir uma análise, sobre quais, entre múltiplas alternativas, promovem a maior quantidade dos valores preconizados (LINDBLOM, 1959, p. 79). Para o autor, as políticas públicas resultam de um conjunto de várias decisões públicas e privadas, e o desafio e preocupação da sua teoria é descobrir como acontece o processo de integração.

Decisões de administradores, com certeza devem ser integradas a outras decisões no sentido de formar o mosaico das políticas públicas. Esta integração de decisões individuais tornou-se a maior preocupação da teoria da organização, e a razão pela quais indivíduos tomam decisões fundamentais tem relação com a forma como essas decisões estão interligadas. Acresce-se a isto, o fato de que o método decisório está atrelado à responsabilidade de tomar decisões – “quem devem tomar que decisão”(LINDBLOM, 1959, p. 79).

Apesar de se recusar a conceber o processo de elaboração de políticas públicas como resultado de métodos puramente científicos, Lindblom reconhece que o conhecimento científico é importante no processo decisório, não podendo apenas ser o único e principal. Comparando as alternativas disponíveis, o administrador tem mais vantagens sobre a “classe de políticas públicas”. A seleção final deve tentar responder que objetivos devem ser alcançados, e através de quais instrumentos. Lindblom fala de “*policy-making*” ao invés de “*decision-making*”, sustentando que dois métodos orientam o comportamento da Administração Pública: o compreensivo-racional, também denominado “Root”, que consiste em orientar o comportamento da administração pública, tendo em conta a relação de meio/fim dos seus objetivos; e o método sucessivo de comparação limitada, igualmente conhecido por “Brunch”, que consiste em “descrever as funções e

constrangimentos políticos e legais que limitam às decisões administrativas a alguns objetivos e a algumas alternativas políticas públicas” (LINDBLOM, 1959, p. 79, 80).

É sobre este método que Lindblom se propõe clarificar e formalizar. O método sucessivo de comparação limitada não se atém a uma análise científica entre meios e fins, consubstanciando-se principalmente como um método empírico. Numa crítica ao modelo racional, escreve que o dia a dia dos administradores é muito mais complexo, levando mesmo alguns a tomarem decisões sem que tenham claramente os fins em vista, devido a problemas, pressões, interesses e influências sociais diversos, sendo mesmo que alguns objetivos conflituam entre si ao longo do processo decisório. Desta forma, revela-se ser quase impossível oferecer soluções que resultem de uma análise sistemática e econômica do processo administrativo, como forma relevante de levar a ciência a resolver problemas específicos (LINDBLOM, 1959, p. 82, 86, 87).

No estudo desse método, o autor distingue dois aspectos relativos ao processo de avaliação dos valores ou objetivos em jogo. O primeiro tem a ver com a interligação entre análise empírica e avaliação; o segundo relaciona-se ao fato de o administrador focar a sua atenção em valores marginais ou incrementais, que fundam a decisão administrativa nos resultados excedentários entre as políticas alternativas em causa (LINDBLOM, 1959, p. 82). Para Lindblom, esse método torna possível e compreensível a ação da Administração Pública. E justifica:

“ (...) isso é possível porque o administrador não precisa tentar analisar qualquer valor, exceto aqueles em que as alternativas para políticas públicas diferem, e não precisa de preocupar-se com a expectativa da sua diferença marginal. Ele precisa de informações sobre a redução drástica de valores ou objetivos, comparativamente ao “root method”; e a sua capacidade para entender ou reportar valores entre um e outro não é pressionada para além do ponto de saturação” (LINDBLOM, 1959, p. 83).

Para essa teoria, a boa política pública é a que resulta do acordo com outras políticas, especialmente aquelas contra as quais conflituou, e não da concordância entre objetivos ou valores pretendidos (LINDBLOM, 1959, p. 85)

Lindblom conclui o seu artigo reconhecendo que o método sucessivo não está isento de falhas e críticas, mas é o que mais se aproxima do comportamento dos administradores da máquina estatal, sendo por isso o que melhor responde a uma tentativa de estudo sobre o comportamento da administração pública. Alerta para o fato de que “fazer políticas públicas” é no mínimo um processo complexo, já que “nem os cientistas

sociais, os políticos ou os administradores públicos têm conhecimento suficiente sobre o universo social” (LINDBLOM, 1959, p. 86).

Maria das Graças Rua alerta que “o modelo incremental se mostra pouco compatível com as necessidades de mudança e pode apresentar um viés conservador” (RUA, p. 10). Celina Souza considera que a visão incrementalista “perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas por ajustes fiscais”, mas reconhece que é por causa dela que existe o entendimento de que “decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter à rota das políticas atuais” (SOUZA, p. 29-30).

Nesse contexto, cabe reportar a David Easton, cientista político canadense que militou na academia norte-americana no mesmo período que Lasswell, Simons e Lindblom, autor do modelo sistêmico. A sua principal preocupação era, como ele mesmo descreveu no seu artigo “*An approach to the analysis of political system*”, “um pequeno passo na direção de (uma) teoria geral política longe de questões econômicas e psicológicas” (EASTON, 1957, p. 383). O cientista entendia que, para esclarecer qualquer tópico sobre políticas públicas, deve-se, em primeiro lugar, estudar a atividade política, para perceber como são formadas e executadas as decisões de autoridade na sociedade, sendo entretanto, um estudo que não se resume aos órgãos do Estado, ou à administração pública. É estudar atividade política em sentido mais amplo, implicando analisar partidos políticos, grupos de interesse, processos eletivos, propaganda, manipulação política, mídia etc.

Para Easton, a vida política da sociedade é “um sistema de atividades inter-relacionadas” (EASTON, 1957, p. 384). Apesar da unidade sistêmica, o autor chama atenção para a separação que ocorre entre atividade política e atividade social, assim como entre sistema político e outros sistemas sociais. Portanto, atividade política equivale a decisões de autoridade. Easton desenhou um modelo para facilitar o estudo da vida política e o sistema que a circunda. O sistema político será influenciado por “inputs” e “outputs”, sendo os inputs compostos pelas demandas, exigências e apoios sociais dirigidos ao sistema político, como forma de influenciar as decisões políticas; e os “outputs”, as decisões, as políticas públicas como fruto das demandas ou do apoio mandado ao sistema político. Há, então, conexão entre demandas/apoio e decisões e tais interações dão-se num ambiente social. Esta ligação é tão importante que uma condiciona a outra, como ele

próprio escreve: *Without inputs the system can do no work; without output we cannot identify the work done by the system* (EASTON, 1957, p. 386).

Em Easton, o sistema político tem características próprias e fatores identificadores, constituídos por unidades ou elementos, e limites. Os elementos são integrados por interesses políticos e grupos políticos; os limites expressam a materialidade do sistema político na sociedade, como um sistema isolado apesar de fazer parte do ambiente social diverso, que engloba aspectos biológicos, psicológicos, humanos, econômicos, culturais etc. Entretanto, Easton coloca o seu desafio em pergunta: será que faz sentido dizer que existem limites que separam o sistema político do seu cenário? Se existe, como identificar a linha demarcadora? A resposta pode ser encontrada no conjunto de ações que estão mais ou menos relacionadas com o processo de tomar decisões para a sociedade e, por esta razão, toda e qualquer ação que não comporte essa característica deve ser considerada elemento externo ao sistema político (EASTON, 1957, p. 385). O sistema político é, na visão desse autor, um sistema específico, com elementos próprios, que interagem de forma diferenciada, mas de modo integrado. Expostas as posições do modelo capitalista no estudo das políticas públicas, é preciso analisar criticamente o seu conteúdo. Por mais consistentes que se apresentem os três modelos, é necessário reavaliá-los sob o ponto de vista ideológico, econômico, social e político. Por esta razão, é preciso enxergar o contexto do qual esse conhecimento emerge.

Cabe compreender que os três modelos surgem partir de contexto social, político e econômico forte e culturalmente consolidado, o que facilita leituras quase lineares e teorias mais ou menos objetivas. Países com processo social, político e econômico mais consolidado têm geralmente uma organização social mais estável, o que é determinante nos processos sociais e políticos de “busca de soluções” para os problemas locais. Segundo Fernando Pacheco, cientista social angolano, nesses, os processos políticos são conduzidos em ambiente cívico mais amadurecido, construído na base da luta pelo poder, mas de modo consistente e consolidado, os conflitos e fricções sociais são mais facilmente negociados e solucionados (PACHECO, 2004, p. 2).

A administração americana assenta a sua gestão num modelo liberal, de mercado livre e de livre iniciativa, por essa razão, a preocupação teórica é precisamente fortalecer não diretamente a gestão estatal para os problemas sociais, mas aperfeiçoar o mercado e melhorá-lo nas suas soluções para os problemas sociais, de modo que a gestão dos problemas sociais continue a ser feita pelo mercado. Todas as intenções se direcionam para

propósitos econométricos, e não sociométricos, já que parece ser contraditório combater a desigualdade social, a carência de bens, sem questionar sequer a natureza e os princípios da economia de mercado, e sem redirecionar a abordagem econômica e financeira da política e da administração do Estado.

A vida estatal resulta e é dinamizada por fenômenos políticos que podem ser simples ou complexos, e as políticas públicas são diretamente influenciadas por eles. Assim sendo, não se pode fazer uma análise isenta de políticas públicas sem olhar com atenção para a dinâmica política do Estado e da sociedade. Num modelo republicano democrático, o mais desafiante da gestão estatal pode ser a construção de consensos sobre as decisões públicas, especialmente no caso americano, onde os programas públicos e finanças públicas são acirradamente negociados no Congresso. É, de supor que a escolha por uma política e não outra encerre um processo mais complexo do que a simples existência do problema social e a busca da sua solução. Isto se deve ao fato de que, para além das dificuldades em se discutir prioridades governativas, investigam-se a viabilidade, os recursos e as promessas políticas e eletivas do governo, daí que se faça também uma avaliação sobre a viabilidade e o ganho político de tais medidas, como parte do jogo político pela disputa do poder.

Os fenômenos econômicos são relevantes pois ajudam a perceber, que as mudanças políticas e sociais que se deram estão ligadas às crises no sistema financeiro ou econômico: as crises do petróleo de 1956 - com a nacionalização egípcia do Canal de Suez - e a de 1973, com o aumento do preço do barril pelos países da Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP), em protesto ao apoio americano a Israel no conflito de Yom Kipur, que opôs o Egito e a Síria. Ressalta-se que esta última crise conduziu a América do Norte à recessão que motivou a reformulação do modelo Estatal liberal para um *Welfare State*.

Quem de fato paga o cheque das políticas públicas, com que recursos e qual o custo das políticas públicas? O custo de uma política pública não deve se analisado apenas pela quantidade de recursos financeiros empregados para a sua formulação, mas como que recursos gastarão os cidadãos-alvo de tais políticas, após a sua conclusão, sendo por isso necessário analisar-se o custo direto e indireto das mesmas, contando com aqueles que não serão beneficiados por tais recursos.

No caso de políticas habitacionais, foco do presente trabalho, imagine que, a meio do ano, o país A decidiu transferir cem habitantes de uma zona residencial de pescadores,

considerada arriscada devido a calemas (arrebentações do mar na costa), nos arredores da cidade, para outra zona habitacional a 30 quilômetros da cidade, sem litoral, mas segura. A questão é que, depois dessa mudança, cerca de 80% das crianças deixam de ir à escola, devido à distância, não há transporte público para a cidade, só transporte privado, que custa dez vezes mais que o público, e são necessários no mínimo três diferentes para se chegar à cidade. Cerca de 60% das pessoas ativas perdem o seu emprego ou correm este risco, pois perdem o contato com a atividade laboral que é a pesca, para além de se desvincularem da sua base cultural tradicional, pois vindo de famílias tradicionalmente pescadoras, acostumaram-se aos rituais próprios da cultura local para com as festividades marinhas. Portanto, é simples concluir que mesmo que o novo bairro seja seguro para as cem famílias, a vida delas nessa zona acaba por ficar muitas vezes mais cara e difícil do que no antigo bairro.

O custo ao que normalmente se chama de custo de vida acaba por ser muito mais elevado, para além de outras consequências sociais, humanas e econômicas que daí advêm. Olhar para os recursos conduz-nos intencionalmente a quem financia as políticas públicas, e nesse aspecto o sistema político importa, uma vez que, numa economia de mercado, o custo pode ser repartido entre o Estado e o Mercado ou simplesmente suportado por esse último.

O problema que a economia apresenta é o da escassez de recursos e bens, em relação às demandas, o que impacta na distribuição e/ou redistribuição de proventos sociais para os membros da sociedade. Assim, faz sentido para alguns que administrar tenha se tornado sinónimo de “uso racional” dos meios disponíveis, no entanto, mais do que discriminar os recursos ou questionar a forma de distribuição, é importante perceber como os mesmos são colocados à disposição de todos, o que influencia o processo de aquisição de bens e satisfação das necessidades privadas através deles. Nas famílias que acessam bens por meio da renda do seu trabalho, o consumo variará de acordo com o volume da renda e a natureza da fonte: se a fonte é permanente e segura, as pessoas sentem-se mais confiantes em gastar, ou até em exceder o limite da sua renda através de financiamento; se a fonte é precária e irregular, as pessoas sentem-se mais inquietas e cautelosas relativamente a quanto devem gastar.

Em termos científicos, os três modelos surgem como respostas académicas a questões político-sociais e económicas, o que não invalida a sua pertinência, mas seguramente acrescenta uma série de variáveis que devem ser reanalisadas e assumidas

com muitas cautelas, pois, ao tentar oferecer uma resposta psicológica, matemática, metodológica ou filosófica sobre os fenômenos da vida política e da administração pública, os mesmos tentam oferecer soluções mais prováveis à análise científica que à vida prática sociopolítica.

Na verdade, as políticas públicas surgem em consonância com a ideia de planificação, importando reconhecer que o socialismo tem uma palavra a dizer sobre a temática. As revoluções socialistas mudaram para sempre a história da Europa e do mundo, tendo influenciado a política e o direito, através de estudos sociológicos. Entretanto, as demandas da classe trabalhadora, no século XIX, foram importantes não só para a questão social, como também para a formulação de políticas sociais, “transformando reivindicações em leis que estabeleceram melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores” (BEHRING *et ali*, 2011, p. 63).

O modelo socialista de políticas públicas deve ser estudado a partir das relações sociais de produção, ao contrário da perspectiva capitalista-social, que se concentra no mercado, no consumo, na atividade política. Ao invés de Estado mínimo ou moderado, surgem as planificações concretas e específicas de cada Estado socialista. Por este fato, toma-se como referencial teórico o estudo de Evelyn Gonzalez Paris, da Universidade Matanzas Camillo SienFuegos, de Cuba, que traça o perfil do modelo socialista de políticas públicas, através de um estudo sobre a política econômica enquanto política pública e fator estruturante na construção do Estado socialista (cubano).

Com o estudo *Procedimiento para el análisis del lugar y papel que desempeña la política económica, en el diseño del resto de las políticas públicas en el proceso de administración pública socialista*, Gonzalez inova ao introduzir elementos teóricos da economia para uma análise sobre gestão política socialista, no entanto, alerta para o fato de que o estudo de um modelo socialista de políticas públicas não é recorrente, nos planos teórico e prático, visto que:

En Cuba, a pesar de la importancia que posee el diseño e implementación de políticas públicas para el logro de un servicio público eficiente, el cual se exprese en un aumento de la calidad de vida de los ciudadanos a distintos niveles, no ha sido una temática abordada con profundidad, desde el punto de vista teórico. (...) El término de política pública aún no está incorporado, ni en la academia, ni en los quehaceres del gobierno, así como en los documentos normativos del país (PARIS, 2009, p. 3).

Recorrendo à ciência política e econômica marxista-leninista, Gonzalez oferece uma visão panorâmica sobre a gestão socialista na construção da sociedade. Entretanto, no

seu estudo, é praticamente invisível “o problema da desigualdade social e da exploração económica como questões sociais, a serem tratadas no âmbito estatal e pelo direito formal”, (BEHRING *et ali*, 2006, p. 55) como instrumento ideológico, na luta entre as classes, para o alcance da igualdade de condições e não de oportunidades. A perspectiva de Gonzalez é compreensível, pois uma das premissas do seu estudo é o Estado Socialista existente (no caso, Cuba), não o Estado socialista em reivindicação política ou revolucionária.

Partindo da realidade socialista cubana, o estudo procura oferecer elementos sobre um serviço público eficiente que permita elevado nível de equidade e justiça social. Assim, "o objeto de estudo da economia política socialista é a formação e implantação de relações de produção socialistas, no contexto da heterogeneidade das relações de propriedade e formas de intercâmbio" (SANCHEZ, 2004, p. 146). Pode-se perceber que o Estado socialista tem uma gestão centralizada, por isso o governo exerce influência direta na regulação e na planificação da economia do país, entretanto, até para o estudo das políticas públicas nesse cenário, não se pode perder de vista o domínio da propriedade e as relações sociais de produção, sobre quais se ergue o Estado socialista. Nesse contexto, as políticas públicas são um instrumento estruturante do próprio Estado, a sua utilização se justifica porque “posibilite una eficaz y racional utilización de los recursos económicos, financieros y humanos, que conduzcan a lograr un impacto en la sociedad expresando un aumento de los niveles de vida del hombre” (PARIS, 2009, p. 4) .

Para tal, o objeto das políticas públicas assume papel transformador, visando à distribuição da riqueza socialmente produzida entre os membros da sociedade socialista, num cenário em que a propriedade não assume caráter privado - como no Estado liberal de regime capitalista - mas social. Aqui, os poderes interventivos do Estado são mais fortes e mais intensos, não se concebendo a gestão mediadora ou indutora.

Supõe-se que, no sistema socialista, a política econômica está subordinada aos problemas sociais e não o contrário. Deste modo, toda a planificação econômica do Estado tem como pretensão a realização do bem-estar social, de modo particular, a concretização de direitos sociais, como educação, saúde, habitação etc. Há, portanto, relação dialética entre economia e política, no sentido de que, interesses individuais e coletivos estão subordinados a interesses sociais (PARIS, 2009, p. 6). Pense-se pois, que a sociedade socialista supere as limitações da sociedade liberal capitalista, que diferencia o privado do público, e privilegia aquele em detrimento deste. Assim, o interesse social é um princípio

reitor da administração pública socialista. E como assinala Gonzalez, este é um instrumento de eficácia e eficiência da própria administração socialista, já que: *“De esa manera existe un fuerte protagonismo social en el diseño de políticas públicas, lo que hace que se creen las condiciones para el perfeccionamiento de la administración pública socialista desde el subdesarrollo* (PARIS, 2009, p. 7)”.

As políticas públicas são meio para o alcance da igualdade material, dado que na sociedade socialista, ainda que uma organização social e política em transição para o comunismo, *“todos los individuos tienen los mismos derechos y se hallan en situaciones de igualdad con respecto a la utilización de los medios de producción y a recibir el equivalente del resultado de su trabajo”* (PARIS, 2009, p. 7). Pressupõe-se que as políticas públicas socialistas tenham dimensão subjetiva capaz de dar conta e realizar a igualdade, livre das limitações do sistema liberal.

Para tal, a preocupação do Estado socialista é a criação de um órgão ágil, operativo e dinâmico, capaz de captar os interesses da classe trabalhadora e congregar *“facultades legislativas, ejecutivas y administrativas a la vez en un mismo órgano, y que pudiese tomar decisiones rápidas sin muchas dilaciones”* (PARIS, 2009, p. 8). O modelo socialista de políticas públicas pressupõe um Estado máximo (BEHRING et ali, 2011, p. 62) e procura estabelecer o predomínio dos interesses coletivos sobre a liberdade individual e a competitividade; desnaturalizar a miséria e promover a justiça na distribuição da riqueza social; e promover a prevalência da igualdade de condições em detrimento da igualdade de oportunidades.

Gonzalez não perde o caráter propositivo das abordagens socialistas e entende que esse é o único regime político capaz de salvar países subdesenvolvidos (PARIS, 2009, p. 3). Tomando o conceito de políticas públicas socialista, oferecido por Hugo Pons, define-as como:

Un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto. (PARIS, 2009, p.4).

Seguindo de perto Evelyn Gonzalez (2009, p. 5-8), as políticas públicas socialistas caracterizam-se por: i) conteúdo específico, ao identificar elementos substanciais, para a mobilização de recursos e geração de resultados; ii) a elaboração de um programa, já que uma política pública não se resume a um ato concreto considerado isoladamente. Está

inserida num marco mais geral e amplo, em que se integram as atividades das políticas preconizadas, assim, deve poder se distinguir a sua articulação dos seus atos estruturais; iii) orientação normativa pressupõe-se que a atividade pública não resulta de respostas aleatórias, mas da expressão de finalidades e preferências que o decisor consciente ou voluntariamente, influenciado por distintos interesses e circunstâncias, não pode deixar de assumir. Os atos traduzem orientações, satisfazem determinado interesse, portanto, certos valores, pretendendo alcançar objetivos específicos; iv) constituem fator de coerção, a atividade pública socialista tem natureza autoritária e as políticas públicas são instituídas por ato governamental, em outras palavras, o Governo possui legitimidade que deriva da sua autoridade legal, e o exercício da coerção se apoia no monopólio da força; vii) competência social, a política pública define-se pela sua competência, pelos atos e disposições que afetam a situação, os interesses e o comportamento dos administrados.

Por outro lado, as políticas públicas são distinguidas entre: global, se o contexto é global e se destina a toda a sociedade socialista; setorial, se destina-se a determinado setor, como educação, habitação, saúde ou meio ambiente etc.; institucionais, quando são diretrizes para o processo de gestão de uma unidade, de forma organizada e produtiva; empresariais quando se destinam a orientar a gestão empresarial e conciliá-la ou convertê-la em instrumento de realização de interesses macroeconômicos (PARIS, 2009, p.4-5).

O processo das políticas públicas socialistas desenvolve-se de forma cíclica. O desenho do modelo socialista de políticas públicas é atribuído a Manuel Tamayo Sáez, na sua obra *El análisis de las políticas públicas*. Os passos iniciam com a identificação e definição do problema; segue-se a formulação da resposta; adoção de uma alternativa, implementação, e avaliação dos resultados obtidos (SAEZ, 1997, p. 282). Diz-se cíclico porque a última fase do processo gera ou pode gerar um novo procedimento, como argumenta Gonzalez:

(...) la última fase del ciclo que recorre la política pública referida a la evaluación de los resultados obtenidos con la implementación de la misma, conduce a un peldaño superior en el desarrollo del proceso de administración pública socialista, donde se van a identificar nuevos problemas y otros resurgentes que necesitan del diseño de una nueva política pública, de ahí que es necesario iniciar por la primera fase del ciclo. Es decir la identificación de problema que en ese caso pudiera ser un nuevo problema como resultado del impacto de la dicha política en la sociedad o tratarse de un problema resurgente. En ese sentido el movimiento cíclico que recorre una política pública se manifiesta en forma de espiral (PARIS, 2009, p. 8-9)

Desta feita, a análise do ciclo é um procedimento anterior à formulação das políticas, e pressupõe a existência de um corpo técnico capaz de investigar elementos que fortaleçam a ação socialista. Centra sua busca nos aspectos externos da administração socialista, e problema social, sua dimensão, gravidade e o número de pessoas que afeta; o papel e comportamento dos atores sociais com interesses no processo, nas metas e objetivos em particular as previsões e resultados; e nos meios utilizados: recursos humanos, financeiros, organizativos e tecnológicos para a execução da política.

O que o autor cubano chama de processo analítico corresponde ao que se chamou de processo racional no modelo capitalista, entretanto, os fundamentos e a lógica de funcionamento não podiam distanciar-se mais ideológica e finalisticamente. Enquanto o modelo racional capitalista social acredita que o processo de levantamento de informação é imprescindível para a formulação da escolha individual, o processo analítico socialista pretende que a gestão dos meios de produção se destine a fins coletivos, permitindo ao Estado estar a par do conjunto de dados necessários para a realização da justiça social e material. Portanto, é um processo igualmente complexo e trabalhoso, apesar de menos dialogante ou politicamente disputado. Por este motivo, Gonzalez insiste na necessidade e importância do desenvolvimento, no plano científico e acadêmico, de um corpo capaz de analisar as políticas públicas, de forma sistemática e coordenada. Gonzalez alerta para o fato de que um estudo sobre políticas públicas num Estado socialista só ser “possível se atentar para as relações socialistas de produção, onde o governo impõe o direito de propriedade de forma real e objetiva”, acreditando representar a maioria dos membros da sociedade, no exercício da administração pública (PARIS, 2009, p. 5).

Vale ainda pontuar que o modelo socialista o Estado se coloca como o entre produtor, fornecedor e até distribuidor dos bens socialmente necessários; enquanto que o Estado de modelo capitalista procura ser um mediador entre a produção e a distribuição, acreditando que através da mediação alcança maiores e mais eficazes resultados nas suas políticas. Outro aspecto que vale assinalar que no modelo socialista há uma clara restrição aos direitos de caráter individual em detrimento dos coletivos; enquanto o modelo capitalista supervaloriza os direitos individuais, se se dar conta da coletivização de alguns direitos.

Este ponto é importante para a temática das políticas públicas, já que em muitos países as mudanças no aparelho Estatal e, especialmente, na administração pública, foram

sendo introduzidas a partir de textos normativos. Enrique Saravia chama atenção para o fenômeno no estudo das políticas públicas:

A visão jurídica das realidades estatais foi hegemônica durante longo período, que domina a segunda metade do século XIX e estende-se até a Segunda Guerra Mundial. A visão das ciências administrativas ou organizacionais aparece timidamente no começo do século XX e torna-se dominante nos Estados Unidos. Vai-se alastrando pelo mundo a partir dos anos 60; e é a que hoje prevalece (SARAVIA, 2006, p. 21).

O império da lei sobre os fenômenos sociais tem sido uma espécie de fantasma das sociedades. Os casos da América Latina e Angola são sintomáticos, como lembra Saravia (SARAVIA, 2006, p. 23).

A herança da colonização portuguesa deixou, como escreve Saravia, um legado muito forte e presente que, não comedido, pode turvar “o construído” social, fixando o seu acento tônico no “dado”. O direito foi constituído sob o *manto sagrado* da lei que conforma, regula e orienta toda a atividade do Estado, como se não houvesse nada mais para além de direito e Estado. Saraiva vê neste movimento o início de uma visão ofuscada da realidade social, que é muito mais densa, diversa, heterogênea e dinâmica (SARAVIA, 2006, p. 23).

Maria Paula Dallari Bucci, pesquisadora de direito e políticas públicas, procura estabelecer um conceito jurídico de políticas públicas, ao perceber que estas são instrumentos fundamentais para a materialização de direitos, em especial de direitos sociais, como o é o direito à habitação. Bucci reconhece que não é uma tarefa fácil, mas necessária, impondo-se determinar que elementos políticos são objeto da norma jurídica. Nesse sentido, políticas públicas seriam: “programas de ação governamental, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 38)”.

Para a autora, as políticas públicas comportam, no seu conceito, unidades individualizadas da ação administrativa pública. Atuam na eficácia normativa, mas também na eficácia social, submetendo-se a um processo temporal e político que muitas vezes tem início no período de campanhas políticas eleitorais (BUCCI, 2006, p 40-46). Este caminho limita as políticas públicas à estatização e à partidarização, já que nem sempre elas incorporam uma intenção governamental. Na maioria das vezes, são resultados de demandas sociais, e nesse sentido, urge ressaltar sua dimensão não governamental, de modo que não se unilateralize o processo de concepção e decisão, risco presente nos

modelos atuais de gestão, que tendem a ser amenizados com ferramentas público-privadas de partilha e controle do poder.

Bucci tem visão finalística e recorre a ela, na sua pretensão acadêmica de oferecer um conceito possível que sirva à “racionalidade jurídica”, com a qual está familiarizada. Entretanto, as políticas públicas não são fins apenas, elas correspondem a um processo mais amplo e dinâmico. Henrique Saravia vai por um caminho diferente, congregando, no seu conceito, indicadores mais “fluidos”, dinâmicos e concretos, oferecendo o que ele mesmo denomina de “perspectiva operacional” (SARAVIA, 2007, p. 27). É preciso atentar-se para o fato de que a sua perspectiva é inteiramente de um cientista das ciências políticas e administrativas que tenta traçar uma panorâmica mais abrangente dos fenômenos sociais, objetos das políticas públicas. Assim para ele:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (SARAVIA, 2006, p. 28).

Resta saber se as políticas públicas são programas políticos ou obrigações jurídicas. Esta desafiante questão remete para as reflexões jurídicas das políticas públicas. O primeiro estudo que se conhece onde as políticas públicas foram descritas como fonte de direito, em sentido geral, é a obra do cientista norte-americano Ronald Dworkin *Taking the rights seriously*, de 1977, na qual critica o positivismo jurídico, defendendo a tese de que o direito não é criado apenas pela norma jurídica, havendo outras fontes para além da regra, como os princípios e as políticas, da expressão inglesa *policies*, mais voltada para o sinônimo de políticas públicas, já que elas são instrumentos imprescindíveis na busca de soluções para os problemas sociais, impondo a sua existência, regras para a sua formulação; gerando obrigações e benefícios sociais, resultando portanto como fonte de normatividade social.

Mesmo que se encarem as políticas públicas como fonte de direitos e deveres jurídicos, outros problemas se juntam a este, como distingue Bucci, políticas públicas e lei. Ainda que aquelas sempre alberguem atos e fatos normativos, ou seja, determinadas pelo direito através de uma lei ou uma norma, é preciso diferenciar uma da outra. A lei tem caráter geral e abstrato e as políticas públicas destinam-se a fins específicos e determinados

(BUCCI, 2006, p. 22-28). Não se tratando de leis, como aferir, à luz do direito, sua eficácia como instrumento de realização de direitos, especialmente sociais?

Embora tenham a natureza política, as políticas públicas congregam atos e fatos de natureza jurídica, manifestando-se sob a forma de ato normativo e administrativo, geralmente lei ordinária. Neste sentido, imputam deveres, condicionam a atividade da administração do Estado, criam situações subjetivas, aspiram validade jurídica, ao pretender fins sociais, proteção de bens e valores fundamentais à comunidade humana, e são parte de um conjunto de elementos interpretativos, integrativos e de aplicação das normas jurídicas. Todos esses elementos subentendem a necessidade de validade jurídica de tais realidades, aproximando-as cada vez mais ao Direito do que à política, entretanto, na prática e para o cidadão comum, permanece o desafio de desmitificá-las da *programaticidade* das normas prestacionais. Bucci considera que as políticas públicas são para o Direito, um meio prático e concreto de solucionar questões sociais: “Poder-se-ia dizer que as políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados” (BUCCI, 2006, p. 26).

As políticas públicas são igualmente dissecadas por categorias ou espécies de políticas públicas tendo em conta o propósito a que se destinem. A teoria distintiva das políticas públicas entre si foi desenvolvida pelo professor norte-americano da Universidade de Cornell, Theodore Lowi, que se dedicou ao estudo da política e da atividade governamental norte-americana, tendo publicado mais de 20 livros sobre a temática e cerca de 200 artigos até pelos menos 2004. O modelo de Lowi é um clássico no estudo das tipologias de políticas públicas, e os estudos subsequentes partem daí para afirmar novas categorias. Nos seus artigos *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory* e *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, escritos em 1962 e 1972, Lowi esboça a sua teoria sobre a tabela classificativa das políticas públicas, apresentando-as em quatro categorias, partindo da máxima segundo a qual “*policy makes politics*” ou seja, as políticas públicas fazem a política. Celina Souza entende que o cientista americano referia-se ao apoio e à rejeição que cada política pública pode receber, “e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas” (SOUZA, 2006, p. 28) .

A primeira categoria é a das políticas distributivas, governamentais, discriminatórias, com a pretensão de gerar impactos sobre indivíduos ou regiões selecionados ao invés de grupos ou o todo, não tendo em atenção à escassez dos recursos.

Políticas regulatórias são as mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse; políticas redistributivas são aquelas que se destinam a maior número de pessoas e determinam perdas concretas num prazo determinado para certos grupos sociais, e vantagens incertas num futuro próximo para outros. Políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente. (SOUZA, 2006, p. 28).

Também podem ser classificadas segundo a sua finalidade, em políticas sociais, econômicas, culturais ou políticas. As primeiras são voltadas a dar vazão a problemas sociais como saúde, educação, habitação, trabalho etc.; as segundas abrangem problemas econômicos, fiscais, financeiros, investimentos, de produção de bens etc.; as terceiras seriam aquelas ligadas à promoção e preservação de valores humanos, políticos e sociais característicos de uma comunidade; as quartas estariam mais voltadas para medidas que tendem a promover e materializar soluções políticas, como promover a imprensa, a criação de associações civis etc.

No atual contexto político-econômico, em que os Estados são cada vez mais dominados por interesses globais e por projetos de desenvolvimento, é comum se distinguir também políticas governamentais de políticas de Estado. Coincidem estas com políticas constitucionais e têm particular relevância porque se destacam na combinação de interesses econômicos, políticos, sociais e jurídicos, alguns dos quais transcendentais as demandas internas ou interesses locais. Tanto as apresentadas pelo modelo Lowiano como as que se sugerem aqui podem ser exteriorizadas através de comandos permissivos, como através de comandos proibitivos, dependendo da finalidade a que as mesmas se destinem, tendo em atenção os interesses em jogo.

1.2 POLITICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS

Uma abordagem sobre políticas públicas e direitos humanos pressupõe uma análise sobre materialização de direitos e satisfação de necessidades através de instrumentos governamentais. Por esta razão, é uma perspectiva política, dogmática e prática de olhar para a situação. A ação do poder público implica trabalho em grande escala em condições mais satisfatórias que outros poderes poderiam proporcionar. Entretanto, engana-se quem resuma a discussão a este tópico apenas. Aliar políticas públicas aos direitos humanos

suscita uma discussão que parte da própria concepção de direitos humanos e, nesse sentido, ressurgem toda a discussão filosófica sobre os seus fundamentos (universalismo e relativismo; positivismo e jusnaturalismo); volta toda a polémica ideológica (entre esquerda e direita; liberalismo e socialismo); e persistem todos os desafios contemporâneos (direitos humanos materiais e direitos humanos formais; realização e não realização).

Maria das Graças Rua chama a atenção para o facto de que, em algumas circunstâncias, a complexidade das políticas públicas é deliberada, ou seja: “Em certos casos, as políticas formuladas podem ter apenas o objetivo de permitir que os políticos ofereçam ao público satisfações simbólicas, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de implementá-las”. (RUA, 2006, p. 26).

Não se trata apenas de ser perspicaz no estabelecimento de um conteúdo normativo ou na determinação de um instrumento técnico-político. Para a garantia de direitos, essa abordagem só poderá ser um recurso para dar cobro aos desafios sociais se as políticas públicas se constituírem objeto do direito, na medida em que possam ser submetidas ao julgamento dos instrumentos de proteção, garantia e preservação que a lei disponha para o efeito. Bucci considera que determinar o “objeto do conceito de políticas públicas sujeito à análise jurídica é um dos principais desafios” no estudo da temática (BUCCI, 2006, p. 11), dado que há setores da política que não são regulados pelo direito, enquanto disciplina normativa social.

Encarar a lei como o resultado claro e seguro de decisão sobre os interesses comuns lança-nos ao desafiante propósito de traçar o percurso jurídico das políticas públicas, no sentido de fazer coincidir os objetivos do presente estudo e a formação de uma perspectiva interdisciplinar fundamental para efetivação do direito. Na verdade, as políticas públicas são resultado de um processo decisório autoritário e geralmente adotam a forma de lei, entretanto, nem toda a lei é uma política pública, daí que seja necessário identificar as características da lei aceite como política pública. Bucci responde a esta questão dizendo que, para que uma lei seja identificada como uma lei de políticas públicas, já que estas não têm autonomia jurídica por si só, deve comportar *fins, objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos e sistemas* (BUCCI, 2006, p. 12).

Pretender que a lei seja o caminho seguro dos interesses comuns, é cair no positivismo, e também em certo conservadorismo, entretanto é inegável que, para a cultura social contemporânea, a lei tem sido o recurso mais frequente, na perspectiva de “direito legítimo e direito legitimamente constituindo”, como teoriza Habermas, trata o seu modelo

de razão comunicativa (HABERMAS, 2007, Vol. I, p. 237). Mais que direito, efetivação prática de projetos políticos e realização material de comandos normativos deve ser o critério seguro e claro para assegurar interesses coletivos.

Henrique Saravia alerta para o fato de que as políticas públicas resultam de um sistema de decisões, do qual fazem parte ações e restrições, ou seja, decisões negativas e positivas, com o intuito de prevenir ou alterar um ou vários setores da vida social, traçando estratégias, alocando recursos, tendo em vista um fim determinado (SARAVIA, 2006, p. 26). As políticas públicas são também um modo de maximizar resultados, selecionando entre um leque de problemas aqueles que são mais urgentes ou relevantes. Neste sentido, Saravia esclarece: que “a finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. (SARAVIA, 2006, p. 36).

As políticas públicas não servem apenas para realizar direitos. No entanto, esta é a perspectiva que se seguirá, posto que é disto de que se ocupa a pesquisa. Os direitos humanos estão nessa categoria de prioridades urgentes e relevantes, pois condicionam a vida humana e a sobrevivência da comunidade política, especialmente os direitos sociais, conhecidos como direitos-meio (BUCCI, 2006, p. 3), direitos graduais (CANOTILHO, 2010, p. 13) ou direitos de natureza especial (NOVAIS, 2010, p. 41). A natureza jurídica destes será tratada em ponto específico, mais adiante. Porém cabe dizer que a necessidade e urgência de efetivação de tais direitos constituem, a nosso ver, o desafio do milênio, fato é que, nas sociedades contemporâneas – cada dia mais dominadas pela técnica, tecnologia, capital e discrepâncias as crises sociais e humanas, são realidades permanentes e chocantes.

Para o Direito, o desafio está em determinar o objeto jurídico das políticas públicas e fazer incidir sobre elas análise jurídica. Fala-se então do controle das políticas públicas, que pode ser inserido na doutrina que estuda o controle, as garantias e a fiscalização das atividades das instituições públicas, como forma de conformação e limite dos poderes públicos aos parâmetros legais e institucionais, criados para manter o normal funcionamento das estruturas do Estado. Entretanto, para melhor direcionamento neste trabalho, o controle que interessa incide ou deve incidir de modo particular sobre os atos e as atividades dos órgãos legislativo e executivo do aparelho de Estado, enquanto sujeitos e principais responsáveis na formulação de políticas públicas.

Constitucionalistas e administrativistas tendem a situar essa análise nos controles de constitucionalidade, legalidade e discricionariedade, aos quais se pode acrescentar também o controle de convencionalidade, por se tratar de uma abordagem sobre direitos humanos, num contexto de reconhecimento dos documentos internacionais, como parte complementar de tais direitos no plano interno. Por se tratar de política e direito, também é fundamental o controle social, efetuado por indivíduos e organizações não governamentais. Este tem caráter cívico e respeita o exercício da cidadania, respondendo ao princípio da responsabilidade social, procurando salvaguardar e garantir a conformidade das políticas públicas às leis, princípios e interesses acordados no seu processo de formulação.

Canotilho entende que o controle de constitucionalidade se expressa pela defesa do Estado em sentido geral, e define-o como: “um complexo de institutos, garantias, e medidas destinadas a proteger e defender, interna e externamente a existência jurídica e fática do Estado” (CANOTILHO, 2003, p. 887). O constitucionalista português engloba na categoria Estado todos os seus elementos constitutivos, distinguindo-os no plano material onde estariam o território, o poder político e a população; e, no plano imaterial, onde se encontram as normas, regras, princípios e valores sobre os quais se edifica o Estado. Assim sendo, instituir organismos e mecanismo de defesa do Estado significa instituir poderes de fiscalização das estruturas materiais, e das estruturas imateriais. O controle visa garantir a manutenção e o normal funcionamento das estruturas do Estado. Ele está vinculado ao estabelecimento de regras negativas, que têm a pretensão de limitar poderes para evitar excessos ou desvios, como ao de regras positivas ao imputar regras de ação tendentes a reforçar as garantias existentes. Esse controle pode ser exercido tanto pela via judicial, como pela via política, ou seja, pelos tribunais (Constitucional e ordinários), pelo parlamento (CANOTILHO, 2002, p. 897) e pela sociedade (num plano mais informal e indireto), sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos atos normativos de todas as instituições políticas do Estado.

O controle de legalidade é mais incisivo. Recai diretamente sobre a atividade e os atos da administração pública, ou seja, do Governo. O controle pode ser feito pelos tribunais e por órgãos administrativos, na forma de autocontrole. Seguindo de perto o especialista português em Direito Administrativo, Freitas do Amaral, se tal controle destina-se a determinar o cumprimento ou a violação da lei pela administração pública ao longo da sua atividade ou na prática dos seus atos, será controle de legalidade; se visa avaliar a justiça, conveniência, oportunidade e o bem dos atos e das atividades

administrativas, será controle de mérito; será um controle judicial se for feito pelos tribunais; ou controle administrativo, se for realizado por órgãos da própria administração pública (AMARAL, 2001, p. 98-100).

Esta distinção é importante e tem consequências práticas, pois, no que concerne às políticas públicas, poderão ser submetidas ao controle de legalidade ou de mérito, judicial ou administrativo. No entanto, os tribunais só poderão conhecer e julgar questões controversas sobre a legalidade daquelas e não sobre o seu mérito. Sendo as políticas públicas dominadas, em parte significativa, por processos de disputa política, em sentido lato, a avaliação judiciária restringe-se aos seus parâmetros e aspectos legais, tornando cada vez mais fraco, menos intenso e desafiante o papel judicial no controle daquelas. Porém, a criação dos tribunais especializados representa um traço importante do direito moderno, cada vez mais preponderante nas sociedades contemporâneas. E, nessa afirmação, a discussão do controle judicial das políticas públicas é dos mais desafiantes na teoria e aplicação do Direito, sendo preciso estabelecer os limites e os fundamentos do poder judicial como recurso de controle das políticas públicas.

Como se viu até o momento, as políticas públicas são processo, atividade, norma e ato. Por esta razão, podem resultar em fatos e consequências, em parte, jurídicas. Sobre estes recairão juízos e decisões que o direito impõe. É nesta lógica que se pode perceber a atuação dos tribunais no âmbito das políticas públicas. No que concerne à ação dos tribunais, o desafio de analisar as políticas públicas está mais no plano do direito processual que no direito objetivo (BUCCI, 2006, p. 32). Os tribunais são órgãos aos quais se atribui administração da justiça em nome da comunidade, neste sentido, é da sua natureza proteger e garantir direitos, e resolver conflitos sociais. Na maior parte das sociedades contemporâneas, a natureza destes conflitos é privada, ou seja, se dá entre indivíduos com a mesma posição jurídica numa relação mais ou menos paritária.

Será viável quando uma se dá numa relação público-privada, em que, no exercício de atividades públicas, imbuído do seu *ius imperi*, o Governo lese ou seja acusado de violar direitos humanos? Uma parte da doutrina posiciona-se no sentido afirmativo (DIAS, 2007, p. 131-141). Bucci considera que é legítima a intenção judicial de chamar para si a responsabilidade de julgar a atividade administrativa, a partir das políticas públicas, no entanto, alerta para o fato que sobre esses julgamentos, as decisões restringirem-se aos aspectos normativos, deixando de lado, a discricionariedade, não julgando a oportunidade, necessidade ou o mérito da decisão administrativa, na “medida em que o juiz não está

vinculado à lógica da disponibilidade dos meios” apenas a administração pública (BUCCI, 2006, p. 33).

As ações judiciais são geralmente propostas por particulares e entre eles, tornando-se necessária a superação da cultura privatista, individualista e patrimonialista do Direito em favorecimento da defesa de interesses de grupos, e de direitos coletivos (BUCCI, 2006, p. 32). É preciso uma reforma no Direito e na lógica funcional dos operadores do direito e servidores da justiça, dentro de mecanismos e conhecimentos capazes de dar aos tribunais e outros órgãos executivos da justiça, como Ministério Público, meios e oportunidades para a mudança necessária, já que parte da eficácia dos direitos sociais depende de os órgãos jurisdicionais perceberem e adequarem a sua dinâmica à relevância e urgência social que os mesmos demandam.

O controle de convencionalidade é uma linguagem e uma ferramenta nova tanto na doutrina jurídica como no judiciário, e tenta construir um modelo de análise jurisdicional tendo em conta a conformação do direito interno ao direito internacional dos direitos humanos. As convenções internacionais, nas quais assenta o compromisso político e ético dos Estados, são apresentadas como objeto de julgamento dos tribunais quanto à conformidade ou não das normas internas às normas aí instituídas. Põe em causa a soberania normativa do direito interno, colocando em cheque tanto a autonomia dos Estados, como do seu direito interno, o constitucional em especial, enquanto norma suprema e primeira da hierarquia normativa, desenhada por Kelsen. Compete aos tribunais o exercício de tal controle, estando submetidos a ele atos normativos do Governo, Presidente e Parlamento. É uma solução problemática que vem suscitando interesse particular em estudiosos da América Latina (MAZZUOLI, 2009).

O controle social é exercido pela sociedade civil organizada. O seu fundamento pode ser encontrado dos teóricos liberais, como Locke e Mill, em que a liberdade é entendida como instrumento para a limitação dos poderes instituídos, a tirania do maior número, como lhe chamou Mill (1991, p. 45-51), ou tirania da maioria, como lhe denominou em primeiro lugar Alexis de Tocqueville. Hoje, os indivíduos politicamente orientados e os grupos politicamente organizados, atuam tendo como base interesses diretos ou solidários, em respeito ao bem-estar coletivo, dignidade da pessoa humana e responsabilidade civil. Portanto, o controle social encontra a sua autonomia no que Jürgen Habermas denomina por esfera pública. O controle social é, desde as evoluções políticas modernas, um modelo que se afirma como crucial e alternativo no seio da sociedade civil,

enquanto comunidade cívica, não representando controle de legalidade, mas de moralidade dos agentes do Estado e das atividades públicas.

A sociedade civil tratada aqui não é a mesma conceituada por Locke, Marx ou Gramsci. Sociedade Civil, neste contexto, situa-se na tradição contemporânea de identificar um grupo de cidadãos que, no gozo dos seus direitos, uso da sua liberdade, razão, valores e crenças, se organiza para defesa dos seus interesses ou de interesses política e socialmente invisíveis e negligenciados, sem pretender com essa luta o alcance do poder público. Nessa configuração, a sociedade civil congrega cidadãos que, constatando a existência de carências, de injustiças, de imoralidades ou de ilegalidades, decidem confrontar e cooperar com o poder público no sentido de reivindicar mudanças.

Assim, a sociedade civil corresponde a cidadãos ou grupos de cidadãos, autônomos organizativa e funcionalmente do poder público. A sua atividade assenta no princípio da liberdade democrática, como substrato legal, e no princípio da justiça social e dignidade humana, como substrato material das suas causas. Entretanto, mais do que interesses gerais, hoje predominam interesses de grupos, alguns mais extensos (ex. pobres) ou menores (ex. médicos), em alguns momentos especializados (ex. ordem de médicos, engenheiros, advogados etc.) ou mais indeterminados (ex. desmobilizados de guerra, pensionistas, empregadas domésticas, pobres etc.). O que os transforma em interesses de grupo é o fato de a maioria passar ou ter passado por situação semelhante. Há, por conseguinte, um vínculo material e direto, e outro, solidário e indireto, entre os membros da sociedade civil, procurando não só garantir a satisfação efetiva de interesses, como prevenir ou evitar que situações lesivas ou abusivas se verifiquem ou repitam.

Já que a abordagem tem igualmente dimensão propositiva, Nelson Coutinho refere-se à democracia como sendo a “socialização da política para exprimir exatamente à crescente participação das massas na vida política” (COUTINHO, 1994, p. 77) no sentido de que o poder deve ser distribuído não só a grupos, mas sobretudo aos cidadãos, tornando seres politizados e, como tal, partícipes na ação e na intenção de tornar possível o bem comum. Neste sentido, a cidadania ganha vida como forma de socialização política, meio de distribuição efetiva do poder, permitindo e garantindo o gozo de privilégios legais e econômicos por todos.

O exposto supõe não só um pluralismo de organismos coletivos, identificados como sociedade civil ou *comunidade ética*, como o chama o sociólogo angolano Nelson Pestana Bonavena (BONAVENA, 2002, p. 24), mas também o pluralismo de indivíduos, no qual o

poder político é devolvido às pessoas singulares (COUTINHO, 1994, p. 77), ampliando, potencializando e diversificando mais ainda produção do ser político. Este contexto só é possível num sistema democrático, não apenas representativo, mas acima de tudo direto.

1.3 AÇÕES AFIRMATIVAS: CRITÉRIO NECESSÁRIO?

O Direito traz implícitos princípios da igualdade, generalidade e abstração como bases fundamentais na sua criação e sistematização. Revisando os conceitos introdutórios da teoria geral facilmente percebe-se que tais princípios são essenciais à noção de direito, de modo particular, de norma jurídica, como expressão material e concreta do direito positivo. Apresentam-se como essenciais, nas vestes de princípios constitucionais, convencionais ou do próprio sistema jurídico.

Semanticamente, discriminar significa distinguir, separar, segregar, selecionar, ou escolher. O ponto central desta abordagem é poder articular uma discussão que responda ao tratamento diferenciado de pessoas, pelo direito contemporâneo, como traço fundamental para a instrumentalização do direito na satisfação de necessidades humanas. Aliás, como não discriminar se a estrutura social é completamente distinta e estratificada em pobres e ricos, governantes e governados, chefes e subalternos?

As diferenças entre os níveis sociais equivalem a diferenças no padrão de vida, porque não há padrão comum pelo qual as classes sociais possam ser medida. Um segundo entendimento é que a classe social resulta da “combinação de uma variedade de fatores relacionados com as instituições da propriedade, educação e a estrutura da economia nacional. (MARSHALL, 1967, p. 77). O entendimento de classe social de Marshall é negativo, na medida em que concebe a desigualdade social como fator desestruturante da cidadania. Neste trabalho, será tomado o sentido positivo desigualdade que diferencia os sujeitos de direito pelo que são enquanto sujeitos culturais, em detrimento dos sujeitos econômicos, que seria a dimensão negativa da desigualdade.

A igualdade como princípio jurídico corresponde à ideia do gozo por igual das oportunidades, e fruição dos bens que a sociedade proporcione aos seus membros, ficando implícita a proibição de alguns no gozo de mais oportunidades ou no acesso a bens. Esta base ideológica e filosófica de direito tem sido a alavanca das sociedades contemporâneas e uma das principais fontes de conflito social. Por isso, não se pode elaborar um antídoto

jurídico para os problemas sociais, sem se ter em conta as estruturas diferenciadas da sociedade.

Flávia Piovesan, professora universitária brasileira e investigadora de direitos humanos, entende que a ação afirmativa é um critério necessário não só para a atribuição de direitos, como para o reconhecimento de (novos) sujeitos jurídicos. No seu parecer ao Supremo Tribunal de Justiça do Brasil sobre “A compatibilidade das cotas raciais com a ordem internacional e com a ordem constitucional brasileira” defende ações afirmativas e justifica:

é insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. (...) Isto significa que a diferença não mais seria utilizada para a aniquilação de direitos, mas, ao revés, para a promoção de direitos. (PIOVESAN, p. 2).

Assim a ação afirmativa seria um critério legal, social e econômico para o alcance da justiça material, especialmente nas suas dimensões social e econômica, destacando o que Piovesan chama de direito à redistribuição, visto como um instrumento jurídico-econômico para solução de dramas sociais. Um esforço político e institucional que almeja mudanças e melhorias nas condições humanas, e na satisfação de necessidades pessoais. Assim:

O direito à redistribuição requer medidas de enfrentamento da injustiça econômica, da marginalização e da desigualdade econômica, por meio da transformação nas estruturas sócio-econômicas e da adoção de uma política de redistribuição. (PIOVESAN, p. 3).

Desigualdade social é distinta de diferença cultural. E esta conclusão coincide com o estudo de três sociólogos portugueses que pesquisando filhos de migrantes africanos em Lisboa, tentaram perceber como a diferença cultural e a desigualdade social entre si, afetavam o aproveitamento escolar dos mesmos. Sem entrar em detalhes no resultado dessa pesquisa, ao acentuar que as diferenças culturais como se vinha fazendo em Portugal, no estudo das realidades multiculturais dos novos públicos escolares, encobria-se a influência do *status* social (renda, valores culturais, educação familiar e instrução acadêmica dos pais). O estudo concluiu que os jovens africanos não eram culturalmente tão diferentes, mas que a condição social das suas famílias influenciava o aproveitamento escolar, sendo que aqueles de famílias mais pobres e menos instruídas tinham taxas de aproveitamento mais baixas, chegando mesmo à desistência; e os de famílias médias ou de escolaridade

média alta, tinham resultados escolares mais promissores (MACHADO *et ali*, 2005, p. 296).

O item revelador dessa pesquisa é o fato evidente de que também na linguagem jurídica é preciso acautelar fatores materiais desiguais de renda, assim como fatores imateriais desiguais, como educação, escolaridade, instrução etc., elementos importantes no que respeita a acessibilidade e manuseio de informação e instrumentos para a variação do status. A tentativa de determinar o conjunto de bens materiais que cobrem necessidades e carências de indivíduos socialmente organizados, ajuda a perceber o sistema através do qual essa riqueza é gerada, quem participa da sua criação, bem como quem se aproveita dos seus benefícios, deixando para trás um rastro de incertezas e inseguranças que assombram desde séculos o evoluir social.

Enquanto valor social, a riqueza resulta das interações econômicas e humanas da sociedade, sob a forma de produção, propriedade, renda etc., sendo por isso fruto do trabalho, de atividade financeira, comercial, propriedade ou legado familiar⁸. A geração de riqueza e permanência da pobreza estão também associadas a justificações ou fundamentos construídos na base do ostracismo, preconceito racial, social e econômico, cada vez mais marginalizando os pobres e desprovidos da sociedade .

O direito é instrumento de regulação social e meio de manutenção da ordem social, mas especialmente na abordagem dos direitos humanos, representa também instrumento transformador e revelador de novas demandas. Nessa perspectiva, não somente com ele, mas, principalmente através dele é possível iniciar-se uma abordagem que não se feche na letra da lei e em significados obsoletos pela dinâmica, diversidade humana e progressão social, permitindo renovar-se a si mesmo e ao mundo que regule através de novas soluções normativas.

Nesse contexto, a discriminação positiva pressupõe prestações normativas especiais, e prestações materiais direcionadas pela instituição de normas diferenciadas das gerais, para a regulação de grupos especialmente selecionados. A especificidade de tais grupos decorre do fato de se encontrarem em situações de carência, necessidade, vulnerabilidade ou marginalidade, que condiciona a sua sobrevivência humana. Tais grupos encontram-se num tal estado de necessidade que, por si mesmos, não são capazes de encontrar as soluções necessárias. Aliado a isto, está o princípio da dignidade humana, o

⁸ Tempos houve em que a criação da riqueza material foi vinculada à ideia de genialidade e mérito individual. Assim atestam “Sobre a Liberdade” de Stuart Mill, e as Teorias de Thomas Malthus sobre pobreza.

qual deve ser indicado como o que melhor serve para justificar a ação do direito desigual, nas sociedades desiguais atuais.

Ao que consta, o princípio da dignidade da pessoa humana teria sido inicialmente formulado pelo filósofo alemão Immanuel Kant na sua obra “Fundamentação da Metafísica dos costumes”. Kant discute princípios morais de valor obrigatório e universal, obrigatoriedade que resulta da boa vontade humana, válida em si mesma, propondo que o ideal do comportamento humano seja cumprir preceitos normativos por vontade própria e não por inclinação. O autor apresenta a sua teoria dos costumes, combinando ética e lógica, partes integrantes da filosofia, na tentativa de explicar a pureza dos fenômenos humanos e do conhecimento, como parte de uma filosofia moral que tenta determinar as leis da natureza como objeto da experiência, obedecendo às dimensões do *ser* e do *dever ser* (KANT, 1785, p. 14).

II. EM BUSCA DO CENÁRIO IDEAL: OS DIREITOS SOCIAIS E AS SUAS IMPLICAÇÕES POLÍTICO-JURÍDICAS

Os direitos humanos sociais são eles mesmos resultado da grande questão social, e, na perspectiva jurídica, desdobrada em outras duas: 1) a questão política do Estado socialista e, mais tarde, do Estado de Bem-Estar Social; 2) a questão jurídica do constitucionalismo social. Estas duas compõem a estrutura principal das várias discussões jurídicas sobre a temática. Entretanto, o percurso histórico-político que a abordagem exige será de certa forma reavaliado a partir de dados atuais que vêm influenciando, condicionando e reconfigurando os paradigmas iniciais.

A intervenção Estatal social é motivada (desde as lutas socialistas) pela “desigualdade na aquisição e gozo de poder econômico e a desigualdade de situações sociais”, assim as revoluções, reformas políticas e jurídicas que se seguiram perseguiram “distribuição mais justa da riqueza produzida socialmente e uma proteção mais eficaz contra os perigos gerados pela própria sociedade” (HABBERMAS, Vol. II, p. 138, 139).

Evidentemente que não menos importante é a questão econômica, explicitamente relacionada com toda abordagem. Mas, para que não se alongar no estudo do objeto da pesquisa, esta será integrada na análise histórica, que se fará sobre a mesma, procurando esclarecer como garantir o direito à habitação, no atual contexto político-dogmático onde a propriedade se expande cada vez mais como direito oneroso, individual e privado. O mesmo é dizer, como fundamentar o caráter social da propriedade? Ou, como questiona Miguel Nogueira Brito, a propriedade deve ser fundamentada e dogmaticamente consagrada à luz do seu uso ou da manifestação da liberdade individual de sua aquisição? (BRITO, 2007, p. 26).

2.1. DO DIREITO INDIVIDUAL DE PROPRIEDADE AO DIREITO SOCIAL À HABITAÇÃO

O direito de propriedade é certamente um dos primeiros e mais antigos. A sua concepção e conceito não são uniformes ou lineares no tempo. Para entendermos o que hoje se considera como direito humano de primeira geração é fundamental ater-se, ainda que de forma não tão profunda, às reflexões suscitadas pela filosofia política e jurídica sobre o seu conteúdo. Miguel Nogueira Brito entende que o estudo da propriedade deve ser repartido em dois momentos históricos: o pré-moderno e o pós-moderno. No primeiro momento, a propriedade está mais associada à ideia de comunidade, e, no segundo período, à ideia de individualismo (BRITO, 2007, p. 15). O critério sugere que se associem as ideias dos períodos clássico e medieval, e que a modernidade seja estudada a partir dos tratados de Locke, de 1680.

O conceito inicial de propriedade era muito mais amplo e menos fragmentado do que hoje. Assim, propriedade correspondia não só ao espaço para habitar (casa), como também à terra para o cultivo, e outros bens a ela conexos. A propriedade constituía patrimônio familiar e era transferida por via sucessória (ARISTOTELES, p. 60-61). Em Aristóteles, a propriedade tem dimensão privada de natureza familiar (correspondente à casa), e outra dimensão política e coletiva ligada à cidade, enquanto espaço de realização política da comunidade. Por esta razão, a propriedade era entendida como necessária ao exercício das funções do dono da casa e dos membros da cidade.

Na Idade Média, São Tomás de Aquino e Guilherme de Ockham destacam-se por sistematizarem direito e política, com implicações diretas das discussões sobre propriedade. O predomínio do direito canônico e a sua construção filosófica foi imprescindível para os ritos iniciais de um sistema individualista de direito assim como do caráter subjetivo de propriedade, na Europa moderna. O absolutismo político da época e o império religioso de então estabeleceram as condições necessárias para o fomento de um direito natural de natureza divina onde a discussão sobre a propriedade vagueava entre o testemunho da pobreza de Cristo pelos clérigos e o poder humano sobre as coisas colocadas a sua disposição por um poder atemporal.

A comunidade de bens é uma formulação que tem os seus fundamentos em princípios metafísicos e divinos, estes últimos, de particular interesse para o período

medieval. Assim, comunidade de bens tinha o seu fundamentos na crença religiosa da vivência fiel no testemunho do discipulado das primeiras comunidades cristãs⁹.

Este momento da filosofia religiosa medieval ajuda a distinguir o poder de apropriação das coisas do domínio exclusivo, assim como o de jurisdição e poder de estabelecer jurisdição, tentando identificar a origem humana da propriedade e do poder político. O acadêmico português Miguel Nogueira Brito entende que já ali se percebe a introdução do “micróbio individualista” no pensamento ocidental¹⁰ (BRITO, 2007, p. 105, 112).

Enquanto Ockham ignora o “Estado de inocência¹¹”, este é o contexto principal da análise de São Tomás de Aquino, que procura explicar: “as condições” sobre as quais é possível falar de um domínio do homem sobre o próprio homem, daí o “*dominus*” (dono) e o servo (relação de servidão/escravatura); assim como o domínio político de alguns sobre todos, ou seja, o “poder de governar e dirigir homens livres”, (BRITO, 2007, p. 124), antes da introdução do pecado.

O italiano Paolo Grossi, especialista em história de direito medieval, considera que o pensamento franciscano constituiu uma verdadeira ruptura no pensamento da Idade Média sobre a propriedade, que era essencialmente fundiária. Mas é a reivindicação laical pelo fim do domínio absoluto da igreja, através da tentativa da instauração de controle direto e pessoal do espiritual; a oposição entre clero e Estado, que fará emergir a moderna e nova forma secular de Estado, Direito e sociedade e, por conseguinte, um novo modelo de propriedade.

⁹ Descritas no livro dos Atos dos Apóstolos 2: 44-45: 44. Os crentes viviam unidos e punham em comum tudo o que possuíam. 45. Vendiam as suas propriedades assim como outros bens e dividiam o dinheiro entre todos, de acordo com as necessidades de cada um (Novo Testamento, 2004, p. 299).

¹⁰ O monge franciscano Guilherme de Ockham, na obra *Opus nonaginta dierum*, discute um dos mais relevantes problemas do seu tempo: o ideal religioso da pobreza evangélica, procurando justificar a propriedade e o poder político no Estado “não-inocente”, já corrompido pelo pecado. Ockham fundamentou os seus escritos no que determinavam n’altura os princípios da sua ordem religiosa. Para os franciscanos a pobreza consistia em abster-se da propriedade individual e da propriedade comum, prevalecendo a compreensão de que tudo o que a comunidade usava era propriedade ou de algum doador ou da própria igreja. A partir daqui, o monge franciscano elaborou não só um conjunto de princípios filosóficos e religiosos, como definições jurídicas sobre a controvérsia entre pobreza e propriedade, nomeadamente: uso de fato; uso de direito; direito de possuir ou poder de usar uma coisa, coisas consumíveis, domínio e propriedade. Nesse sentido, Ockham institui a ideia de direito como um poder lícito. Apesar de todas as discussões e tensões entre pobreza, uso de coisas e propriedade que se vem travando na doutrina, Ockham centraliza o desenvolvimento do direito canônico (e mais tarde a influência deste no direito civil) cfr. BRITO, 2007, p. 94-103.

¹¹ Estado de Inocência é uma expressão utilizada por São Tomás de Aquino querendo traduzir o momento da criação do mundo por Deus em que o homem não havia sido corrompido pelo pecado.

Entretanto, o que importa perceber é a transição desses conceitos para a filosofia moderna europeia, e como determinou (através da colonização e mais tarde pela hegemonia) o direito de propriedade, de modo particular, e os direitos humanos, de modo geral. Ajuda igualmente a entender que esses momentos próprios e importantes da história europeia são fundamentais no contexto em que se deram e devem ser assumidos com cuidado em contextos distintos, como o é o africano.

A presença de Locke no estudo da propriedade ajuda a entender o pensamento europeu, sendo ele considerado “um dos principais fundadores do individualismo moderno” (BRITO, 2007, p. 20). Para este, a propriedade é parte integrante da liberdade individual, que funciona como mecanismo de proteção contra poderes absolutistas. Locke prepara a sua teoria individualista tentando, em primeiro lugar, separar a propriedade comum da propriedade individual. Estas estariam distinguidas pelo fato de que a segunda seria criação humana através do trabalho, e a primeira consequência da natureza, vista como “a mãe comum de todos” (LOCKE, 2006, p. 252). A propriedade devia ser entendida em dois momentos distintos, no estado de natureza, onde era comum e subordinada ao direito natural, e na Sociedade Civil, onde ela é individual e sujeita às leis criadas pelo legislativo, como fruto do acordo estabelecido para preservar a propriedade (de cada um) e garantir a paz (evitar conflitos).

A propriedade em Locke corresponde aos frutos do trabalho individual sobre qualquer coisa retirada do seu estado natural, uma vez que “o trabalho do corpo e as obras das suas mãos” são propriedade do homem, dono da sua própria pessoa. Assim:

Sempre que ele retira seja o que for do estado em que a natureza o colocou, e aí o deixou, misturou o seu trabalho com esse objeto, e acrescentou-lhe algo que lhe é próprio, converteu-o em propriedade sua (LOCKE, 2006, p. 251).

Desta forma, o objeto da propriedade privada torna-se igualmente objeto do direito privado. A propriedade teria como objeto principal a terra e tudo que nela contém, sendo medida pela extensão possível de ser cultivada, melhorada pelo trabalho humano, e cujos produtos seriam utilizados por completo, evitando a deterioração e o desperdício (LOCKE, 2006, p. 254-255). Entretanto, é necessário compreender que Locke distingue entre a propriedade da terra e a propriedade dos frutos da terra. Sobre esta última, percebe que há um poder de uso das “coisas da terra”, equivalente a um direito não absoluto no sentido em que não era permitido que fossem acumuladas além do necessário para a sobrevivência

humana, sendo que o excesso deveria ser entendido como “pertença de outros” (LOCKE, 2006, p. 254).

Não passa despercebido o fato de que ao, se debruçar sobre a propriedade, Locke não esquiva a questão das “terras comuns”, entendidas como resultado de uma convenção ou lei que não podem ser violadas. Entretanto, não é esta a sua preferência, como ressalta mais adiante, “apesar de serem terras comuns para um grupo de homens, não o são para todo gênero humano”. No seu tratado, a propriedade privada é vista como uma necessidade que decorre da própria condição humana que “requer trabalho e matéria com que trabalhar”, sendo intrínseca ao homem Europeu, e parte integrante da sua cultura e visão de mundo. Esta fórmula legitima as invasões e descobertas que se seguiram na América, África e Ásia, já que nesses territórios, devido à ausência do dinheiro, existência de vastos territórios inabitados e matéria prima, fazia-se deles destino comum de todos os homens. Mas ali onde se reconhecia haver um governo, “as leis regulam o direito de propriedade e a posse da terra era determinada pelas constituições privadas”. Assim, a propriedade é uma consequência do direito natural de preservação, inato a todos os homens, e se constitui sem qualquer consentimento expresso dos outros, sendo que a sociedade civil lockeana é formada tendo como uma das suas finalidades a salvaguarda da propriedade, através de leis de proteção e de punição (LOCKE, 2006, p. 250- 288, 305).

Nesse período, as sociedades inglesa e francesa são invadidas, no campo político, por movimentos republicanos contra o absolutismo monárquico e, no campo da economia, pelas ideias mercantilistas assentes na acumulação de metais preciosos. Esses fenômenos que medeiam a transição da sociedade medieval para a sociedade moderna, são determinantes para a compreensão da concepção de direito e de Estado que se seguiu à revolução francesa de 1789.

O *Bill of Rights*, de 1689, é a expressão formal inicial de um movimento revolucionário na Inglaterra e, mais tarde, na França. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, de certa forma, é um marco para uma nova ordem e visão, do seu tempo. Este documento reforça as ideias iluministas e notabiliza-se como uma referência para as lutas políticas em outros países europeus. Nele, a propriedade é reafirmada como um direito inato e absoluto do homem, e por isto, um limite aos poderes de intervenção do Estado. Elaborando conceitos como livre iniciativa, liberdade individual e abstenção *erga omnes*, fixando não só o domínio sobre os objetos de apropriação, como regulando o uso, a fruição e disposição de tais objetos.

O artigo da Declaração Francesa mais expressivo neste sentido é o 2.º que estabelece o seguinte:

A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

Ao responder às questões de Bruno Bauer em *A questão Judaica*, Karl Marx debruça-se sobre essa categoria de direitos naturais, de modo particular, sobre a igualdade, propriedade e segurança. A análise de Karl Marx sobre as mesmas refere-se a sua proclamação na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, saída da revolução francesa de 1789. Para Marx, direitos humanos são os direitos do membro da sociedade burguesa, enquanto classe que se distingue, isto é, do homem egoísta, do homem separado da comunidade. Eles são diferentes dos direitos do cidadão, ou seja, do membro da comunidade política. Ao se estabelecer tal diferença, um direito humano entra em conflito na vida política assim que entra em contradição com o seu fim, que é garantir direitos. Os direitos humanos são concedidos como meios e fins em si mesmos, e, num tal sistema estatal, entram em rota de colisão muito facilmente. Marx encarou esta situação como sendo um enigma, cuja solução deve ser encontrada na dissolução do antigo sistema. O que Marx propõe é uma mudança radical, na cultura e na *práxis* política, que chamou de “emancipação humana”, para explicar que o homem precisa sair das abstrações e tornar-se no homem que organiza o seu trabalho, as suas relações e a sua força como força social, indistintamente (MARX, 2010, p. 45-48).

O ideal marxista não é uma negação dos direitos humanos oferecidos pela Revolução Francesa, até porque, como defende Istvan Meszárós, Marx não é contra os direitos humanos, e sim contra a sua abstração e excessivo formalismo, e contra a colocação dos mesmos, por um modelo de organização social assente num sistema que, ao mesmo tempo que os proclama, protege a propriedade privada e prega a acumulação do capital, onde interesses privados ou de grupos são privilegiados em detrimento de todos.

Com a crítica marxista, iniciam-se as discussões modernas e contemporâneas, sobre os limites e a legitimidade da propriedade individual. Nesse sentido, o século XX, de modo particular, é marcado pelo reacender de movimentos e revolta e contestação em países até então fixados à margem dos grandes acontecimentos da modernidade. Desta

feita, as movimentações na América Latina e na África¹², ligadas a transformações políticas importantes, foram juridicamente consequentes de uma concepção de propriedade de tipo comum e social.

Entretanto, o direito de propriedade como direito humano emerge de uma concepção individualista e liberal. Sendo cada vez mais frequente ligá-lo à primeira geração de direitos, uma divisão teórica cuja relevância se restringe meramente ao plano histórico, não oferecendo consistência material ou coerência política para uma análise funcional dos direitos humanos, que só podem ser realizados como um todo harmonioso, sem dissecações ou etapas distintivas.

O direito humano à habitação é apenas uma faceta do direito de propriedade enquanto direito à terra. A partir deste é possível distinguir a propriedade em dois momentos: o direito à propriedade rural e o direito à propriedade urbana. Esta separação é influenciada pelo crescimento populacional, pelo desenvolvimento das cidades, pela concentração de pessoas nos espaços urbanos, pela oferta de bens e serviços diferentes ou não existentes na zona rural, para além do fato de que cultural e economicamente, o sentido de propriedade rural distinguir-se do de propriedade urbana¹³. Desta feita, a propriedade passa a corresponder ora à terra do campo (útil para a produção e, por isto, com forte dimensão econômica), ora à terra urbana, destinada principalmente à habitação (e outras vezes ao comércio), conceito fundamental para a fixação do domicílio dos sujeitos jurídicos.

Centrando a atenção na segunda dimensão, importa afirmar que enquanto direito humano fundamental, o direito à habitação tem a natureza de um direito social. Ele assume particular relevância ao longo da revolução industrial inglesa, no século XIX, que atraiu a massa trabalhadora para os centros urbanos de Londres, em busca de trabalho e melhores condições de vida. Devido ao déficit habitacional, grande parte dos trabalhadores ingleses ficou sujeita a abrigos precários. E no segundo momento, após a Segunda Guerra Mundial, onde a destruição da Europa e os deslocamentos forçados obrigaram a que reformas políticas, econômicas e sociais fossem feitas, para acudir os problemas existentes.

¹² Referimo-nos às reformas agrárias iniciadas pelo México e às revoltas políticas iniciadas por colônias africanas, já nas décadas de 1920-70. Estas últimas, muito mais políticas que jurídicas, mas substancialmente marcadas por interesses de justiça social, ainda que, na prática, em muitas das ex-colônias, os caminhos tenham sido diferentes do preconizado e idealizado.

¹³ Essa posição é justificada pelo fato de, na zona rural, a propriedade poder ser considerada multifuncional, ou seja, ser destinada à produção, ao abrigo e à vida cultural da comunidade rural. A exemplo, as comunidades indígenas e quilombolas, no Brasil, e as comunidades tradicionais, em Angola, para as quais a terra corresponde a um território, no qual se realiza toda a sua dimensão humana.

A urbanização moderna, estritamente ligada à industrialização nos centros urbanos, traz consigo revelações sobre a explosão demográfica nas cidades, e sua incapacidade estrutural e conjuntural em acolher todos quantos nelas conviviam. E, desde então, da questão social é possível retirar-se a questão urbana como um conjunto de problemas voltados à habitação urbana, destinada não só a grupos economicamente desfavorecidos, como socialmente marginalizados.

O direito à habitação, como direito humano, aparece pela primeira vez, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no artigo 25.º:

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Para além de constar na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o direito à habitação é referido ainda no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no número 1 do artigo 11.º:

Os Estados-parte no presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para a sua família, inclusive à alimentação, vestuário e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua das suas condições de vida (...).

Quando ainda pairava confusa a distinção em categorias de direitos entre políticos, civis ou sociais, no século XX, já a ideia de um “mínimo” necessário à vida digna dinamizava discussões sociológicas, no século XIX. Desta feita, a educação e assistência social (NOVAIS, 2010, p. 20) eram vistas não já como direitos sociais, mas como condições fundamentais para o exercício da liberdade individual e forma de garantia funcional da sociedade capitalizada, já que pretendiam “diminuir o ônus da pobreza (na Inglaterra) sem alterar o padrão de desigualdade, do qual a pobreza era, consequência mais desagradável” (MARSHALL, 1967, p. 88).

Entretanto, sobre a universalização do direito à habitação, importa levantar algumas discussões, não só sob o ponto de vista político-ideológico que acompanha a retórica discursiva desta concepção, bem como sob o ponto de vista sociológico e cultural, a partir do qual é possível visualizar elementos específicos e distintivos, de contextos que se desenvolvem a partir da sua história, suas lutas, e, em alguns casos, do seu conhecimento científico e tecnológico. Assim, enquanto os condomínios fazem parte das características

da cultura urbana americana, os arranha-céus da asiática, que modelo habitacional faz parte da cultura urbana africana? Existe cultura urbana africana, na qual se insere o direito à habitação? É possível dizer que sim, entretanto, este tema será tratado no terceiro capítulo.

A Relatoria das Nações Unidas para o direito à habitação, no seu site, define-o como ¹⁴: condição de ocupação estável, ou seja, de morar num local sem o medo de remoção ou de ameaças indevidas ou inesperadas; com acesso a serviços, bens públicos e infraestrutura, como energia elétrica, sistema de esgoto e recolha de lixo; acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado; disponível a um valor acessível ou financiada a custos compatíveis com os níveis de renda; com boas condições de habitabilidade como tamanho mínimo, proteção contra frio, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e susceptibilidade a doenças; acesso prioritário à moradia para grupos vulneráveis ou em desvantagem; localização adequada, com acesso a hospitais, escolas, creches e transporte, em áreas urbanas ou rurais; e adequada culturalmente, ou seja, construída com materiais, estruturas e disposição espacial que viabilizem a expressão da identidade e a diversidade cultural dos indivíduos e/ou grupos que a habitam.

Este conjunto de elementos basilares é substancial para a formulação de um conceito que sirva para descrever tal categoria jurídica. Esta proposta é colocada em bases universalizantes, mas funciona para a defesa que se faz da ideia relativista de direito humano, mais especificamente, de direito à habitação, já que os seus elementos integradores, em especial o último, permitem fazer a “adequação cultural ou local”, necessária tanto para eficácia do direito como para a efetividade do mesmo. Uma vez que tanto na criação, como na aplicação do direito, o legislativo e o judiciário devem considerar as circunstâncias do caso concreto.

O direito humano à habitação, como direito social, está envolto em dilemas políticos e jurídicos. As revoluções liberais europeias foram notadamente contra o monopólio do poder político, suas premissas assentavam em critérios compreensíveis no momento em que se deram. Entretanto, a Revolução Russa de 1917 e as disputas ideológicas liberais/socialistas que se seguiram permitiram que não apenas a autonomia individual fosse louvada, mas que igualmente a subsistência humana fosse salvaguardada,

¹⁴ Este é o conceito com qual trabalham as Nações Unidas, a partir dos critérios do comentário geral n.º 4 do Comité para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com vista a dar conteúdo ao direito à habitação condigna, assim como servir de orientação para o estabelecimento de requisitos e condições para a materialização do mesmo no plano interno, ao nível dos Estados.

não já contra o Estado, mas principalmente por intermédio deste, por dispor de recursos simbólicos e materiais para o efeito.

O século XX é certamente o século da virada do perfil do Estado e do conteúdo do direito, em particular do direito constitucional. O movimento revolucionário do leste europeu, em andamento desde o século XVIII, “rompeu os limites” (NOVAIS, 2010, 17) formais e iniciou um caminho sem volta não só contra o czarismo, como também contra a opacidade, opressão e dominação de vários modelos de socialização, em particular econômico, político e jurídico.

Essa “oposição política” entre esquerda e direita foi para o direito a luta entre direitos de liberdade e direitos sociais (bem como econômicos e culturais), tensão ideológica ainda hoje reinante. Trouxe para o Estado e para a política a luta teórica e retórica sobre a fundamentação das propostas e decisões políticas, sobre as funções e obrigações do Estado, os programas de governo, as escolhas para a solução dos problemas sociais, a materialização do bem-estar e mais recentemente, o grau ou nível de crescimento econômico dos Estados, questões com impacto direto e forte sobre os direitos humanos sociais.

Os direitos de liberdade¹⁵ são considerados parte integrante da personalidade, da individualidade e da subjetividade humana, expressões absolutas da pessoa, instrumentos de luta contra a dominação e as maiorias tirânicas¹⁶, afirmados como expressão fundamental e máxima da vida privada, de aplicação imediata, plena e funcionando como fim e meio, partida e chegada, cunhados pelas revoluções liberais europeia e americana, dos séculos XVIII e XIX. Sobre estes, pouco se discute a (in)aplicabilidade imediata, já que foram assumidos como valores incondicionais, não se calculam os seus custos, nem se questiona a sua natureza. Por trás da sua sacralização jurídica, não poderiam estar interesses mais questionáveis que econômicos e ideológicos.

Em oposição a estes estão os direitos sociais, assumidos internacionalmente e constitucionalmente a partir do século XX, tanto pelos tratados internacionais, como pelas constituições inovadoras de Weimar em 1919, na Alemanha, e do México, em 1917. Os direitos sociais passam à forma, mas não se estendem à matéria da vida social. Foram

¹⁵ São considerados direitos de liberdades os tradicionais direitos a: vida, propriedade, segurança, liberdade, privacidade etc. Os direitos sociais são também considerados direitos a um mínimo vital, expressão que não encontra materialidade homogênea para transformar-se em critério justo para decisão jurídica ou política das necessidades humanas. São eles: educação, saúde, habitação, seguro-desemprego, de velhice etc.

¹⁶ Tirania da Maioria: uma expressão cunhada por Alexis de Tocqueville, na sua obra *Democracia na América*, escrita em 1832.

declarados politicamente convenientes e economicamente difíceis, comprometendo, até então, a sua plenitude jurídica, submetida à progressividade e à programaticidade das políticas governamentais ou estatais, distantes da subjetividade, limitados pela possibilidade dos recursos econômicos. Aqui reside a tensão política e jurídica dos direitos humanos fundamentais sociais. Centremo-nos por enquanto nesta última questão, reivindicando para eles a natureza de verdadeiros direitos, exigíveis em tribunal como defende Viktor Abramovich assinalando que é relativa a distinção entre direitos de liberdade e direitos sociais, econômicos e culturais pois todos impõe um nível distinto de obrigações ao Estado (ABRAMOVICH, 2002, p. 20 e ss), na categoria de direitos subjetivos públicos.

Os direitos subjetivos nasceram na Alemanha e foram definidos como poder de vontade do indivíduo reconhecido pelo direito positivo¹⁷, e como interesse individual juridicamente protegido¹⁸. Entretanto, já na Idade Média, teóricos consideraram, em relação à propriedade, o surgimento de um poder individual, como um direito do sujeito, daí o termo direito subjetivo. Aqui, a ideia de direito está fortemente associada à ideia de poder (BRITO, 2007, p. 93). Nesse sentido, impõe não só um *facere*, como um *non facere* aos restantes membros da comunidade.

Desviando alguns centímetros do percurso de Jorge Novais (2010, p. 41 e ss), diz-se que os direitos sociais caracterizam-se por possuir três (e não dois) aspectos fundamentais: 1) o seu objeto são bens sociais, econômico e culturalmente fundamentais para a vida humana; 2) tais bens são escassos ou caros para grupos de indivíduos específicos¹⁹; 3) o alcance e acesso a tais bens são feitos de forma mediada, diretamente pelo Estado, ou indiretamente por instituições criadas para o efeito.

Tentando uma definição, podiam ser entendidos como direitos cujo objeto principal são bens sociais, econômicos ou culturalmente necessários à vida humana, sendo titulares grupos de pessoas, ficando por, essa razão, o Estado e o mercado obrigados a determinadas condições jurídicas e matérias para a sua promoção, acesso e materialização. Tais direitos impõem ao Estado, os deveres de respeitar, proteger, promover e realizar. Significa respeitar e proteger os titulares de tais direitos, realizar para os que, por meios próprios, não consigam fazê-lo, e promover para todos os cidadãos no sentido de oferecer

¹⁷ Cerne da Teoria da Vontade defendida por Friedrich Von Savigny.

¹⁸ Cerne da Teoria do Interesse formulada por Rudolph Von Ihering.

¹⁹ A especificidade de tais grupos decorre do fato de serem pobres, portanto economicamente limitados, ou socialmente marginalizados em decorrência da sua minoridade grupal, da sua história cultural, política e até sexual.

informação e formação útil ao acesso aos mesmos. Aqui se destaca a natureza jurídica dos mesmos, o que abre uma porta para se compreender a dogmática geral e unitária dos direitos fundamentais (NOVAIS, 2010 46). Portanto, é possível visualizar nos direitos sociais um verdadeiro direito, para que daí seja possível distinguir os seus componentes, enquanto elementos de uma relação jurídica autêntica para que tal argumento possa ao menos tatear nos caminhos seguros da ciência jurídica.

Pode se dizer que a relação jusfundamental social comportaria: 1. Sujeito ativo, que são particulares, sejam eles economicamente necessitados ou não, sobre quem recai o poder de exigir prestações para a satisfação do seu direito. Daí que os direitos sociais assumam a natureza de direitos coletivos, sem perder de vista a sua “vocação de titularidade individualizada ou individualiz vel” (NOVAIS, 2010, p. 47); 2. Sujeito passivo: o Estado (diretamente), seja ele descortinado em Governo, Administração Pública, ou Parlamento, sobre quem recaem então os deveres de prestar, tanto nas dimensões da realização, proteção ou promoção de tal direito; 3. Objeto jurídico imediato: a dignidade da pessoa humana; 4. Objeto jurídico mediato: prestações fáticas e normativas; 5. Garantia jurídica: a) judicial: ligada à atividade dos tribunais e do Ministério Público tendentes ao controle da legalidade, e da constitucionalidade dos atos da administração pública; b) não judicial: ligada quer ao contencioso administrativo, reforçando a ideia de um autocontrole da administração; o controle efetuado pela Assembleia Nacional, no exercício da função fiscalizadora às ações do Governo; e o controle social aos poderes p blicos²⁰.

Essa configuração requer não só uma conscientização formal do legislador constitucional em tal direção, como demanda alterações materiais e práticas em todo o sistema de justiça para que esse seja capaz de dar tratamento aos conflitos que daí advenham, enquanto verdadeiras demandas jurídicas e direitos subjetivos públicos. Assim, aos direitos sociais assiste um poder efetivo de cada cidadão, individual ou coletivamente, poder reivindicar junto aos órgãos competentes (Governo e Parlamento, Tribunais) o cumprimento de uma obrigação, cuja natureza é geralmente constitucional e legal; não apenas em defesa da sua vontade, mas acima de tudo, dos seus interesses.

Os direitos subjetivos públicos encontram guarida na Constituição e se disseminam em outras áreas do direito público. Daqui decorre a sua natureza pública, assim como a

²⁰ Neste último ,pode incluir-se o controle internacional, que não é um controlo direto, na maioria das vezes, mas mediado pela intervenção de agentes sócias não Estatais.

legitimidade para a sua demanda junto de instâncias legal e politicamente instituídas. Mas como se articula a constitucionalidade dos direitos sociais.

2.2 O ESTADO SOCIAL

O movimento socialista é muito anterior a Marx e Engels e às revoluções Russas. Entretanto, foi a partir dos séculos XIX e XX que se tornou mais evidente e visivelmente compreensível, através das intervenções filosóficas de Marx e Engels, bem como por meio das lutas revolucionárias das classes trabalhadoras europeias. O socialismo surge como contraponto ideológico e político ao liberalismo. A sua manifestação acontece bem no auge da revolução industrial inglesa e, conforme o avançar dos anos, ele não se desenvolveu nem comunicou de forma linear e homogênea, sendo hoje possível e desejável, sob o ponto de vista teórico-metodológico, repartir em etapas o seu estudo.

Tadavia, não sendo este o foco principal da pesquisa, não será feita uma exposição seguindo tais padrões. Assim, partiremos do século XX, pelo fato de que é exatamente nesse período que o socialismo deixa de ser apenas um conjunto de pensamentos filosóficos. Assumindo o poder político da Rússia, instituiu o primeiro Estado Socialista no mundo, em 1922, com todas as certezas, incertezas, incompreensões e desilusões que se seguiram. No entanto, a exposição que se seguirá será feita em termos genéricos e abstratos não se atendo ao socialismo russo de modo particular.

“O programa de princípios” (MARX, 1977, p. 225) socialista, como pretenderam esclarecer Marx e Engels, em 1875, na *Crítica ao Programa de Ghota*, assenta as suas estruturas na apropriação coletiva dos meios de produção e no trabalho, como forma de socialização, a partir do qual a distribuição de benefícios se dá entre os membros da sociedade, tendo em conta as diferenças humanas, na base um direito desigual, dando a cada um “segundo a sua capacidade, e segundo a sua necessidade” (MARX, 1977, p. 227, 228, 232).

O Estado socialista tem base coletivista, e não individualista, como o Estado liberal, e é politicamente comprometido pela materialização dos direitos sociais, ao invés dos direitos de liberdade. Destes princípios, desenvolve todos os restantes aspectos da sua vida política, econômica e social. Assim, é possível compreender o Estado como entidade política dirigente, que organiza os seus órgãos e os seus recursos tendo em conta a satisfação das necessidades de todos, procurando dar a cada um “segundo a sua capacidade

e segundo a sua necessidade” (MARX, 1977, p. 233). Esse direito desigual é a base da igualdade material socialista que tenta superar as limitações do “direito burguês”, sem pretender uma sociedade igualitária, ou homogênea; como admite Marx, a desigualdade “jamais será suprimida por completo” (MARX, 1977, p. 233, 248).

Assim assinala Marx:

No seio de uma sociedade coletivista, baseada na propriedade comum dos meios de produção, os produtores não trocam os seus produtos; o trabalho invertido dos produtos não se apresenta aqui, tampouco, **como valor** destes produtos, como qualidade material, por eles possuída, pois aqui, em oposição ao que sucede na sociedade capitalista, os trabalhos individuais já não constituem parte integrante do trabalho comum através de um rodeio, mas diretamente. (MARX, 1977, p. 231).

No plano concreto, as intenções marxistas ganharam vida através de um Estado centralizado e intervencionista. Ou seja, um aparelho que, eliminando o mercado do capital, principal forma de contradição no regime liberal, optou por instituir o mercado das necessidades, em oposição ao mercado do lucro. A economia continuou a fazer parte da vida estatal, aliás, era dela uma dimensão importante. Entretanto, este passo exigiu igualmente mecanismos e instrumentos capazes de dar vida ao projeto filosófico emancipatório. Os Estados Socialistas mexicano e russo foram os que, ao longo do século XX, fizeram a virada efetiva de paradigma, ao aprovar constituições socializantes e implementar uma série de medidas e reformas econômicas tendo em vista melhor gestão e distribuição dos recursos locais.

No México, o Estado Socialista forma-se a partir da Revolução de 1910, que forçou opositores do governo de Porfirio Díaz a reivindicarem melhores condições sociais, econômicas, políticas e culturais. Vale, no entanto, ater-se às duas primeiras para explicar o que se seguiu no México. Na primeira década de os mexicanos presenciavam bastantes conflitos de terras - que afetaram o salário de grande parte da população que dependia do salário rural - além de que terras indígenas foram entregues a novos donos, deixando desapossados muitos povos nativos. Assim, após as revoluções, seguiram-se momentos de muita instabilidade política, mas é com a entrada de Plutarco Elias Calles, na segunda década de 1890, fundador do Partido Revolucionário Internacional (PRI), que se vão verificar reformas sociais e econômicas, onde mais evidente foi a nacionalização da indústria petrolífera mexicana.

A própria Constituição mexicana de 1917 era já o prenúncio de mudanças drásticas. Fábio Konder Comparato, ao analisar este documento, identifica, na sua formação,

elementos ideológicos preponderantes, que, iniciados na Europa, tiveram repercussões fundamentais em vários países do continente americana. A fonte ideológica da “Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos”, promulgada em 5 de fevereiro de 1917, foi resultado das lutas sindicalistas que se difundiram no último quartel do século XIX em toda a Europa, mas principalmente na Rússia, na Espanha e na Itália.

Um manifesto revolucionário de 1906 traçou de forma decisiva o que viriam ser as linhas-mestras do texto constitucional de 1917: proibição de reeleição do Presidente da República (Porfirio Diaz havia governado mediante reeleições sucessivas, de 1876 a 1911), garantias para as liberdades individuais e políticas (sistematicamente negadas a todos os opositores do presidente-ditador), quebra do poderio da Igreja Católica, expansão do sistema de educação pública, reforma agrária e proteção do trabalho assalariado.

Não é exatamente nesta base que surge a Constituição de Weimar, mas a Constituição Mexicana de 1917 traz não já uma adjetivação de “socialização ou de coletivização” dos direitos sociais em contraposição à individualização, mas um sentido fortemente político de compromisso do Estado para com temas sociais e econômicos. Esse *approach* político permitiu o que Novais chama de “funcionalização estatal dos direitos” (NOVAIS, 2010, p. 18), no sentido de que o direito não mais é concebido como uma garantia individual contra o Estado, mas um instrumento do Estado, entendido como expressão do poder popular, já que a massa revolucionária havia finalmente conquistado o Estado para si mesma.

Entretanto, o exemplo radical desse compromisso político em relação à realização prioritária dos direitos sociais é a Constituição alemã estalinista de 1936, ao inaugurar o “novo discurso constitucional soviético dos direitos fundamentais” (NOVAIS, 2010, p. 18), apesar de os Estados de não-direito não terem logrado o êxito desejado. Mas, à Rússia deve-se o papel histórico inspirador socialista. No tocante aos direitos sociais, vale olhar para o processo de planificação que levou a cabo ao longo do período socialista.

A planificação é um “processo onde são fixadas grandezas econômicas e mudanças qualitativas associadas à evolução dessas grandezas” (DICIONÁRIO DE ECONOMIA E CIÊNCIAS SOCIAIS, 2001, p. 296). Entretanto, é preciso distinguir planificação empresarial de planificação Estatal, posto noutros termos, planificação privada e planificação pública.

Uma das mais antigas planificações públicas é a que foi levada a cabo pelo Governo Socialista da Rússia, nos anos 20 do século XX. Também conhecida como planificação imperativa, a mesma consistia em o governo, através do seu órgão especializado, o Gosplan, impor indicadores precisos aos agentes económicos, para períodos temporais de cinco anos. A ideia geral consistia em o Estado subordinar os agentes económicos privados ao seu plano governamental, onde determinava a quantidade das mercadorias a serem produzidas, os preços a serem comercializadas, os salários a serem pagos etc., com a pretensão de evitar a “anarquia do mercado” (DICIONÁRIO, 2001, p. 297), gerar melhor distribuição da renda e satisfazer as necessidades coletivas.

Assim, o primeiro Estado Socialista do mundo quebrava um dos mais antigos paradigmas da política e da ação Estatal, segundo o qual a ação política do Estado limitava-se aos temas não económicos da vida social, e que apenas por consentimento particular, aos assuntos da vida privada dos cidadãos.

O Estado socialista coloca na essência de seus fins a própria política social, mudando para sempre a “sorte política” (NOVAIS, 2010, p. 19) dos direitos sociais. Assim toda a atividade estatal é orientada em moldes economicamente interventivos e controladores, como solução para a resolução de problemas sociais, como a correção das desigualdades, através de programas governamentais. Entretanto, os planos sempre foram um recurso de governação (até para os Estados Liberais). O que o Estado Socialista inaugura é a elaboração e subordinação da política social a planos económicos pelo Estado, ampliando os seus poderes de direção, comando e ação, uma vez que, até então, os Estados limitavam as suas funções à elaboração de leis, ao estabelecimento de alianças políticas para a proteção do seu território, à cobrança de impostos e à aplicação da lei, ou administração da justiça. Um Estado de funções máximas e poderes amplos, ao contrário de um “um Estado de funções mínimas e poderes limitados” (BOBBIO, 1994, p. 17).

Todavia, tanto a Constituição mexicana como os planos russos focaram as suas atenções em questões económicas, consideradas fundamentais para a superação do modelo capitalista, acentuando normas trabalhistas, reforma agrária e nacionalizações. E mesmo que tais medidas tivessem implicação (indireta) noutros setores da vida social, eles não foram suficientes para a tão apregoada igualdade material. Outra das consequências económicas mais conhecidas é a supressão do mercado lucrativo, já que nesses dois países a estatização foi a moeda de troca revolucionária, o que não significa que não existisse

propriedade privada comercial. Entretanto, esta era limitada a uma pequena escala ou integrada nos planos do Governo central.

Isso levou à secundarização dos direitos de liberdade, cada vez mais preteridos, conduziu tais sociedades em espaços cada vez mais opressores e limitados, sendo que politicamente, para conservar o regime atual, muito se investiu no aparelho militar e policial (principalmente o secreto), conduzindo tais países em longas ditaduras, ressurgindo ou fazendo ressurgir outras tensões sociais.

Friedrich Hayek considerava as medidas socialistas um atentado grave à liberdade, o fatalismo previsto do individualismo para a Inglaterra, seu lar depois de ter deixado a Áustria (HAYEK, 1990, p. 33). Sua posição liberalista é expressa no seu livro Caminho da Servidão, que de certa forma é o anúncio de uma batalha político-ideológica travada contra o socialismo e modelos socializantes desde 1944 até a década de 1970. No entanto, mesmo na Inglaterra, foram anos de políticas sociais eficazes. Só depois da entrada de Margaret Thatcher, na década de 1970, é que muitas delas começam a ser suprimidas.

Em 1989, Marat Baglai, professor e pró-reitor da Escola Superior do Conselho Central da União Sindical da União Soviética, escreveu:

Queremos ressaltar que é necessário ampliar o papel dos tribunais nos sistemas de democracia socialista, mais especificamente na proteção dos direitos e da liberdade dos cidadãos. Para isto é recomendável a ampliação da prática de resolver reivindicações nos tribunais e considerar a proteção do tribunal a direitos subjetivos desrespeitados como uma forma de supervisão sobre a legalidade (BAGLAI, 1989, p. 1).

Observando os fenômenos concretos, a filosofia e a dinâmica socialistas foram sendo revistas e, em alguns momentos, confusamente contestadas, depois das experiências do leste europeu, de parte do sul da África e de lugares na Ásia. Foi ficando cada vez mais claro que o comunismo, como estágio final era cada vez mais um lugar incerto. E ao socialismo, como rito de passagem, não restou outra missão senão a de perenidade, e de transformação do próprio Estado, melhorando ou transformando a sua lógica de funcionamento (MANDEL, 1977, p. 9-10), já que a eliminação do próprio Estado nada mais oferecia que incertezas.

À parte a tensão bipolar global, mérito reconhecido ao paradigma socialista é o fato de ter tornado possível e real a existência de um Estado capaz de ajustar a economia aos seus objetivos e não o oposto. Esse testemunho embora não tenha sido exitoso em todas as suas dimensões (FRIEDEN, 2008, p. 468-469), marca o início de uma reviravolta

global e de uma nova leitura e análise sobre o Estado, o direito e a economia, sendo que, desde então, alguns dos temores e terrores sobre a questão dormem no passado.

Ao se falar de Estado Social, é preciso distingui-lo em três fases: Estado Social de 1930-1947; Estado Social de 1947-1989; e Estado Social de 1990 aos dias que correm, todos parte do idealizado Estado de Bem-Estar Social, nascido nas repúblicas liberais da Europa e América do Norte. O Estado Social começa a formar-se nos Estados Unidos de América nos anos de 1929-30 e emerge como grande revelação depois da Segunda Guerra Mundial, mas o seu colapso com a crise petrolífera, na década de 1970, e a queda do Muro de Berlim, em 1989, leva a alguns recuos, avanços e reformas.

Esse novo Estado social não abdica de duas premissas: a liberdade individual dos seus membros e o mercado, como espaço de realização pessoal. Para tal, intitula-se como Estado de Direito, ou seja, aquele que funda a sua organização política em regras jurídicas, no respeito à separação de poderes, nos limites jurídicos das competências funcionais, nas garantias dos direitos individuais dos cidadãos, e na eficácia do mercado na satisfação de necessidades pessoais e coletivas.

Assim, a pretensão não é já a de consagrar um Estado empresário ou intervencionista, mas um Estado que não perde a sua natureza liberal, e se mantém atento aos fenômenos econômicos e financeiros, para melhor equacionar problemas sociais. As políticas sociais são investimento, e não custo à pobreza, seriam economicamente eficientes e produtivas (organização eficiente da produção). O Estado Social é assim a entidade que instrumentaliza a sua estatalidade para obter resultados econômicos favoráveis. A partir de uma lógica de desenvolvimento, com base em argumentos quantitativistas, procura maximizar grandezas econômicas, como investimento, rendimento e produção.

Entretanto, as crises energéticas, financeiras, armamentistas, a corrida pelo petróleo, assim como os mecanismos de controle financeiro de caráter internacional vem contribuindo para o surgimento de uma nova nuvem de revolta político-financeira, levando países do Oriente Médio, África e América Latina a posições cada vez mais próprias e autônomas. Nesse sentido, veem-se as medidas do governo iraniano, os empréstimos chineses a países africanos, as privatizações na Argentina e Venezuela etc.

O papel da Alemanha, em 1919, com as transmutações político-jurídicas de Weimar, foi histórico e marcante. Mesmo quase efêmera, a experiência inovadora alemã é

crucial para entender, e até diferenciar, como se desenrolou o Estado social em países de base liberal.

Como escreve José de Fiori:

Nascia ali um novo paradigma, conservador e corporativo, onde os direitos sociais, definidos de forma contratual, eram outorgados "desde cima" por um governo autoritário que ainda não reconheceria os direitos elementares da cidadania política (FIORI, 2005, p. 3).

Fiori entende que o estudo do Estado social é complexo e disforme. Sua abordagem e análise crítica nada mais oferecem que um caminho diferenciado. Para este autor brasileiro se se inicia a abordagem pelo conceito de políticas sociais, fica fácil encontrar, ao longo da história, vários modelos, entre os quais se destaca o inglês, que, desde os séculos XVII e XVIII, levou a cabo políticas assistencialistas²¹. Assim, é preciso contrapor as políticas sociais assistencialistas das políticas sociais contratuais. Embora não se parta deste critério, a colocação é interessante porque oferece um elemento crucial de definição e compreensão do Estado Social contemporâneo, sendo que, a sua conformação contextual vai ser diferenciada de país para país. Tome-se como exemplo a gratuidade do ensino público em Portugal, Brasil etc., e a onerosidade do mesmo serviço nos Estados Unidos de América²², daí decorrendo importantes consequências práticas, ligadas à universalidade e não discriminação.

Persiste o debate acadêmico sobre as origens e o significado de *welfare*, sendo para alguns o conceito substancial para atividade governamental, e para outros, um ideal inadequado à definição das atividades governamentais e à natureza do Estado (CORTINA, 2005, p. 53-66). Apesar de complexo, é possível levantar elementos unificadores e comuns, e esses oferecem o caminho mais ou menos claro para um estudo dirigido sobre o fenômeno. Assim, é-nos obrigatória a divisão referida, pois historicamente percebe-se como a ideia original sai de prematura para consolidada, assim como, o seu ataque a todas as crises e peripécias que vão atravessando o seu caminho.

O Estado Social de 1930 surge devido às consequências da Primeira Guerra Mundial e a grande depressão de 1929. A alta de desemprego, a queda no consumo, a baixa na produção e a falência comercial de muitas unidades deixaram o já tão previsto rastro de fome e miséria, na Europa e nos Estados Unidos de América. Este cenário levou à criação do *New Deal*, de 1933-1937. O plano de recuperação econômica norte-americano,

²¹ Como se referiu no primeiro capítulo nas noções introdutórias sobre políticas públicas.

²² Embora em muitos deles exista o sistema de “Bolsas” para quem não possa pagar o preço cobrado.

através da intervenção do Estado, preconizava criar (ou regular) a procura e a oferta do mercado, a geração de imposto e o controle da moeda. Foi inspirado nas ideias de Henry Ford, nos EUA, e John Maynard Keynes, na Inglaterra, que “acentuaram a interdependência entre a política fiscal/financeira e a economia política, com vista ao desenvolvimento social” (FEITOSA, 2007, p. 156). Assim, fala-se do surgimento da “questão econômica” como fator de ampliação do Estado administrativo, ante o aumento das suas responsabilidades sociais (FEITOSA, 2007, p. 155), com o surgimento das agências de regulação.

A possibilidade de transformar o mercado pela ação do Estado leva a que o Estado de Bem-estar Social tenha papel organizador do capital. A regulação é uma categoria administrativa utilizada para permitir a intervenção indireta do Estado nos setores econômicos e sociais. Enquanto medida de Estado, ela é diretamente ligada ao Governo e ao Parlamento, uma vez que é através destas instituições que se criam tanto órgãos administrativos indiretos, como medidas legislativas necessárias para a transformação que se pretende.

De 1947-1989, o Estado social vai caminhando para moldes mais consolidados, através da regulação administrativa. É o período que permeia a Segunda Guerra, Plano Marshall, os acordos de Bretton Woods (com a criação do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), a institucionalização das Nações Unidas e a crise petrolífera de 1972. Entretanto, o elemento mais expressivo neste período, em termos de políticas intervencionistas, foi o plano britânico Beveridge, que continha uma série de programas nas áreas da educação e saúde, como forma de melhor distribuir a renda na Inglaterra. Assim,

(...) o Plano Beveridge ao legitimar o National Health Service Act, que em 1946 criou um sistema nacional, universal e gratuito de assistência médica, financiado pelo orçamento fiscal e assim desvinculado da relação contratual que havia caracterizado até então a essência das políticas sociais governamentais (FIORI, 2005, p. 3).

Nesse sentido, as políticas sociais deixam de ter uma forte vinculação às questões trabalhistas para focarem elementos de cidadania, incorporando neste conceito elementos jurídico-materiais, fundamentais para a conformação efetiva de uma ordem socialmente justa. A partir daqui, a feição de Estado Social mobiliza uma “progressiva publicização do direito”, como considera Maria Luiza Feitosa, brasileira especialista no estudo da regulação estatal (2007, p. 157). Desta feita, o acento tônico vai para os novos

instrumentos da ação governativa, o “planejamento e as políticas públicas como paradigmas do sentido funcional e instrumental das normas jurídicas”, incorporadas inclusive no seio das normas constitucionais, (FEITOSA, 2007, p. 157). E tais enunciados normativos não apenas configuram um novo projeto estatal social, como delineiam toda a ação do Estado a fins específicos, condicionando “a eficácia da ação estatal à capacidade de decidir e de adequar as políticas públicas aos interesses sociais” (FEITOSA, 2007, p. 158).

Com crise petrolífera de 1972, a queda do Muro de Berlim, em 1989, a globalização econômica consequente, as crises políticas, econômicas e sociais na África, o terrorismo, as guerras energéticas e a crise financeira de 2007, o Estado Social enfrenta a sua terceira e atual fase. Nesse período, é confrontado com avanços e recuos no tocante à intervenção Estatal, na regulação do mercado ou na criação de medidas socialmente vantajosas.

O fato marcante nesse período é a globalização do capital e a volatilidade da sua localização, movimento seguido por uma busca ao desenvolvimento econômico global em bases morais, humanitárias, políticas e sociais. A ação de direcionar o Estado de Bem-estar Social direciona-se, nesta fase, aos antigos países socialistas, que devido a vários fatores²³, foram deixados na pobreza extrema, como foi o caso de países no Sul da África, onde se encontra Angola (FRIEDEN, 2008, p. 482-487). Ainda hoje é possível observar como é difícil, nesta região do mundo, uma presença de Estado socialmente forte e justo.

Assim surgem as ajudas humanitárias e os acordos financeiros internacionais que, na década de 1990, oferecem aos países africanos propostas de liberalização da economia como via eficiente para a resolução dos problemas políticos, econômicos e sociais, sem atender as suas particularidades contextuais. Tal apoio foi motivado por dois motivos: o primeiro, de ordem moral, pois o mundo não podia saltar feliz tendo milhares de crianças desnutridas na África, em 2000, do que em 1975; e o segundo, de ordem pragmática, ou

²³ O economista Americano Jeffrey Frieden, no seu livro *Capitalismo Global. História Econômica e Política do Século XX*, aponta a falta de preparação capitalista nos países ex-socialistas e a política paternalista socialista como sendo um dos principais fatores da desgraça tanto do leste europeu, como do Sul da África, após a queda do Muro de Berlim. Para o autor, este é o marco da globalização econômica. Entretanto, quanto aos países africanos, o autor equaciona outras causas como a corrupção política, a falta de mão de obra qualificada, devido às colonizações, às guerras etc.

A essas pode-se acrescer a falta de adoção de políticas de desenvolvimento contextuais. Ao invés disso, grande parte dessas nações africanas optou por “adquirir” ou imitar modelos de desenvolvimento de outros países sem ter atenção às especificidades próprias e concretas do seu povo.

seja, não convinha aos ricos conviver em condições tão abismais com os pobres (FRIEDEN, 2008, p. 462).

Seguiram-se as negociações comerciais na Organização Mundial do Comércio, as fiscalizações financeiras do Fundo Monetário Internacional, as regras monetárias do Banco Mundial, e as recomendações normativas das Nações Unidas, em especial no setor da habitação condigna, como é o caso do Programa UN-Habitat, cujas primeiras discussões datam de 1960, seguidas da primeira e segunda conferências Habitat I, no Canadá, em 1979, e a Habitat II, em Istambul, em 1996.

Os dois documentos resultantes do Habitat I, a Declaração de Vancouver e o Plano de Ação de Vancouver, traçam recomendações (cerca de 64) para as ações nacionais e cooperações internacionais atribuindo total responsabilidade aos governos na elaboração e implementação de estratégias espaciais e políticas direcionadas ao atendimento das populações vulneráveis. O Programa Habitat da ONU tinha como missão promover social e ambientalmente o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e a aquisição de habitação condigna para todos. Atualmente o UN-Habitat está diretamente relacionado à Declaração do Millenium, focando em particular as metas dos Estados-Membros sobre melhoria de vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favela até o ano 2020 (ANTONUCCI et ali, 2009)²⁴.

Novos agentes, novos sujeitos e novo direito (o direito internacional) nascem nesse dinamismo, acompanhados de entidades supraestatais, com legitimidade para impor regras de conduta aos Estados, mormente de natureza econômica. Desponta igualmente um direito internacional imperativo e conformador de uma ordem supraestatal. Voltam o individualismo e o livre mercado e a ação reguladora do Estado tende a ser orientada cada vez mais para medidas indiretas no campo social. A sua ausência administrativa é reforçada pela sua presença legalista. O acento tônico vai se afastando na intervenção máxima, ativa, para a intervenção mínima e indireta. Nesta senda, a sua regulação é dirigida por sujeitos privados e não públicos, o Estado-polícia tende a regressar, em novos moldes e formas.

24. Ver, UN-Habitat: 3 décadas de atuação; de *Denise Antonucci, Volia Regina Costa Kato, Silvana Zioni e Angélica Benatti Alvim*. Dos principais documentos produzidos pelo Programa Habitat constam: Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, Agenda Habitat, Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio e a Resolução 56/206.

Tal comportamento é certamente funcional em alguns contextos, e praticamente desnecessário noutros. A eficácia do sistema de regulação indireta vai depender do estágio de desenvolvimento económico dos mesmos, sendo que em contextos de maior crescimento económico, mais eficiente uma regulação indireta do que nos de menor. Entretanto, com a crise financeira mundial, tornou-se rebatível o argumento conservador, sendo cada vez mais notória e desejável a presença direta do Estado nos modelos de regulação. O capital financeiro tornou incertos os dogmas liberais, cada vez mais circulante, vão variando consigo as seguranças sociais fundamentais, que asseguraram muitos países, sobretudo europeus.

Ante às crises políticas no sistema democrático e às crises económicas e financeiras atuais, o “Novo Gerencialismo Público” apresenta-se como modelo de gestão público-privado, ou seja, um modelo de gestão participativo, que vem experimentando as dificuldades nas questões do que Celina Souza chama de “delegação do poder”. Essas dificuldades revelam que a intenção de delegar poder é apenas fictícia, pois que:

Os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a de implementação, para outras instâncias, inclusive não governamentais. (SOUZA, 2006, p. 36).

Além daquele, uma nova forma institucional firma-se no horizonte. O neo-institucionalismo surge como posição reformadora do entendimento de disputa de poder na vida política, em sentido lato. Desde a década de 1980 (HALL, 2003, p. 1) que sociólogos políticos vêm discutindo outras formas de análise das disputas políticas, para a reformulação dos conceitos herdados das escolas estruturalista, funcionalista e institucionalista.

A politóloga brasileira Celina Souza considera importante a contribuição do neo-institucionalismo, e justifica:

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e económicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico (SOUZA, 2006, p. 39).

Assim, a visão neo-institucionalista indica que poder, instituições, sujeitos e regras passam a ter um papel importante na compreensão da distribuição do poder político e dos

recursos econômicos, tomando particular interesse a análise da possível relação entre a distribuição do poder político e a distribuição dos bens ou recursos econômicos e financeiros na sociedade.

As novas formas de organização política evidenciam a crise do Estado Social Democrático. Como ressalta Canotilho (2010, p. 13), a sua socialidade caminha por lugares errados, o espaço do Estado foi ocupado pelo “*mercado de serviços*”, tanto pela ausência daquele, como pelos negócios entre aquele e este. O cidadão entra agora nas vestes de consumidor, e a sua relação coloca-se no plano comercial da prestação de serviços de luz, água, habitação, saúde, educação etc., ao invés da relação cidadão e serviço público, no que chama de “*dessubjetivação regulatória conducente à substituição da cidadania social pela cidadania do consumidor*” (CANOTILHO, 2010, 14).

Não basta que o interesse coletivo resulte da disputa política dos atores sociais. É imprescindível que a administração pública seja organizada e funcionalmente capaz de realizá-lo. Gilberto Bercovici chama atenção para a preparação da administração pública no manuseio das políticas públicas como mecanismo de efetivação dos direitos sociais (BERCOVICI, 2006, p. 143 ss).

As políticas públicas são cada vez mais utilizadas para o desenvolvimento social e humano dos Estados. Seja atendendo a fatores internos, como demandas geoestratégicas, as políticas públicas entraram na rota do desenvolvimento. Nessa perspectiva, elas não correspondem apenas a uma planificação, mas a um plano. Sendo este distinto da primeira, por ser mais abrangente, exige mais disciplina, coesão e unidade por parte do órgão executivo, no caso, o Governo.

A crítica de Bercovici, direcionada ao sistema administrativo brasileiro, lança uma perspectiva elucidativa, ao constatar que nalguns casos a administração pública se estrutura e organiza, voltando a sua atenção mais para a satisfação de interesses particulares que coletivos (BERCOVICI, 2006, p. 147). O autor vê o mesmo como um sistema dividido e fragmentado internamente por interesses políticos antagônicos, de que resulta incapacidade técnica e burocrática, para a unicidade de propósitos econômicos e sociais (BERCOVICI, 2006, p. 156). Dificuldades a serem superadas, por uma Administração pública estruturalmente organizada, politicamente coesa, funcionalmente disciplinada e humana, no cumprimento das suas atribuições.

Portanto, o Estado Social necessário hoje é aquele que regula a economia e intervém diretamente com as suas estruturas na resolução dos problemas sociais do seu

contexto, desenvolvendo as suas estruturas institucionais para o efeito e mediando os fenômenos da economia, das finanças e da globalização, tendo como critério a dignidade da pessoa humana.

2.3 PERCURSO HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO SOCIAL

A Constituição Mexicana de 1917 é o marco do constitucionalismo social. Ela surge de um contexto político de lutas e reformas econômicas, sociais e religiosas. Instaurando medidas protetivas de natureza trabalhista, encaradas como direitos sociais, as quais se juntaram outras de natureza religiosa (limitando o poder da Igreja), e de natureza econômica (como reforma agrária), o México inaugura uma era que mais tarde vai ser seguida pela Alemanha em 1919, Finlândia, Espanha e Holanda, com características similares, mas de tendência fortemente econômica, alargando as funções interventivas do Estado no setor econômico, como forma de estabilizar os problemas sociais.

Essa configuração é fundamental, dado que permite (mais tarde) que bens como a educação, saúde e habitação sejam não apenas fornecidos pelo mercado a custo de um preço, mas também pelo Estado, em respeito a vários princípios fundamentais, como forma de alcance da justiça social. Desta feita, não se retirando a responsabilidade primária ao cidadão de procurar por si mesmo a satisfação das suas necessidades, enfrentando o movimento legalista individualista inicial. Uma vez que, nas constituições dos séculos XVIII e XIX, “os direitos de liberdades identificavam-se com o próprio conceito material de constituição, os direitos sociais eram remetidos para um plano distinto e constitucionalmente afastados” (NOVAIS, 2010, p. 67).

Entretanto, apesar de alguns avanços, ainda hoje há questões que permanecem não respondidas e envoltas em névoas políticas e econômicas, em detrimento de aspectos sociais e humanos, já que o reconhecimento constitucional dos direitos sociais não tem sido suficiente para explicar se cabe nas funções constitucionais do Estado, o de ser obrigado jurídica e judicialmente a realizar prestações que garantam os bens protegidos por tais direitos a grupos de cidadãos especificados.

Jorge Novais, investigador português sobre a temática, entende que não há uma resposta política homogênea sobre o tema, variando muito pelos tons das correntes ideológicas dos grupos políticos e movimentos de interesse, sendo muito mais consolador procurar por uma resposta no capítulo normativo, ou seja, no plano constitucional. Vale

realçar que o plano constitucional abrange concepção mais ampla do que o texto constitucional. A Constituição Alemã do pós-Segunda Guerra Mundial, quando decidiu pelo “silêncio textual”, no tocante aos direitos sociais, apostou, no entanto, em uma política oficial e constitucional de realização de direitos sociais, em obediência ao princípio do Estado Social (NOVAIS, 2010, p. 76).

Neste ponto, talvez seja pertinente questionar que papel e função têm as normas constitucionais sociais em uma dada ordem normativa? Ao particularizar o constitucionalismo social, não se pretende radicalizar qualquer intenção de uma constituição autônoma nesse sentido, tão somente que sirva para explicar e melhor esclarecer o objeto da presente abordagem. Assim, o constitucionalismo social vai seguir dois caminhos distintos, conforme vigore num país socialista, liberal ou socialdemocrata, tomando, conforme os modelos políticos, dimensões mais radicais e imoderadas a moderadas e combinadas.

A Constituição, como se conhece hoje, é resultado das lutas revolucionárias da América do Norte e Europa, no século XVIII. Ambas foram fundamentais para a institucionalização de um documento jurídico cujo fundamento e conteúdo radicam numa razão iluminada da ação e do conhecimento humano sobre a vida social. Tinham o poder de organizar a vida social em bases não mais sagradas e incertas em relação ao poder político e ao direito, tendo como certas, e mais ou menos determináveis, a vontade geral que conforma, legitima, delega e limita os poderes públicos, constituindo meio e fim para a própria sobrevivência humana em grupo.

Em 1862, Ferdinand Lassale, considerado o precursor da socialdemocracia alemã, introduziu uma das mais expressivas reflexões sobre a Constituição ao tentar explicar a sua essência. Para Lassale, a fundamentalidade da Constituição deve ser vista sob dois prismas: o sócio-político, no sentido das forças reais do poder; e o jurídico-dogmático, no tocante ao documento normativo. Lassale encaminha a sua análise e só assim vê validada a sua reflexão, no sentido dos corpos sociais de poder, explicando como se realizam, interagem, determinam e condicionam o que considera ser a “Constituição de papel”, afirmando-se os mesmos como “Constituição real”. Para ele, aí reside o núcleo central da Constituição como lei fundamental: “a soma dos fatores reais do poder que regem uma nação é em síntese a essência da Constituição de um país” (LASSALE, 1862, p. 9).

A visão sociológica lassaliana conclui a sua revelação explicando como a Constituição real é incorporada na Constituição normativa:

Não é difícil compreender a relação que ambos os conceitos guardam entre si. Juntam-se esses fatores reais do poder, os escrevemos em uma folha de papel e eles adquirem expressão escrita. A partir desse momento, incorporados a um papel, não são simples fatores reais do poder, mas sim verdadeiro direito instituições jurídicas. Quem atentar contra eles, atenta contra a lei, e por conseguinte é punido (LASSALE, 1862, p. 10).

Quase um século depois, na mesma República Alemã, mas em um contexto totalmente diferente, Konrad Hesse, rebatendo as proposições lassalinas, traça um trajeto muito mais auspicioso, sem deixar de atender a aspectos dinâmicos, políticos, sociais, econômicos, espirituais e históricos imprescindíveis para o contexto constitucional. Hesse recusa-se a unilateralizar a sua análise e divide a sua abordagem, considerando fundamental atender “a força determinante das relações fáticas” e a “força própria, motivadora e ordenadora da Constituição sobre vida do Estado” (HESSE, 1991, p. 10, 11).

Assim, à Constituição normativa assiste uma força ativa, diferenciada do que chama de “vontade da Constituição”, sendo seus pressupostos e condicionamentos, os elementos da sua validade, vigência e eficácia. Por esta razão, é fundamental distinguir a Constituição como objeto da ciência do direito, da sociologia e da ciência política. Desta feita, o significado normativo da norma constitucional deve ser apreciado na relação combinada dos três campos, no contexto e no recíproco condicionamento entre “ordenação” e “realidade” (HESSE, 1991, p. 13), afastando qualquer sensacionalismo positivista ou exacerbado relativismo das relações sociais. Para Hesse, a essência da Constituição reside na sua vigência enquanto documento normativo, ou seja, “a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade”. E essa é também a sua condição de eficácia, pois a norma “não pode ser separada das condições históricas da sua realização” (HESSE, 1991, p. 14).

Portanto, embora seja construção teórica, a Constituição teria força normativa material para o presente, e para o futuro, regulando o que é, procurando também ordenar o que deve ser (HESSE, 1991, p. 15, 17). Essa predição constitucional é um traço marcante do próprio direito e do seu elemento racional conformador. Assim, a constituição é forma modeladora e força transformadora, que dirige, ordena, limita, impõe, condiciona e é condicionada pela realidade que regula. Mas, sobretudo, a constituição é o topo, o mais radical documento e momento da juridicização da vida social em todas as suas dimensões. Entretanto, a “força ativa” da constituição desdobra-se, na visão jurídica de Hesse, na “vontade de poder”, na “vontade de constituição” dos poderes públicos institucionais e na “vontade geral”, esta última identificada como vontade do povo, dos governados.

A vontade de Constituição seria então:

A compreensão da necessidade e do valor de uma ordem inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme; de que essa ordem constitucional é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos; e que assenta na consciência de que ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana. (HESSE, 1991, p. 19. 20).

Do exposto, tornam-se visíveis as forças e as fraquezas da Constituição, ao mesmo tempo em que, historicamente, o momento atual permite ver com maior lucidez e afastar com certa certeza, as tensões ideológicas na disputa do poder político nos séculos XVIII e XIX, bem como as mesmas tensões ideológicas adicionadas a uma espécie de preocupação jurídica, que procurava, já no século XX, determinar o lugar certo e perene da constituição moderna, no pós-guerra europeu.

O constitucionalista português Jorge Miranda entende que o constitucionalismo contemporâneo traz consigo duas “vicissitudes decisivas”, a generalidade universal e perda da sua referência a um conteúdo liberal (MIRANDA, 2011, p. 163). O último ponto é mais controverso, mas o primeiro parece ser mais coerente. Este abarca a ampliação da Constituição para a captação dos diferentes sentidos, das inseparáveis dimensões da dignidade da pessoa humana (como o acréscimo dos direitos econômicos, sociais, culturais e os considerados de quarta geração).

É também cada vez mais evidente que, apesar da generalização do constitucionalismo contemporâneo, as constituições tendem a ser cada vez mais fenômenos político-ideológicos localizáveis e contextuais, como sugere o estudo do constitucionalista espanhol Jorge de Esteban, ao distinguir as funções da constituição de acordo ao regime político. Assim, num regime autoritário, a constituição tende a desempenhar função legitimadora e organizativa, constituindo-se em uma ficção; nos regimes totalitários, ela seria legitimadora ideológica e organizativa, constituindo-se em documento programático; no democrático tradicional, ela é legitimadora, organizativa, política e jurídica, afirmando-se como tipo de constituição aplicada; e, por último, o regime democrático social, que se apresenta como constituição ativa, pois é legitimadora, organizativa, jurídica, política e transformadora (ESTEBAN, 1977, p. 22 e segs).

Tanto o constitucionalismo antigo como o novo têm como denominador comum o fato de se apresentarem como elementos aglutinadores da vida social e política da comunidade, onde se apliquem regras que legitimem o poder político, instituem garantias

individuais e estabeleçam divisórias institucionais, permitindo certa harmonia funcional dos poderes, assegurando a paz social. Entretanto, o constitucionalismo contemporâneo destaca-se pelo fato de cada vez mais se firmar como um espaço de transformação da realidade social vigente em países em que a marginalidade e a precariedade são aspectos marcantes, e fontes de conflito social. Mas o constitucionalismo social, na prática, ainda não se firmou com a força revolucionária que se propôs nos seus primórdios novecentistas no século XX. Ainda hoje pairam em seu território, tensões, cada vez mais, no plano interno e infralegal, condicionadas (e/ou inviabilizadas) por questões econômicas, financeiras locais e globais.

O constitucionalismo social pode ser entendido como sendo o conjunto de normas e princípios constitucionais, que impõe aos órgãos do Estado deveres e obrigações vinculantes, decorrentes de necessidades sociais humanas, como forma de ordenação dos poderes públicos e de garantia dos direitos fundamentais individuais. Ele assenta em alguns princípios fundamentais, estruturais e característicos²⁵: a) do Estado social ou da socialidade; b) da Supremacia do Direito; c) da dignidade da pessoa humana; d) da democracia participativa; e) da justiça social; f) da reserva do possível; g) da proibição do retrocesso social; h) da garantia judicial.

No entanto, a sistemática dos direitos fundamentais na constituição insiste em esquivar-se aos direitos sociais (e econômicos, se quisermos ser justos), enquanto verdadeiras normas jurídicas, com todas as implicações práticas que daí possam advir. E, como se disse no início, a pretensão da afirmação de uma constitucionalidade positiva dos direitos sociais é um dos desafios que se propõe a presente abordagem.

Os direitos sociais são hoje uma categoria de normas constitucionais que os institucionaliza como objetivos, programas e diretivas condicionados por decisões e soluções políticas e econômicas. Entretanto, não menos verdade, são direitos caros e dispendiosos em recursos técnico-administrativos e financeiros, mas também o são os direitos de liberdade. Porém, a afirmação dos últimos como direitos “naturais, indispensáveis e inerentes à própria existência do Estado de Direito, é que leva a não contabilizá-los, a mantê-los ocultos” (NOVAIS, 2010, p. 95) do orçamento Estatal. Um exemplo é o quanto gasta o Estado com a polícia e com os tribunais para garantir que as

²⁵ Fundamentais, porque tais princípios constituem o núcleo para uma teoria do constitucionalismo social; estruturais, porque a sua construção teórica se alicerça a partir dos mesmos para oferecer uma orientação jurídica para as realidades fáticas que regule ou se aplique; característicos, porque são traços distintivos de outras dimensões constitucionais, imprescindíveis para a sua leitura e afirmação como disciplina normativa constitucional.

propriedades privadas sejam protegidas, que as rádios e as televisões públicas funcionem como garantia do direito humano à informação, como parte integrante do direito fundamental à liberdade de expressão etc.

Esta é com certeza uma análise que será detalhada mais adiante. Por enquanto, escorra-se pelos princípios acima indicados, um a um, sem vinculá-los a uma ordem normativa concreta, sendo, por isso mesmo, uma exposição incompleta e imperfeita como sugere Hesse.

O princípio da Socialidade. Ao contrário do que afirma Canotilho (2003, p. 337), o princípio da Socialidade é, no contexto do presente estudo, não uma consequência da democracia política, mas uma consequência lógico-material de condições sociais concretas e diferenciadas.

A sua consagração constitucional decorre da natureza transformadora das novas constituições e como tal apresenta-se como um dos fins do Estado, e por outro, como imposição constitucional para a concretização de fins e tarefas por parte de órgãos públicos (CANOTILHO, 2003, p.337). Assim, ele demanda uma postura *político-institucional* que exige a “adoção de medidas necessárias para a evolução da ordem constitucional” e social (CANOTILHO, 2003, p. 338), para o alcance da justiça material.

Tem a natureza de um “mandato constitucional vinculativo” (CANOTILHO, 2003, p. 338) tanto para as atividades legislativas do Parlamento, como para as administrativas do Executivo, justificando e legitimando a intervenção econômica constitutiva e concretizadora do Estado no domínio social (CANOTILHO, 2003, p. 341). É um princípio objetivo e dele emanam normas de prestação subjetiva. Não pode ser considerado subsidiário, uma vez que vincula direta e socialmente a administração pública ao fornecimento de prestações sociais, através dos seus órgãos e dos seus serviços (CANOTILHO, 2003, p. 344).

Princípio da Supremacia do Direito. Este princípio, ao contrário do que se pretende, não é nem pode ser “o poder absoluto do direito” sobre todas as outras dimensões da vida social. Ele é tão somente a medida jurídica encontrada para conformar e conciliar as restantes formas e manifestações de poder, fazendo concepções e impondo limitações a todas elas. Ele constitui o que Canotilho chama de *forma de racionalização* da estrutura *estadual-constitucional* (CANOTILHO, 2003, p. 255). Deste princípio, decorrem os princípios: da supremacia da constituição, da divisão de poderes, da legalidade das funções

e competências públicas, da independência dos tribunais e dos juízes e o da garantia judicial e legal dos cidadãos.

Este é um princípio estruturante do próprio Estado que se alicerça numa base ideológica de respeito ao direito, sendo que este deve ser entendido em sentido mais amplo que as limitadas prescrições normativas da lei. Desta feita, é um princípio que organiza o Estado, tendo em vista os seus poderes, deveres, tarefas e benefícios, considerando o ideal da paz social, de preservação e prosperidade humanas. Um dos seus mais importantes desenvolvimentos é a proteção da segurança e confiança jurídicas dos cidadãos, na lei, na conduta e ação dos poderes públicos, afastando ao máximo a arbitrariedade do agir estatal. Concretiza-se de forma negativa, impondo limites aos poderes públicos e aos cidadãos, e estabelecendo regras de ação para o cumprimento de preceitos normativos; e de forma positiva, pois a sua concretização depende igualmente de fatores reais, históricos e contextuais de poder.

Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Sobre este vale lembrar que já se abordou a dimensão filosófico-histórica no capítulo primeiro. Entretanto, a sua exposição aqui vai obedecer apenas aos desenvolvimentos no plano concreto da lei, mais especificamente, na Constituição, para daí avaliar as demandas materiais que tal princípio devolve à complexa vida social. A consequência jurídico-administrativa mais visível é a conformação do princípio do interesse público à dignidade da pessoa humana.

Enquanto princípio constitucional, ele tem natureza material e, por esta razão, impõe tarefas normativas ou formais, e tarefas materiais ou de fato ao Estado, como um todo, no sentido de que todos os órgãos devem orientar a conduta pública tendo em conta a pessoa humana e as suas necessidades. Não é um princípio rígido e estático. Ele é maleável e dinâmico, impõe uma estatização aberta aos processos dinâmicos e próprios das realidades que pretende modificar ou regular. Parece limitado, e arriscado, conceber esse princípio sob uma base de condições mínimas, pois esta tende a transformar os deveres do Estado em projetos de bondade institucional, ou ganhos partidários. No caso, a dignidade obedece a critérios constitucionais e a políticas de Estado e não de governo.

Princípio da Democracia Participativa. Em relação aos direitos sociais, mais especificamente o direito à habitação, o princípio da democracia participativa quer entender-se como o que permite aos sujeitos de direitos sociais, o poder de participar no processo de elaboração e de decisão das soluções respeitantes aos seus problemas, e de não serem inibidos de ser parte em tais processos. Neste prisma, a democracia é vista como

“forma de racionalização do processo político” (CANOTILHO, 2003, p. 288). Assim, ela desenrola-se em momentos dialogais e momentos negociais entre poderes públicos e particulares, impondo ao Estado o dever de informação, de respeito às garantias administrativas e judiciais, e de criação de condições materiais para que tais deveres sejam realizados.

Por um lado, pretende que os interesses das partes mais fracas (econômica ou politicamente) sejam tidos em conta, sempre que um processo de solução administrativa afete-os ou possa afetá-los.

Princípio da Justiça Social. A justiça já foi o ideal das sociedades gregas e ainda hoje é parte do projeto do milênio, já que a busca social e política pressupõe que não só no plano interno, como também no plano internacional, sejam adotadas medidas e criadas condições capazes de ser a expressão de uma distribuição equilibrada de recursos e benefícios. Este princípio encontra guarida na Constituição como uma ordem material, impondo aos corpos administrativo e legislativo uma preocupação especial por grupos vulneráveis no acesso a bens de natureza social (e outros) fundamentais.

Desta feita, tal princípio funciona como uma ordem constitucional pela igualdade material e discriminação positiva. Esta última, funcionando como mecanismo normativo instrumental para o alcance material da universalidade, e hoje, através da gratuidade ou subvenção. A aplicação de tais comandos serve para distribuição e redistribuição de recursos e benefícios socialmente necessários para a existência humana.

Princípio da Reserva do Possível. Não se pode omitir o fato de que proteger, materializar e assegurar direitos (de liberdade ou sociais) custa caro ao Estado. Este princípio pressupõe que os direitos sociais dependem de recursos financeiros disponíveis (geralmente orçamentais). A ele estão ligados os princípios da ponderação dos interesses em jogo; da razoabilidade, da proporcionalidade e da proibição do excesso (entre necessidades e possibilidades).

Jorge Novais (2010, p. 98) chama atenção para o fato de este elemento (pois não o trata como princípio) ser analisado sob a perspectiva da efetividade e da normatividade; da verificação da violação do direito e da garantia do direito. Além disso, olhar para a interfuncionalidade dos órgãos do Estado (Parlamento e Executivo) a quem cabe a planificação administrativa e a discussão democrática orçamentária.

Princípio da Proibição do Retrocesso Social. Segundo este princípio, uma vez alcançado determinado grau ou nível de realização dos direitos sociais, é proibido

retroceder no nível de satisfação alcançado. Ele funciona como uma garantia constitucional de manutenção de um *status* jurídico adquirido. Entretanto, a sua leitura não se limita à proteção de tal aquisição. Ele supõe que todo trabalho que se siga suplante as condições existentes, projetando para o presente e o futuro condições melhores e muito mais adiantadas que as do passado, salvaguardando tanto os direitos adquiridos, como os que se venham a adquirir.

Parte da doutrina considera que tal princípio pouco ou nenhum efeito produz nas situações de recessões ou crises econômicas (CANOTILHO, 2003, p. 339). Entretanto, tal colocação não poderia suscitar mais dúvidas e incertezas em tempos tão (financeiramente) difíceis e complicados para trabalhadores, famílias de média e baixa renda, (e, em especial, no que concerne ao direito à habitação, subsídios sociais, segurança social etc.).

Princípio da Garantia Judicial. Pressupõe que a justiça funcione não só no âmbito dos tribunais especiais para a emissão de atestados de constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos atos legislativos e administrativos, nos planos abstrato e material da Constituição. Pretende igualmente fundamentar a organização de um sistema judiciário ordinário (tribunais administrativos), socialmente vigilante e eficiente na proteção de bens sociais fundamentais.

Entretanto, o fato de as sentenças estarem dependentes de decisões ou elementos políticos importantes (como a decisão administrativa ou discussão parlamentar orçamentária) é um fator preocupante, pois vem inibindo o poder judiciário tanto para que sejam sentenciadas ações de indenização ao Estado, assim como o que se ousaria considerar ações administrativas executórias no tempo²⁶ (já que os direitos dependem de recursos disponíveis), que possibilitaria que não se deixasse de decidir judicialmente sobre um problema real, mas que limitaria a decisão em termos de eficácia.

No tocante aos direitos sociais, o juiz (Constitucional e ordinário) não pode decidir recorrendo a argumentos morais e ou políticos. Ele tem de ater-se à lei (constitucional e ordinária) para fundamentar a sua decisão (NOVAIS, 2010, p. 30). Entretanto, a ação judicial é fortemente afastada das questões discricionárias da decisão política visada, vinculando-se cada vez mais a legalidade.

²⁶ O caráter temporal da natureza da sentença decorre do fato de as prestações estarem dependentes de procedimentos burocráticos, administrativos ou legislativos, e mesmo quando finalmente autorizados, no caso da habitação, tal sentença só é cumprida com a construção efetiva da residência, e não com a promessa política ou contrato administrativo referente.

Os princípios são, para o direito, fatores constitutivos, ordenadores e de validade para com as normas jurídicas e as práticas político-institucionais. E, seguindo de perto Jorge Miranda, a relevância dos mesmos reside na:

Ação imediata enquanto diretamente aplicáveis ou diretamente capazes de conformar as relações político-constitucionais. E exercem também uma acção mediata tanto no plano integrativo e construtivo como um plano essencialmente prospectivo” (MIRANDA, 2011, p. 297).

Os princípios constitucionais são igualmente elementos importantes na criação, interpretação e aplicação do direito. Nesse sentido, os princípios sociais constituem limites dogmáticos e materiais ao poder constituinte, já que constituem matéria “axiológico-fundamental” (MIRANDA, 2011, p. 299). Assim, funcionam igualmente como medida de orientação para a própria atividade do legislador, seja constituinte ou ordinário. No que concerne ao seu papel hermenêutico, estes princípios podem desempenhar uma função importante na aplicação do direito, tanto na integração de lacunas, como na criação de normas *ad hoc*, em caso de total omissão legislativa, sendo por isso um recurso inspirador para os juízes (constitucional e ordinário).

Entretanto, esse esforço teórico é muitas vezes desencorajado pela falta do mesmo no plano prático, sendo que, desde as incorporações jurídicas dos direitos à vida, propriedade e segurança como fundamentais, a consciência e as estruturas jurídicas mantiveram-se incólumes e tementes à desafiante tarefa de conferir a mesma juridicidade aos direitos sociais. Estes não surgiram numa ordem lógica ou cronológica, mas que, devido a opções ideológico-políticas e económicas, foram sendo ofuscados sob o argumento de “recursos escassos, de disponibilidade limitada”, confundindo cada vez mais um movimento que há muito vem acompanhando o desenvolver das lutas humanas pela reivindicação de direitos efetivos.

A essência dos direitos sociais não está apenas no bem jurídico que protegem, a sua estrutura e natureza expressam a força vinculativa das posições jurídicas de que os particulares detêm na sua relação com o Estado. Para Jorge Novais, os direitos sociais apresentam duas comuns e decisivas características: o objeto jurídico, que é protegido pelas normas, essencialmente constitucionais, está fortemente ligado ao acesso individual a bens de natureza económica, social ou cultural indispensáveis ao bem-estar humano e social. Estes bens são geralmente escassos, caros e, por essa razão, os indivíduos só conseguem aceder se dispuserem de recursos financeiros ou se tiverem a ajuda do Estado. Tais direitos impõem ao Estado os deveres de respeitar, proteger e realizar, impondo ao

Estado obrigações positivas e negativas que vão desde a proibição de atuar, decidir e proceder em determinado sentido ao dever de agir, de colocar a sua atividade em pleno, tendo em conta necessidades específicas e fins determinados. Ou seja, respeitar e proteger os titulares de tais direitos e realizar medidas que, de uma forma ou de outra, os ponham em causa, e realizar para os que por meios próprios não consigam realizá-los. Isto demonstra, de forma simples e clara, os deveres estatais no âmbito dos direitos sociais bem como a sua natureza, o que oferece uma porta para se compreender a dogmática geral e unitária dos direitos fundamentais no seu todo (NOVAIS, 2010, p. 41- 46).

Enquanto direito social uma das suas características é a sua dimensão prestacional ou positiva que é imposta ao Estado, como um dever legal de praticar uma ação, descrita a rigor jurídico latino, como um *facere* e outra dimensão negativa ou de abstenção, que impõe ao Estado o dever de não agir, não interferir ou um *non facere*. Nesta perspectiva, é um direito que se vincula diretamente ao Estado, sobre quem recai a obrigatoriedade de torná-lo possível ou real para o seu titular. Entretanto, é importante assinalar que, só após a prestação estatal, é que esse direito é, digamos, transferido como direito para a esfera jurídica privada de quem o “necessita”, uma vez que, por meios próprios, ele não os pode realizar. Portanto, é um direito de realização mediata, o que condiciona a sua vinculatividade e justiciabilidade, ou seja, a possibilidade de serem exigidos em tribunal, característica comum na generalidade dos direitos, o que levou uma parte da doutrina alemã a considerá-los como sendo leis ou normas imperfeitas, e outro setor doutrinário concedeu-lhes como sendo objetivos, programas ou diretivas políticas, sociais e económicas (NOVAIS, 2010; 65).

Outra característica do direito à habitação como direito social tem a ver com o seu caráter assistencial a grupos vulneráveis, carentes, desfavorecidos ou economicamente em desvantagem em relação aos demais cidadãos, sendo portanto um direito que exige um estado de carência ou de necessidade. O que leva a questionar o caráter geral de tais normas, como princípio fundamental do direito. Pois embora muitos sejam pobres em Angola, nem todos o são, sendo que, mesmo considerando uma minoria, alguns estão aptos a adquirir por meios próprios e para si uma habitação, proporcionando por sua conta, a realização do pretense direito.

Gomes Canotilho, na obra que coordena sobre *Direitos Fundamentais Sociais*, entende que os direitos sociais são uma ferramenta fundamental de inclusão social e neste sentido, devem ser “utilizados” pelo Estado no intuito de possibilitar liberdade igual entre

os seus cidadãos, o que se traduz na igual possibilidade de inclusão em um sistema social diferenciado. Isto pressupõe justiça às possibilidades de acesso, que devem ser iguais para todos, o que nos dias de hoje impõe uma “nova estatalidade” assente numa direção político-social, entendida como um sistema intencional e comunicativo de ação influenciadora da conformação de relações sociais, orientadas para o bem comum, novas formas de cooperação e de comunicação entre os atores sociais (CANOTILHO, 2010; 11). O que se pode acrescentar a este ponto é que se trata de uma discriminação positiva que o Estado faz, portanto necessária em obediência aos princípios da igualdade material, dignidade da pessoa humana e bem-estar social. Só assim é perceptível a funcionalidade de um direito dessa natureza.

Deve igualmente atentar-se para o fato de um tal direito impor, na sua dimensão positiva, dois tipos de prestações ao Estado: a) prestação de caráter fático, que é a que exige do Estado uma ação material ou geralmente financeira para a realização do direito, nesse caso, do direito à habitação condigna, que se poderia consubstanciar na realização de programas de financiamento direto e completo ou subvencionado à habitação para famílias angolanas necessitadas, ou ainda na construção pelo Estado de casas, bairros sociais ou economicamente acessível como o demonstram os bairros no Zango, Panguila e Kilamba-Kiayi, embora não sejam completamente bons exemplos; b) prestações de caráter normativo, que impõem ao estado a obrigação de formular leis que fomentem, promovam, protejam ou realizem tais direitos sociais. Neste quadrante, a obrigação legal não é já uma intervenção direta do Estado para a satisfação de tal necessidade que é, no fundo, a realização de um direito social, no caso de habitação condigna. O que se exige é que o Estado, através de leis, possa regular o acesso de indivíduos ao bem jurídico casa. Nesta condição, o Estado é normalmente *convocado* como intermediário, devido ao seu poder e monopólio normativo, em detrimento do seu caráter de Estado Social, ou em obediência ao princípio da socialidade, e é obrigado a criar condições que se adequem ou proporcionem o máximo de bem-estar social e garantam que os particulares possam seguir na sociedade com dignidade humana, acedendo a bens tão elementares quando fundamentais na sua sobrevivência.

Importa distinguir que, nestes casos, o mais evidente é a materialização de tais bens jurídicos sociais, estar sob a realização de entidades privadas. Isto não significa que a obrigação do Estado é passada para particulares, tão somente que, sendo mais comum hoje o sistema da economia de mercado, onde cada um é particularmente responsabilizado pelo

seu bem-estar social, num sistema economicamente desproporcional, o Estado é - e deve ser - o garante para os que se encontram no lado negativo da balança possam, tal como já referiu Gomes Canotilho, ter a possibilidade de *liberdade igual* de acesso aos bens sociais. Daí que a legislação sobre terra, setor imobiliário, créditos bancários, e fiscal no setor da construção civil, deva ser outro instrumento para uma política de inclusão em Angola (CANOTILHO, 2011, p. 11-12).

A sujeição dos direitos sociais à incerteza de decisões políticas e desculpas económicas nada mais tem revelado que um rastro de destruição humana, cada vez mais acentuado. Fragilizando a proteção jurídica, aumentou a irresponsabilidade política, e no mínimo, a aplicação duvidosa e injusta de recursos financeiros públicos, favorecendo cada vez mais um setor politicamente selecionado ou economicamente delimitado.

III. DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO EM ANGOLA

A habitação em Angola é um dos principais problemas sociais atuais, que aliada à questão jurídica da posse e uso da terra, integra alguns dos mais relevantes tópicos sociais e jurídicos. A análise que se seguirá vai especialmente tentar situar a problemática da habitação em Angola, em consonância com a doutrina dos direitos humanos. A abordagem vai tocar em vários pontos, tentando aclarar dois aspectos: deve ou pode o Estado garantir o direito à habitação a pessoas social e economicamente vulneráveis? Como caracterizar as medidas tendentes à construção de habitações pelo governo angolano?

A par destes dois polos, importa, claro está, olhar com atenção para a urbanização como elemento transversal e necessário à garantia da habitação em Angola, uma vez que a habitação está intimamente ligada à necessidade de urbanização, não apenas como recurso de organização espacial, mas também como elemento fundamental para a criação e garantia de condições básicas essenciais à vida num determinado espaço territorial.

O Estado angolano, enquanto entidade política e administrativa tem, relativamente à questão da habitação, um interesse político, um dever constitucional e uma meta estratégica. O primeiro tem haver com a cartada eleitoral, anunciada em 2008, sobre a construção de um milhão de casas; o dever constitucional decorre do fato de, ao nível da Constituição, terem sido fixadas tarefas políticas, sociais e econômicas supra legais, impondo ao Estado o dever de garantir condições de vida digna a todos os cidadãos angolanos, juntando-se o fato de, no plano prático, existir um déficit habitacional situado em milhões de residências²⁷; a meta estratégica está ligada, no plano interno e internacional, ao alcance de certo crescimento econômico, de determinado desenvolvimento social e humano, talvez impulsionados ou coincidentes com as metas do milénio para 2015. Outrossim, interroga-se se existe de fato uma política, um plano e um

²⁷Em 2009 o então Primeiro Ministro Angolano, António Paulo Kassoma, revelara que o déficit habitacional no país se aproximaria dos dois milhões de casa. O governante falava no encerramento da Conferência Nacional sobre Habitação, cujo lema foi: “Habitação: um desafio para todos”, que aconteceu no dia 13 de Abril. Informação disponível em: www.angola24horas.com/index.php e em: www.noticias.uol.com.br/ultnot/usa/2009/04/14/ult611u81129.jhtm.

Já outra notícia, publicada em junho de 2010, aponta, sem citar a fonte, que o déficit habitacional estaria fixado em 1,5 milhão de moradias. Informação disponível em: www.opais.co.mz/index.php/economia/38-economia/6890-ras-e-angola-exemplos-regionais-decombate-ao-deficit-habitacional-html.

O Resumo do Programa Nacional de Urbanismo e Habitação também não se refere, em termos quantitativos claros, limitando-se a utilizar a expressão “*déficit habitacional acentuado*” (pág. 2) e mais adiante, sem referir-se ao déficit, fala em “*criação de condições para a construção de 1 milhão de fogos (casa) para cerca de 6 milhões de habitantes*” (pág. 5). Cfr. Resumo do Programa Nacional de Urbanismo e Habitação para o período 2009-2012, Fevereiro de 2009.

sistema habitacionais do Governo Angolano como linhas de orientação e condução estratégica na materialização do direito à habitação, nos moldes em que o entendemos, procurando sempre avaliar o conteúdo de tais documentos, à luz das necessidades humanas e das condições estabelecidas pelo direito à habitação, sem perder de vista as especificidades do caso angolano.

Portanto, trata-se de garantir o acesso à habitação como fator importante para a vida pessoal e familiar dos angolanos, como também de permitir que tal acesso seja em condições que permitam a todos os angolanos, e não apenas a alguns, gozar efetivamente de um bem tão essencial: a vida.

3.1 O ESTADO E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

Falar do Estado Angolano e da questão da habitação implica, em primeiro lugar, traçar o estado da habitação, ou seja, descrever em que condições político-administrativas é definida e executada a política da habitação neste momento, por um lado, e apresentar ainda que de forma geral, o panorama social, por outro. Entretanto, não é possível falar-se da situação atual sem olhar para o passado - em um primeiro momento, o nascimento de Angola como país independente - para que se possa perceber quando e como a questão da habitação entra na agenda governativa nacional. Assim, mesmo que seja a título ilustrativo, parece ser imperioso analisar como e que tratamento foi dado à questão da habitação em Angola, a partir de 1975.

O que se decidiu chamar por questão da habitação tem a ver com todos os elementos ligados à concepção, acesso e efetiva aquisição de moradias por cidadãos angolanos, atendendo para o ambiente que tais pontos levantem, ou seja, os contextos político, social, econômico e cultural em que acontecem. Portanto, a questão da habitação é, como se já referiu, parte da grande questão social que evidencia a necessidade de tornar real e acessível um conjunto de bens e condições para a vida contemporânea.

Ao afirmar-se como país livre, um dos grandes desafios de Angola foi seguramente a sua organização nos domínios da política, social e econômica. No sentido de, por um lado, fazer coincidir a liberdade política com outros tipos de emancipação, e por outro, traduzir a conquista novembrista em um ganho social e econômico para todos os angolanos, para uma verdadeira desconstrução do modelo separatista e segregacionista do então regime colonial.

Enquanto colônia de Portugal, Angola assumiu a categoria de província ultramarina, assim como outros países luso-colonizados. Politicamente, era administrada a partir de um centro administrativo, localizado na capital Lisboa, em Portugal, de onde saíam ordens e decisões administrativas sobre a vida em Angola, claro que legitimadas por uma política de ocupação e exploração iniciada séculos antes. Este regime imperialista construiu, no seio da sociedade angolana, um regime dualista de caracterização de angolanos, recusando cidadania aos negros nativos, já que, à partida, estava bem esclarecido que, embora sujeitos às leis e às ordens da Coroa, e mais tarde da República Portuguesa, os angolanos nativos não eram considerados cidadãos portugueses.

Durante este regime, aos angolanos foram negados os direitos de cidadania, especificamente, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Instituiu-se, nessa altura, o que ficou conhecido como “O Estatuto do indígena”. O referido estatuto foi introduzido na ordem jurídico-administrativa do império português, pelo Acto Colonial de 1930, que estabelecia, no seu capítulo III, o conjunto de regras jurídicas que definiam o estatuto político e administrativo dos angolanos nativos. Tais normas estabeleceram duas categorias de angolanos: 1) os assimilados, destribalizados ou civilizados; 2) os indígenas, tribalizados e não civilizados. A assimilação consistia na “*negação dos usos e costumes locais para os angolanos, a sua submissão ao direito e à cultura ocidental*” (CORREIA, 1996, p. 13-19).

Tratava-se de um estatuto legal e administrativo do governo colonial que não reconhecia e/ou restringia a participação dos nativos na vida administrativa e política da província, a menos que fosse um “assimilado” ou “destribalizado”, ou seja, um homem negro, angolano desenraizado da sua tribo, da sua cultura, que tivesse conseguido “assimilar” o *modus vivendi* da civilização branca portuguesa, tida como o único modo válido de socialização. A este, era permitido o gozo de *alguns* direitos e privilégios, como: frequentar os mesmos lugares que a população branca (escolas, hospitais ou zonas de lazer) e trabalhar na administração do Estado colonial.

O mesmo não se podia dizer dos angolanos indígenas, ao quais se referiam como homens não civilizados, socialmente atrasados, tribalizados, de quem não se esperava um comportamento socialmente aceitável, uma consciência crítica ou uma ação criativa, os quais eram indicados para trabalhos pesados, geralmente no campo, e/ou que não fossem dignos para pessoas “civilizadas”, sob o ponto de vista do colono. Mas, mesmo para os assimilados, o gozo de direitos e privilégios na sociedade colonial não era igual ao do

cidadão português, assim o cidadão negro, era considerado um cidadão inferior, de diferente proporção que o cidadão branco português, tanto na dimensão “qualitativa” como na dimensão “quantitativa”. Por exemplo, na administração do Estado colonial, o assimilado só poderia trabalhar nos cargos de baixo escalão, sendo raro progredir na carreira. E esse modo de socialização foi levado adiante até a década de 1970, por um regime opressor, autoritário e fortemente influenciado pelo fascismo italiano (CORREIA, 1996, p. 20-22).

Na década de 1960, iniciou-se, em Angola, a luta de libertação nacional, como movimento de revoltas populares e, posteriormente, de grupos políticos contra o regime colonialista. O marco é a revolta de homens e mulheres angolanos no dia 4 de Fevereiro de 1961, que, pegando em paus e catanas, invadiram a cadeia de São Paulo, em Luanda, para libertar presos políticos angolanos. A luta por liberdade era no fundo a reivindicação por uma cidadania plena, uma luta pela autodeterminação, uma mensagem cívica e humana de emancipação.

A independência de Angola foi proclamada no dia 11 de Novembro de 1975. Nesta mesma altura, foi instituída a primeira República. Sob um sistema socialista, o novo Estado angolano conduziu a sua ação social, política e económica, sob ideais marxistas e leninistas, mesmo que, em várias dimensões, tais ideais tenham sido mais formais que materiais. Assim, o poder político foi centralizado no mesmo partido que proclamou a independência e, no setor da economia, a gestão estatal levou à falência indústrias herdadas do regime colonial, como: a de algodão, a têxtil, a de bens de primeira necessidade. Ao longo desse período, o Estado procurou centrar a sua ação na satisfação de alguns direitos sociais, sem ter os meios necessários para tal. A educação era levada adiante por quadros cubanos, assim como a saúde. A gestão do Estado era conduzida por lideranças com instrução académica duvidosa, arriscando a qualidade e a viabilidade das políticas definidas e executadas. Enfim, os erros não tardaram a revelar-se, levando ao cataclismo económico, social e político do Estado recém-nascido (FRIEDEN, 2008, pp 461 - 481).

Neste contexto, a questão da habitação foi conduzida pelo Estado através de uma política de nacionalização e expropriações (já que se vivia num sistema Socialista) e de medidas de ocupação, por parte dos populares. Assim, os imóveis de média e pequena dimensão no espaço urbano foram ocupados e ou deixados pelos antigos donos aos seus empregados, funcionários ou amigos negros nativos. Outros foram expulsos e retirados à força das suas residências durante um regime de ocupação. Houve ainda quem os tivesse

encontrado vagos, devido à fuga de cidadãos portugueses dos centros urbanos e localidades rurais, com ameaça de represálias. Assim, numa primeira fase, as famílias angolanas acederam às habitações nos centros urbanos por um ato unilateral, compulsório e não institucionalizado de ocupação por iniciativa própria. Seguiu-se então uma política institucional de arrendamento pelo Estado, e mais tarde construção de moradias, especialmente prédios.

No período colonial, as populações angolanas eram essencialmente pobres e viviam em zonas marginais, nos chamados musseques, no casco urbano, e mantidas na aldeia, ou quimbos, nas zonas rurais. Por iniciativa própria e por causa dos poucos recursos económicos, as casas eram de pau-a-pique, ou seja, construídas com pequenos galhos e barro, e em algumas zonas, com madeira e chapa. As habitações eram, por essa razão, precárias e inadequadas para o domicílio humano, ficavam localizadas em zonas sem serviços e infraestrutura básica, colocando por essa razão, as populações em situações de risco.

É escassa a bibliografia especializada sobre o tema da habitação, e mais ainda sobre política habitacional do Estado Angolano no período colonial. Entretanto, não se pode, portanto, dizer que a questão da habitação não tenha sido uma preocupação da governação angolana e até mesmo da colonial; ela seguramente o foi. Assim, o demonstram os vários órgãos criados e orientados para o efeito, como a Junta Provincial de Povoamento, o Instituto de Assistência Social, o Instituto de Previdência e Acção Social, a Comissão Administrativa do Fundo dos Bairros Populares de Angola²⁸.

Em 1975, é criado o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Transportes, órgão central do Estado ao qual competia a definição e implementação das políticas no domínio habitacional; em 1977, surge o Instituto Nacional da Habitação, sob a tutela do referido ministério; em 1980, a Secretaria de Estado da Habitação; em 1990, a Secretaria de Estado do Urbanismo, Habitação e Águas que, em 1991, volta a denominar-se somente Secretaria de Estado da Habitação, vindo a ser extinta em 1992. Segundo o atual Instituto Nacional para a Habitação, numa apresentação disponível na internet²⁹, após a independência, já nos anos 1980 e 1990, os principais investimentos no setor da habitação foram liderados pelo Estado, realizados sobretudo nas províncias de Benguela, Kwanza-Sul e Luanda, com a

²⁸ Esta última desenvolveu um papel expressivo, no pós-independência, no domínio do fomento habitacional para a população de baixa renda, em alguns dos bairros de Luanda, como a Praia do Bispo, São Paulo e reordenamento do Rangel, Prenda, Kassequel e outros.

construção das 500 casas de Viana II, o Projeto Morar, e os conhecidos Prédios dos Cubanos na Avenida Brasil, no Golf II etc.

Apesar de escassa informação sobre atuação política do governo do domínio da habitação, é de ressaltar que pouco se fez nesse domínio após a independência, até mesmo em termos de urbanização. Um plano diretor nacional ou uma política habitacional nesse período é praticamente indescritível, tendo existido ações mais ou menos concertadas do executivo no setor da habitação, tanto para as edificações de novas áreas urbanas, como para a organização do espaço físico da cidade, conferindo aos nacionais maiores e melhores condições de habitabilidade. Entretanto, tais medidas não foram abrangentes ou universais, por um lado, centrando-se nalgumas províncias apenas, e, por outro, beneficiando um número muito reduzido de angolanos, sendo também de ressaltar que tais medidas eram essencialmente urbanas.

Se se considerar que um modelo socialista de políticas públicas pressupõe um plano econômico e impõe um processo cíclico, autoritário e centralizado, como sugere Gonzalez no seu estudo sobre Cuba³⁰, Angola ainda se inspira fortemente nesse modelo devido aos ideais socialistas, de inspiração soviética na primeira República, com forte influência do socialismo cubano. Todavia, entretanto a ausência de quadros técnicos, de recursos financeiros e persistência de alguns conflitos internos impediu até a constituição filosófica do Estado Socialista angolano, o que não permitiu que, na prática, se possa falar de um plano político-governativo claro e transparente sobre os vários setores da vida nacional, além dos discursos políticos. O modelo de administração, claramente centralizado e burocrático, provocou e adensou a constituição de um parêntese de Estado com ações pouco eficazes e eficientes.

Após a independência, Angola continuou a viver um conflito interno intenso, que agravou crises já existentes. Com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o fim do regime socialista, o agravar das crises políticas e militares em Angola, agudizaram-se os problemas sociais do país, tendo aumentado a pobreza e miséria social e humana. Em busca de apoio financeiro, o novo Estado angolano, buscou ajuda política ocidental, que conseguiu sujeitando o país a novas mudanças, no plano legal, político e econômico. Assim é abandonado o socialismo, e introduzida a democracia representativa, como

³⁰ Um país com fortes ligações históricas com Angola, sendo um dos maiores apoiantes da guerra contra o colono português. O regime de Fidel de Castro teve assim um papel importantíssimo no domínio militar, já que muitos cubanos aterraram em solo angolano para estar na frente de combate. Mas não só neste domínio, também no setor da educação e saúde, no pós-independência, neste último, ainda hoje registra a presença de muitos cubanos.

solução para os problemas políticos e sociais. Esta fase marca precisamente o início da democratização de Angola, após 17 anos de vigência de um regime socialista³¹.

O ano de 1992 marca o início do processo de ampliação de direitos, essencialmente civis e políticos, com a abertura do sistema político para o modelo democrático. O conflito armado que remonta ao ano de 1975 e opôs principalmente dois grupos políticos: Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) eclodiu de forma mais violenta, depois de 1992, após as primeiras eleições gerais em Angola. Uma das razões da guerra foi a contestação dos resultados eleitorais presidenciais pelo candidato da UNITA, Jonas Malheiros Sidónio Savimbi³², então principal oponente de José Eduardo dos Santos³³, à época, candidato do MPLA e atual presidente angolano.

Neste contexto de perturbações políticas e militares, as questões sociais foram tratadas no ponto de emergência, maior atenção foi dada à guerra. Entretanto, o quadro legal e social mostrou-se favorável para a instituição de várias iniciativas particulares no sentido da promoção dos direitos humanos, especialmente os civis e políticos, reivindicando uma maior e melhor participação nos assuntos ligados à administração da coisa pública.

O dia 4 de abril de 2002 é, sem dúvidas, uma data histórica para os angolanos, pois relembra a data da assinatura dos acordos de paz entre os representantes militares do Governo e da UNITA, partes principais da guerra civil, e marca a ruptura entre a “velha e nova economia” (BONAVENA, 2011, p. 51). Ao mesmo tempo em que se considerou ter chegado a hora para a consolidação da democracia, pensou-se igualmente haver chegado o momento para um melhor e maior gozo de benefícios sociais e jurídicos por todos os cidadãos angolanos. Benefícios entendidos como sendo condições materiais fundamentais para a melhoria de vida das populações garantia de direitos e acesso a bens e serviços por todos, e não apenas por alguns.

³¹ Adotado em 1975, após a proclamação da Independência de Angola do regime colonial português, no dia 11 de Novembro, como ideologia política e modelo de organização social para Angola livre, devido ao apoio político e militar que o MPLA, liderado por António Agostinho Neto - que se tornou o primeiro presidente de Angola desde essa data - havia recebido dos países da Europa do Leste: Ex-União Soviética, Iugoslávia, República Federativa Alemã etc.

³² Jonas Malheiro Sidónio Savimbi foi líder político da UNITA, antigo movimento de libertação, desde a sua fundação na década de 1960. Com o MPLA e a FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) formavam os três principais grupos de luta política e resistência armada ao regime colonial português. Morreu em combate no ano de 2002.

³³ José Eduardo dos Santos é o segundo presidente do MPLA e de Angola, desde 1979 até ao momento. Sucedeu Agostinho Neto, primeiro presidente do MPLA e de Angola, falecido por doença, na União Soviética, em 1979.

O Governo estima que os principais desafios do pós-guerra, no setor da habitação, são: recuperação ou reconstrução de 30% do parque habitacional destruído durante a guerra civil, o acompanhamento do crescimento populacional perante a ausência de instrumentos e medidas de acompanhamento; o controle do êxodo populacional nos centros urbanos; e a redução do déficit habitacional ³⁴. No plano socioeconómico, alguns estudiosos angolanos entendem que o principal desafio do país seja a justa distribuição de rendimento nacional, assinalando que a chegada da paz, criou boas possibilidades económicas para Angola, e para alguns angolanos, tendo se acentuado significativamente a desigualdade social (ROCHA, 2011, p. 45).

Entretanto, a par destes, há a questão da segurança e proteção jurídica e social das populações desalojadas e expropriadas, a desproteção social a que ficam voltadas após tais atos, uma vez que a maioria não é indenizada ou colocada em alojamentos provisórios condignos. Há também a situação da pobreza que contrasta com os elevados preços das habitações, que são praticados tanto por empresas privadas, como pelo Estado, através das suas políticas para habitação social, que se presume, destinarem-se à parcela da população com rendimento médio/alto (acima dos 1000 USD), pois os preços praticados não permitem, ao menos, a quem tenha um salário de 100-500 USD, planificar a aquisição de uma residência dentro de tais planos, já que os preços até agora publicados vão desde os 600 mês aos 1000 USD ³⁵, na forma de renda resolúvel, ou seja, prestações mensais que vão amortizando o preço total até que se termine de pagar por cerca de 15-30 anos, revertendo-se a propriedade do Estado para comprador.

O rendimento é particularmente importante para a questão da habitação e por isso vale olhar para os dados publicados pelo Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola (CEIC-UCAN), no seu Relatório Social de 2010, coordenado por Nelson Bonavena, onde o estudo da pobreza, dos rendimentos médios mensais, das despesas mensais, da distribuição do rendimento nacional, do índice de

³⁴O Programa Político eleitoral do MPLA com o qual se elegeu com maioria absoluta no parlamento em Setembro de 2008, apresentou o compromisso de um milhão de casas. A Mesma promessa política foi reafirmada no programa político para as eleições gerais de Agosto de 2012. Tais informações são apresentadas de forma vaga, devido a falta de censo ou pesquisa sobre o déficit habitacional em Angola. Ainda assim, a precariedade que tais informações possam deduzir não pode servir de justificativa para argumentos sobre eventual falta de verdade ou rigor. Pode sim haver, uma informação parcial já que se baseia pura e simplesmente em dados apresentados por entidades políticas, nalgumas vezes não devidamente fundamentadas e noutras vezes, contraditas por outras entidades. Ainda assim, o facto que se analisa não é quantitativo e sim qualitativo. Daí que se volta para esta questão à reflexão proposta.

³⁵ O Novo projeto habitacional denominado Cidade do Kilamba é um dos exemplos.

desenvolvimento humano e do produto interno bruto oferece uma leitura importante sobre as condições de vida da população e do seu poder de compra.

O CEIC fixa a taxa de pobreza em Angola em 46%, (BONAVENA, 2011, p. 64), confrontando com a taxa de 36,6 %, calculada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), no Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População (IBEP) para 2008/2009, anunciados em agosto de 2010. Prefere-se aquela a esta, pelo fato de a taxa oficial não ser realista, e ter sido calculada em bases até agora não tão claras, e com uma metodologia, até então, não explicada ou conhecida. Ademais, pelo fato de, até mesmo em termos visíveis, notar-se que a pobreza em Angola não pode ainda ser fixada em tal número, pois é um fenómeno socialmente bastante visível. E mais, porque os critérios aplicados à realidade angolana não podem ser os mesmos que são aplicados à realidade europeia ou americana, o que levaria inclusive alguns angolanos excluídos do atual cálculo de pobreza, a serem inseridos na conta³⁶. Na tabela do Índice de Desenvolvimento Humano, elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Angola está colocada na posição 148 entre Timor-Leste e Myanmar. Este documento mostra que a posição de Angola vem melhorando em termos absolutos, devido à modificação de alguns dos seus indicadores, como a redução da mortalidade infantil. Entretanto, o acentuar da desigualdade na distribuição dos rendimentos nacionais acabou por colocar o país numa posição estagnada desde 2008, período correspondente ao agravar do fenómeno (BONAVENA, 2011, p. 66).

Estima-se que o crescimento económico esteja a favorecer apenas cerca de 2,5% da população total, ou seja, perto de 450 mil cidadãos. Com estes, ficam cerca de 60% do rendimento, o que até pelo menos em 2008, significou que 20% da população mais rica auferiu um rendimento mensal de 1150 dólares, contra os 63,8 dólares que conseguiram os 20% mais pobres do país, ou seja, cerca de 3,6 milhões de angolanos. Entretanto, analisando o plano geral, o CEIC conclui que, do ponto de vista dos rendimentos médios mensais, a média nacional está colocada nos 100 dólares, ou seja, perto dos 9.000 kwanzas, a moeda angolana, o que é muito baixo. Analisando a origem do rendimento, o setor de

³⁶ O Relatório Social aponta para o fato de que, se for analisado o nível de pobreza pelo PIB, chega-se à conclusão que, em Angola, no ano de 2008, pelo menos, quando PIB ficou fixado em 4.690 dólares por habitante, esse significou que cada angolano vivia com 12,8 dólares por dia, o que não é suficiente num país onde o custo de vida é elevado, se se atentar para os preços dos bens e serviços praticados no país. Numa análise comparativa, o documento aponta ainda que, enquanto na União Europeia, é pobre quem auferir menos de 15 Euros por dia, equivalente a 20 dólares, em Angola os cálculos rondam a volta dos 2 dólares por dia. Cfr. Relatório Social de Angola 2010, pp. 51-68.

emprego formal, a produção de autossustentência e o mercado informal centralizam as fontes de receitas, sendo que, em função do gênero, as mulheres conseguem mais do mercado informal do que do mercado formal (BONAVENA, 2011, p. 52-57). As discrepâncias na distribuição do rendimento são uma fonte de problemas, uma vez que, do ponto de vista econômico, “não fomenta nem democratiza a poupança e o consumo; do ponto de vista social, introduz situações de profunda injustiça; sob o ponto de vista político, leva a convulsões e instabilidade” (BONAVENA, 2011, p. 63), sem deixar de referir que de 2003-2010, tendo como referência o salário mínimo, que é o equivalente a cem dólares, os angolanos sofreram uma perda no poder de compra em torno dos 20% (BONAVENA, 2011, pp. 73).

O preço, a renda, a pobreza e a condição política de alguns cidadãos integram o que se poderia considerar como impedimentos materiais ao acesso ao direito à habitação em Angola, uma vez que se vai notando que o processo de construção do Estado vem sendo monopolizado por uma mesma força política, que usando da sua hegemonia, utiliza também as instituições e os recursos do Estado para beneficiar um setor minoritário da população, excluindo especialmente quem a ele faz oposição. Entretanto, existem também limites formais que são principalmente de natureza legal, administrativa e burocrática³⁷.

Perante este cenário, a necessidade por habitação é gritante, assim como são necessárias condições de habitabilidade. Por um lado, porque parte dos centros urbanos cresceu descontroladamente e sem urbanização durante a guerra, por outro, porque, chegada a paz, houve um processo de reassentamento e repatriamento da população, que terá trazido ao país cerca de 4 milhões de angolanos, que viviam noutros países na condição de refugiados. A esses, associa-se os que após atingirem a maioridade ou constituir famílias continuaram a residir em casas de parentes, ou arrendadas por falta de moradia própria. Há de fato um déficit habitacional que, embora precise de ser fixado em termos precisos, expressa a quantidade de pessoas em Angola que não têm moradia condigna, tendo em conta o total de famílias em condições habitacionais indignas, bem como a sua renda ou poder aquisitivo.

A solidariedade cívica e institucional, no plano da sociedade, tem sido um instrumento fundamental de coesão e consistência das ações de reivindicação de realização e proteção de direitos. Ao mesmo tempo em que essa ação é direcionada tanto para uma melhor distribuição do poder político, como para o da limitação do poder governamental,

encaminha-se também por uma melhor distribuição do rendimento nacional e resolução dos problemas sociais. Mas a intenção de limitar o poder do Estado³⁸ e, ao mesmo tempo, exigir dele políticas e medidas efetivas para a resolução dos problemas sociais, mostra que o Estado, enquanto instituição de defesa e proteção dos interesses gerais, só pode ser um Estado social, ou seja, um Estado capaz de conduzir a sua administração, os seus recursos e a sua atividade para materialização e garantia do máximo de bem-estar social, não se abstendo mas atuando, principalmente no campo da redistribuição de recursos, seja de forma direta como de forma indireta.

Com a chegada da paz em 2002, o governo angolano elaborou e tem levado adiante o Programa de Reconstrução Nacional, onde um dos eixos é exatamente a redução da pobreza e o aumento da oferta de bens e serviços básicos essenciais para toda a população, nomeadamente: educação, saúde, alimentação e habitação etc. Apesar do programa não estar fisicamente disponível e conhecido, presume-se que seja real e exista devido às constantes referências discursivas ao mesmo.

No tocante à habitação, o Programa Nacional de Urbanismo e Habitação tem sido levado a cabo sob duas perspectivas: a primeira consiste na construção de novos bairros e cidades, e a segunda, em medidas de urbanização, sendo a segunda um aspecto da primeira. Ao levar adiante tais medidas, o governo angolano tem optado por duas modalidades: expropriação de terras, nas zonas rurais, e desalojamentos forçados nas áreas urbanas. Em ambas as situações, os processos têm afetado majoritariamente famílias em situação de pobreza, de baixa renda ou de rendimento precário. Envoltas em muitas complicações, as medidas têm suscitado mais preocupações, especialmente no que diz respeito à proteção de direitos fundamentais. Neste sentido, destaca-se a popularização do termo “martelo demolidor”, para designar a ação de desalojar à força, em processos violentos, conduzidos por policiais e máquinas pesadas, como *buldozers*³⁹, suscitando, na maior parte das vezes, conflitos com a população e, em alguns casos, provocando inclusive

³⁸ Essa posição não afasta a contradição entre Estado social e liberdade individual. A contradição só poderá ser mitigada se cada um for capaz de conceber a sua liberdade individual como um instrumento para servir à comunidade, para ser mais um na defesa dos interesses gerais. Mas como é possível, se cada um está fechado e centrado na satisfação das suas necessidades? Aliás, eis uma das razões pelas quais as pessoas se associam. Uma ação coletiva faz-se necessária. Tanto no campo da formação cívica, através de organizações civis, como no plano da formação científica, através de centros de ensino e pesquisa.

³⁹ São geralmente máquinas pesadas idênticas a tratores, utilizadas por empresas na construção civil para a remoção de obstáculos.

morte de civis⁴⁰. Segundo um relatório internacional, mais de 10.000 famílias de Luanda, a capital angolana, ficaram desalojadas após serem expulsas pela força de suas casas desde julho de 2001. Poucas famílias foram compensadas pelas suas perdas. Algumas foram realojadas a cerca de 30 a 40 quilómetros da cidade, em áreas desprovidas de empregos, escolas, hospitais, serviços básicos e saneamento.

Em Angola, milhares de pessoas são colocadas para dentro desses processos sem que haja uma compreensão mais ampla sobre o gozo do direito à habitação. O processo geralmente não cumpre os pressupostos e condições acima estabelecidos, mitigando ou excluindo completamente a participação das pessoas envolvidas, nas fases de tomada de decisão sobre o desalojamento e realojamento. O ano de 2011 pode ser considerado o marco das reivindicações em Angola. O movimento, que envolve principalmente jovens, foi uma espécie de plataforma para centenas de outros angolanos, inclusive mulheres, apelarem para o fim dos desalojamentos forçados e realojamentos condignos, pressupondo a recolocação das famílias desalojadas em habitações condignas, inseridas em bairros que permitam o gozo de outros direitos como o direito de ir e vir a um custo acessível - pois muitas dessas famílias são de baixa renda - o direito à saúde, à educação, ao trabalho e outros componentes que, sem dúvidas, são cruciais na materialização do direito à habitação, pois não bastam quatro paredes e um teto⁴¹.

A indústria da construção civil em Angola é das que mais tem crescido desde o fim da guerra em 2002. Fala-se num crescimento que gira em torno dos 29% dos investimentos estrangeiros. Portanto, o mercado imobiliário apresenta-se como uma das principais oportunidades de negócios, é dos que mais têm crescido, mas, em contrapartida, o que menos tem podido responder às necessidades de todos os angolanos, especialmente famílias pobres ou até de rendimentos médios, devido aos preços que pratica, contribuindo o agravamento de um sistema social injusto, classista e excludente. Atualmente, no setor privado, o preço de uma habitação varia de acordo a localização, a tipologia, a qualidade e o espaço por metros quadrados, sendo que, de um apartamento a uma vivenda, os preços passam dos 180 mil dólares aos 3 milhões de dólares americanos. Perante este cenário, interroga-se: que preço terá o Estado de estipular para permitir que as famílias com um

⁴⁰ Relatório da Amnistia Internacional: Habitação é um direito humano, fim das expulsões forçadas em África. Londres, 2009 p. 1 ss.

⁴¹ A propósito deste tema, temos vários artigos de imprensa que destacam, sobretudo, as vítimas dos desalojamentos dos bairros do Iraque e Bagdad, no município do Kilamba-Kiixi, em Luanda, zona para qual se está a alargar a cidade, e que por este fato, inúmeros projetos habitacionais, tanto do Estado como privados, têm sido desenvolvidos.

rendimento mensal mínimo de 100 dólares, ou com receitas financeiras abaixo dos 2 dólares/dia possam beneficiar-se quer de um sistema de renda resolúvel, como o de financiamento bancário para a habitação?

Uma das consequências do sistema de economia de mercado é a existência de classes sociais, ou seja, de grupos socialmente diferenciados, pela quantidade e qualidade de bens a que acedem, bem como pelo leque de direitos que possam exercer. Ressalta-se que as classes mais abastadas têm mais facilidade em aceder, ter bens ou gozar direitos, que as menos abastadas. Em Angola, mais do que categorizar pessoas, o que tem havido é um conceito de classe social muito ligada ao de posição política, fazendo emergir, no plano da habitação, uma espécie de classes habitacionais. Neste sentido, quanto mais baixo for o custo da habitação, menos qualidade e mais marginal será a moradia, até em relação aos bens e aos serviços essenciais para a melhoria da qualidade de vida.

Quando Marshall justifica a existência de um sistema de classe, assente num modelo de desigualdade social, como fator fundamental para a manutenção do sistema capitalista, sendo por isso uma realidade necessária que só pode ser atenuada e nunca extirpada (MARSHALL, 1967, p. 77-79), podia estar mais distante do impossível, mas não mais próximo do possível. Sendo Angola um país com um dos mais baixos índices de desenvolvimento humano, mas com um dos maiores índices de crescimento económico, pensar que garantir o mínimo resolve efetivamente o problema da “segregação habitacional”, exclusão social e marginalização urbana, que as políticas habitacionais têm causado, é apenas mudar de endereço o lugar da pobreza e da marginalização social. Portanto, a intervenção quer do Estado, como do mercado, no setor habitacional deve ser orientada pela potencialização ao máximo de outros direitos, de modo particular, os sociais, pois é a falta destes que origina um sistema de carência e injustiça social, que reclama por isso uma intervenção desigual. Nesse sentido, grupos desfavorecidos devem poder ter acesso a residências e a zonas residenciais com a qualidade ou padrão que satisfaça às exigências de uma habitação condigna e melhore ou aumente sua qualidade de vida.

Neste sentido, igualdade toma sentido como um princípio de justiça social e, no que toca ao direito à habitação, é o mínimo que o Estado pode garantir e certamente uma das mais sérias obrigações da sua tarefa governativa. Entretanto, a obrigação não é apenas de construir casas. A obrigação do Estado é construir zonas habitáveis e criar comunidades humanas, onde, além de casas, estejam disponíveis serviços de saúde, escolares, de lazer,

culturais, ambientais, estruturas administrativas do Estado, onde as pessoas possam deslocar-se e exigir prestação de contas ou até colaborar na gestão dos assuntos relativos à vida da comunidade em que estão inseridos, possibilitando o gozo de outros direitos, principalmente sociais e políticos.

Assim, o direito à habitação enquanto direito social, assegura e potencializa alguns direitos civis e políticos. E a sua não materialização, ou materialização de modo insuficiente, influencia a eficácia dos direitos civis e políticos, e, como lembra Marshall, as desigualdades sociais gritantes não são devidas a falhas nos direitos civis, mas à falta de direitos sociais (1967, p. 99).

Mas como tornar presentes os direitos sociais? Se se quiser ser mais concreto, como tornar real o direito à habitação em Angola? Em primeiro, lugar é preciso que haja instituições, recursos materiais e financeiros, empenho e vontade institucionais. É importante também que o Estado tenha política habitacional, plano habitacional, sistema habitacional, ou seja, é preciso que existam políticas públicas habitacionais.

Se o Estado de Direito é descrito como sendo uma realidade histórico-cultural e normativa (ALEXANDRINO, 2011, p. 7), e o Estado Social, um produto tipicamente do século XX, surgido de revoluções e crises econômicas, financeiras e políticas, como realidade politico-normativa, que procura realizar a justiça social, através da proteção social a grupos específicos, que estejam em tal condição de carência que, sem a intervenção do Estado, não é possível a sua sobrevivência. Para Isabel Moreira, embora o Estado Social não seja nova forma de Estado, ele representa certa evolução histórica do Estado Democrático e de Direito, que não “pretende substituir as tarefas antigas - segurança e ordem pública – mas complementá-las com novas, no sentido de procurar maior igualdade social” (MOREIRA, 2007, p. 35).

Político-constitucionalmente, o Estado Social angolano encontra a sua base na CRA, nos seus princípios fundamentais do Estado Republicano, que se fundam na dignidade da pessoa humana, com o objetivo de construir uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social (art. 1.º); do Estado Democrático de Direito, pois funda o seu governo na lei, na separação de poderes e no pluralismo de expressão (n.º 1 do art. 2.º); na defesa e promoção dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos organizados (n.º 2 do art. 2.º); na prossecução das suas tarefas fundamentais de garantia dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, de criação progressiva de condições necessárias para

tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais; de promoção do bem-estar, da solidariedade social e da elevação da qualidade de vida do povo angolano, designadamente dos grupos populacionais mais desfavorecidos; promoção da erradicação da pobreza; promoção de políticas públicas universais; promoção da igualdade de oportunidades, de acesso e de gênero; promoção do desenvolvimento harmonioso e sustentado em todo o território nacional; e a promoção de medidas tendentes à melhoria sustentada dos índices de desenvolvimento humano dos angolanos (art. 21.º); o seu papel como principal regulador e coordenador do desenvolvimento económico, através da sua intervenção na economia (n.º 1 e al. a do art. 89); a função social da propriedade (al. e do art. 89); a redução das assimetrias e desigualdades sociais (al f do art. 89); na realização da justiça social (art. 90).

O desenvolvimento do Estado social em Angola acontece de forma nada linear. Ao iniciar-se como país socialista, o Estado angolano cedo experimentou as políticas de intervenção direta do Estado na economia através da nacionalização e confisco de unidades empresariais coloniais, assim como pela criação de unidades económicas estatais. Desde cedo, o setor empresarial do estado foi fazendo parte do setor administrativo, e, embora não seja objeto deste trabalho discutir a eficiência, a viabilidade e a eficácia de tais medidas, é fácil perceber que desde cedo o Estado angolano decidiu que, intervir na economia era a posição mais acertada para a busca de condições de vida para os angolanos. Assim, a planificação é, desde 1975, ano da proclamação da independência, um instrumento para o alcance de determinados objetivos sociais, económicos e até políticos.

Há notadamente uma distinção entre a planificação socialista e a planificação de um Estado social democrática de direito, entretanto, Angola não pode ser considerado um país liberal, e não parece ser esta a intenção do atual governo, que insiste em manter um setor empresarial do Estado ativo e cada vez mais amplo, inclusive no setor da construção de obras públicas e da habitação. O intervencionismo na economia tem sido um ponto central de divisões entre economistas e políticos. Economistas entendem que o setor empresarial do Estado é demasiado grande, pouco eficaz e eficiente. Embora não defendam um não intervencionismo completo, aconselham que o Estado vá diminuindo a sua presença direta na economia, assumindo o papel de regulador, ou seja, de entidade que garante as condições consideradas fundamentais para as forças do mercado (ROCHA, 2011, p. 57).

Afirmar que o Estado social Angola é uma realidade perfeita, tal como predizem as normas constitucionais, é uma análise precária. É preciso encontrar instrumentos

(concretos) que ajudem a avaliar o grau de realização de todos aqueles preceitos normativos nos mais diversos sectores da vida nacional, sendo que, para este trabalho, o foco é a habitação. O Estado Social angolano tem garantido o direito humano à habitação e à qualidade de vida; a habitação tem sido realmente um mecanismo para a proteção social de grupos desfavorecidos; através dela, é possível promover-se o bem-estar e a erradicação da pobreza da população; é possível através da habitação combater-se assimetrias regionais e as desigualdades sociais?

O Estado Social é o que tem como uma das suas tarefas principais a promoção da justiça social, no sentido de garantir igualdade de acesso e de oportunidades, distribuindo benefícios sociais de acordo com as necessidades de cada um. Trata-se de procurar estabelecer a cidadania social (MOREIRA, 2010, p. 70-72). A garantia de um direito por si só, no aspecto formal, representa uma garantia jurídica e institucional importante para a existência de condições e prestações específicas e/ou favoráveis aos seus titulares, e, quando falamos de direito à habitação, é possível perceber-se que a habitação em si mesma é um bem essencial, mas não suficientemente capaz, para de forma isolada eliminar assimetrias sociais e regionais. Entretanto, é um bem central na política de redução das desigualdades, num país em que o fator casa é inclusive, fator de exclusão social.

Em consonância com o Estado Social, foi instituído o princípio da natureza pública da função de urbanização pelo Decreto n.º 80/06, de 30 de outubro, que é o Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, obras de urbanização e obras de construção. Tem como funções: planificar o território; ordenar o território; definir as principais opções de desenvolvimento regional; definir as zonas habitacionais, promover iniciativas públicas para a construção de habitação social, assim como promover parcerias público-privadas e privadas para investimentos no setor da habitação, como fator estratégico de garantia de condições de vida.

Assim, cabe ao Estado criar serviços básicos como estradas, postes de iluminação pública, rede de água potável, esgoto, luz elétrica, escolas, hospitais, parques infantis, zonas verdes e outras condições consideradas fundamentais para a melhoria da qualidade de vida da população. A socialidade do Estado não deve ser entendida nem confundida como o assistencialismo. Ao Estado social não cabe a produção e a oferta de bens e serviços à população de forma massiva, sistemática e gratuita. Cabe, sim, a criação de condições de vida para todos, estando o mesmo na direção da criação e regulação da

distribuição de bens essenciais às condições de vida a quem não os possa obter pela forma regular ou normal, em detrimento de alguma deficiência ou dificuldade que tenha.

A política habitacional do Estado é financiada através de fundos públicos vindos de dotações orçamentais, de financiamentos especialmente canalizados para os projetos habitacionais do Estado (pelo FFH ou pelo INH); através de parcerias publico-privadas; através de medidas fiscais como isenção de impostos e taxas bonificadas de imposto; através de medidas financeiras como crédito bancário. Serão estas as medidas mais acertadas? Não existe nenhum critério de justiça que ajude a distinguir os meios mais adequados. Na verdade, desconhece-se qualquer estudo sobre eles, sendo muito mais comum estudarem-se as consequências e os efeitos dos mesmos. Assim, o critério finalista ou do fim parece ser o mais adequado para a análise do impacto das políticas sociais e o da intervenção do Estado social.

As dotações orçamentais são quantias de dinheiro previstas no orçamento como meio para a realização da despesa pública com a habitação. Normalmente é descrita como despesa social⁴². O dinheiro do orçamento é previsão, ou seja, estimativa do quanto se procura recolher e gastar naquele exercício financeiro, não havendo acesso aos relatórios dos OGE's passados para que se pudesse fazer comparação. A maior receita orçamental continua a ser o dinheiro do petróleo, ou seja, os dividendos que Angola obtém com a exploração de um recurso não renovável. Esta questão traz a discussão da sustentabilidade e procura responder como viverão as futuras gerações de angolanos, se o petróleo acabar.

Entre todas as outras, particularmente o crédito bancário, as taxas de juros aplicadas pelos bancos comerciais são das mais altas. Por esta via, não sei se não se estaria a aumentar o custo da habitação para o consumidor já que mesmo pagando um preço razoável de acordo ao seu rendimento o seu crédito aumentará o valor final, quando aplicada a taxa de juros. Por outro, acesso ao mesmo é difícil, os bancos reclamam de poucas garantias, afirmando serem forçados a restringir tal crédito a um leque muito reduzido de pessoas, pois a bom rigor, a grande maioria não oferece as garantias mínimas (como um emprego, já que o setor informal da economia é maior que o formal, não se conhecendo completamente as suas dimensões).

⁴²O OGE deste ano prevê um valor total para o setor social de 33,5%. É tido como um dos valores mais altos. No entanto, se ele for decomposto por áreas, veremos que, por exemplo, a educação e a Saúde juntas não conseguem mais de 15% dos dinheiros públicos, e que o setor da defesa militar (também computado no social) chega a levar mais que as duas áreas juntas.

As outras medidas, destinadas às empresas de construção, aos importadores de materiais de construção e aos poucos produtores na área de construção, também geram alguns efeitos, embora nem todos benéficos, já que a indústria da construção civil é hoje também indústria tecnológica, ecológica e inovadora. A falta de uma indústria local de materiais de construção civil encarece bastante alguns materiais de construção. Desde a aprovação da lei de isenção de impostos aos importadores de materiais de construção, os preços tornaram-se mais acessíveis. Entretanto, a qualidade é outra questão que, devido ao espaço, tempo e âmbito não convém analisar, mas apenas assinalar que é um ponto que deixa a desejar.

1.2 DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 2010

A constitucionalização de direitos de um país não se restringe ao processo de organização econômica ou política, no documento normativo constitucional. Além de integrar outras matérias, a constitucionalização, enquanto processo de tornar constitucionais os vários aspectos da vida nacional, refere-se também, por um lado, a matérias da vida social como questões culturais, de lazer e sociais, e por outro, exige correspondência entre as diversas práticas públicas e sociais e a constituição. Ou seja, é a conjugação harmônica, combinada e conforme à letra e ao espírito das normas constitucionais, assim, a constitucionalização é um processo permanente e cíclico.

A constitucionalização de direitos diz respeito ao processo de inclusão de matérias políticas, sociais, econômicas e culturais no texto constitucional, quer através de um processo constituinte, como através de um processo legal infraconstitucional posterior. Na primeira acepção, ela é originária e, na segunda, é derivada. A constitucionalização corresponde a um processo de incorporação de direitos pré-existentes, ou a criação de direitos *ex-novo*. Corresponde à institucionalização de direitos ao mais alto nível, conferindo-lhes a categoria de direitos constitucionais ou fundamentais. No entanto, nem todo o direito constitucional é direito fundamental. A doutrina refere-se aos direitos fundamentais quando se tratam de direitos humanos no texto constitucional, reportando-se a um plano interno, para diferenciá-los do plano internacional, que dizem respeito aos direitos humanos em textos com vigência global. Todavia, para nós, tal distinção é meramente didática, já que em termos práticos causa mais confusão que esclarecimento aliar em tal diferenciação.

A constitucionalização da questão social da habitação como direito humano em Angola dá-se essencialmente através do direito estrangeiro, entendido como ordenamentos jurídicos de outros países (essencialmente portugueses), e mediante documentos normativos internacionais como a Declaração de Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e outros.

Ao analisar o direito à habitação e a sua inserção na constituição, a bom rigor técnico-científico, tem de se referir à constitucionalização de direitos sociais, e neste sentido, pode-se analisar os processos constituintes de 1975, de 1992 e de 2010, os respectivos textos constitucionais, e a atual prática social, jurídica, política e institucional, no sentido de apurar o grau de compromisso constitucional do governo angolano e das instituições privadas em relação ao direito à habitação, apesar de o presente trabalho não ser tão ambicioso, atentar-se para os dois últimos aspectos, relativamente à Constituição de 2010.

No plano interno, o direito à habitação condigna, como direito humano, tem a natureza de um direito fundamental social, cuja essência se funda na Constituição. A sua sistemática dentro da constituição impõe a que sua interpretação e análise ocorram no conjunto dos direitos fundamentais e não fora deles. Por exclusão de partes, não se falará dos direitos civis e políticos ou de outros direitos sociais, econômicos e culturais mas faz-se imperativa a referência aos mesmos em termos gerais para uma compreensão clara da matéria e para a correta sistemática das normas e do direito.

A Constituição angolana de 2010, capítulo III, com o título, Direitos e Deveres Econômicos, Sociais e Culturais, no artigo 85.º estabelece o seguinte: “Todo o cidadão tem direito à habitação e à qualidade de vida”. Tomando este articulado como norma central, mas não única, impõe-se o entendimento de que o direito à habitação está diretamente vinculado à melhoria das condições de vida das pessoas, sejam elas condições materiais, espirituais e políticas. Meios que sejam capazes de conferir qualidade à vida humana, que possam impulsionar a condição pessoal, social, sanitária, ambiental dos cidadãos angolanos. Assim, o direito à habitação compreende muito mais do que o simples espaço físico da casa ou habitação, fazendo parte integrante do seu conteúdo, condições sociais, econômicas, jurídicas, políticas e ambientais. Ou seja, o direito à habitação deve compreender a existência de um espaço físico para a morada humana que tenha um espaço satisfatório para a quantidade de pessoas que a integram, deve ser segura, ou seja, não sujeita ao desmoronamento, ou a outro tipo de desastre devido a questões ambientais, o

título jurídico deve ser seguro, deve ao máximo estar numa zona que favoreça a locomoção das pessoas sem causar grandes transtornos, deve ainda estar localizada numa zona com saneamento básico, hospital, escola, transporte público, órgãos da administração do Estado e com possibilidade de emprego etc.

Essa norma insere-se no conjunto de normas-princípio e de normas-regras constitucionais (MIRANDA, 2011, p. 293-304) que servem de garantia ao mais alto nível da hierarquia legal, funcionando inclusive como um programa que exige do Estado uma ação positiva ou seja, uma prestação positiva no sentido de praticar atos materiais e normativos que façam possível a sua realização. Tal como assinala Gomes Canotilho, só através destas ações a que chama de “*prestações sociais*”, é possível materializá-los (CANOTILHO, 2010, p. 11-25.). E este é o entendimento do legislador constitucional angolano, que não a concebe como um direito subjetivo, mas como norma programática. Um programa governamental que se realiza, nas atuais condições de Angola, sob a forma de políticas urbanas e habitacionais, sem que haja um processo amplo e transparente de participação dos sujeitos afetados, de forma direta e ativa, pois qualquer decisão mudará substancialmente, como tem mudado a vida de milhares de pessoas. Processo esse que deve ser o mais amplo e incisivo possível, capaz de oferecer respostas multifacetadas, baseadas numa compreensão mais profunda dos sistemas sociais, culturais e históricos do local e das pessoas afetadas.

A Constituição da República de Angola de 2010 (CRA) é uma constituição com um leque de direitos fundamentais extensos, tendo alargado em número a carta fundamental, comparativamente à Lei Constitucional de 1992 e à de 1975. A dogmática jus-fundamental da CRA é já bastante avançada, no aspecto formal, para alguns, um texto exemplar em matéria de direitos e liberdades fundamentais (ALEXANDRINO, 2011, p. 4). A Constituição estabelece dois regimes distintos para os direitos económicos, sociais e culturais, e os direitos civis e políticos. Nota-se claramente que o legislador optou pela duplicidade de regime, seguindo a tradição moderna liberal que privilegia os direitos civis e políticos, embora se note claramente nesses o seu carácter coletivista, e o direito à habitação como um direito social, de difícil individualização⁴³. Esta distinção tem

⁴³ Aqui se pode explicar também a questão das gerações de direito, sendo os primeiros pertencentes à primeira, também chamados de direitos de liberdades, e o segundo, à segunda geração de direitos também denominados direitos económicos sociais e culturais, apesar de hoje a questão ter um valor meramente histórico. No plano jurídico, aos direitos de liberdade, a doutrina e a jurisprudência conferem um regime de aplicação imediata, e aos direitos económicos, sociais e culturais de aplicação progressiva. Ver *Direitos*

particular interesse na sede da demanda judicial de um ou outro direito. Seguindo preferencialmente um constitucionalismo que se firmou no pós-1989, o legislador angolano consagra um regime jurídico assente na doutrina dupla ou distintiva dos direitos fundamentais, pois só assim se percebe o conteúdo do art. 28.º sob a epígrafe “força jurídica”, estatui:

N.º 1: Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.

N.º 2: O Estado deve adoptar as iniciativas legislativas e outras medidas adequadas à concretização progressiva e efetiva, de acordo com os recursos disponíveis, dos direitos económicos, sociais e culturais.

No artigo 56.º, a constituição apresenta a “garantia geral do Estado”, na seção sobre Garantia dos Direitos e Liberdades Fundamentais, estabelecendo que:

N.º 1: O estado reconhece como invioláveis os direitos e liberdades fundamentais consagrados na Constituição e cria as condições políticas, económicas, sociais, culturais, de paz e estabilidade que garantam a sua efetivação e proteção, nos termos da Constituição e da lei.

N.º 2: Todas as autoridades públicas têm o dever de respeitar e de garantir o livre exercício dos direitos e das liberdades fundamentais e o cumprimento dos deveres constitucionais e legais.

A Constituição angolana não optou pela doutrina unitária dos direitos humanos fundamentais, como defende Jorge Novais (2010, p. 251-311). O legislador constituinte optou pelo que institui um regime geral dos direitos fundamentais quer sejam civis, políticos, económicos, sociais ou culturais (e outros), e outro regime específico aos direitos civis e políticos. Esta opção legislativa tem seguramente uma explicação histórica e outra doutrinal. A primeira prende-se ao fato de que, ao ser elaborada a nova constituição em 2010, grande parte dos juristas integrantes da comissão constitucional ser fruto científico da universidade pública que, por sua vez, tem uma ligação curricular forte com o ensino, doutrina e dogmática portuguesas. O peso da herança colonial é tão evidente na área do direito que a maior parte dos códigos coloniais continua a vigorar na República Livre de Angola, apenas com alguns “ajustes”⁴⁴.

Fundamentais Sociais, Jorge Novais. Na mesma direção, os pactos das Nações Unidas de 1966, um para os direitos civis e políticos (PIDCP) e outro para os direitos económicos, sociais e culturais (PIDECS).

⁴⁴ Está em curso um processo de reforma da Justiça em Angola desde 2001. Este é um passo importante, mas, mais do que isso, é fundamental a reestruturação dos planos curriculares das faculdades de Direito, uma revisão crítica aos métodos de ensino e aprendizagem para que os profissionais aí formados possam ser criados num clima académico favorável a análise, crítica e construção de conhecimentos sobre bases mais adequadas ao seu contexto e a sua civilização cultural. Trata-se de um verdadeiro processo emancipatório científico que se propõe eliminar as sequelas sub-reptícias da assimilação estrangeira, e privilegia a cooperação e intercâmbio científicos, sob novas bases.

Assim, terá sido por influência dessas condicionantes que o mesmo regime consagrado pela Constituição portuguesa de 1976⁴⁵ (com as revisões de 1982, 1989 e 1997) foi transportado para a Constituição angolana. Ao explicar a opção legislativa do constituinte português, Canotilho considera “incorreto dizer que existem dois regimes distintos para dois grupos diversos de direitos fundamentais” (2003, p. 415). Entretanto, até mesmo o autor lusitano não consegue convencer ao explicar a situação constitucional, que evidencia claramente um duplo sistema de garantias, salvaguardando medidas diretas e, por essa razão, mais autônomas e imediatas à proteção individual relativamente aos direitos civis e políticos, que aos direitos fundamentais sociais.

O direito à habitação tem natureza de um direito social originário a prestações, pois confere ao seu titular o poder de exigir do Estado e de outras pessoas coletivas, a realização de medidas legislativas e fáticas. É um direito subjetivo que radica na esfera jurídica individual de cada um; obriga o Estado angolano a atuar no sentido da sua realização (MAIA, 2007, p. 89); determina os parâmetros de atuação do Estado através de leis ordinárias e medidas administrativas; e, enquanto norma fundamental orienta a atividade concretizadora e interpretativa da administração pública e dos tribunais.

Hoje o principal desafio da CRA é a sua realização, ou seja, a determinação da realidade constitucional, que, segundo Melo Alexandrino (2011, p. 4) depende em grande medida do papel e da evolução do poder judicial em Angola. No entanto, não apenas da atuação judicial, mas igualmente da intervenção política e, nesse sentido, no capítulo da ética e da moral governativas, depende também da vontade geral, como lhe chama Konrad Hesse, de se deixar regular pela constituição, já que a norma não existe autonomamente ou de modo isolado da realidade, na verdade há um *yíng* e *yang* constitucional incondicional, só assim cumpre as distintas funções, mas especialmente a de garantia e proteção dos direitos e liberdades das pessoas.

Quando se aborda direitos humanos, o direito Constitucional é insuficiente para se encontrar ou analisar a clara vinculação normativa do Estado. O recurso aos documentos normativos e outros instrumentos internacionais de definição e até avaliação de aplicação de alguns direitos humanos é um percurso necessário e imprescindível. Desta feita, não será excepcional para o presente trabalho. Entretanto, o foco serão alguns casos específicos sobre o direito à habitação em Angola, vistos tanto pela relatora para o direito Humano à

⁴⁵ No próprio ensino de direito, portugueses têm recebido muitas influências anglo-saxônicas cfr. O momento constituinte, os direitos sociais na Constituição. Monica Brito Vieira Filipe Carreira da Silva, Almedina: Coimbra, 2010;

Habitação das Nações Unidas, como alguns casos vistos pela Comissão Africana, e pelo Comitê para os Direitos Econômicos Sociais e Culturais.

A expropriação por utilidade é a medida administrativa que se consubstancia na extinção de um direito real (de propriedade, posse, usufruto, uso ou fruição) de um particular a favor de ente público, por imperativo de interesse público, gerando para o particular o direito de indemnização justa. Ela tem sempre por base a declaração de utilidade pública que é o certificado emitido por uma autoridade pública administrativa, especificando os limites, o objeto e a finalidade da expropriação. Existem duas posições doutrinárias em Angola quanto a sua natureza. Alguns administrativistas e o direito angolano consideram-na medida administrativa, entendendo que é da competência do executivo a sua emissão e execução. Outros afirmam que a mesma deve ter natureza judicial, ou seja, devem ser os tribunais a emitir a declaração e a decidir a sua declaração, fixando já no documento, o *quantum* da indenização. A lei angolana acolhe a posição administrativista e ela vem prevista em todos os diplomas relativos ao uso e à posse da terra. O grande problema atualmente reside no fato de, em muitos casos, ela ser considerada medida arbitrária da própria administração, que não assegura os direitos à informação e o de indenização justa. Estima-se que milhares de famílias angolanas tenham sido expropriadas das suas casas e estejam ainda em tendas, em condições desumanas, onde mais de uma família convive na mesma tenda, em situações precárias de higiene (AMINISTIA, 2009, p. 1-2), e, conseqüentemente, de saúde. Crianças são afastadas da escola, devido às distâncias, limitando o direito à educação das futuras gerações de angolanos.

No terceiro relatório periódico do Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (órgão internacional que supervisiona a aplicação do Pacto Internacional dos Econômicos, Sociais e Culturais), sobre Angola, elaborado em 2008, indica-se que o cumprimento do direito à habitação requer soluções urgentes e diferentes, conforme se trate do ambiente rural ou urbano. O documento sugere então uma política integrada que envolva programas habitacionais, desenvolvimento urbano, sistema de saneamento básico e medidas de cuidado ambiental. No entanto, o documento refere-se igualmente a demonstração de “significativo sucesso” na habilidade de Angola converter os planos em projetos concretos no sentido de poder atingir não só as metas de redução do déficit habitacional, como a garantia efetiva do direito à habitação (E/C.12 p. 53). A relatora da Organização das Nações Unidas (ONU) para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik,

disse, em entrevista à Rádio ONU, no dia 1º outubro de 2012, que “os modelos angolano e brasileiro são muito semelhantes ao modelo chileno. As casas produzidas são segregadas, de má qualidade, e geram espaços degradados”⁴⁶.

A sistematização e avaliação formal dos planos e documentos normativos oferecem uma visão parcial e expressam apenas a intenção governamental que, não expressando já um ato, indicia uma ação que só pode ser avaliada no plano meramente formal. Assim, o plano concreto é o passo seguinte, que melhor oferece dados para uma avaliação sobre o que é direito humano à habitação e como ele se concretiza através de uma política governamental, de caráter social ou de caráter mais econômico, para o fomento e atração do setor privado e empresarial.

Assim, para que não se caia em qualquer tentação elogiosa o Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais elaborou o comentário geral n.º 4 sobre o direito a habitação condigna. Esclarecendo o alcance e sentido do n.º 1 do artigo 11º do PIDESC, oferecendo os critérios de interpretação do conteúdo desse direito. Para tal foram apreciados 75 relatórios sobre o direito a uma habitação condigna, durante o debate geral por ocasião da 3.ª e 4.ª sessões, no ano de 1991. O direito à habitação está estritamente ligado aos direitos de segurança, paz e dignidade. É um direito com dimensão geral, ou seja, destina-se a todas as pessoas, sem discriminação. O adjetivo “adequada” quer significar que existe uma série de fatores ou condições que devem ser tidos em conta a fim de determinar que formas de abrigo podem considerar-se habitação condigna, assim: a) segurança legal da ocupação - em forma de arrendamento, titularidade da propriedade, copropriedade, alojamento, e ocupação precária devem ter certo grau de segurança contra expulsão, agressão e outras ameaças; b) disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura, o que quer significar que a habitação condigna deve dispor de serviços de saúde, segurança, conforto, nutrição, água potável, energia, aquecimento, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistema de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência; c) acessibilidade, que implica que os custos financeiros da habitação, suportados pelas pessoas ou agregados familiares, devem situar-se a um nível em que não ameacem nem comprometam a satisfação de outras necessidades básicas; d) habitabilidade: deve propiciar aos seus ocupantes o espaço adequado e proteger do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento e de outros perigos

⁴⁶ Cfr. Disponível em: www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2012/10/perita-aponta-desafios-para-politica-habitacional-em-angola-brasil

para a saúde, dos riscos devido a problemas estruturais e de vetores de doença, a segurança física dos ocupantes deve igualmente ser assegurada. Há ligação importante com os princípios sanitários no domínio da habitação, elaborados pela Organização Mundial da Saúde (OMS); e) Facilidade de acesso: ela deve ser acessível às pessoas que a ela têm direito. Os grupos desfavorecidos devem ter pleno acesso, permanentemente, aos recursos adequados em matéria de habitação; f) localização: a habitação deve situar-se em local com possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais; g) Respeito pelo meio cultural: a arquitetura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir exprimir, de forma, adequada, a identidade e diversidade culturais.

Seis anos mais tarde, no ano de 1997, na 16.^a Sessão do Comitê, foi adotado o comentário geral n.º 7 sobre o direito à habitação condigna em situações de desalojamento forçado. Não é o que interessa para este trabalho, embora tenha relações importantes com o tema e a realidade angolanos. No entanto, para não fugir do objeto de pesquisa, é mister assinalar que a garantia de uma habitação condigna é um dever que impende sobre o Estado de agir e de se abster de práticas como desalojamentos forçados sem um processo legal, justo e digno.

A lista extensa oferece critérios gerais de interpretação. É um critério importante de compreensão, não procurando taxar as medidas de leitura do conteúdo de um direito à habitação. Assim é esse entendimento que o artigo 13.º da CRA não deixa dúvidas:

“ N.º 1: O direito internacional geral ou comum, recebido nos termos da presentes Constituição, faz parte integrante da ordem jurídica angolana

N.º 2: Os tratados e acordos internacionais regularmente aprovados ou ratificados vigoram na ordem jurídica angolana, após a sua publicação oficial e entrada em vigor na ordem jurídica internacional e enquanto vincularem internacionalmente o Estado angolano”.

O comentário oferece não uma norma em sentido estrito, mas uma regra geral ao qual, todos os países que adotaram o PIDESC devem ter em atenção na materialização do direito à habitação. Entretanto, o critério não está isento a dificuldades interpretativas, já que sugere uma leitura rígida e universal sobre alguns pontos que avança. O respeito pelo meio cultural é um conceito de difícil determinação, já que para a habitação, há cada vez mais a tendência de se optar pelos modelos mais atualizados em termos de arquitetura e estética, parece ser mais um critério de preservação de pequenas culturas do que de culturas difusas como são as que se entrelaçam nos espaços urbanos.

Entretanto, é indiscutível que o seu conteúdo oferece elementos mais claros e determinados sobre o que é ou deve ser o conteúdo de um direito à habitação, muitas vezes tão incompreendido pelos políticos e pelos juristas. O progresso está na conquista desse direito como conjunto de outras garantias jurídicas para as pessoas, com vista a sua dignidade, sendo igualmente medida para aplicação da lei e de interpretação para os tribunais na resolução dos possíveis conflitos sobre a matéria, oferecendo subsídios doutrinários que ajudam a esclarecer e a enriquecer o espírito e alcance da norma constitucional angolana sobre o direito à habitação e à qualidade de vida.

1.3 POLÍTICAS HABITACIONAIS EM ANGOLA: POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS?

As políticas públicas, independentemente da sua natureza ou do tipo particular a que se referem, são sempre consequência de um plano de governação, e/ou de demandas sociais específicas, integrando geralmente um sistema. No que se refere à abordagem desse trabalho, as políticas habitacionais aqui tomadas são entendidas como instrumento jurídico de realização de direitos, sem excluir o processo racional, político-administrativo ou cíclico que lhe é subjacente e inerente. Nesse sentido, o entendimento que aqui se reproduz, enquadra-se na atual doutrina jus-fundamental para a qual as políticas públicas são resultado de um processo político-normativo, que reclama legitimidade e eficácia social, ou seja, políticas públicas vistas como instrumentos políticos de materialização de direitos humanos.

Assim sendo, qualquer definição que aqui se alinhar terá de centrar-se no âmbito dos direitos humanos, de maneira particular, nos direitos sociais, e, se quisermos ser mais específicos, no direito à habitação. A interrogação inicial no texto não é meramente retórica ou provocativa, ela é também uma questão real para a qual se busca uma resposta científica. Já que não se pode concluir que toda a política como substantivo carrega ainda que implicitamente, o seu adjetivo ou carácter público. Seja olhando para as políticas privadas (especialmente de carácter empresarial), os modelos tradicionais liberais dos anos cinquenta do século passado, ou os modelos socialistas. É fácil verificar que as políticas públicas sugeridas são geralmente alvo de processo que integra atividade política, atividade social e atividade económica. Esse trinómio de atividades é o resultado elaborado de uma realidade posterior que compreende a existência de necessidades sociais e a sua

posterior qualificação como problemas humanos, para os quais a política é convocada a viabilizar soluções. É claramente um processo não exclusivamente político e as referências das finalidades e objetivos a que se fazem no processo têm sempre e necessariamente apelo ao que é humano ou ao que deve ser considerado humano.

No ser e no dever ser reside o tônico da presente análise, o que levanta outras questões sobre como tornar uma política pública em instrumento de realização de direitos humanos ou que política pública tem o qualificativo de uma política pública de direitos. A sua qualificação como tal obedece a uma articulação metódica e nada fácil entre atividade política, recursos económicos e necessidades humanas, ou seja, objetivos, meios e fins. Trata-se da articulação que não é meramente formal ou retórica, que possui, acima de tudo, rigor e complexidade técnicos e práticos, cujos resultados nem sempre são os preconizados na formulação.

Em primeiro lugar, é mister estudar o processo de elaboração das políticas públicas habitacionais à luz dos vários instrumentos normativos e programáticos, indagando como se desenvolve o processo político, como acontece o envolvimento dos atores sociais e qual é a relação entre esses e o direito humano à habitação em Angola. No que respeita à habitação fala-se em políticas, programas, projetos e fundos. Fala-se do Plano de Expansão Urbana e Infraestrutural, da Política Habitacional, do Programa Nacional de Urbanismo e Habitação, do Programa Nacional de Melhoramentos dos Assentos Precários Urbanos, do Programa de Estudos e Capacidade para o Desenvolvimento Urbano Sustentável, do Projeto Angola Jovem, do Fundo de Investimento Imobiliário, do Fundo de Fomento Habitacional, do Sistema Nacional de Informação Territorial e do Sistema de Ordenamento do Território e do Urbanismo.

É necessário fazer-se distinção entre medidas centrais e medidas locais, entre planos, políticas e projetos, podendo-se incluir os Projetos Provinciais de Requalificação Urbana⁴⁷, sendo o de Luanda mais conhecido. No entanto, a informação sobre o conteúdo

⁴⁷ O Projeto de Requalificação de Luanda é o mais conhecido e promovido, foi anunciado no dia 23 de outubro de 2008, no município do Cazenga, pelo Presidente da República, no final de uma visita que efetuou. A ideia consistia na construção de casas e edifícios naquele que já foi considerado o município mais populosos de Luanda, já que foi substituído por Viana, acompanha da criação e implementação de serviços de saúde, água, luz, telefonia, transportes, estradas, ruas, avenidas etc. Destaca-se que, nas atuais condições, em muitas zonas é praticamente impossível chegar-se de carro devido à falta de estrada, dada a desorganização na ocupação do espaço físico. O PR disse ainda n'altura que o projeto chegaria a outros municípios (como Sambizanga, Viana, Kilamba-Kixi e Samba), sendo conduzido na modalidade desocupação-construção-ocupação. Previu-se então a criação de uma Comissão de Coordenação e Promoção do Projecto a quem caberia, entre outras funções, a aquisição de financiamento público e privado (inclusive estrangeiro, falando-se mesmo de crédito chinês). Cfr: www.expresso.sapo.pt/angola

de cada um é bastante escassa, sendo difícil encontrar dados, quer nos portais da internet do Governo, como nos Centros de Documentação e Informação das distintas repartições públicas. Isto, por um lado, dificulta o conhecimento, e por outro, o estudo e análise dos mesmos. Porém, não é de todo impossível depreender-se tanto dos discursos como na condução material das ações concretas governativas.

Resta-nos então, por exclusão de partes, indicar que os documentos centrais desse trabalho. Excluídos estão os aqueles que não dizem diretamente respeito ao Programa Nacional de Urbanismo e Habitação (PNUH). Desta forma, não se quer limitar às cegas o objeto da pesquisa, ao ponto de não perceber a relação ou a interdependência entre uns e outros, como é o caso da ligação entre o PNUH e o Fundo de Investimentos Imobiliários, a dependência do Programa Angola Jovem ao PNUH e outras imbricações que podem ser genericamente adiantadas.

O PNUH pode ser entendido como o conjunto de mecanismos destinados à promoção e à criação de habitação, ao ordenamento do território, a requalificação das cidades e zonas rurais e regularização jurídica do património habitacional do Estado, através de ações ao nível central e local. O Ministério do Urbanismo e Habitação⁴⁸, órgão central que define a política habitacional do Estado, prevê a construção de 120 mil casas sociais, 44 mil e 700 casas de renda média, e 200 casas por cada município de todo o país, perfazendo, nessa última conta, um total de 25.400 casas em todo o país. A autoconstrução dirigida constitui 70% do PNUH, não tendo ficado claro se os números referidos incluem já a as construções auto-dirigidas.

O PNUH para o período 2009-2012 é (também) instrumento para a correção das atuais condições urbanas das cidades do país, por um lado, e instrumento de criação de novos espaços habitacionais, por outro, pretendendo reorganizar o espaço físico-social e aumentando a oferta de habitações, no intuito de reduzir o déficit habitacional. Segundo o resumo do PNUH, a tese central do mesmo reside no fato de que:

(...) há uma expansão urbana desordenada, com um tecido urbanístico inadequado e de deterioração da estrutura habitacional com um déficit acentuado, que torna imperativa a implementação de uma política e estratégia nacional, incluindo investimento e recursos orçamentais, orientadora e coordenadora de atuações, esforços, planos e ações a vários níveis do Governo e também do sector privado, com a participação da sociedade, com incidência na requalificação e expansão ordenada do

⁴⁸Discurso de final de ano, em dezembro de 2012, cfr em www.portalangop.co.ao/nacional/ministro-destaca-construcao-medio-prazo.

desenvolvimento do sistema urbano e do parque habitacional do país. (PNUH, 2009, p. 3).

Aliar políticas de urbanização e de habitação num mesmo pacote não é uma abordagem programática inovadora, é, antes, a estratégia recomendada. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, que a UN-Habitat, organismo das Nações Unidas que vem trabalhado com a questão da habitação, assentamentos e deslocamentos humanos desde a segunda metade do século XX, defende que tornar espaços habitáveis é muni-los de outras estruturas além da casa, ou seja, de outros bens e serviços essenciais à vida humana. Entretanto, o trinómio Estado, mercado e sociedade sugere desafios ainda mais complexos.

O PNUH tem natureza instrumental e mediadora na prossecução de objetivos económico-sociais do Plano Nacional, com o intuito de criar “infraestruturas para o desenvolvimento e satisfação das necessidades das famílias, empresas e administração” (PNUH, p.2). A política geral do PNUH consiste em articular políticas jurídicas, sociais, económicas, financeiras, urbanismo e habitação com políticas específicas de ordenamento do território e desenvolvimento económico e social; requalificação e expansão das cidades e centros rurais através de planos diretores, infraestruturas que contribuam para ambiente estruturado, redução das desigualdades sócio espaciais interurbanas, e o reforço das condições de afirmação e atração de investimento externo ao país; a garantia de habitação condigna para cada família compatível com o seu rendimento, priorizando famílias de menor recurso, os jovens, os antigos combatentes e veteranos de guerra; a promoção de medidas de política fundiária que estabeleça reservas fundiárias, acesso à terra urbanizada, à regularização fundiária e da propriedade rústica; políticas de fomento económico às empresas de construção civil, empresas imobiliárias e as de fabricação de materiais de construção; políticas de compensações fiscais e de isenção temporária de direitos para equipamentos e matérias destinados a projetos de interesse público e de projetos habitacionais de interesse social; políticas de crédito habitacional; políticas ambientais de conservação do património natural e paisagístico; e política de preços aos equipamentos e materiais de construção civil. A estratégia do PNUH consiste em modernizar as principais zonas urbanas, requalificando as zonas consideradas de risco - seja pela sua localização⁴⁹,

⁴⁹ Às vezes, em cima de morros, com risco de desabamento.

como pelas condições em que crescerem e se desenvolveram⁵⁰ - em todas as 18 províncias⁵¹, através de um Programa de Investimentos Públicos (PIP), específico para o PNUH.

Prevvia-se que no período de 2009-2012 fossem implementados 12 (sub)programas e mais de 2 mil projetos. Destes, destacam-se o programa de reservas fundiárias, que consiste na delimitação e demarcação de áreas como propriedade do Estado, num total de 98.993 mil hectares em todo o território nacional; programas de Estudos de Planeamento que consistem na planificação das ações e medidas tendentes à materialização do PNUH; Programas de Interesse Público, entendido como sendo conjunto de medidas para a definição do plano diretor, infraestruturas urbanísticas e equipamentos sociais coletivos (não há uma clarificação sobre o que sejam, no próprio programa); Programas de Urbanismo de Mercado, compreendidos como projetos de urbanismo em cidades, necessários à implementação de projetos habitacionais de média-alta renda; Programas de Habitação de Interesse Social, que consistem na realização de projetos habitacionais de baixa renda, incluindo projetos de autoconstrução dirigida e apoiada para a satisfação das necessidades das famílias e da Administração (Pública) em matéria de alojamento; Programas de Habitação de Mercado, que consistem em projetos habitacionais de média e alta renda, para a satisfação das necessidades de alojamento das famílias, das empresas e da administração⁵²

O PNUH é o instrumento diretor da Política Habitacional do Estado (PHE), incorpora a política, assim como a institucionaliza e de certa forma legitima. A PHE tem três objetos: a garantia do direito humano à habitação, a promoção da qualificação do território e a consolidação das condições essenciais ao processo de desenvolvimento⁵³ (na perspectiva econômica). Há uma linha distintiva entre plano, programa e projeto, porém estes têm em comum o fato de perpassarem a política geral e específica de determinado setor, mas diferenciam-se tanto no seu âmbito, período temporal, grupos-alvo como na sua

⁵⁰ Bairros considerados periferia, sem estruturas para saneamento básico e outros serviços fundamentais para as crianças, famílias e habitantes de uma zona habitacional.

⁵¹ Luanda (a capital), Benguela, Bengo, Malange, Kwanza-norte, Kwanza-sul, Lunda-Norte, Lunda-Sul, Cabinda, Huambo, Bié, Moxico, Kuando-Kubango, Cunene, Namibe, Huila, Zaire e Uige.

⁵² O Programa de Investimentos do PNUH previa igualmente um programa de investimentos privados de 20 programas e 128 projetos a serem implementados por empresas privadas ou cooperativas em regime independente e ou em regime de parceria público-privada.

⁵³ Mais informações podem ser encontradas no site: www.apima.co.ao/doc/4_forum/ministerio%urbanismo.pdf

forma de realização, sendo o plano mais geral que o programa, e este mais genérico que o projeto, ao mesmo tempo que cada um é o passo consequente do outro.

Assim, o PNUH deve ser entendido como o plano, a política geral do Estado em matéria habitacional. É mais que um programa, é um ato de direção política do Executivo, pois determina a vontade estatal por meio de medidas gerais, amplas e coordenadas. Através da planificação, impõe um processo não só político, como jurídico, econômico e financeiro, com vista à transformação ou consolidação de determinada estrutura econômico-social (BERCOVICI, 2006; p. 146).

A ação planificada exige postura estruturada, organização e atuação diferente do Estado e, de modo particular, da administração pública, para a produção, condução e coordenação de programas e projetos necessários para a realização da ação planificada. Assim sendo, a planificação só produzirá os resultados que preconiza num Estado forte, capaz de direção, coordenação (BERCOVICI, 2006; p. 147), disciplina e capacidade técnica. Não basta que o Estado seja constitucionalmente social, é necessário que a sua estrutura administrativa esteja de fato organizada para levar adiante tal tarefa, tendo entre suas características a transparência⁵⁴.

A ação política para a garantia do direito à habitação define-se a partir da política sobre a propriedade da terra, tendo-se imperativamente que se falar do domínio e acesso à mesma. Segundo a Constituição da República de Angola (CRA), a terra é propriedade originária do Estado⁵⁵, sendo o único que a pode transmitir a pessoas singulares ou coletivas sempre que se pretenda o seu aproveitamento “racional e efetivo” (art. 15º). A finalidade a que a norma constitucional atrela a transmissão da propriedade da terra nada mais configura do que conceito indeterminado, pois vários recortes podem ser feitos para a determinação do que é ou deve ser “aproveitamento racional e efetivo”. A Lei nº 9/04, lei

⁵⁴ A corrupção é apontada como sendo um dos fatores mais prejudiciais da política em Angola e um dos fatores principais da pobreza e da desigualdade social. Cfr. Relatório do Fundo Monetário Internacional de 2011, pág. 11.

⁵⁵ Uma norma que não constava da Constituição de 1975 e que foi introduzida de forma expressa pela constituição de 1992, passando então a ser regulada pela Lei de Terras n.º 9/04 de 09 de Novembro, que alterou a Lei de Terras n.º 21-C/92, de 28 de agosto. Foi um processo que mereceu imensas críticas e reação da sociedade civil que, n’altura, levantou várias preocupações relativas à segurança e certeza jurídicas, dos titulares de direito de propriedade adquirido, como as comunidades tradicionais, assim como aqueles que o adquiriram ao longo dos anos subsequentes à independência. O Estado, por seu lado, defendia-se dizendo que era uma questão de soberania e proteção dos recursos naturais. A grande dificuldade reside no fato de hoje haver um direito de propriedade muito limitado aos cidadãos e outras pessoas privadas e de se ter criado um sistema que cada vez mais é permissivo a arbitrariedades e a ilegalidades como o demonstram as expropriações de algumas zonas, inclusive para a construção de projetos habitacionais sociais (como, por exemplo, a cidade do Kilamba, que foi construída em terrenos de camponeses que até hoje não foram indenizados, nem compensados ao menos com residências do projeto).

de terras, tenta fracassadamente explicar a expressão “aproveitar efetiva e utilmente a terra”, não oferecendo grandes subsídios para além de indicar que tal qualificação é cumulativa e está sujeita à avaliação por “instrumento de gestão territorial”, tendo em conta o fim a que o terreno se destine, para determinar ou apurar os “índices de aproveitamento útil” (art. 7º). Ambivalências normativas que abrem uma grande margem para a Administração Pública, ampliando a sua discricionariedade em áreas tão sensíveis como é o direito à terra e o acesso à ela.

A qualificação do que é aproveitamento útil, racional ou efetivo tem consequências jurídicas sérias, em matéria de direitos fundamentais, e garantias legais do cidadão, especialmente no que diz respeito à segurança e certeza jurídicas⁵⁶, que caminham em sentido contrário aos conceitos indeterminados, além do grau de dificuldade que cria na própria administração pública para definir e implementar um sistema de trabalho adequado na “exigência de implementação de um controlo de racionalidade e eficiência do aproveitamento da terra” (THOMASHAUSSEN, p. 16, 2012).

Importa ainda referir que os art. 14.º e 37.º da CRA instituem o princípio do respeito à propriedade privada, impondo um dever geral de abstenção, incluindo ao Estado. É, portanto uma garantia constitucional enfraquecida, ao que o constitucionalista sul-africano Thomashaussen considera que tal consagração revela uma preocupação de limitar o “exercício abusivo de poderes por parte de dirigentes do próprio Estado” (p. 16, 2012). O artigo 15.º da CRA estipula:

1. A terra, que constitui propriedade originária do Estado, pode ser transmitida para pessoas singulares ou colectivas, tendo em vista o seu racional e efectivo aproveitamento, nos termos da Constituição e da lei.
2. São reconhecidos às comunidades locais o acesso e o uso das terras, nos termos da lei.
3. O disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de expropriação por utilidade pública, mediante justa indemnização nos termos da lei.

Liga-se a este o poder constitucional atribuído ao Estado de administrar todos os negócios fundiários já que tem o domínio absoluto da terra. A ele cabem os poderes de gozo, fruição e alienação da terra e dos recursos que nela contém. O domínio absoluto do Estado sobre a terra implica que qualquer intervenção sobre a mesma, seja para fins

⁵⁶ Como é o caso das comunidades tradicionais, cujos direitos sobre a terra são protegidos tanto pela Constituição no n.º 2 do art. 15, assim como a alínea e), do art. 4.º e o n.º 1, do art. 9º da Lei n.º 9/04, onde, nos mesmos diplomas, é igualmente reconhecida a possibilidade de expropriação de tais comunidades por justificação da utilidade pública a que tais terrenos se destinem (n.º 3 do art. 15º CRA; n.º 2 do art. 9.º da Lei de terras), como instrumentos legais de limitação ao direito de propriedade.

agrários como para fins de habitação, careça de atos de transmissão, em forma de venda ou arrendamento, através de um processo de concessão, licenciamento e/ou autorização.

Não se cuidará de analisar o processo que diga respeito à concessão de direito de propriedade sobre a terra para fins agrários, tão somente ao que diz respeito à habitação. Por isso, compete em primeiro lugar ao Estado - e, por Estado, aqui entenda-se poder político representado essencialmente pelos órgãos executivos - definir quais espaços estão destinados à habitação. A atuação do Estado para a administração da terra faz-se através dos planos de territoriais e dos planos de ordenamento do território e do urbanismo, regulados pela Lei n.º 3/04, de 25 de junho, e o Decreto n.º 2/06, de 23 de janeiro, claro que, tendo sempre em atenção a própria Lei de Terras n.º 9/04, de 9 de Novembro.

A atual Lei de Terras trata de estabelecer o regime jurídico geral das terras do domínio público e de domínio privado do Estado, os direitos fundiários sobre os quais recaiam, bem como o regime geral da transmissão, constituição, exercício e extinção destes direitos. No entanto, é a própria Lei de Terras que afasta a regulamentação das questões relativas à constituição e transmissão de direitos sobre a terra, no que concerne a sua gestão, uso e fruição (art. 15.º), delegando essa tarefa à Lei n.º 3/04 e ao Decreto n.º 02/06.

A Lei n.º 3/04, do Ordenamento do Território e do Urbanismo, regula a ação política do Estado na gestão do espaço territorial, com o fim de proteger e assegurar os recursos naturais, a organização, criação e até promoção de espaços destinados à habitação, assim como a potencialização do desenvolvimento económico e social destes espaços de forma integrada e harmónica (arts. 3.º e 4.º). Para tal, ao Estado (Assembleia Nacional e Governo, com os seus órgãos centrais e locais, abrindo também possibilidades para as autarquias locais - ainda inexistentes em Angola) são atribuídos os deveres de promoção, orientação e intervenção de toda a política de ordenamento territorial. Assim, à Assembleia Nacional compete a aprovação de pacotes legislativos ali onde tiver competência absoluta, e, nos casos de competência relativa em que a partilhe com o Executivo. A este cabe a realização de tarefas e operações que engajem e envolvam outros atores sociais, orientando a atuação destes e dos outros atores públicos, sendo mesmo nalguns momentos, é ao Estado a quem compete intervir ou agir (daí os órgãos de intervenção (art. 25.º al) d.), realizando tais tarefas através de atos normativos, planos territoriais, operações materiais de organização territorial - a que a lei chama de operação de ordenamento - (art. 25. Als. a, b, c).

O Regulamento Geral dos Planos Territoriais Urbanísticos e Rurais (REPTUR) formalizado pelo Decreto n.º 02/06, de 23 de janeiro, define o plano territorial como um “instrumento técnico de macrogestão do território, contendo os fundamentos, diretrizes e recomendações para a ocupação espacial do território e uso dos solos” (art. 7º). Assim, são planos no sentido de ações governamentais coordenadas, e não de política geral, para a gestão da terra urbana e rural. A gestão do território, (e não apenas da terra) que uma noção mais abrangente, expressa um processo através do qual se criam direitos e se imputam deveres, “segundo as determinações dos planos de ordenamento territorial e urbanismo”. Eles devem também indicar, entre outros elementos: o tipo de solo, o tipo de vegetação, os recursos naturais, as zonas protegidas, o espaço para a habitação, lazer, serviços públicos, zonas econômicas etc. (n.º 1, do art. 17.º, conjugado com os arts. 24.º, 25.º, 26.º, 27.º e 28.º).

Os planos podem ser de âmbito nacional, provincial ou municipal, conforme se destinem a todo o país, a uma província ou a um município⁵⁷. Os espaços para a habitação devem estar claramente identificados e definidos nos planos, no que a lei denomina por sistema urbano, através das principais opções de ordenamento territorial nacional⁵⁸ (POOTN) e dos planos territoriais provinciais. Deve haver, por isto, uma dependência das ações de âmbito provincial às ações traçadas para âmbito nacional, tendo o sistema urbano o objetivo geral de melhorar a qualidade de vida das populações, (art. 24.º), através da articulação das definições do plano diretor, enquanto instrumento integrador do espaço urbano (art. 72.º)⁵⁹.

As principais opções de ordenamento do território nacional (POOTN) são da competência do Governo, que as define através de resolução do Conselho de Ministro, o qual delega à coordenação a Comissão Interministerial para o Ordenamento do Território⁶⁰ (art. 35.º), que tem caráter de órgão auxiliar do Conselho de Ministro. No entanto, o planeamento territorial tem, ao nível nacional, como órgãos políticos: a Assembleia

⁵⁷ Havendo ainda outros tipos de classificação, de acordo a diferentes critérios. Sendo possível discriminá-los em: segundo o objeto específico, em especiais e setoriais; segundo a natureza dos espaços, em rurais e urbanos (art. 28.º da lei 3/04).

⁵⁸ Expressam os principais instrumentos estratégicos do plano para a promoção do desenvolvimento de um determinado espaço territorial para médio e longo prazos, definindo um modelo global para a ocupação e uso do território (arts. 32.º e 33.º e art. 29.º da lei 3/04).

⁵⁹ Falando a lei também de um “Plano Pormenor”, enquanto documento mais detalhado e específico sobre a ocupação e utilização do território e dos espaços urbanos e rurais (art. 106.º).

⁶⁰ Que é integrada pelos ministros da Habitação e Urbanismo, Construção, Administração do Território, Geologia e Minas, Petróleos, Transportes, Águas, Energia, agricultura e desenvolvimento Rural, Obras Públicas, Plano e outros que lidem especificamente com território e Urbanismo (art. 46.º da lei 3/04).

Nacional, o Governo e a Comissão Interministerial para o Ordenamento do Território (art. 121.º); como órgãos político-administrativos locais estão indicados o Governador Provincial e o administrador municipal (art. 122.º); são órgãos técnicos: os órgãos de caráter técnico, ao nível central, setorial, provincial e municipal; são órgãos participativos: as Comissões Consultivas Nacionais, Provinciais e Municipais para o ordenamento do território (n.º 4 do art. 43 da lei 3/04, conjugado com o n.º 1 do art. 124.º do Dec. 02/06).

Assim, os planos de ordenamento do território e urbanismo têm o condão de ser um instrumento estratégico indispensável na definição e até execução de qualquer política habitacional em Angola, já que a habitação e a criação de zonas habitacionais (cidades, municípios ou bairros) devem constar das POOTN, enquanto estratégia de gestão e uso dos solos e espaços urbanos, constituindo-se em um objetivo específico do plano, mas não o único. Segundo a lei, as POOTN terão de estar sempre integradas num conjunto de outros objetivos que, de forma articulada, se harmonizam e realizam no espaço territorial, eliminando os elementos negativos, promovendo ou impulsionando os elementos positivos, em consonância com os fins do plano que são a proteção dos recursos naturais pelo Estado, a promoção do desenvolvimento social e económico e a qualidade de vida das populações (al. f) do art. 32.º do Dec. 02/06).

Entretanto, não se pode deixar de notar que, tanto qualitativa como quantitativamente, os presentes diplomas legais deixam transparecer de forma implícita que há uma predominância de interesses políticos na defesa de recursos naturais. Tais instrumentos inserem-se assim, com muita facilidade, numa lógica economicista de proteção dos recursos mais rentáveis, uma solução que é sempre insuficiente, algumas vezes precária, e outras vezes, injusta para o atual momento que Angola vive.

É ainda de notar que o processo de gestão do território onde se inclui a gestão de direitos sobre a terra, assim como o regime de transmissão da mesma, é predominantemente administrativo, sendo que muitas vezes, decisões importantes como a definição das principais opções de ordenamento do território nacional da responsabilidade decisória discricionária do mesmo. É claro que o caráter participativo da Comissão Consultiva (aos vários níveis) é um elemento encorajador, mas não é por si só imprescindível, já que os seus poderes, no processo, limitam-se à emissão de parecer consultivo sobre o qual a administração tem o poder facultativo de atender ou recusar, cabendo aos particulares o mero direito de participar e de serem informados (arts. 11.º e

12.º) sobre o plano e os documentos a ele relativos, obter cópias e informar-se sobre o andamento do processo (art. 21.º da Lei 3/04).

É importante chamar atenção que as políticas públicas não são apenas resultados. Elas são também atividade, e processo, obedecendo a um ritual sequenciado de atos, práticas e interação de pessoas, que configuram pequenas fases decisórias, com a pretensão de que um interesse ou uma necessidade seja satisfeita. Celina Souza chama este momento de “ciclo da política pública” (SOUZA, 2006, p. 29-30). Iniciar esse caminho propõe uma compreensão sobre o próprio processo de elaboração das políticas públicas, restando saber aonde se inicia o processo, e como as necessidades individuais são transformadas em necessidades coletivas, entrando estas para as agendas políticas. A teoria sistêmica de Easton responde a esta questão, ao conceber as políticas públicas como resultado do jogo e das disputas políticas dos atores sociais, ou seja, como resultado da atividade política da sociedade. Nesta perspectiva, as políticas públicas correspondem a três momentos: i) da negociação público-privada; ii) da decisão pública; iii) e da implementação.

A fase da negociação inicia com a formação de uma agenda pública, ou *agenda setting*, momento determinante que ilustra os problemas constantes da agenda social. Entretanto, importa analisar como eles chegaram até ela. Alguns teóricos acentuam os problemas, outros, a própria consciência política dos indivíduos de se agruparem para resolver problemas comuns, e uns tantos, o papel dos participantes ou atores do processo político (SOUZA, 2006, p. 30). É uma fase permeada pela coleta de informação, por parte das autoridades governamentais, discussão pública e estratégias de pressão social, que a Administração Pública sofre para solucionar ou dar atenção a determinado problema social. Neste ponto, grupos de interesses desempenham papel fundamental, assim como o sistema político no qual esses grupos interagem, pois, se for um regime ditatorial, os diálogos e as negociações público-privadas tendem a ser mascaradas ou praticamente anuladas, passando o processo de formação da agenda, a unilateral e impositivo, que multilateral e dialogado. Naqueles casos, a pressão sobre as autoridades públicas é bastante mitigada, dependendo do grau de autoritarismo e dos *lobbies* dos grupos de pressão.

A formação da agenda pública deve ser antecedida por discussão pública e em vários níveis, para que diferentes setores da sociedade possam manifestar a sua opinião não somente sobre os problemas, mas principalmente sobre as prioridades, uma vez que problemas sempre existirão. A priorização de alguns sobre outros depende de inúmeros

fatores e das circunstâncias de cada sociedade, num dado momento, mas ela deve sempre refletir a urgência em acudir problemas e necessidades humanas, para os quais não deve haver critério que as suplante. Mesmo em caso de conflito de interesses, deve-se decidir pela questão humana. Algumas teorias tentam explicar a defesa e promoção dos interesses sociais, no intuito de desmistificar a falsa ideia do “lugar comum”, “interesse geral de todos ou da maioria”, no sentido de que nem todos os interesses dizem respeito a todos os cidadãos, e nem todos os interesses conseguem alcançar todas as plataformas públicas ou ser efetivamente resolvidos pelo poder público.

A teoria do elitismo explica como alguns interesses são preferidos, em detrimento de outros, normalmente interesses da elite política. Esta teoria encontra razões no fato de o poder político-governativo permanecer nas mãos de uma minoria de cidadãos, e tem em Vilfredo Pareto um dos seus principais expoentes. O economista e político italiano estudou de modo particular a distribuição da renda e constatou que, a maior parte da renda beneficiava a minoria da população, e só uma pequena parte da renda era consumida pela maioria dos indivíduos. Assim, as políticas públicas seriam feitas tendo em conta os interesses da elite, normalmente aqueles que detém o poder político. Esta teoria remete ao modelo de classes, segundo o qual os interesses, nas políticas públicas, são definidos pela classe que tem domínio dos recursos organizacionais da sociedade ou dos recursos econômicos, sendo o primeiro estruturalista, e o segundo, de natureza funcionalista.

A teoria estruturalista assenta na ideia de que as políticas públicas são fortemente influenciadas pelos interesses do grupo que dirige as organizações sociais, sendo esta uma perspectiva estática de olhar a sociedade. A visão estruturalista tem origem na sociologia, e encontra particular expressão junto de autores marxistas como Max Weber. A posição funcionalista é associada ao sociólogo Émile Durkheim, que concebeu a sociedade a partir das funções sociais que cada instituição desempenha no todo. Esta teoria quer explicar que as políticas públicas são determinadas pelos detentores do poder econômico na sociedade, já que as instituições econômicas desempenham papel preponderante na satisfação das necessidades individuais e coletivas.

Entretanto, Graças Rua lembra que:

As elites competem entre si e o mesmo fazem as frações da classe dominante. Nesta competição, eventualmente certas elites ou frações de classe podem procurar obter o apoio das não-elites (massas) ou de setores da classe dominada. Neste caso, a não-elite ou a classe dominada passam a influir no processo. (RUA, p.11).

Não se trata apenas de estabelecer mecanismos de participação privada na discussão pública, mas de permitir e aceitar efetivamente a participação popular no processo decisório, ou seja, poder de decidir de fato. Este pode parecer um ponto problemático já que os sistemas administrativos contemporâneos tendem a se organizar apenas para um diálogo entre administração e um particular, estando completamente despreparados e desprevenidos para um diálogo entre aquela e vários particulares. Se se olhar o Estado como autoridade política, escolhida pela comunidade para a prossecução de interesses comuns, é perfeitamente compreensível que, em alguns dos seus processos (como discussão de uma lei, alteração de algum costume social ou de práticas tradicionais etc.) os particulares tenham algo a dizer sobre a decisão de tais interesses. Afinal nem sempre o interesse do Estado é o interesse de seu povo e, em alguns casos, só os interessados estão em condições de fornecer informações que possam encaminhar para as soluções mais adequadas.

Geralmente, uma fase importante do processo culmina consagrada em normas, por conseguinte, é fundamental a participação efetiva de todos os envolvidos ou interessados na resolução do problema. Disto depende boa parte da eficácia e legitimidade de tal lei. Atente-se para o fato de que, na maioria das vezes, será pouco provável que se ouçam todos, principalmente se o número de interessados envolve o país inteiro. Por várias razões: alguns porque podem não estar interessados em participar, outros porque foram excluídos do processo por alguma condição humana ou material (deficiência física, analfabetismo, residência em zonas isoladas, pouco acesso à informação). Seja por apatia social ou por algum impedimento natural e humano, o ideal é que as autoridades trabalhem e organizem ao máximo as estruturas do Estado no sentido de serem capazes de se comunicar e negociar com o cidadão, construindo um modelo de governação dialogante, negocial, democrático e tolerante.

Decididos os problemas prioritários, segue-se para a fase da formulação das políticas públicas. Também este é um processo que se desenrola entre o público e privado, pois as soluções não só devem ser apresentadas a quem se destinam, como devem ser discutidas pelos mesmos, já que o que se pretende é encontrar uma boa solução, ou seja uma solução que satisfaça os envolvidos no processo, que possa ser negociada a ponto de atender aos interesses possíveis de cada uma das partes.

Nesse momento, são fixados os objetos da política, os meios que lhe darão cobro, a que região ou setor social se destinam, período de duração, assim como as regras gerais

que a vão regular. Entretanto, a natureza dessas soluções é precária, pois elas terão de ser reavaliadas posteriormente, tendo em conta a análise custo/benefício, ou de viabilidade política, num órgão institucional. Não se pode afirmar que, assim como as soluções, as decisões tomadas em todo o processo são igualmente temporais. As decisões até aí tomadas deverão ser consideradas, sendo, pois de natureza vinculativa aos órgãos subsequentes e, por esta razão, tudo o que tiver de ser decidido, terá de iniciar sobre as questões não decididas até então, respeitando as já decididas ao longo da fase negocial. O importante é permitir que os cidadãos decidam sobre o para “quê” e “como” tal decisão seja conduzida. Já o Estado pode decidir sobre o “quanto” e o “quando”. O “para quem” está geralmente implícito nos problemas a serem discutidos ou incorporados na agenda.

Terminados esses momentos, segue-se a fase da tomada de decisões unicamente públicas sobre as prioridades definidas, as decisões tomadas e as soluções previamente negociadas. O Estado é o único e principal sujeito decidente, sendo que só indiretamente os cidadãos poderão influenciar o processo (através de audiências com parlamentares, encontros com membros do governo, manifestações, ou intervenções na mídia). Dependendo do sistema de governo, os órgãos decisórios variam entre o Parlamento e o Governo, ambos colegiais, de natureza e modos de decidir diferentes. No entanto, mesmo que se abra oportunidade aos particulares de participarem do processo decisório, sempre será em menor grau ou sobre determinados pontos nunca sobre todos. Reservando-se os aspectos ligados aos custos, meios ou tempo aos órgãos públicos.

Grahan Tillet Allison e Phillip Zelikow, em sua obra *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, de 1971, explicam as decisões do governo norte-americano relativamente a sua política internacional, consagrando três modelos que são ainda hoje referência no estudo das decisões políticas. O primeiro é o racionalista ou *rational actor*, onde os atores políticos são concebidos como sujeitos informados e corretamente inteirados de todas as envolventes e alternativas do objeto da decisão, estando em condições ideais e favoráveis para tomar a palavra final. O segundo modelo é o organizacional ou *organizational behavior*, onde a decisão política é vista como resultado da ação do conjunto de organizações a quem interessa. O terceiro é o dos atores políticos. Nesta perspectiva, a decisão é vista como consequência dos interesses e jogos políticos.

Não se trata apenas de estar a par de todas as informações, de atender à ação das organizações interessadas na decisão ou do jogo dos atores políticos envolvidos no processo. A decisão é tomada olhando-se para esses e outros fatores contingentes, sendo

resultado de um conjunto complexo de interesses racionais, técnicos e grupais. Graças Rua alerta:

O que move o jogo do poder não é a lógica de um curso de ação, nem as rotinas organizacionais, nem a excelência técnica de cada alternativa, mas o poder efetivo e as habilidades políticas dos proponentes e adversários de uma alternativa para negociar, barganhar até obter uma solução satisfatória para um determinado problema político (RUA, p. 12).

No entanto, a fase decisória tem natureza precária, lançando os momentos seguintes numa sequência mais ou menos certa. Por essa razão, Rua troca a efetividade da decisão por uma análise de mérito sobre ela. Assim, é preferível que os sujeitos políticos avaliem apenas se trata de uma boa ou má decisão, naquele momento em particular. Será boa se for “uma decisão em relação à qual todos os atores envolvidos acreditam que saíram ganhando alguma coisa e nenhum ator envolvido acredite que saiu completamente prejudicado” (RUA, p. 13).

Até aqui, todas as decisões não passam ainda de intenções políticas e sociais, sobre problemas concretos e reais, estando a sua materialização dependente da efetiva execução. Grande parte do julgamento meritório da decisão dependerá desse momento crucial, porém, as decisões representam já compromisso político fundamental para uma análise jurídica sobre as mesmas. A fase da implementação ou execução das políticas definidas corresponde à cooperação técnica privada e pública. Diz-se técnica porque, nessa fase, está em causa o materializar da intenção que desde o início se vem desenhando, quando a intenção sai do mundo das ideias, para o mundo real. O momento é direcionado pelo conhecimento técnico sobre o problema, em consonância com os interesses envolvidos. Assim, são convocados construtores, tratando-se de uma obra, médicos tratando-se de uma contratação pública de emprego, ou outros especialistas. Normalmente, o Estado recorre ao sector privado, tratando-se de uma economia de mercado, para dar vazo ao projeto social ora iniciado. Entretanto, deve ser uma fase bastante vigiada, no sentido de se assegurar que o que foi decidido será finalmente o realizado. A vigilância do Estado deve ser permanente, já que, nesta fase, a do cidadão é mais difícil, mas não impossível, para atentar as suspeitas ou dúvidas sérias sobre a execução.

Para o efeito, o Estado deve organizar ou reforçar os seus órgãos de fiscalização e sindicância. É importante que haja transparência, que o processo seja conduzido de forma aberta e pública, afinal trata-se de gestão de recursos e interesses públicos. A avaliação é o último momento, posterior à execução ou ao alcance da solução almejada. Diz-se solução

já que nem toda a política pública é um resultado material e visível da ação governamental. Algumas vezes, ela pode albergar uma intenção imaterial, embora demande sempre atos materiais e concretos por parte da administração pública. Tome-se como exemplo assistência psicológica às vítimas de guerra. Aqui, sociedade e Governo estarão em estado de vigília constante, no sentido de verificar se de fato aquela medida foi executada conforme negociado e decidido, e o mais importante: se ela responde ao fim para o qual foi criada, se de fato satisfaz às necessidades a que se destina, ou resolve os problemas a que se propõe.

O processo de elaboração da política habitacional em Angola é eminentemente administrativo. Nota-se claramente que é um processo bastante centralizado, o que não só o torna mais burocrático e moroso, como não permite que a administração seja capaz de executar as suas ações no processo, tendo em conta um modelo de eficácia e eficiência social, pois nenhum controle sobre ela existe que não seja o seu próprio, o que, por outro lado, enfraquece as garantias dos administrados no processo administrativo. Nessa perspectiva, nota-se um claro autoritarismo na concepção do mesmo, já que compete apenas ao executivo a definição e execução dos mesmos planos e opções.

Existem graves consequências práticas, como é o caso da definição de uma estratégia global de gestão e uso dos solos e espaços urbanos, por exemplo, em Luanda. Certamente que implicaria um processo de consulta popular, de negociação, de abertura para a consulta de grupos especializados (uma demanda a que a Comissão Consultiva pode não responder suficientemente, já que ela é majoritariamente composta por técnicos do Governo, ao invés de líderes associativos, de ordens profissionais e comunitárias), sendo também de questionar a formulação na determinação da sua composição das “associações mais relevantes”, quais seriam essas? As mais numerosas, ou as mais interventivas? As melhor organizadas ou as financeiramente mais abastadas? Nota-se que o critério da relevância das associações, para o exercício do direito de participação nas decisões públicas, para o legislador ordinário, em matéria de planeamento territorial e urbanístico, é um tanto quanto dúbio.

Nem tudo o que a lei chama de política é política pública, no entanto, ela tem geralmente um suporte jurídico-legal, caracterizando-se pelo fato de perseguir finalidades específicas, objetivos determinados, através de um sistema próprio, à luz de princípios, diretivas e instrumentos (BUCCI, 2006, p. 12-22). Neste sentido, o que mais se aproxima

de política pública habitacional do Estado Angolano é institucionalizado pela Lei de Bases de Fomento Habitacional (LBFH) n.º 3/07 de 3 de setembro. A política habitacional do Estado pode ser entendida como um conjunto de medidas jurídicas, administrativas, financeiras e materiais tendentes ao desenvolvimento de um sistema urbano e de um parque habitacional, com o fim de promover o bem estar das populações, garantir o direito humano à habitação e o desenvolvimento sustentável do país.

Entretanto, o legislador angolano entende, por política habitacional, “as diretrizes, ações, programas, planos ou projetos de âmbito nacional ou local com a finalidade de promoção de habitação, de acordo com a tipologia consagrada na presente lei” (Lei do Fomento Habitacional, al. b. do art. 4.º) é um conceito meramente instrumental. Nota-se, pela articulação das expressões, que não segue a lógica sequencial da ação programática, nem parece integrar o sentido e a função de cada uma das medidas, no processo de concretização da referida política. A desarrumação que o texto sugere não parece ser proposital, pelo contrário, revela a confusão recorrente que se faz entre programa, plano, diretriz, ação etc., supondo-se semelhança ou revelando incompreensão sobre as suas particularidades, o seu papel específico no processo, e a sua função e ação na concretização das medidas.

A política de fomento habitacional consiste em criar condições destinadas à concretização do direito fundamental à habitação, definindo novos critérios de assentamento populacional, construção de novos bairros e cidades, através de um sistema de financiamento próprio, procurando garantir a segurança urbana, o acesso à infraestrutura e a consolidação da identidade cultural das comunidades populacionais (arts. 2.º e 3.º).

Há uma classificação legal que não é taxativa, que fixa, para o fomento habitacional, cinco tipos de habitação: a) urbana; b) rural; c) social; d) a custo de mercado; e e) autoconstruída. A que mais interessa para esta pesquisa é a habitação social, por ser aquela que se exige um investimento direto ou indireto do Estado no mercado da habitação, para determinados grupos populacionais (sejam habitantes em zonas de risco, jovens, ex-militares, funcionários do Estado etc.). O regime geral de financiamento da habitação social é: totalmente subvencionada ou apenas subvencionada, ou seja, ela pode ser totalmente paga pelo Estado e atribuída aos seus destinatários sem custos de aquisição, ou ser financeiramente suportada pelo Estado no processo de concepção e construção, e ser

finalmente atribuída aos seus destinatário a um custo/preço para a sua aquisição ou arrendamento.

A subvenção do valor global da habitação social pelo Estado tem como finalidade a proteção social de cidadãos em extrema pobreza “urbana”, que, não tendo capacidade de rendimento mínima para a renda ou as prestações de aquisição da habitação, não o fariam sem a ajuda do Estado. A habitação subvencionada destina-se a pessoas que se supõe tenham rendimentos mínimos ou médios para a aquisição ou o arrendamento da habitação social em causa (al. f, art. 4.º) em regime de arrendamento ou em regime de renda resolúvel⁶¹, por meios próprios. A habitação social constitui património do Estado até a sua aquisição pelo futuro dono ou a quitação das prestações previstas. Assim sendo, são integradas no parque habitacional do Estado, e estão sujeitas a um regime de acesso específico (art. 9.º), assim como a instrumentos de gestão próprios (al. e) e o n.º 6, do art. 16.º). A habitação social, como todos os outros tipos de habitações, é realizada através de um Sistema de Promoção Habitacional que compreende incentivos fiscais, financeiros, fundiários, territoriais, infraestruturais e institucionais.

A política habitacional é realizada pelos órgãos centrais e locais da Administração Pública que lidam com matérias do planeamento territorial, habitacional, obras públicas e fiscais (art. 18.º). Depois de 2006 foram criados dois órgãos novos: o Fundo de Fomento Habitacional (FFH) e o Instituto Nacional para a Habitação (INH). O FFH é criado pela Lei 3/07, de 3 de setembro (a Lei do Fomento Habitacional), como uma pessoa coletiva pública, com poderes para financiar a promoção, urbanização, construção e gestão de habitações, em especial as de carácter social (art. 19.º e 21.º), que é a habitação de baixa ou média renda apoiada pelo Estado, ou pessoas coletivas de direito público destinadas a criar melhores condições de acesso à habitação com qualidade, a pessoas com menor poder aquisitivo, incluindo as desfavorecidas (al. g, art. 3.º). Os beneficiários do fundo são todos os cidadãos e instituições públicas, privadas e cooperativas que promovem a construção de habitações sociais (art. 24.º).

O FFH obtém as suas receitas do orçamento Geral do Estado, dos saldos dos exercícios anteriores, de aplicações diretas do Estado ou de entidades privadas para o fomento habitacional, das suas próprias aplicações financeiras, de impostos de SISA (sobre o património imobiliário) e rendas derivadas da alienação de imóveis do Estado (art. 22.º).

⁶¹ Que consiste no pagamento mensal de uma prestação determinada por contrato entre o Estado e o cidadão-comprador, a ser descontada no valor global da habitação até que seja totalmente pago.

O Fundo é autônomo financeiramente e tem orçamento próprio, que deve fazer parte do orçamento geral do Estado (art. 23.º). Administrativamente, está sob tutela do Ministério de Urbanismo e Habitação e, financeiramente, do Ministério das Finanças (art. 20.º).

O Instituto Nacional de Habitação (INH) é uma pessoa coletiva de direito público a quem incumbe implementar a política do Governo nos domínios do fomento e promoção em matéria de habitação e exercer a gestão transitória do património habitacional do Estado, instituído e regulado pelo Decreto n.º 12/04 de 9 de março. Entre as suas atribuições, estão a avaliação de custos da política geral da habitação do Estado; no que concerne à habitação social, cabe ao INH negociar com os diversos órgãos da administração local do Estado a concessão de terrenos para a edificações de tais habitações; acompanha os projetos de habitação social por ele financiados; elabora os planos de distribuição de habitações económicas ou sociais; além de propor medidas políticas para o desenvolvimento do fomento habitacional e outras (art. 6.º).

As atribuições do FFH e do INH parecem encontrar-se e até mesmo repetir-se, em algumas matérias, não sendo a lei suficientemente clara sobre o papel e intervenção de cada um dos organismos criados para auxiliar os órgãos centrais do executivo na política habitacional do Estado. Ademais, é de notar outras repetições, se comparadas as atribuições do INH e as da Direção Nacional de Política Habitacional do Ministério do Urbanismo e Habitação. Enquanto serviço que coordena e acompanha a execução da PHE, compete-lhe igualmente propor medidas políticas para o desenvolvimento do fomento habitacional, elaborar estudos para a política habitacional nacional, os valores das rendas, orientar e organização e a permanente atualização do parque habitacional do Estado etc. Tais situações abrem claramente espaço para potenciais conflitos de competências, atrofias nos diversos processos administrativos, e confusão no simples cidadão que, desconhecendo a complexidade da Administração Pública, tenta resolver o seu problema.

Antes mesmo de existir um documento diretivo, já existiam ações governamentais no setor da habitação, falava-se, àquela altura, na construção de casas aos milhares e não aos milhões. Até 2008, após o pronunciamento do MPLA, quase nada se ouvia falar sobre Política Habitacional do Estado. O marco do pós-guerra para a habitação pode ser então o ano de 2008, que não trouxe já um plano concreto e articulado, mas a problematização e politização da questão. Assim, tal como se sente a dificuldade de conhecer e acompanhar o processo no plano oficial nota-se a descoordenação e desarticulação de uma administração que se agiganta com pernas de pau. Ao contrário do Brasil, que criou uma política

habitacional, um programa e um sistema habitacional, na era Lula⁶², ou da África do Sul, que sistematizou a sua política habitacional a partir de 1994, criando um fórum composto por entidades privadas e públicas e o próprio Ministério da Habitação para o efeito, Angola vai sistematizando a sua intenção política à medida que executa os seus projetos.

Eis então que se revelam as fraquezas da Administração do Estado. Um aparelho que, perante o problema, tem dificuldade em identificar os instrumentos de solução, desde a discussão pública e aberta das questões nacionais até a execução de projetos com finalidades sociais. Notam-se medidas muitas vezes desajustadas à realidade angolana, como o são os preços praticados, as condições de alguns bairros sociais que, devido a altura das casas (pelo menos em Luanda) aquecem em demasia, numa cidade em que as temperaturas no período de calor, variam entre os 25-35 graus; os preços são considerados altos para uma população majoritariamente pobre, sem rendimentos superiores a duzentos dólares/mês; um sistema que se apresenta difícil de perceber em termos burocráticos (havendo agora o Ministério da Construção (ex-Ministério das Obras Públicas), da Habitação e Urbanismo, o Fundo de Fomento Habitacional, o Instituto Nacional da Habitação, havendo projetos que são geridos por pessoas coletivas privadas, contratadas pelo Estado.

Mais do que instrumentos da ação política, os planos e os programas políticos são igualmente fontes secundárias de obrigações do Estado, depois das fontes primárias constitucionais, não apenas na perspectiva política, mas igualmente na aceção jurídica do termo, no sentido de que tais documentos corporizam as tarefas constitucionais acometidas ao Estado especialmente através de normas fundamentais, como o é o caso do direito à habitação.

⁶² Não se trata do modelo perfeito, aliás, o modelo Brasileiro tem recebido críticas locais e internacionais, especialmente sobre a aplicação dos dinheiros públicos, o modelo de investimento privado, os preços praticados e o acesso aos projetos habitacionais sociais. Cfr: A Questão Urbana.

IV. DIREITO À HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO

A efetividade é um não lugar dos direitos humanos, de modo particular, para os direitos sociais. Por esta razão, quando se debate a efetividade do direito à habitação pensa-se principalmente nos efeitos práticos da sua consagração jurídica. O direito à habitação é cada vez mais um direito individual e coletivo à condições de vida. Ele pode ser dissecado como sendo um direito ao abrigo, à intimidade, à privacidade e à vida familiar; como também um direito à cidade, com todos os elementos necessários para vida pública e cidadã do homem urbano ou espacialmente organizado. É o caminho seguinte do presente trabalho que através de uma pesquisa de campo em dois projetos qualificados como sociais, procurou encontrar o qualificativo direito humano à habitação condigna em Angola.

O trabalho empírico realizou-se no Zango I e na Nova Vida, ambos construídos em Luanda para grupos populacionais com necessidades distintas. Procurou-se relacionar tais projetos com o caráter das políticas públicas no setor da habitação para grupos socialmente desfavorecidos e do valor jurídico-social do direito à habitação como bem essencial à vida das pessoas em sociedade. Assim, não será uma análise meramente descritiva, antes pelo contrário, a análise é uma nota fundamental para os pontos de verificação que se pretendem buscar com o trabalho, situando a pesquisa num espaço geográfico, político, económico e socialmente localizado.

Tomando a organização urbana e os interesses de grupo como campos de desafio para tornar real o direito humano à habitação, toca-se principalmente na urbanização enquanto processo de transformação e construção de um novo espaço territorial, político, económico, social e até cultural de socialização do homem. Nota-se então que ela não se realiza de modo opaco ou arbitrário, que ela é organizada, e influenciada por elementos políticos, económicos e jurídicos, na disputa pelo espaço ou território da cidade. É na conciliação e/ou no conflito entre esses interesses que se encontra o *calcanhar de Aquiles* para a efetividade do direito à habitação, que carrega em si uma dimensão cultural fundamental, e interessante, ao estabelecer no espaço urbano elementos de identidade étnica e de ligação espiritual.

A efetividade de que tratamos é a materialização prática do direito à habitação, e não já legal ou normativa, que é um plano meramente formal. Nesse sentido, a abordagem

vai congregar elementos materiais, políticos e econômicos em relação com os jurídicos, porque é preciso não fomentar ilusões jurídicas.

4.1 DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO: ENTRE O IDEAL E O REAL

Cada espaço urbano corresponde sempre a certo território que, ao longo da sua configuração, sofre várias demarcações, compreendendo o que a geografia denomina por territorialidade. Esta é, para geógrafos e cientistas políticos, um fator de domínio, um pressuposto de poder, uma delimitação da propriedade e do domínio sobre ela. Rosa Moura, geógrafa brasileira, assinala que a territorialidade tem a pretensão de ser uma forma de poder, controle de recursos e de pessoas num espaço⁶³, falando-se também hoje de espaços virtuais ou transnacionais.

Existem fatores políticos e econômicos que condicionam ou impulsionam a cidade. O primeiro e principal deles tem haver com o domínio do espaço da cidade, no qual se estabelece o dono e a dominação. O fato de cada vez mais as constituições privilegiarem a propriedade privada que a comunal é determinante para o acesso, o gozo e inclusão, ou não, de todos os membros da cidade, nela mesma. Assim, condicionados principalmente por razões econômicas e de limitações, acede à cidade quem é capaz de pagar os seus custos. O preço da propriedade transformou-se no custo humano, e transformou as pessoas em habitantes precários da zona urbana. Cresce a precariedade, agrava-se a injustiça social.

A cidade é apenas para quem paga por ela? Ou a propriedade urbana deve ser individual no seu domínio e comunal ou social no seu uso? Certamente convém comercializar a terra urbana, entretanto, não se pode capitalizar a dignidade humana. Sim, a reforma do instituto da propriedade é cada vez mais urgente no espaço urbano, uma vez que se tende a privilegiar quem pode economicamente sustentar as condições que a cidade oferece, criando uma dualidade entre direito e preço.

Nestas condições, o Estado tem papel fundamental a desempenhar, principalmente para proteger grupos vulneráveis, famílias pobres, jovens vendedores, famílias que perderam tudo na guerra, ou crianças e adolescentes que vivem na rua. Daí que através da regulação ou da intervenção direta, o direito à habitação condigna deve ser uma realidade para todos os angolanos, e não apenas para aqueles que, pela posição política ou

⁶³ Membro do Observatório Brasileiro das Metrópoles, quando falava no painel Territorialidades Urbanas, no VII Encontro Nacional da ANDHEP, no dia 25 de maio de 2012, no auditório da Universidade Federal do Paraná, em Curitiba.

econômica privilegiada, têm maiores possibilidades de realizar esse direito por meios próprios. Portanto, para que esse direito não seja uma ilusão jurídica, o Estado deve garantir e assegurar que os programas habitacionais em Angola sejam realizados a um preço acessível à população pobre, que se ajustem as condições climáticas e culturais dos angolanos, como, por exemplo, o espaço das casas, que deve ser favorável à famílias numerosas, e que, pela sua localização, permitam a realização de outros direitos de natureza social, política e civil.

Criam-se então assimetrias sociais e territoriais. Com muita facilidade convivem num mesmo espaço humano “espécies humanas” distantes e distinguidas. Há os do gueto, da favela, com as suas condições e serviços precários, e os da zona nobre, com acesso aos recursos e condições necessários a sua vida. Se se quiser tornar efetivo o direito humano à habitação tem de se oferecer condições de mercado para os que a procuram e podem pagar o preço real, e tem de se oferecer condições matérias e subvencionadas pelo Estado para os que a procuram, mas não a podem custear. Isto depende de um Estado forte, organizado em função das necessidades sociais e não de interesses elitistas, de um poder econômico e financeiro ético, e de uma sociedade civil cada vez mais ativa, atenta e atuante na vigília ao erário público e na luta pelos interesses coletivos.

Todavia, as reformas da cidade dependem da estrutura política que a controla. Combatendo a “predominância da indiferença” institucional, reforçando as responsabilidades públicas do Estado, “hoje em crise de credibilidade do seu regime democrático de direito” (ALFONSIN, 2006, p. 166). Jacques Alfonsin, advogado do Movimento Sem Terra Brasileiro, entende que, entre os entraves à efetividade de direitos, está o processo legal dos tribunais e “a própria divisão de poderes, queira-se ou não, é o primeiro e serve bastante de trava injustificável” (ALFONSIN, 2006, p. 172). Cria-se então a rede de contatos funcionais, onde o executivo, legislativo e judiciário partilham da cumplicidade institucional de atrasar na burocracia toda a pretensão fora da *net* política conhecida. O exercício do poder político concentra-se mais na sua natureza dominadora, do que no seu caráter serviçal, tornando a efetividade num caminho pantanoso, confuso e tenebroso:

Os problemas sociais que exigem soluções visivelmente interdisciplinares, como é o da distribuição da terra, poderiam alcançar solução muito mais hábil, ágil e justa, se os fluxos das pressões populares transitassem com maior receptividade e desenvoltura entre os diversos poderes do Estado (ALFONSIN, 2006, p. 173).

Entretanto, a escassez de bens e recursos diante das necessidades humanas é uma das razões dos vários conflitos sociais que se tem assistido ao longo da história, e esses conflitos têm sido apontados como sendo justificativas para a fundação do Estado. O tema da escassez é um tópico particularmente interessante para análise dos direitos humanos. No entanto, é cada vez mais importante atentar para o contexto e a realidade material de cada contexto. Sem tal atenção, a efetividade dos direitos apenas oferece o que Meszárós chama de ilusão jurídica, ao que justifica:

É uma ilusão, não porque afirma o impacto das ideias legais nos processos materiais mas porque o faz ignorando todas as mediações materiais necessárias que tornam esse impacto totalmente possível. (MESZÁRÓS, 1993, p. 204).

Ignorar as mediações materiais que condicionam a realização de direitos é uma característica comum de Estados com um predomínio classista forte. As políticas habitacionais em Angola são prova disso mesmo, quer as executadas pelo Estado, como as realizadas por empresas privadas. O custo humano destas tem sido pago por inúmeras famílias angolanas que são desalojadas das suas casas ou expropriadas das suas terras, sob o pretexto de que tais espaços venham servir a um objetivo melhor ou que, tal medida vise proporcionar uma vida melhor para tais famílias. O que a prática tem mostrado são resultados degradantes.

Sob esta perspectiva, tal processo devia ter iniciado já quando da elaboração do Programa de Reconstrução Nacional. A elaboração do mesmo devia ter sido colocada à disposição das pessoas afetadas, tanto pela expropriação como pelo desalojamento, para que fosse mais conhecido, melhor compreendido. Ao contrário do que se verifica, que é uma condução unilateral do processo e a imposição das medidas que mais não fizeram que adensar conflitos sociais e agravar condições sociais de milhares de angolanos, centenas ainda alojados em tendas ou em zonas distantes, com dificuldade de acesso a bens e serviços essenciais, desenraizados do seu *modus vivendi* cultural, afastados do seu patrimônio cultural, em residências construídas com materiais baratos, sem o mínimo de condições, em termos de tamanho, proteção contra o frio, calor, chuva, vento e outros riscos naturais e/ou ameaça à saúde. E, pese embora grande parte dos grupos beneficiados por essas políticas habitacionais sejam pessoas e famílias vulneráveis, o mesmo não reverteu na produção de máximo de bem-estar social como se previra, e consequentemente, o seu impacto sobre a redução da pobreza ou sobre a desigualdade social apenas mudou de endereço e configuração.

Pode-se então nessa perspectiva tratar do direito à habitação como elemento *para* a cidadania. Na sequência, impõe-se outra compreensão, no sentido do direito à habitação como elemento *da* cidadania inclusiva. A cidadania como um *status* pessoal dos membros de uma comunidade é um conceito que só é compreensível a partir de medidas que proporcionem o máximo de bem-estar social, aos membros dessa comunidade. Bem-estar social visto materialmente como gozo de direitos e de obrigações, em condições de oportunidades justas para todos e numa dimensão que responda satisfatoriamente e de modo desigual os grupos desigualmente considerados.

4.2 DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Hoje não se pode falar de habitação sem urbanização, consequentemente, é preciso se referir ao desenvolvimento urbano. Desenvolvimento é uma palavra recorrente, mas não claramente recortada. Daí que o seu entendimento esteja sujeito a imprecisões e até inconsistências que foram sendo construídas pela história e o peso da economia nos processos de transformação social. É preciso notar que desenvolver é uma atividade que está diretamente vinculada aos fins do Estado e aos propósitos das organizações sociais e humanas. Assim sendo, desenvolver é um fim a que geralmente os Estados se propõem alcançar. Desenvolver passou a ser esse propósito que vagueia entre o social, mas que ganhou vida em especial no campo do direito, especialmente entre os direitos humanos e dos povos, passando a integrar os direitos de solidariedade, desde a década de 1980, sendo hoje considerando um direito fundamental, ligando não só a ideia de dignidade humana como a questão transgeracional dos direitos (BUCCI, 2006, p. 3).

Fala-se também de desenvolvimento como direito. Nesse sentido, distingue-se Direito *ao* desenvolvimento e Direito *do* desenvolvimento, como o faz, Maria Luiza de Alencar Feitosa, em *Direito Econômico da Energia e Direito Económico do Desenvolvimento. Superando a visão tradicional*, identificando o direito do desenvolvimento como um direito econômico. Embora o não considere essencialmente direito humano, estabelece que há entre ele e os direitos econômicos, sociais e culturais uma ligação que impõe obrigações ao Estado. Já o Direito *ao* desenvolvimento é um direito que exige uma abordagem mais abrangente de direitos humanos, transcendendo o direito constitucional, aproximando-se de um direito supranacional (FEITOSA, 2011, p. 26). Esse direito não se pode confundir com crescimento econômico pois, como afirma

Jane Jacobs, em *A natureza das economias*, desenvolver traz consigo a ideia de “uma mudança qualitativa significativa, que geralmente acontece de maneira cumulativa” (JACOBS, 1916, p. 23).

O economista brasileiro Celso Furtado, ao explicar o desenvolvimento, a partir da noção de subdesenvolvimento, na sua obra *Capitalismo Global*, postula que, para que haja desenvolvimento verdadeiro, é preciso que os processos, as políticas e as medidas tendentes ao seu alcance sejam parte de um processo político e cultural contextual, pois ao contrário, o que acontece é a importação de modelos de consumo, uma ruptura entre homem e história, desencadeando a preferência lógica de acumulação material de bens sobre a coerência do sistema cultural. E, numa referência rápida, alerta que essa mesma lógica, no que toca à urbanização, pode “conduzir à destruição de um importante patrimônio cultural” (FURTADO, 1998, p. 71).

Nestes termos, desenvolvimento urbano é um conceito que se aproxima do direito ao desenvolvimento e não ao direito do desenvolvimento. Pois expressa a ideia não só de um conjunto de medidas materiais tendentes à transformação dos espaços em zonas adequadas para a habitação e convivência humanas, bem como expressa igualmente a ideia de exigir que o direito de habitar, seja exercido num espaço com condições de habitabilidade, e permita que além deste, outros direitos sejam materializados com ele, nomeadamente o direito à saúde, à educação, à participação política, à vida privada, ao trabalho, ao meio ambiente, à segurança pessoal, residencial, jurídica, à cultura, à cidade etc.

A agência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, através do programa Habitat, tem vindo a elaborar um relatório sobre Desenvolvimento Urbano, o de 2010. Sugere que uma noção de desenvolvimento urbano seja aquela que combine questões de urbanização com elementos que potenciem o gozo efetivo de direitos e condições económicas, culturais e ecológicas. Para as Nações Unidas, urbanizar é uma política que se deve dirigir às cidades e aos campos (ANNUAL REPORT, 2010, p. 10). Essa é a ideia que expressa bem a transversalidade e complementariedade dos direitos humanos.

Urbanizar deve ser uma ação capaz de criar zonas produtivas, ou seja, geradoras de emprego; espaços equitativos, ou seja, que atentem para a justiça distributiva, quer social como territorial; planificadas, ou seja, pensadas e projetadas a partir de uma planificação efetivada por urbanistas, paisagistas, arquitetos, engenheiros civis e todos os profissionais

necessários para a construção da cidade, cidades preservadoras da cultura, ou seja, do patrimônio cultural geral e da memória cultural familiar; e espaços verdes, autossustentáveis, preservadoras do meio ambiente. Essa é a urbanização do futuro que não só permite o gozo do direito à habitação condigna, como amplia e viabiliza que seja possível que o direito de habitar não se restrinja ao fato de ter abrigo, entre paredes e um teto, mas que ganhe essa dimensão complementar de permitir o gozo de todos os direitos fundamentais à realização pessoal e ao bem-estar social das pessoas e dos habitantes. Mais do que isto, é permitir que o desenvolvimento urbano associado ao direito à habitação possa ser uma resposta de políticas sociométricas e não apenas econométricas, ou seja, políticas que atentem a todos os fatores ligados às pessoas a quem se destinam, e não apenas a um processo de quantificação, preenchimentos de espaços e vazios urbanos. Na senda do que afirma Jane Jacobs, “desenvolvimento não é uma coleção de coisas, mas um processo que produz coisas” (JACOBS, 2001; 40), daí que desenvolver tenha o fito de criar novas e melhores realidades.

O direito ao desenvolvimento não é um direito em si mesmo, mas a conjugação de participação social no processo decisório, poder político forte e economia próspera. Entretanto, nada desses elementos resultará em algum projeto sólido se não for bem planejado, o que não implica um processo perfeito, mas ao menos preciso e objetivo, que apresenta os elementos com clareza e reúne os meios imprescindíveis para a sua execução. No que reporta ao direito humano ao desenvolvimento como faceta de direito ao desenvolvimento urbano, é essencial distinguir política fundiária, política habitacional de política de urbanização.

A política fundiária é o pensamento e o conjunto de instrumentos legais e administrativos relativos à gestão da terra e aos direitos relativos a ela, especialmente o de posse e de propriedade. Enquanto que a política de urbanização sugere um programa político que prevê a aprovação de projetos em órgãos públicos, implementação de infraestruturas e a prestação de serviços públicos. Em Angola, a política de ordenamento do território confunde-se com a política de urbanização. Mas o arriscado é transformar o sistema social de habitação, num sistema econômico de produção da habitação. Trata-se de um produto comercial sim, mas trata-se também de direito com dimensões mais amplas que o espaço físico da casa. É aí então que falamos de um direito à cidade e à cidade sustentável. Os poderes de quem vive no espaço urbano já não se limitam apenas ao domicílio residencial, uma vez que a vida se desenvolve por toda a cidade, os moradores

urbanos ganham o direito de participar, de estar informados, de poder opinar nos assuntos da cidade, nas decisões relativas à cidade. Trata-se então de garantir que a política habitacional integre a política urbanística desenvolvimentista, associando ou potenciando o gozo de direitos civis, econômicos, sociais, culturais e políticos.

Há quem considere as relações entre direitos humanos e desenvolvimento nada simples, devido as suas diferenças epistemológicas. Num ponto, não podia haver mais concordância que o vínculo ético que liga um e outro (FEITOSA, 2012, p. 5) trata-se da ética humana, social e econômica, podendo-se mesmo arriscar falar-se de ética política. Pressupõe-se então que as relações entre direito e desenvolvimento coloquem não apenas questões de possibilidade econômica, de viabilidade técnica, de ganho financeiro, como igualmente levarem questões de viabilidade humana. A viabilidade humana, neste sentido, deve ser entendida como a capacidade de evitar que determinados projetos sociais e econômicos protejam a vida humana, melhorarão a condição pessoal e social das pessoas afetadas pelos mesmos e respeitarão as limitações contextuais e culturais desse grupo. A amplitude que tal conceito sugere é própria de categorias tão pouco recortadas, tão precariamente fixadas, num sentido exato, que apenas a tornaria mais pobre conceitualmente.

Para desenvolvimento urbano como faceta de direito ao desenvolvimento, como direito humano transgeracional centra a discussão na relação entre poder político, poder econômico e sociedade. O que é possível notar da política habitacional angolana é que ela tenta fundar um sistema público da habitação, sugerindo unificação e uniformização. Entretanto, o contexto em que a mesma é conduzida traz vários dados econômicos a volta da temática criando um forte vínculo econômico entre a política habitacional e os setores da economia. Através da política habitacional o Estado procura atrair investimento e renda (mais lucro que salários, ao menos de forma imediata). A partir do direito ao desenvolvimento, é fundamental analisar os sujeitos do processo e as suas relações no circuito entre Estado, mercado e sociedade. o acento tónico assenta nos processos que são gerados através da política habitacional, destacando as espécies de vantagens que geram, para quem as geram e o modo como acontece a produção dos resultados que se preconizam.

4.3 O QUE MUDOU DEPOIS DA MUDANÇA? ENTRE O ZANGO I E O NOVA VIDA

Ao entrar para o Zango⁶⁴, do lado direito alguns prédios coloridos dão as boas vindas aos moradores, visitantes e transeuntes que por ali circulam. Mais adiante um mercado ao lado esquerdo e, a uns duzentos metros, avistam-se casas pequenas, agrupadas em cores diferentes. Estão alinhadas na horizontal, sobre terra vermelha, e não asfaltada. A estrada principal tem asfalto, sem buracos, e traça o caminho para o interior do bairro. O Zango I é o primeiro dos cinco que foram construídos dentro de um programa habitacional de emergência para Luanda⁶⁵, uma nova zona residencial para ex-moradores em áreas consideradas de risco de desabamento, especialmente, ou particularmente afetadas pelas chuvas. Assim, a maior parte dos moradores tem em comum o fato de ter vivido em áreas precárias e inseguras. A nova zona residencial é um projeto do governo central e do governo local de Luanda. Os fundos e o financiamento são do governo central que, após a conclusão, entrega ao governo provincial de Luanda, a quem compete a distribuição aos moradores. Até agora, o projeto Zango, lançado há nove anos compreendeu cinco fases, cada uma dando origem a um nova zona residencial⁶⁶.

O Zango I fica a cerca de 35 quilômetros da cidade de Luanda. Lá foram alojados (parte) os ex-moradores da zona da Boavista⁶⁷, falava-se em mais de 170 mil famílias transferidas para as casas do Zango, também chamadas de casas econômicas, com três quartos, cozinha, sala, quarto de banho e um quintal, foram atribuídas *pro Bono*. Na primeira fase (Zango I), estima-se que tenham sido realojadas cerca de três mil famílias no Zango, sendo 2.700 da Boavista e perto de 300 de camponeses locais.

⁶⁴ Zango é uma corruptela da palavra quimbundo *kizango*, língua tradicional dos povos kibumbu, habitantes de parte da região norte de Angola, envolvendo as províncias de Malange, Kwanza-norte, parte do Kwanza-sul, Bengo e Luanda (a capital), traduzida para o português, ela significa problema.

⁶⁵ O Programa Habitacional de Emergência foi iniciado em 2005, pelo Governo Provincial de Luanda.

⁶⁶ As zonas recebem o nome de Zango I, II, III, IV e V, contando também com uma zona residencial de prédios.

⁶⁷ Calcula-se que 13 mil famílias viviam em toda a encosta da Boavista (das imediações do Porto de Luanda ao mercado Roque Santeiro), alguns em casas de construção definitiva e outros em casas de chapas e papelão. Uma zona localizada no cimo de um morro sujeito a deslizamentos constantes. As condições de vida eram precárias, já que o bairro foi construído desorganizadamente, sem saneamento, sem segurança, no entanto, situado numa área privilegiada da cidade de Luanda, entre o porto de Luanda e a baía, uma zona altamente cobiçada por empresas imobiliárias. Entre todas elas, o maior projeto tem sido o de requalificação da baía, com objetivo de transformá-la numa zona cara e bem frequentada, em nome de uma bela imagem da capital e do aumento do turismo.

O projeto Baía de Luanda foi apresentado em 2003, custará cerca de 1,7 bilhões de euros e deverá ser concluído até 2016, pela Luanda Waterfront Corporation, com o objetivo de aumentar a oferta de habitações, escritórios e áreas de lazer na área baixa da cidade, considerada o centro de Luanda.

Inicialmente, as famílias eram colocadas em tendas, o que provocou várias manifestações de repúdio, enquanto o governo alegava que a medida visava proteger a vida dos cidadãos. Esperava-se construir até janeiro de 2006 mais três mil novas residências económicas, perfazendo um total de seis mil casas desde o início do projeto Zango⁶⁸. A Zona é realmente nova, as casas são pequenas em quintais de tamanho médio, para família com uma média de 4 a 12 membros. Apesar da diferença da nova casa, quando comparada com as antigas residências na Boavista, Miramar e outras zonas, o cenário não parece completamente distinto quando olhado no plano mais geral. O bairro apesar de arruado, não tem esgotos nas ruas, apenas nas vias principais, fazendo com que, quando chove, as ruas alaguem a ponto de inundar algumas residências⁶⁹.

Localizado na zona mais sudoeste de Luanda, está outro projeto habitacional. Chamam-lhe “Nova Vida”⁷⁰, localizado no município do Kilamba Kiaxi (Golf II). Teve início em 2001 e foi concebido pelo Governo central para minimizar o problema habitacional dos funcionários do Estado, na cidade de Luanda, tendo sido projetada a sua implementação em duas fases. A primeira (já concluída) contempla habitações de dois tipos: vivendas e apartamentos. Vivendas: (dois modelos) T3 e T4; T3 - 120 m² de área de construção em lote de 500 m²; T3 (98,5 m² de área) 1 suíte, 2 quartos, 1 banheiro, 1 sala, 1 cozinha, 1 dispensa e uma área bruta de 500 m²; T4 - 200 m² de área de construção em lote de 8500 m²; T4 (150 m² de área) R/c e 1.º andar, 1 suíte, 3 quartos, 1 sala, 2 wc, 1 cozinha, 1 dispensa e uma área bruta de 800 m²; Apartamentos: (dois modelos) T3 e T4; T3 (84 m² de área) 3 quartos, 1 sala, 2 banheiro, 1 cozinha, e duas varandas; T4 (100 m² de área) 4 quartos, 1 sala, 2 banheiros, 1 cozinha, e duas varandas.

⁶⁸ O plano diretor-geral para expansão do projeto do Zango previa infraestruturar 1.100 hectares de terra para a construção de cerca de 26 mil casas, entre as 6.600 residências e 14 mil apartamentos em prédios até de três a quatro andares. Contempla ainda a construção de 30 escolas primárias, cinco do segundo nível e de artes e ofícios, um instituto politécnico, 30 centros de saúde e hospitais e nove centros comerciais. Estava também prevista a implantação de uma estação de tratamento das águas dos esgotos, reaproveitando dos líquidos para a agricultura e regadio, bem como uma conduta de água de 500 milímetros a partir da Estação de Luanda Sul, com um reservatório para compensar cortes por 24 horas. Estão projetadas igualmente redes técnicas para melhorar a abastecimento de energia eléctrica, serviço telefónico e retorno das águas pluviais para as zonas ribeirinhas.

⁶⁹ Cfr em: <http://www.rna.ao/radioluanda/noticias.cgi?ID=65459> ou em: <http://m.angolansite.com/sociedade/balan%C3%A7o-das-%C3%BAltimas-chuvas-em-luanda-aponta-para-um-morto>.

⁷⁰ Informação disponível em: <http://www.imogestinsa.com/index-3a.html>.

A segunda fase⁷¹ do Projeto Nova Vida foi aprovada pelo Conselho de Ministros, em novembro de 2005 através da Resolução Nº 10/06, publicada no Diário da República nº 19, da 1ª Série de 2006. A exemplo da Primeira Fase, o Ministério do Urbanismo e Construção (à época Ministério das Obras Públicas) foi o órgão do Governo encarregado de representar o Estado, como dono da obra, cabendo a mediação à empresa Imogestin⁷².

A mediação é a atividade comercial através da qual uma pessoa coletiva ou singular se obriga a diligenciar no sentido de conseguir interessados na realização de negócio jurídico que vise à constituição ou à aquisição de direitos reais sobre coisas imóveis, a permuta, o trespasse ou o arrendamento das mesmas ou a cessão de posição em contratos cujo objeto seja uma coisa imóvel.

⁷¹ A Segunda Fase foi objeto de reajuste, em 2009, através da Resolução 111/09 do Conselho de Ministros, que aprovou o Programa de Relançamento da Segunda Fase do Projeto Nova Vida. Com a Resolução 111/09, o Conselho de Ministros aprovou ainda o aumento da construção de 1862 habitações para 2562, bem como o princípio de ajustamento dos preços, com base nos custos reais de construção a serem fixados pela Comissão Nacional de Urbanismo e Habitação, devendo ser salvaguardados os direitos daqueles que pagaram o percentual mínimo de 40% do valor da habitação fixado em 2006.

A Resolução 111/09 estabeleceu também que a execução da 2ª Fase do Projeto Nova Vida passasse a estar sob a supervisão do Coordenador da Comissão Nacional do Urbanismo e Habitação. O Ministério do Urbanismo e Habitação foi orientado a efetuar a rescisão do contrato com o empreiteiro geral.

Nos termos da Resolução, o Instituto Nacional de Habitação passa a acompanhar a execução da 2ª Fase do Projeto Nova Vida e a outorgar os contratos em representação do Estado que devem ser preparados pela Imogestin e aprovados pelo Coordenador da Comissão Nacional de Urbanismo e Habitação.

A Resolução 111/09 determina a atribuição da coordenação executiva da 2ª Fase do Projeto Nova Vida à Imogestin, que deve prestar regularmente informações sobre o seu grau de execução à Comissão Nacional de Urbanismo e Habitação.

Na sequência da aprovação da Resolução nº 111/09, a Equipe Económica do Conselho de Ministros e a Comissão Nacional de Urbanismo e Habitação, em reuniões realizadas em Novembro e Dezembro tomaram as seguintes decisões:

1ª. Proteger os direitos adquiridos dos compradores das habitações na 2ª fase que tenham feito o pagamento no mínimo, de 40% do valor da habitação, mantendo o mesmo preço devendo, os funcionários públicos beneficiarem-se, igualmente, dos direitos adquiridos no tocante aos preços das habitações;

2ª Os compradores inscritos na Imogestin que não tenham pago esse percentual mínimo de 40%, que havia sido fixado pelo Governo em 2006, deverão pagar os novos preços que foram aprovados pela Equipe Económica do Governo e que têm um aumento médio de aproximadamente 170% do valor inicial, aprovado pelo Conselho de Ministros em 2006;

3ª Os funcionários públicos na 2ª fase não terão o regime de renda resolúvel, devendo as habitações serem pagas até a sua entrega, estando o Governo a estudar a forma de apoiar a obtenção de créditos em condições bonificadas, para procederem ao seu pagamento, ou recorrendo a capitais próprios;

4ª O preço final das habitações que não estejam abrangidas pelos direitos adquiridos inclui igualmente as 700 casas adicionais que o Conselho de Ministros aprovou, através da Resolução nº 111/0

5ª As obras da 2ª fase do Projeto, que prevê a construção de 2.562 habitações irão ser executadas por empresas chinesas, divididas em várias frentes ou áreas de trabalho e deverão ser concluídas até dezembro de 2011.

⁷² A Imogestin é uma Sociedade Comercial Anônima, constituída em dezembro de 1997. Iniciou as suas atividades aos 15 de junho de 1998, com a nomeação do seu Conselho de Administração e demais órgãos sociais, como empresa do ramo imobiliário, dedicando-se inicialmente aos vários segmentos de negócios imobiliários, como sejam a Promoção, a Mediação e a Gestão Imobiliária

Diferentemente do Zango, o Nova Vida foi construído como um projeto social do Estado, com investimentos públicos⁷³, entretanto, não numa perspectiva emergencial, mas direcionado para uma classe populacional específica: os funcionários do Estado, como do exército, da Procuradoria da República, dos Ministérios etc.⁷⁴. As casas do Nova Vida são maiores que as do Zango, os quintais são mais espaçosos e ajardinados, as ruas pavimentadas, e com saneamento. Urbanisticamente falando, o bairro Nova Vida é melhor que o Zango, apesar de ainda continuar a enfrentar algumas dificuldades. Com cerca de duas mil famílias, o projeto habitacional, essencialmente concebido para dar resposta às necessidades habitacionais de funcionários do Estado, continua a ter dificuldades em realojar parte da população que aí vivia e de alguma forma que ainda vive⁷⁵.

A pesquisa de campo desenvolvida nesses dois distintos ambientes teve como objetivo principal perceber se os requisitos do conceito de direito humano à habitação estão preenchidos, assim como relacionar garantia de uma habitação e transformação de *status* social, sem problematizar profundamente a questão da pobreza, de classe social, mas aliando ao tema questões de desenvolvimento humano, tão intimamente ligadas à garantia de direitos fundamentais. Mas, não foi aplicado o mesmo método de inquirição em ambos os contextos.

A pesquisa inquiriu 25 moradores do Zango I e o mesmo número no Nova Vida. Na primeira zona, o método seguido foi o da entrevista com perguntas abertas, permitindo maior articulação entre o entrevistador e o entrevistado. Na maior parte dos casos as entrevistas eram encaminhadas para os donos da casa e rejeitadas pelas donas de casa que se mostravam envergonhadas e “não autorizadas” ou “incapacitadas” para responder, achando elas mesmas que o homem da casa (marido ou filho mais velho) era a pessoa mais indicada para responder. O processo levou um dia inteiro, implicando uma previa apresentação do entrevistado, os propósitos da pesquisa e o sentido de algumas questões como as relativas à segurança, ao espaço e a distância entre o local de residência e o local de trabalho. Essa é

⁷³ Cfr em: http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/sociedade/2012/10/45/Governador-Luanda-desloca-projecto-Nova-Vida,a97d6dfc-fe01-4637-9a0d-6449a8efdab1.html.

⁷⁴ Os ex-moradores do Prédio da Angola Telecom, na Avenida Ho-Chi-Min foram transferidos para o Projeto Nova Vida. Há ainda teorias sobre uma utilidade política de tal projeto, que parte das residências teriam servido para acomodar uma determinada classe populacional, com o intuito de gerar vantagens eleitoreiras e partidárias para o MPLA.

⁷⁵ Os moradores do Banga Wé, nas cercanias do Nova Vida. Ainda hoje é possível ver algumas casas de chapa. Cerca de 600 moradores viram as suas casas serem demolidas e ainda não foram todos completa e justamente indenizados. Cfr: http://www.radioecclesia.org/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=198:sociedade&id=7195:nova-manifestacao-a-vista-em-luanda&Itemid=716

no fundo, uma questão estratégica, porquanto muitas famílias podem ser desagregadas se não há uma articulação de proximidade entre os locais de trabalho, escola e até de lazer dos membros da família, já que a cidade de Luanda não tem um sistema de transportes públicos eficaz, e o sistema privado que existe é caro, levando a que alguém que vivesse no Zango I e trabalhasse no centro da cidade de Luanda a gastar diariamente mais de 1000 kwanzas por dia, equivalente há 10 dólares, em contraste com os 35 kwanzas nos transportes públicos.

O Zango está organizado por quadras, colocadas em ordem alfabética, onde cada quadra corresponde a uma letra e a uma cor distinta da outra quadra. A entrevista foi realizada com moradores das quadras G e H, nas casas de cores verde e amarela creme, enquanto que no Nova Vida as casas são organizadas em ruas numeradas. O roteiro de perguntas inicia com questões para a identificação do entrevistado e sua família, como nome e número de membros que moram na habitação, agrupadas na seguinte ordem⁷⁶:

1. Como se chama?
2. Como adquiriu a habitação?
3. É o dono?
4. Quantas pessoas vivem na sua casa?
5. A casa tem espaço suficiente para o número de pessoas que nela vivem?
6. Como qualifica a casa em relação ao clima de Luanda?
7. O bairro é seguro? Escola? Hospital? Água? Luz?
8. O bairro tem órgãos da administração do Estado?
9. A que distância ficam os principais pontos de serviços básicos?
10. Trabalha, onde? O seu local de trabalho fica distante ou próximo do Zango?
11. O fato de se encontrar num novo bairro alterou a situação social da sua família? Se sim, o quê? Se não, por quê?

O passo seguinte foi relacionar o questionário com quatro tópicos simplificados a partir dos critérios oferecidos pelo comentário geral n.º 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, sociais e culturais, ficando então estruturado em quatro itens fundamentais: segurança, condições de habitabilidade, renda e serviços institucionais. O objetivo é relacionar o bem casa com a garantia do direito humano à habitação (e possivelmente outros direitos), e condição social no sentido de que grande parte de tal investimento é público e se enquadra numa política institucional de combate à pobreza. Embora não seja

⁷⁶ A pesquisa completa foi anexada ao trabalho.

este o objetivo principal o trabalho, não pode passar totalmente à margem, uma vez que a pobreza gera precariedade e esta por sua vez gera exclusão e necessitados, pessoas que pela situação socioeconômica em que se encontram não são capazes de satisfazer todas as suas necessidades humanas por si mesmas.

O conceito de segurança aqui tomado tem três dimensões. A primeira está relacionada com segurança jurídica do título de propriedade, como expressão da capacidade de estar certo e tranquilo com a posição de ser dono da casa atribuída pelo Estado, de ter a certeza da posição jurídica de proprietário, de ser não apenas dono, mas igualmente o proprietário, e dela não poder ser privado, retirado, removido ou afastado de forma arbitrária. Trata-se então de segurança jurídica na posição de titular de um direito real, do maior deles, como é o de propriedade, que permite ao seu titular dispor dentro dos poderes que a lei o confere, podendo usar, fruir e dispor da coisa, objeto do direito real.

A segunda dimensão tem haver não com segurança jurídica, mas com segurança infraestrutural da casa, porquanto a casa deve ser construída respeitando-se as regras elementares da construção civil, para que seja um local seguro para o abrigo de pessoas. Trata-se então de assegurar que a casa é construída em bases sólidas, e que a mesma é preparada para abrigar, o que implica dizer que a casa precisa de ter uma estrutura física segura, com materiais de qualidade, que não ponham em risco a vida dos seus ocupantes. Trata-se também de assegurar que a habitação está preparada para garantir abrigo e conforto aos seus ocupantes, que é resistente a fatores naturais como ventos, chuvas e outras calamidades naturais, sendo por isso resistente a perigos da natureza, devendo ser uma garantia que a habitação é um meio de proteção efetiva da vida dos seus ocupantes. A segurança física e comunitária traduz-se em não ter a vida ameaçada, de não estar sujeito a um meio social violento ou susceptível à violência criminal ou de qualquer outro tipo.

O quesito condições de habitabilidade tem a ver com as condições internas da habitação e as condições externas. Internamente, a habitação tem de reunir as condições, os requisitos necessários para dar abrigo, proteção e privacidade aos seus ocupantes. Por outro lado, a habitabilidade é uma qualidade que não se restringe ao território estrito da casa, ela alarga-se à zona exterior da mesma e corresponde à comunidade em que a casa esta inserida. Tem haver, então, com a situação infraestrutural, ambiental, social da casa, isto é, serviços que melhoram a vida das pessoas. Assim, não basta que existam tais serviços, mas é importante que tais serviços tenham um nível de qualidade capaz de melhorar a vida das

peessoas, fala-se de água, iluminação pública, esgotos, ruas asfaltadas, recolha de lixo, escolas, hospitais e áreas de lazer.

A renda é um fator econômico fundamental para a vida das pessoas. Ela tem a ver com os recursos econômicos gerados para o sustento da família. Pode ser em forma de salário, como o resultado da retribuição do trabalho realizado, ou em forma de lucro, enquanto excedente de algum negócio ou investimento realizado. Assim, a renda tem a ver com algum ganho financeiro gerado pela realização de alguma atividade. Entretanto, a renda é um fator importante na melhoria de vida das pessoas, porque ela gera recursos capazes de possibilitar (ou não) o acesso a bens essenciais à vida e à sobrevivência das pessoas e à mudança da sua condição de vida. Para tal, a análise e o questionamento sobre emprego é fundamental. Embora não se tenha questionado o salário, procurou-se ao menos determinar uma fonte segura de rendimento, ao contrário de fontes precárias, como é o comércio informal.

Os serviços institucionais têm a ver com organismos do Estado instalados no local. A presença de instituições do Estado é fundamental não só para a resolução dos problemas da comunidade, como para o exercício de direitos civis e políticos, como o de informação, o de participação na tomada de decisões públicas, no exercício do direito de queixa e de reclamação. Entretanto, não apenas os órgãos administrativos, como judiciais para o exercício do direito ao acesso à justiça, à tutela judicial e a não realização da justiça por mãos próprias, ou seja, a proteção e a presença do Estado não só para a tutela administrativa dos direitos fundamentais, como e principalmente a tutela judicial.

Para o quesito segurança relacionou a segunda, terceira e sétima questões; para habitabilidade, ligamos as respostas dadas à quarta, quinta, sexta e nona questões; para a questão da renda, a décima e décima primeira questões; e, para a questão dos serviços institucionais, a oitava questão. Entretanto, é necessário ter em conta que as respostas não foram exatas ou iguais, já que o método aplicado foi o da entrevista e as respostas foram argumentativas, às vezes, surgindo outras questões pelo meio para esclarecimento. Em comum, ouviram-se palavras como “seguro”, “mais ou menos seguro”, “pequena”, “baixa”, “mudou, não mudou”. Por outro lado, na pergunta sobre os órgãos do Estado, por exemplo, alguns disseram que não conhecem, outros que não existem, e outros que existem. Portanto, esses exemplos servem apenas para ilustrar que, para algumas questões, formou-se um padrão de resposta mas, para outras, tal padrão é quase imperceptível.

Para o primeiro tópico, 20 pessoas mostraram-se seguras do título de propriedade da casa, que consiste em uma declaração passada pelo órgão da administração municipal: 5 pessoas são inquilinas ou seja detém apenas o direito de posse, já que arrendaram; sobre o quesito segurança infraestrutural, os 25 entrevistados foram unânimes em afirmar que não é segura; no que concerne à segurança comunitária, 9 responderam que o bairro era seguro e 16 responderam que era mais ou menos seguro.

Quanto ao segundo tópico, os 25 entrevistados responderam que, quanto às condições internas, a casa não tinha sido construída respeitando as regras básicas da construção civil, como fundação, pilares, altura, dimensões e espaço. Sobre as condições externas, como água e luz, são satisfatórias para os 25, apesar dos cortes constantes. Entretanto, a falta de escolas do ensino básico e médio em número suficiente, assim como a falta de uma universidade, sistema de esgoto, pavimentos nas ruas, áreas comércio, de lazer para crianças, jovens e adultos foram referidos pelos 25.

Quanto aos serviços institucionais, à pesquisa apurou que existe o que chamam de Casa Técnica-Gabinete para assuntos Sociais do Governo Provincial de Luanda, projeto de requalificação. Em cada Rua, pelo menos em algumas, foi indicado um coordenador que faz a ponte entre a comunidade e a Administração Municipal de Viana, além destes, representações dos serviços da Empresa Provincial de Águas de Luanda (EPAL) e da Empresa de Distribuição de Energia de Luanda (EDEL) e de uma esquadra policial.

Quanto à renda, 11 das pessoas entrevistadas têm emprego, apesar de serem empregos de categoria baixa, com salários entre os 20-40 mil kwanzas; as restantes 14 pessoas entrevistadas realizam algum trabalho por conta própria, como vendedoras (es), homens dedicados à construção civil etc., negócios que geram um rendimento, na maior parte dos casos, variável. No final, para 24, viver no Zango representou uma mudança relativamente no acesso a bens como água, luz, escola, segurança, mas em nada afetou no crescimento da renda mensal. Em alguns casos até diminuiu, já que alguns perderam o emprego durante o processo de transferência, que levou cerca de dois anos, desde a demolição das casas, passando pelas tendas até ao realojamento no Zango I. Para outros, a distância entre a zona residencial e a zona de trabalho aumentou os gastos com o transporte variando entre os 600 aos 1000 kwanzas, ou seja, entre os 6 aos 10 dólares por dia.

No Nova Vida, a pesquisa foi realizada utilizando o formulário. A diferença reside no fato de ter sido recusada a entrevista, já que a maioria receava que ela fosse ouvida ou

parasse “em mãos erradas”⁷⁷. Optou-se pelo formulário com perguntas dicotômicas e tricotômicas. O questionário era composto por 11 perguntas idênticas às aplicadas na pesquisa do Zango I, a diferença estava nas respostas alternativas que variavam de duas a cinco⁷⁸. O Nova Vida está organizado em ruas numeradas, no entanto, as casas não são do mesmo modelo, daí que a pesquisa tenha procurando repartir por igual número 9 casas rés-do-chão, 9 apartamentos e 7 vivendas de primeiro andar.

Sobre segurança jurídica, 20 das pessoas entrevistadas disseram ser proprietárias, e 5 haviam arrendado, sendo apenas possuidoras; no tocante à segurança infraestrutural, 17 responderam que as casas não ofereciam as melhores condições e a melhor qualidade, mas 8 afirmaram que a casa era de boa qualidade e com boas condições; quando à segurança do bairro, 21 responderam com confiança que o bairro era um bom local para viver com a família, enquanto que 4 responderam negativamente.

Quanto às condições de habitabilidade, 21 das pessoas entrevistadas disseram que o tamanho era satisfatório, e 4 acharam que não; 17 consideraram que a casa não havia sido construída tendo em conta o impacto do calor e da chuva, quando 8 responderam que as condições internas eram adequadas ao impacto do calor e da chuva em Luanda; relativamente às condições externas como água, luz, esgoto, ruas organizadas, asfaltadas, recolha de lixo, transportes públicos, hospital público e escola pública, 18 responderam que o bairro tinha algumas e 7 afirmaram que existiam todos esses serviços.

No tocante à renda, notou-se uma drástica diferença em relação aos entrevistados do Zango, é que todos os 25 trabalham, e 13 deles disseram ter registrado certa melhoria na renda da família e no acesso a alguns bens (como água, luz etc), enquanto que as outras 12 afirmaram não ter notado mudança alguma. Alguns sérvios públicos são da obrigação direta do Estado, tal dever é conferido pela constituição, mas não é ilegal existirem serviços privados idênticos, entretanto mesmo existindo estes, o Estado continua a ter deveres constitucionais para com a sociedade que é o de garantir que o mercado ofereça os serviços nas condições exigidas, neste caso não há uma intervenção direta do Estado mas indireta, especialmente através do seu poder de fiscalização.

⁷⁷ Notou-se um comedimento e/ou autocensura. Há receio em dizer-se o que realmente pensa, sob pena de represálias políticas como a perda do cargo, ou de algum privilégio governamental. O controle e a opressividade política ficam evidentes, à medida que avançamos para o interior no bairro. Foi preciso adiar a pesquisa por um dia e optar pelo questionário, além de assegurar que as pessoas não seriam identificadas. Foi mais fácil e até mais rápido.

⁷⁸ Devido à extensão, foi anexado um exemplar no final.

Quanto aos serviços institucionais, 17 responderam positivamente sobre a existência dos mesmos no bairro, enquanto que 8 afirmaram não existirem, tendo mesmo alguns (4) dito que não sabiam se existiam. Entretanto, a nossa pesquisa exploratória pela zona, constatou a inexistência de hospital público e a confusão que se faz entre o escritório da Imogestin, que é apenas a mediadora imobiliária, com o da Administração Municipal ou comunal do Kilamba Kiaxi, município onde está inserido o bairro Nova Vida.

A pesquisa no Nova Vida ajudou a perceber que grande parte das residências também foi modificada na sua planta original, muitos moradores fizeram obras de ampliação e de melhoramento, especialmente aproveitando o quintal. O espaço é um elemento importante em Angola, devido ao fato de que a maior parte dos lares é de famílias numerosas, com uma média de 6 membros, havendo casos com 10 ou mais de 10. Há o conceito de família alargada, para explicar que a família não é apenas constituída pelos pais e os filhos, mas há também os primos, tios e, às vezes, até os avós etc. Cada membro da família reclama um espaço onde possa não só exercer a sua privacidade e intimidade, como a sua liberdade e, não o tendo, é sofrer uma violação profunda na sua *persona*.

Há claramente uma diferença entre os moradores do Zango I e do Nova Vida, nos mais distintos aspectos. Sob o ponto de vista económico-financeiro, é visível que os moradores do Nova Vida têm vínculos empregatícios mais estáveis, seguros e os rendimentos estão num nível mais elevado, sendo comum em muitas casas haver mais que um trabalhador, o que evidencia múltiplas fontes de renda, o que poderá afetar direta ou indiretamente nos gastos e na poupança da família; do ponto de vista social, é uma classe que está acima da linha de pobreza e de forma não tão rigorosa, pode ser considerada classe média, capaz de acessar por meios próprios bens que o Estado embora devesse, não ofereça, como é o caso da saúde, que é oferecida por uma clínica e não pareceu ser um fator incomodativo, ao contrário dos moradores do Zango, que reclamaram até de serem mandados comprar medicamentos em farmácias, após consulta no centro médico ou no hospital público; sob o ponto de vista político, no Nova Vida, estão militantes do MPLA, o partido no poder, assim há uma tendência de se conferir alguns privilégios a esta classe de angolanos em detrimento do geral, como prática recorrente da governação reinante.

Os moradores de um e outro bairro mostram-se aliviados e menos exigentes, se ao menos estão debaixo do seu teto. Notam os problemas sociais que existem e procuram solucioná-los, de forma individual e isolada. Assim a existência de hospital com falta de

médicos, medicamentos e outros meios essenciais ao tratamento de doenças é uma preocupação, mas cedo, a maior parte, ao menos os que possuem recursos financeiros para o efeito, opta por clínicas privadas. O que denota limitações qualitativas severas no gozo de direitos, o que constitui uma limitação grave e profunda, aproximando-se mesmo da violação de direito. Entretanto, esta limitação qualitativa severa tem por trás um dos maiores dilemas de Angola, que é o déficit infraestrutural do país, em parte agravado pela guerra, como foi a destruição de parte da rede elétrica, a falta de investimento estratégico nos setores da energia e das águas. O déficit de quadros nacionais e o fraco investimento público no ensino e na investigação científica, certamente trazem consequências que, ao menos em termos de prazo, alongarão as soluções que o país precisa para o setor social.

A cultura jurídica, no geral, é deficitária e, por cultura jurídica, entende-se por todo o conhecimento que qualquer cidadão tem sobre os seus direitos enquanto pessoa, enquanto membro de uma comunidade política. Daí que, para a maioria dos entrevistados, a falta de alguns serviços ou a falta de qualidade da maioria configurava mais um problema que uma violação ou limitação dos seus direitos individuais. O fator casa preenche o requisito segurança, mas não satisfaz o quesito bem-estar social. A discussão sobre se se trata de um conceito com recortes jurídicos ou com conteúdo meramente moral, é dispensável, porquanto, trata-se de pensar nas condições consideradas fundamentais para a vida humano.

O projeto Nova Vida faz parte do Programa nacional de habitação, na categoria de habitação social não subvencionada para os funcionários do Estado, já o Zango obedece a uma política central de execução local, pelo Governo Provincial de Luanda com caráter emergencial e destinada a grupos populacionais pobres, vivendo em zonas de risco. Nota-se que o programa avança do ponto de vista material, mas récula do ponto de vista humano.

CONCLUSÃO

Angola é um dos países que mais têm crescido em termos econômicos no mundo. Depois do fim da guerra, o país tornou-se na mais nova mina de ouro para investidores. Entre as áreas de maior investimento está a de construção civil, que é das que mais vem recebendo a atenção do Estado, através da qual pretende corrigir e solucionar problemas atuais e do passado como a pobreza, o desemprego, o crescimento desordenado das cidades e o déficit habitacional. Entre o direito e medidas administrativas, Angola vem enfrentando desafios ligados a justiça, legalidade, legitimidade, qualidade e capacidade técnica de quadros, elaboração, execução e controle de políticas públicas, assim como de transparência e democracia.

As políticas públicas são instrumento de governação relevantes na materialização de direitos humanos, no entanto, impõem desafios práticos no campo da política, da economia e até do direito. Enquanto meios ao serviço do poder executivo, e no atual contexto dos Estados Democráticos de Direito, as políticas públicas resumem-se a regras e normas, que não têm sempre natureza subjetiva, geralmente assumem o caráter de normas institucionais e procedimentais, embora confirmem alguns direitos pessoais e coletivos. Ainda hoje, grande parte da doutrina coloca o acento tônico do estudo das políticas públicas, nas relações sociais de poder, e a política é então a catalizadora destas relações, assumindo um papel central em toda a atividade de poder gerado na sociedade. Tal afirmação não podia ser mais insuficiente, na medida em que alguns setores puramente económicos, ou puramente culturais, geram igualmente ações sociais de poder sem gerar atividade política. Todavia, as políticas públicas são essencialmente resultado de atividade política governativa, e enquanto tais apresentam-se como relevantes meios de satisfação de necessidades humanas e sociais, por conseguinte, de realização de direitos humanos.

Daí que a teoria incrementalista seja mais certa ao dizer que uma política pública nem sempre é linear, nem sempre é clara, precisa e racional. Ela pode ser gerada por um aparelho atrofiado, sem que o decisor tenha em conta todos os elementos cognitivos (informações) necessários para a sua definição. O modelo atual de elaboração da política habitacional não denota um modelo claro de políticas públicas capitalistas, já que há um déficit de participação e discussão social dos projetos habitais, o que traz à tona a questão da democracia em Angola, suscitando uma defesa reformista desse instituto para uma matriz africana que alia o seu caráter participativo a necessidade representativa. O atual

caráter centralizador e autoritário das políticas habitacionais, sugere claramente que, embora o sistema político se defina como sendo democrático, de economia de mercado, a presença socialista é evidente e forte. Daí a insistência dos planos, e da planificação como instrumento para o alcance de grandezas diversas, inclusive de natureza econômica. No campo social, o Estado Angola, ao ser avaliado na perspectiva jusfundamental da garantia do humano direito à habitação, evidencia-se como um Estado com muitos desafios, fazendo a sua socialidade vaguar por lugares incertos, entre interesses políticos elitistas, e entre esses e os pequenos e emergentes, novos investidores imobiliários.

É importante distinguir política fundiária, política habitacional e política de urbanização. Embora se relacionem, existem diferenças e efeitos práticos importantes de serem notados. Assim o provam o Zango I e o Nova Vida, quando centenas de cidadãos são transferidos para uma nova zona habitacional que, embora assegure alguns dos seus direitos e necessidades, não melhora necessariamente a condição dos seus moradores, fazendo com que a pobreza e a precariedade mudem apenas de lugar. Nota-se também o caráter elitista de tais políticas ao conferir melhores condições habitacionais a projetos ligados a uma franja minoritária da sociedade, sejam funcionários públicos, ou membros de determinado partido político, constatando-se violação do direito de igualdade e não discriminação. A questão dos máximos benefícios para o mínimo de cidadãos possíveis sugere um modelo elitista, provando que as políticas públicas podem igualmente ser um instrumento para manipular e induzir resultados. No entanto, apesar da sua constitucionalidade, o caráter social de um Estado não tendo a ver com a sua forma, é indiscutivelmente parte da sua essência. O Estado existe e existirá para dar solução a problemas sociais, econômicos, ambientais ou culturais. Não basta que seja um Estado constitucionalmente social, é necessário que o seja também, moral, política e administrativamente, o exige outros pressupostos e requisitos que apenas intenção política e prescrição normativa.

O pacote de leis ordinárias que regulamenta os direitos fundiários em Angola apresenta o sistema orgânico de definição, execução e controle, no entanto. Um ciclo que se fecha basicamente no poder executivo, acentuando os problemas de transparência, diminuindo as medidas de eficácia. O aparelho administrativo que executa a política habitacional é bastante amplo, com um sistema não tão bem estruturado. Demasiados órgãos, com atribuições e competências idênticas, o que poderá causar alguns conflitos de competência, e gerar alguma ineficiência ao próprio sistema, criando até confusão na

função de decidir ou de se responsabilizar. Nota-se que é urgente simplificar o sistema desconcentrá-lo, descentralizá-lo para torná-lo hábil e eficaz. Não menos importante é notar a introdução de agências privadas na mediação de alguns projetos sociais, o que faz, por um lado, questionar o papel de alguns órgãos da administração do Estado, como o Instituto Nacional da Habitação, e, por outro, mostra a debilidade técnica do Estado para gerir alguns projetos habitacionais que, quanto não subvencionados pelo Estado, podem ainda ver questionados o seu preço, que não é acessível à maioria dos angolanos, o que limita o direito de acesso.

É positivo terem sido estabelecidos marcos legais, fundamentais na definição, condução e execução da política de ordenamento do território, fundindo esta e a política de desenvolvimento, no atual contexto social e económico. No entanto, com a habitação, é importante assegurar que não se reduza ao crescimento económico, mas que trate de um verdadeiro desenvolvimento humano e sustentável. Os novos marcos legais introduzem instrumentos urbanísticos importantes, como os planos diretores municipais e provinciais, capazes de corrigir e solucionar problemas urbanos, tão logo sejam instrumentos concretos em mãos das administrações municipais e dos governos provinciais.

Mas, direito e política têm abordagens distintas. Enquanto o direito é a ciência do dever ser, a política é a do poder ser. Assim, enquanto uma gera regras de conduta para os membros da sociedade, a outra gera os meios necessários à convivência humana, incluindo normas jurídicas. Por conseguinte, enquanto que o direito está sujeito a juízos de certeza, a política está sujeita a juízos de discricionariedade, de moralidade e de mérito, o que remete para o fato de a política ser caracterizada pela sua flexibilidade e dinâmica, e o direito ter caráter mais rígido, e mais ou menos imutável por certo período de tempo. Entretanto, a valoração moral e ética está subjacente em qualquer dos dois. As políticas públicas são ponto comum entre ambos e onde residem os maiores desafios do estudo do direito contemporâneo, no sentido de determinar que seu objeto esteja igualmente sujeito à análise do direito, no seu quesito obrigatoriedade e exigibilidade.

Assim, enquanto que o Programa Nacional de Habitação representa o compromisso político do Governo do MPLA de reduzir o déficit habitacional, organizar o território nacional, proporcionar bem-estar às populações e reduzir a pobreza; a Constituição e as leis ordinárias impõe deveres e obrigações jurídicas de organização, de conduta, de meios e de resultados. A violação das mesmas nem sempre implica uma sanção, elemento essencial do direito, que lhe confere a diferença com a moral, estando o problema não

apenas no direito, e sim no sistema político que gera e administra àquelas normas, é então questão de consciência jurídica ou seja a consciência de se submeter ao direito e deixar-se regular por ele, inclusive em seu prejuízo. O direito é válido em si mesmo, mas não é eficaz em si mesmo, depende da vontade dos seus destinatários e das instituições de força (de coação) organizadas para o efeito (polícia, órgãos de fiscalização e tribunais).

Entretanto, embora não existam dados exatos sobre a dimensão do problema, são visíveis alguns resultados positivos da política habitacional que vem aumentando as zonas residências seguras em Luanda, diminuindo o número de mortes por acidentes naturais, reduzindo a exposição de pessoas à ambientes sociais com altos níveis de criminalidade, e aumentando o acesso à alguns bens específicos como água e luz. O que é preciso destacar também é que os direitos a privacidade e a intimidade foram amplamente reforçados, conferindo há muitas famílias o seu espaço. Essa condição aumentou a autonomia individual ao longo do espaço domiciliar, evitando intromissões e constantes conflitos familiares e pessoais devido à partilha do espaço domiciliar. Estes custos e sacrifícios em detrimento de outras limitações não cabem no âmbito dos conflitos de interesse ou de necessidades, onde algum tem de ser sacrificado em detrimento de outros mais relevantes ou importantes.

O direito nasce da necessidade coletiva e social de evitar conflitos, de assegurar atos, decisões e procedimentos humanos que afetam a vida em sociedade. Desta feita, a escassez não apenas de habitação, mas de habitação condigna leva a conflitos sociais relativos à titularidade de direitos sobre a terra, de modo particular, assim como à limitações no exercício de outros direitos pessoais como direito à intimidade, ou direitos de natureza patrimonial, como o direito de propriedade, que possibilita o uso e fruição da coisa apropriada. Assim, nada é mais desafiador para a dogmática jurídica que estabelecer o conteúdo e os limites de um direito humano social, cuja, fundamentalidade reside na dignidade da pessoa humana, mas cuja juridicidade radica na constituição e no seu papel fundante de direitos e a sua dimensão central e ordenadora de todo o sistema social e institucional.

No campo do direito, a forma jurídica de um instituto é relevante para a sua garantia, mas não a assegura completamente. Assim, o direito Constitucional Angolano bem como o direito civil instituem garantias importantes como a dignidade humana, o Estado social democrático de direito, o direito à igualdade, o respeito pelo Estado à propriedade privada, direito à justiça no acesso a bens indispensáveis à vida pessoal e

familiar, e o direito à qualidade de vida. Entretanto, o direito constitucional angolano não recorta com clareza o conteúdo na norma sobre o direito à habitação, dificultando a sua interpretação. Desta forma, o sentido da norma 81^a só pode ser completamente esclarecido se se recorrer aos comentários 4 e 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Não menos importante é referir que, no que toca ao Estado, a Constituição e a sua eficácia, grande parte do desafio está não apenas na existência de um poder judicial verdadeiramente independente e forte, e sim no *animus* de se deixar ordenar e conformar pela constituição. Assim, alguns poderes parecem ter vida própria, e regras autônomas, como se outra constituição existisse.

O direito à habitação não se concretiza apenas com a construção de uma casa. Enquanto direito, demanda um conjunto de outras medidas e requisitos essenciais, que vão desde a concepção da casa, a escolha da zona residencial, a qualidade do material utilizado para a sua edificação, os serviços construídos na zona para servir os moradores (cidadãos) e a qualidade dos mesmos. Não se trata de casas gratuitas para pessoas desfavorecidas, mas de construir uma zona residencial para pessoas com necessidades. Não se trata de estabelecer um padrão unívoco de políticas habitacionais como medidas de proporcionar maior bem-estar social a todos os angolanos indistintamente, trata-se de encontrar soluções específicas para grupos específicos, assegurando condições para todos, e abrindo possibilidades para todos, pois que, enquanto a falta de emprego parece não ser um problema para o grupo do Nova Vida, no Zango destacou-se como um dos principais problemas, o que deveria desde logo permitir conjugar a medida habitacional com uma política de fomento habitacional, gerando emprego para a força de trabalho local nas obras em curso na zona e outros projetos.

No contexto angolano, o direito à habitação deve ser inserido no que Flávia Piovesan chama de um direito à redistribuição, que gera cidadania inclusiva para todos os angolanos. O que, para um país com problemas de transparência e corrupção, é um passo importante para o futuro, já que milhares de angolanos continuam privados de bens tão essenciais, devido a sua condição econômica e social. Não se trata apenas das gerações presentes, mas de planificar a redistribuição para as gerações vindouras também. Assim, o direito à habitação insere-se no direito humano ao desenvolvimento urbano sustentável, impulsionando outros tipos de direitos como o direito à água, ao saneamento básico, à luz elétrica, à segurança pública, à tranquilidade, ao emprego, à propriedade, ao lazer, à educação, à saúde, o direito de reclamar, de se manifestar, de se expressar, de pensar e até

de participar na gestão da coisa pública. Não basta a existência de estrutura, é preciso garantir o funcionamento efetivo de tais serviços, num nível de prestação considerado satisfatório, por quem dele precise, ao contrário de hospitais sem médicos, ou com médicos insuficientes, sem medicamentos ou ambulâncias, é necessário garantir que o serviço realmente atinja o fim para o qual se destina.

Outrossim, são as violações graves cometidas pelo novo pacote legislativo sobre os direitos fundiários em Angola, hoje bastante limitados e muitas vezes desprotegidos por terem sido colocados no âmbito de um poder discricionário do poder executivo, que decide elementos importantes como a expropriação de cidadãos, retirando-lhe o direito de propriedade, inclusive os direitos originários das comunidades tradicionais, enfraquecendo a sua garantia, ante um poder demolidor que parece não reconhecer os seus próprios limites institucionais e legais. A luta para a transferência desse poder ao judicial só representará um verdadeiro avanço quando os poderes se sujeitarem ao poder da constituição e de todas as leis nacionais.

Não se pode falar da realização integral do direito humano à habitação condigna em Angola, já que ainda existem problemas estruturais como falta de bens e serviços básicos como: água, luz, postos de emprego etc, que limitam severamente o seu pleno gozo e realização; há problemas administrativos, como administração excessivamente ampla e centralizada; problemas económicos como falta de renda, ou renda insuficiente para o acesso a bens e serviços, inclusive projetos sociais habitacionais não subvencionados, aliados a esses, os problemas de favoritismo a alguns setores em detrimento de outros; problemas jurídicos ligados não à garantia efetiva dos direitos dos moradores, desde formais como o título de propriedade, às materiais ligadas à existência de bens e serviços. Nota-se falta de visão mais ampla e futurista na efetivação desse direito, que vem sendo reduzido a uma perspectiva minimalista que se resume à construção de uma casa. O sistema social administrativo é precário, gerando resultados insuficientes. No entanto, nota-se que do Zango I ao novo projeto Kilamba, significativas melhorias foram feitas, o que inspira a dizer que os futuros possam ser melhores.

BIBLIOGRAFIA:

- ALEXANDRINO, José Melo. Natureza, Estrutura e Função da Constituição: o caso angolano, in Palestra do Instituto de Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pela Faculdade de Direito da Universidade José Eduardo dos Santos, em 30 de Julho de 2011.
- ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa, Silvana Zioni e Angélica Benatti Alvim. UN-Habitat: 3 décadas de atuação. Revista Arquitectos, Abril, 2009.
- ALMOND, Gabriel A. Harold Dwight Lasswell 1902-1978. *National Science Academy*, Washington D.C, 1987.
- ALFONSIN, Jacques Távola. “Diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ANNONI, Danielle (org). Direitos Humanos e poder económico. Conflitos e Alianças. Curitiba: Juruá, 2009.
- ARISTOTELES. A política. Tradução: Nestor Silveira Chaves. Edição Especial, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.
- BAGLAI, Marat. Um estado socialista de direito - essência e perspectivas. São Paulo: *Lua Nova*, n.º 19, São Paulo, Novembro, 1989.
- BEHRING, Elaine Rosseti e Ivanete Boschetti. Política Social: Fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 9ª Edição, 2011.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-161.
- BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- BRITO, Miguel Nogueira de. A justificação da Propriedade Privada numa Democracia Constitucional. Coimbra: Almedina, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (org). Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo, Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 2)

CARVALHO, Sónia Nahas, DA COSTA, Vicente. Políticas Públicas, tomada de decisões e agenda governamental. *Cadernos FUNDASP*: São Paulo, ano 8, n.º 15, Abril de 1988, p. 103-110.

CANOTILHO, J.J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (org). Direitos Fundamentais Sociais. São Paulo: Saraiva, 2010.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 7ª ed. 2003.

_____. “Brançosos” e Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2008.

CORTINA, Adela, “Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania”, São Paulo: Edições Loyola, 2005.

CORREIA, Adérito; Bornito de Sousa. Angola História Constitucional. Coimbra: Almedina, 1996.

CORUPTION PERCEPTIONS INDEX 2010. Disponível em: www.transparecy.org Acesso em: 20/12/11 às 19:57.

COUTINHO, Carlos Nelson. Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

DECLARAÇÃO sobre as cidades e outros assentamentos humanos no novo milénio. Assembleia Geral das Nações Unidas, 6ª sessão plenária. Genebra, 2001.

DECLARAÇÃO Universal dos direitos do homem e do cidadão. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_dos_Direitos_do_Homem_e_do_Cidad%C3%A3o#A_Declara.C3.A7.C3.A3o_dos_Direitos_do_Homem_e_do_Cidad.C3.A3o. Acesso em 10. Abr. 2012 às 19h20 min.

DIREITO à moradia condigna. Disponível em: www.wordpress.com/. Acesso em: 08 set. 2011, às 22h15 min.

_____. Disponível em: www.direitoamoradia.org. Acesso em: 08 set. 2011 às 21h45 min.

DWORKIN, Ronald. Taking Rights Seriously, Londres, Duckworth, 2009.

Ranking do IDH 2012. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em 21/03/13 às 20: 05min.

EASTON, David. David Easton's political theory. The Political Science Review, New York, 1965, p. 184-235.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer e Maria Marconiete Fernandes Pereira (org.). Direito Económico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares, São Paulo: Conceito, 2012.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Desenvolvimento Económico e Direitos Humanos, Coimbra, 2008.

FERNANDES. Antônio Sergio Araújo. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. In: Dantas, Humberto e Junior, José Paulo M. Introdução á política brasileira, São Paulo: Paulus, 2007.

FEY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 21, junho/ 2000, p. 212-259.

FIORI, José Luís. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises. Disponível em www.iea.usp.br/artigos. Acesso em: 14. Abr. 2012

FRIEDEN, Jeffry. Capitalismo global. História económica e política do século XX. Tradução Viviam Mannheimer. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, pp 461 - 481.

FURTADO, Celso. O capitalismo Global. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. As Constituições dos Estados de Língua Portuguesa. Coimbra: Almedina, 2006.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia, entre facticidade e validade I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. Direito e Democracia, entre facticidade e validade II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAYEK, Friedrich Von. O caminho da servidão. Tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro, 5. Ed., Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução: Gilmar Mendes, Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

IMANUEL, Kant. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Tradução: Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

JACOBS, Jane. A natureza das economias. Tradução: Paulo Anthero Soares Barbosa. São Paulo: Beca Produções Culturais, 2001.

LINDBLOM, Charles. The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2., pp. 79-88, 1959.

LOCKE, John. Dois tratados do Governo civil. Tradução: Miguel Morgado. Lisboa: Edições 70, 2006.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, n.º 16 , p. 677-715, 1964.

LOWI, Theodore J. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, n.º 32, p. 298-310, 1972.

MACHADO, Fernando Luís; Ana Raquel Matias e Sónia Leal. Desigualdade Social e diferença cultural: os resultados escolares de migrantes africanos. *Revista Análise Social*. Vol. XL, n.º 176, 2005, pp. 695-714.

MAIA, Luciano Mariz. Educação em direitos humanos e tratados internacionais de direitos humanos, in: *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*, João Pessoa: Editora Universitária, 2007, pp. 85-151.

MARSHALL, Thomas. Cidadania, Classe Social e status. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl e Friedrich Engels. Textos, vol I. São Paulo: Edições Sociais, 1977, pp 223-250.

MANDEL, Ernest. Teoria Marxista do Estado. Transcrição de Daniel Monteiro, Lisboa: Edições Antídoto, 1977.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, vol. 9, n.º 12, 2009.

MÉSZÁROS, István. Marxismo e direitos humanos. In: Filosofia, ideologia e ciência social: ensaios de negação e afirmação. São Paulo: Ensaio, 1993, pp. 204-217.

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 3ª ed. 2010.

MILL, John Stuart. Sobre a liberdade. Tradução de Alberto Rocha Barros, Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

MOREIRA, Isabel. A solução dos direitos. Liberdades e garantias e dos direitos económicos, sociais e culturais na constituição portuguesa. Coimbra: Almedina, 2007.

MOCO, Marcolino. Direitos Humanos e seus mecanismos de proteção. As particularidades do Sistema africano, Coimbra: Almedina, 2010.

_____. Constitucionalismo Nacional, transnacional e global: Direitos Fundamentais. Luanda: Xá de Caxinde, 2008.

NOVAIS, Reis Jorge. Direitos Sociais. Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Editora, 2010.

PARIS, Evelyn González. Procedimiento para el análisis del lugar y papel que desempeña la política económica, en el diseño del resto de las políticas públicas en el proceso de administración pública socialista. Havana: Universidade de Matanzas "Camilo Cienfuegos", 2002. Disponível em: <http://www.monografias.com/trabajos67/politicas-publicas-cuba/politicas-publicas-cuba2.shtml>. Acesso em: 20. Jan. 2012

PACTO INTERNACIONAL dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm. Acesso em: 20 Abril 2011.

PACHECO, Fernando. Angola: construindo cidadania num país em reconstrução: a experiência da Adra, in V Colóquio Internacional do Centro Paulo Freire Estudos e Pesquisa, Brasil.

PACHECO, Fernando. Caminhos para a cidadania e para a construção da Democracia em angola: Obstáculos e avanços, in VII Congresso luso-afro-brasileiro, Coimbra 2004.

PETERKE, Sven (coord.). Manual prático de direitos humanos internacionais. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

PIOVESAN, Flávia. A compatibilidade das cotas raciais com a ordem internacional e com a ordem constitucional brasileira. In: Audiência Pública. Cotas para Afrodescendentes nas Universidades. ADF 186 e Recurso Extraordinário 597.285/RS. Revista do STF, n.º 1, 2010.

QUEIROZ, Cristina. O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais. Coimbra: Editora, 2006.

_____. Direitos fundamentais sociais. Funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade. Coimbra: Editora, 2006.

RELATÓRIO do Fundo Monetário Internacional, Washington DC, 2011

ROLLNICK, Roman and Thierry Naudin. Annual Report 2010, UN-HABITAT, for a better urban future. Nairobi, Kenya 2011.

ROLNIK, Raquel. Relatório Especial sobre habitação adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não ser discriminado a esse respeito. Genebra, 2010

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. s.i, s.d. mimeografado. Disponível em: <http://www.ufba.br/%7Epaulopen/ADM_Instituicoes_e_Politicas_Publicas.html>. Acesso em: 20. Mar. 2012.

SARAVIA, Enrique e Elisabete Ferrarezi (org). Políticas Públicas, Vol I. Brasília: ENAP, 2006.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Neoconstitucionalismo, Poder judiciário e Direitos fundamentais. Curitiba: Juruá, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências, e uma sociologia das emergências. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 63, 2002, p. 237-280.

_____. Direitos Humanos: o desafio da interculturalidade. Revista Direitos humanos, n.º 2, 2009.

SILVA, Cristina Nogueira Da. Constitucionalismo e Império: A cidadania no ultramar português. Coimbra: Almedina, 2009.

SIMON, Albert. Administrative Behavior. A study of decision-making process, in administrative organization. Chicago: Illinois Institute of Technology, 1945.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, n.º 8, 2006, p. 20-45.

THOMASHAUSEN, André. O desenvolvimento, contexto e apreço da Constituição de Angola de 2010, texto adaptado de “The constitutions of Angola” in: Constitutionsof the coutries of the world- Oxford Constitucions Online. Disponível em: <http://www.oup.com/online/us/law/oco/>. Acesso 20 de Nov. 2012, às 13h00.

VIEIRA, Mónica Brito e SILVA, Filipe Carreira. O momento constituinte. Os direitos sociais na Constituição. Coimbra: Almedina, 2010.

ANEXOS

PESQUISA DE CAMPO I- ZONA DO ZANGO I

A pesquisa no Zango I foi realizada no mês de Dezembro por mim, tendo obedecido ao seguinte procedimento: a) elaboração do questionário; b) identificação da zona; c) consulta aos interlocutores para pedido de autorização; d) observação da aérea; e) pesquisa exploratória pelos zangos II, III, IV e V. O objetivo geral da pesquisa foi constatar se o bairro Zango I, enquanto projeto habitacional, integra os elementos básicos do conceito de direito humano à habitação. Por outro lado, a pesquisa exploratória serviu para a recolha de dados comparativos entre os projetos, assim como para o conhecimento sobre o desenvolvimento e crescimento do projeto nas suas distintas fases, desde o início da sua implementação. Foi necessário um dia inteiro para a realização o cumprimento dos passos procedimentais, dado que já nos era conhecido, o que facilitou de certa forma, a circulação pelo mesmo. É de ressaltar que o projeto Zango se desenvolve na zona sul de Luanda em uma área muito extensa, aproximando-se a um raio de 30 quilômetros no geral, distando de 30 à 40 quilômetros do centro da cidade de Luanda. Entretanto, as entrevistas foram realizadas num raio de uns 2-4 quilômetros umas das outras.

Chegada ao Zango I por volta das 8 horas e 40 minutos, acompanhada por dois dos meus irmãos mais velho, a Helena e o Eduardo, ambos foram essenciais já que era necessário conduzir pela zona, assim como preparar os potenciais entrevistados, pedindo a autorização para a entrevista, explicando os propósitos do trabalho e o conteúdo de algumas perguntas. O contato com os interlocutores era sempre precedido de uma breve apresentação pessoal e a consequente explicação sobre o fim acadêmico da pesquisa, que se destina a recolha e produção de dados para a análise científica, com o intuito de estar habilitada para a obtenção do grau de mestrado na Universidade Federal da Paraíba, não se destinando a trabalho jornalístico algum. A reação foi satisfatória com a maior parte dos interpelados, mas a maior parte das mulheres contatadas se recusou a dar a entrevista delegando ou ao seu marido ou ao filho mais velho. A predisposição para participar foi positiva no geral, no princípio alguns pensavam tratar-se de trabalho jornalístico, alimentando ainda mais a vontade de participar por achar que assim algumas reclamações ou insatisfações fossem ser ouvidas na rádio, na televisão ou no jornal. Para uma interação maior, a conversa foi estabelecida com a linguagem mais simples possível, respeitando a condição dos interlocutores.

Para certificar a veracidade da pesquisa apresento a seguir as 25 entrevistas realizadas, mantendo a integridade da sua identidade, os sons e ruídos não serão transcritos. As respostas serão transcritas tal como foram ditas, mas as perguntas foram corrigidas, ao nível da gramática. Para melhor direcionar a descrição usarei as perguntas numeradas e em negrito e as respostas em modo simples e não numeradas.

1. Bom dia

Bom dia sim.

2. Por favor, o seu nome?

Inocência Tomás Seca.

3. Quantos membros tem a sua família, Sr. Inocência?

De momento somos seis membros. A mulher, duas filhas e a mãe.

4. Como é que adquiriu a casa aqui no Zango?

Bem, esta habitação é da minha mãe, não é minha. Eu sou o cassule da minha mãe, e eu estou a viver com ela aqui em casa no Zango. A Habitação foi adquirida pelo irmão (da mãe), é que cedeu o imóvel.

5. Então vocês não os donos?

Somos os donos próprios, porque essa habitação foi dada pelo meu tio à minha mãe. Deu uma declaração que diz que o imóvel pertence a proprietária, que é a dona Feliciano Paulo Tomás.

6. Como acontece a vossa vinda ao Zango?

Bem, quando vim com a mãe para o Zango....eu acho que quem sabe isso é o meu tio. Ele é que cedeu o imóvel.

7. Acha que a sua casa tem espaço suficiente para o número de pessoas da sua família?

Bem, Todas as casas do Zango, eu acho que o governo construiu mesmo assim. Somos já nós que estamos que estamos a tentar ampliar as coisas, a aumentar mais um espaço elevado. Porque o projeto Zango, a estrutura do Zango I, cem por cento das casas são iguais, mas elas são diferentes das casas do zango II, do Zango III, e do Zango IV também.

8. Qual é a estrutura da sua casa?

No zango I, esse é um projeto de baixa renda. É uma estrutura que Já esta nos planos do governo e acho que são eles que planificaram o projeto.

9. Quais são os cômodos da casa?

Esta casa é composta por três quartos, uma sala comum, corredor e uma casa de banho.

10. Como qualifica a casa em relação ao clima de Luanda?

O clima de Luanda é um clima assim quente. As vezes fica quente, as vezes fica frio. Mas sobre as condições das casas, eu acho que elas são muito baixas, são muito baixas demais. Os proprietários já e que eles, se por exemplos eles tiverem condições, se nós tivermos condições é que tentamos ampliar novamente a casa para ver se aumenta a altura e reduzir o calor.

11. O bairro é seguro?

O bairro é seguro. O que falta aqui é a questão do saneamento básico. As ruas não estão asfaltadas, tem problema de saneamento e rede de esgoto, é só o que falta no bairro.

12. Tem escola, tem hospital, tem água, tem luz?

Água, tem, tem luz mas, a questão do hospital, tem o hospital do Zango II , também tem postos médicos próximos, são particulares (clínicas privadas), temos o comando da polícia próximo (Esquadra).

13. O bairro tem outros órgãos do Estado?

Bem eu só conheço o órgão da administração, porque temos a casa técnica, aqui ao lado dos prédios que é o gabinete dos assuntos sociais.

14. A que distancia ficam os serviços básicos como de saúde, educação e outros?

Temos uma escola próxima , temos um posto médico próximo que é do Estado. Só que Temos um hospital que é no Zango II onde é preciso ir de taxi.

15. O Taxi custa quanto?

O taxi é 100 kwanzas.

16. O senhor trabalha?

Eu não trabalho.

17. A sua esposa trabalha?

Faz comércio informal.

18. Então vivem dessa renda?

Sim. Eu trabalhava mas de momento, trabalhava numa empresa, so que de momento fui despedido sem nenhuma justificação. Fiz o concurso público mas o meu nome não saiu. Com 25 anos e três filhos, acho que o Estado abra as portas para toda a juventude. O que a juventude quer é emprego. Não só emprego mas mudar a pobreza e o desenvolvimento do país. Acho que é o que a juventude quer.

19. Acha que viver aqui alterou a condição social da sua família?

Eu me sinto mais calmo. Porque eu vivia em Cacucaco, e lá o sitio onde eu habitava era muito apertado. Aqui me sinto melhor, porque cada pessoa vive na sua casa, ninguém incomoda ninguém. Quanto a questão de segurança, embora exista bandidagem, desde que não vejamos essa bandidagem. Eles assaltam durante a noite, mas não sabemos quem são e não podemos acusar ninguém.

20. Então a sua vida mudou para melhor?

Para melhor não, ainda não estou a trabalhar. Se eu estivesse a trabalhar seria ótimo. Ainda falta terminar a minha formação superior, quero ser técnico agrônomo.

.....

N.º 2

1. Diga-me o seu nome por favor?

Augusto da Costa

2. Quantos membros tem a sua família?

Estou eu, a esposa e mais três filhos. Vivemos 5 pessoas

3. Como é que adquiriu a sua casa no Zango?

A princípio, eu vivia na Boavista e fomos desalojados aqui para o Zango.

4. Tem o título de propriedade?

Tenho sim. Sou dono.

5. O senhor trabalha?

Trabalho sim.

6. A que distância fica o seu trabalho?

Eu trabalho no Mundo Verde. É muito distante. Mas o problema é a dificuldade com taxi. Tem havido dificuldade quando o transporte do serviço avaria.

7. Quanto gasta com o taxi para o serviço?

Gasto por ai 600 kwanzas por dia.

8. Acha que a casa tem cômodos suficientes para o numero de membros da sua família?

Por enquanto tem. Enquanto a minha família não cresceu.

9. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?

As casas são boas, mas são muito baixas. O clima de Luanda é muito quente e não favorece. Há necessidade de plantar umas árvores para arejar um pouco.

10. O bairro é seguro?

É calmo, é seguro. Apesar de durante os últimos dias haver delinquência. Mas não é como a delinquência que havia na Boavista.

11. Tem água luz, escola e hospital?

Tem hospital, escola também tem. Temos água. A luz é que esta a falhar muito. Mas água não falha.

12. Os seus filhos frequentam essas escolas e hospitais?

Nas escolas sim. Nos hospitais nunca lá fomos, porque a mãe deles trabalha num centro médico então sempre que precisamos, encaminhamos para lá.

13. As ruas do bairro são organizadas, são asfaltadas?

São organizadas. Mas nunca foram asfaltadas. É como estão a ver, terra batida. Esse tempo ainda mais ou menos, mas no tempo seco faz muita poeira.

14. E quanto ao saneamento básico?

Temos o carro de lixo que recolhe os resíduos, não temos tido muitos resíduos. Não temos esgotos. Puseram aquelas n'latura da estrada e vamos lá ver, como vai ser. Mas não sabemos onde deságua.

15. O bairro tem órgãos da administração do Estado?

O bairro apenas tem administração comunal. Ou a comissão de moradores.

16. A que distância ficam os serviços básicos?

Tem uma escola aqui próximo de casa. Mas o hospital é um pouco distante, fica no Zango II e as outras escolas também.

17. Quantos taxis são precisos para ir ao hospital?

Um taxi para ir e outro para vir, custando 200 kwanzas.

19. O fato de se encontrar a viver no Zango I mudou a condição social da sua família?

Pode ser que sim, pode ser que não. Porque a condição em que nos encontrávamos na Boavista tínhamos mais facilidade de vida. Porque era muito próximo do nosso local de trabalho. Eu diria que não alterou tanto.

.....

N.º 3

1. Por favor, pode dizer-me o seu nome?

Edgar Cristóvão Vieira

2. Quantos membros tem a sua família?

Tem seis. Eu sou filho e só vivemos com a mãe.

3. Então a mãe é a chefe de família?

Sim ela é a chefe da família.

4. Como é que vocês adquiriram a casa no Zango I?

A casa não é nossa. É arrendada. A nossa casa fica noutra bairro, porque a nossa casa está em péssimas condições. Mas é quase a mesma coisa porque está também não apresenta as melhores condições.

5. A mãe trabalha?

Sim trabalha. É empregada doméstica no Talatona.

6. A casa tem cômodos suficientes para todos?

Não, não tem. É muito pequena, apertada e faz muito calor.

8. Como qualifica as condições da casa em relação ao clima de Luanda?

As casas do Zango elas não tem boa qualidade para o clima de Luanda. Elas são péssimas, aquecem em todo o canto de casa, e as pessoas se incomodam e preferem ficar fora.

9. O bairro é seguro?

Era seguro quando nos mudamos para cá. Mas agora, não é seguro, já há bandidos. Há violações, assaltos por aí.

10. O bairro tem hospital, escolas, tem água, tem luz?

Os hospitais aqui não são qualificados. Porque os hospitais não têm condições que merecem. A pessoa vai para lá e tem de ficar o dia inteiro só para ser atendido. São poucos doutores. Pelo que ouvi dizer, o hospital do Zango II só tem um doutor qualificado e uma parteira qualificada. Mas nas escolas conseguimos ser matriculados, estudar normalmente. Só mesmo os hospitais, mas conseguimos nos virar. Mas estamos em Angola. a água tem uma vez ou outra e sobre a energia também, mas há um problema técnico que não sei responder.

11. O bairro tem outros serviços básicos?

As ruas são organizadas. Até aqui são boas. Há recolha de lixo. Mas esgotos não temos. Dependemos das fossas que foi feita para casa

13. O bairro tem órgãos da administração do Estado?

Isso não sei responder. Acredito que não existe ou o Governo está a prepara-los.

14. A que distância ficam da escola, hospital da sua casa?

Não é distante, nem falamos em quilômetros são metros.

15. O facto de viver neste novo bairro alterou a condição social da sua família?

Não alterou continua na mesma. Não acho que estamos em melhores condições porque a casa onde vivíamos foi danificada pelas chuvas, mas era maior, a rua é boa, asfaltada. O Zango I está a chegar lá, e só esperamos que o Governo melhore, até já temos a segurança da polícia que faz ronda pelo bairro todo. Acho que a bandidagem está a diminuir aos poucos.

.....
N.º 4

1. Por favor, o seu nome?

Avindo Soka

2. Quantas pessoas vivem na sua casa?

Somos 9. Eu sou o filho mais velho.

3. Os pais trabalham?

A mãe não trabalha, mas faz alguns biscates para ajudar o pai que trabalha, ganha mensalmente. Mas o pouco já dá um jeito aqui em casa.

4. Acha que a casa tem espaço para todos vocês?

Acho que nós somos muitos. Eu ainda estou aqui, na casa do meu pai. Mas penso em comprar um terreno para construir algo para mim. As meninas quando casarem vão para os seus maridos, mas os rapazes sempre ficam. Mas sempre a casa é nossa.

5. Você acha que a casa é grande demais ou pequena demais?

Eu acho que é grande, dá para colocar alguns anexos à volta.

6. E acha que para o clima de Luanda, a casa é boa?

Para o clima de Luanda é baixa.

7. Como é que vocês adquiriram essa casa?

Quando o meu pai veio da vida militar separou-se da minha mãe e arranjou um terreno na liga, no roque, na zona da Boavista e ali construiu. Depois de partirem a Boavista, fomos para as tendas e depois deram-nos essa casa aqui.

8. Gosta do Zango, acha que é um bairro seguro?

Eu gosto do Zango. Eu não posso dizer que não gostei da Boavista. Mas a chuva matou muita gente lá, nos deram uma casa aqui para poder viver. Aqui está bom também.

9. O bairro tem escola, tem hospital, tem água, tem luz?

Sim, tem hospital, tem escola. E esse hospital que este aí é só pagar. So para explicar o que a tua mulher tem, precisa dar 400 kwanzas. O outro também é só hospital de socorro, onde uma injeção custa mil kwanzas. Eu acho que o zango tem que ter mais hospitais que as pessoas já não precisem ir à cidade. Porque o zango tem muita população. Água tem, mas a luz esta a falhar muito. Os esgotos apenas na estrada.

10. Os seus irmãos estudam nas escolas do Zango?

Alguns sim. Mais um deles teve de deixar de estudar para começar a trabalhar.

11. O bairro tem órgãos do Estado?

Nesse momento não sei o que dizer. Não conheço.

12. O fato de viver no Zango Melhorou ou piorou a condição social da sua família?

Gostei muito. Porque ali onde a chuva matou muita gente ali onde vivíamos. E aqui onde nos vieram meter estamos devidamente. Tem luz, tem água.

.....

1. Como se chama?

Albino Jovem

2. Quantos membros tem a sua família?

7 filhos, a minha mãe, a mulher e eu.

3. Como adquiriu a casa aqui no Zango?

Eu vivia na Boavista, onde construí a minha casa depois da vida militar. N'altura a minha mãe vivia na província do Bengo. Lá conhecia a mãe da minha primeira filha. Era uma casa adquirida com suor. A questão é que não tinha sitio para viver com a mulher.

4. O senhor foi transferido?

Depois daquela destruição.

5. O senhor é o dono da casa?

Sim

6. Tem o título de propriedade?

Tenho sim.

7. Trabalha?

Não, mas trabalhava.

8. A casa tem espaço para todos?

Não. Tenho sete e a minha mãe estava aqui, mas viu que não dava para ficar voltou para a província.

9. Como avalia as condições da casa em relação ao clima de Luanda?

A casa não tem avaliação. Conforme vê, a casa é muito baixa. Os que tem dinheiro estão a levantar as paredes. Nós não estamos a conseguir levantar as paredes porque não temos as condições.

10. O bairro é seguro?

Essa área mais ou menos. Desde que ninguém incomoda

11. O bairro tem escola, hospital, água, luz?

Essa parte eu não sei dizer. Filha vem responder. (Filha) O bairro tem hospital, escola, água, o problema é só da luz. (Volta o pai) O hospital é do Estado, mas quando vai lá pedem dinheiro é uma coisa que nos complica.

12. As ruas são asfaltadas e organizadas?

Conforme vê. O bairro está podre. Ali do outro lado é asfaltado, agora aqui não sei. Não tem esgoto. O carro de lixo passa de vez em quando. Mas esse lixo faz mal, temos crianças aqui. As moscas pousam aqui (no lixo) e entram (em casa), isso pode causar doença.

13. O bairro é seguro?

(Filha) O problema é a bandidagem. Às 19 horas já não se pode circular

14. O bairro tem administração do Estado?

(pequena discordância entre pai e filha sobre a existência de alguns serviços) Sim tem.

15. A condição social da sua família mudou depois de vir para o Zango?

Na Boavista eu vivia mal. Mas lá a minha mãe tinha a sua casa. Só que no momento das demolições a casa da minha mãe foi partida e não foi registrada, e no ato de entrega das casas (no Zango) ela não recebeu outra. Não tinha sitio para ela ficar. Com sete filhos que tenho 7 filhos, então ela teve de ir embora. Disse-me para ficar e lutar pelos meus filhos

.....
N.º 6

1. Por favor, pode dizer-me o seu nome?

Filipe Alonso.

2. Quantos membros tem a sua família?

Vivo sozinho.

3. Vive sozinho?

Não vivo sozinho. Aqui no zango vivo sozinho. Mas eu tenho mulher e filhos.

4. Como adquiriu a casa no Zango?

Comprei as chaves.

5. É o dono?

Penso que sim. Dono ...?!

6. Tem o título de propriedade?

Não, não tenho.

7. O senhor trabalha?

Trabalho sim.

8. Onde é que trabalha?

Numa empresa de construção civil.

9. O seu local de trabalho fica muito distante daqui?

É nas quinhentas casas, no Luanda Sul.

11. Gasta em transporte?

Eu faço obras em diversas partes de Luanda. Tenho carro próprio.

12. Vejo que está a remodelar a sua casa, mas na planta original ela tinha espaço suficiente para a sua família?

Penso que sim.

13. Como é que qualifica a planta original da casa em relação ao clima de Luanda?

Isto é uma casa de emergência. Não é uma casa que o Estado construiu para resolver um problema de luxo, Estado construiu para resolver um problema de emergência.

14. O bairro é seguro?

Minha senhora, as casas não são seguras, quer dizer nem em casa a pessoa esta segura. Portanto, é um bairro normal como outro qualquer.

15. Tem escola, hospital, água, luz?

Recolhem o lixo. Sabem porquê é que o lixo esta aí? Por que essa gentinha toda se eu puser o lixo lá fora a primeira coisa que farão é ver o que deitei fora. O problema não é o carro que não passa. Hospital tem, as paredes estão lá. Tem água, tem luz, apesar das falhas.

16. As ruas são organizadas e asfaltadas?

O único problema que eu vejo na rua é a falta de nomes. Mas esse é um problema de Luanda

17. Tem órgãos da administração do Estado?

Eu acho que sim.

18. A sua condição social melhorou?

Para mim em particular não. Mas eu não estou abrangido pelo projeto do Zango I, o que quer dizer que a minha vida, vindo para aqui não melhoraria.

19. E por que não?

Porque eu tenho casa na Maianga (zona urbana no centro de Luanda) e viria viver no Zango I

.....
N.º 7

1. O seu nome por favor?

Silveira Paulo Maindo

2. Quantos membros tem a sua família?

Somos três elementos aqui. A esposa, o bebe e eu.

3. Como adquiriu a casa do Zango?

Não é habitação própria, é uma casa, arrendada. O processo de arrendamento é muito simples, basta ir ter com o senhorio, combinar as formas de pagamento e pronto.

4. O senhor trabalha?

Trabalho sim.

5. Onde é que o senhor trabalha?

Trabalho no BAI (Banco Africano de Investimento)

6. O seu local de trabalho fica muito distante da sua casa?

Nem tanto. De taxi gasto uma média de 600 kwanzas por dia.

7. A casa tem espaço suficiente para o número de membros da família?

Tem espaço sim. Mas é um projeto de baixa renda como vê.

8. Acha que as condições da casa foram adaptadas ao clima de Luanda?

Um bocado mal. Dado o fato que Luanda tem um clima quente. Pela altura da casa aquece bastante.

9. O bairro é seguro?

De certa forma sim. Já há iluminação pública apesar de haver um, ou outro indivíduo que ainda tem o hábito de mexer (expressão utilizada para expressar roubar)

10. O bairro tem água, luz, escolas, hospitais públicos, saneamento básico?

De forma precária, mas tem. A luz é instável, a água nem tanto. Escolas existem, mas poucas. Hospitais existem dois centros médicos do Estado, o que é pouco para responder a demanda.

11. A que distância ficam?

Depende do ponto de referência. O Zango I é um bairro extenso, então para alguns pode ficar distante, como uns 2 ou 3 quilômetros. Uma distância razoável.

12. O bairro tem órgãos da administração do Estado?

Existe representação dos serviços comunitários, como EPAL e EDEL. Administração (comunal) dizem existir. Mas representação dos ministérios não.

13. O facto de viver aqui, ainda que como inquilino, alterou a condição social da sua família?

Não. Se nos basearmos no fator moradia não. Eu venho de uma área melhor que esta, então não.

.....

N.º 8

1. Por favor, o seu nome?

Eugênia Gonçalves

2. Quantos membros tem a sua família?

Somos 5

3. Como adquiriu a casa no Zango I?

Olha, eu vivia no prenda, depois fui para o Luanda-Sul na casa de renda, depois vim para o Zango na casa de renda, mas graças a deus estou na minha casa, estou bem, vivo bem.

4. Então é dona?

Sou.

5. Comprou essa casa?

Não comprei essa casa, é da minha sogra.

6. Acha que a casa tem espaço suficiente para todos vocês?

Não.

7. Como qualifica a casa tendo em conta o clima de Luanda?

Como é que posso dizer. A casa está mal construída. O teto é muito baixo, é quente. Aqui só se tiver condições financeiras para conseguir trabalhar de novo esta casa, levantar mais o teto. Porque essas casa...

8. O bairro é seguro?

Eu acho que sim. Eu até gosto desse bairro. É um sítio calmo. Não tenho queixas desse bairro.

9. O bairro tem água, tem luz, hospital, escola, esgoto, saneamento básico?

Água temos, quanto a luz, acho que é um problema de toda cidade, recolha de lixo temos. Águas paradas é pouco, quando chove, as águas paradas secam depois de 2 ou 3 dias.

10. As ruas são asfaltadas e organizadas?

As ruas não são asfaltadas. Não digo que bem organizadas, mais ou menos. Mas se asfaltarem as ruas vai ficar mais organizado.

11. Os seus filhos estudam nas escolas, e fazem consultas nos hospitais do bairro?

Eu tenho um rapaz que estuda no privado (Colégio). Nenhum estuda no Estado.

12. Ficam muito distantes da sua casa?

Não. Não ficam muito distantes.

13. O bairro tem órgãos da administração do Estado?

Eu acho que tem, porque eu não procuro não ando muito.

14. Quando há um problema que precise da intervenção do Estado como faz para resolver?

Olha eu digo que os vizinhos aqui não são organizados ou unidos, às vezes tento falar com os vizinhos para ir a administração, mas não tenho ajuda dos vizinhos.

15. O que mudou na sua condição social desde que se mudou para aqui?

Nada mudou. E não mudou por que? Porque não tenho emprego, não consigo dar aos meus filhos o que eles merecem. Eu gostava de dar boas condições aos meus filhos e não consigo.

.....

N.º 9

1. O seu nome por favor?

Fernando Antônio

2.Quantos são?

Somos 5.

3.Como adquiriu a casa?

Não adquiri a casa, é arrendada.

4.Trabalha?

Não, neste momento não trabalho

5.Acha que a casa tem espaço suficiente para todos?

A princípio tem. Neste momento em que estamos a viver somos 5, é uma sala, três quartos e casa-de-banho, sobra um quarto para as visitas, porque não utilizamos. Mas a única coisa que tenho a reclamar são as paredes dessa casa que racham.

6.Como qualifica as condições da Casa em relação ao clima de Luanda?

Péssimas condições, porque o clima de Luanda é quente e as casas são muito baixas. Pelo menos que dessem mais altura e plantassem mais árvores a volta da casa para arejar um pouco e ter sombra

7.O bairro é seguro?

Quando vim viver aqui era seguro, estou aqui desde 2004. Ultimamente desde que se estendeu aos Zangos III e IV está a haver muita violência, violam as pessoas, assaltam, matam.

8.O bairro tem escola, hospital, recolha de lixo, esgoto, saneamento básico?

Tem escola, centros médicos, recolha de lixo. Tem tudo isso

9.Esses serviços ficam muito distantes da sua casa?

Da minha casa ficam a 600 metros

10.Os seus filhos estudam nessas escolas?

O meu filho estuda na Vila (sede municipal de Viana, ao qual pertence o Zango) porque quando eu vim para aqui, ele já estudava lá

11.O bairro tem órgãos da administração do Estado?

Tem. A comissão de moradores, a Edel e a Epal. Acho que tem também um gabinete técnico, ali nos prédios amarelos.

12.A condição social da sua família alterou depois de vir para aqui?

Não alterou. Porque eu esperava encontrar aqui no bairro outros serviços, porque no principio não tinha luz, não tinha água. Depois de 4 anos é que foram colocados. E nos precisamos pelo menos de um supermercado de um parque infantil, lugares de lazer para distrair as crianças.

.....

N.º 10

1.O seu nome por favor?

Carlos Salvador

2.Quantos membros tem?

9.

3.Como adquiriu a casa?

Eu vivia na Boavista e fui transferido para aqui.

4.Portanto, é dono da casa?

Sim.

5.Tem o título de propriedade?

Tenho sim.

6.O senhor trabalha?

Trabalho sim.

7.Onde é que o senhor trabalha?

Na Odebrecht

8.A casa tem espaço suficiente para todos?

No estado em que vivemos é suficiente. Condições...?! você como dono é que tem de fazer as suas remodelações, conforme vê.

9.Fez um anexo aqui no quintal?

Sim, eu fiz. Do meu esforço, acrescentei o alpendre, mas há muitas coisas que eu quero fazer.

10.Como qualifica a casa em relação ao clima de Luanda?

Essa é já uma questão que me custa dizer.

11.A casa foi construída a pensar-se no clima de Luanda?

Bem, bem não.

12.O bairro é seguro?

Claro que é seguro, do jeito que o governo esta a colocar aqui as pessoas, é claro que é seguro, porque o Governo não pode mudar deste bairro para outro.

13.O bairro tem escola, hospital, água, luz, saneamento básico?

Claro. Agua tem, embora a luz esteja a falhar, faz um dia si, um dia não. Tem ai escola, tem ai hospital, embora alguns não tenham condições, como a falta de medicamentos.

14.Os seus filhos estudam nessas escolas?

Sim estudam.

15.Como são as ruas?

A maka (problema) das ruas é que não estão asfaltadas, mas são organizadas. A senhora também vê do jeito que estão. Falta saneamento básico.

16.Tem órgãos da administração do bairro?

Esses não podem estar a falta.

17.A que distancia ficam?

É próximo.

18.O facto de ter sido transferido para o Zango alterou a condição social da sua família?

E o que já disse pelo meio. Bem, bem não.

19.Por que?

Essa parte eu não gostaria de responder....

20.O que é que não melhorou? O senhor agora vive num caso com ruas...

Eu pelo menos vejo que melhorou um bocadinho. A casa é minha, tenho o meu sitio para viver com a família, já não é como antes, vivíamos na Boavista num espaço apertado, estar a passar nos becos. Aqui melhorou um bocadinho

21. O que é que não melhorou?

O que falta aqui é o meu esforço pessoal de melhorar a minha casa.

.....

N.º 11

1. Nome?

Sérgio Lucas

2. Quantos?

12.

3. Como adquiriu?

Vivia na Boavista, fomos demolidos, depois ficamos 5 anos em tendas e a seguir deram-nos as casas no Zango.

4.O senhor trabalha?

Trabalho por conta própria

5.E acha que a casa tem espaço suficiente para todos?

Não.

6.Condições da casa?

As condições não são boas, elas não foram bem feitas. Elas são casa de emergência. Eu próprio participei da construção de algumas. As casas não estão bem construídas, se nos dermos uma martelada as paredes começam a rachar.

7.Quanto ao clima?

Não faz muito calor. Aquece muito. Como vê, estamos todos aqui fora. Não conseguimos ficar lá dentro.

8.O bairro é seguro?

O bairro não é bem seguro, porque têm acontecido algumas anomalias e quando chamamos a policia ela não aparece a tempo.

9.O bairro tem escola, hospital, água, luz e saneamento básico?

Tem escolas, mas não são suficientes, muitas crianças estudam em escolas privadas, tem água, tem luz mas falha muito. Quanto aos hospitais, algumas vezes temos de transferir os nossos familiares para a cidade.

10.As ruas são organizadas, têm saneamento básico?

Não tem.

11.Tem órgãos da administração do Estado?

O bairro tem, mas nós não sabemos se estão mesmo a funcionar.

12.A que distância ficam dos serviços de educação, saúde?

Para mim fica distante para o hospital que fica no Zango II. Quanto a escola, alguns dos meus filhos estão noutra escola que fica noutro bairro, por falta de vagas preferi colocar lá os mais velhos e deixar os mais novos aqui próximo e não atravessar a estrada.

13.A condição social da sua família alterou desde que veio aqui?

Da minha família sim. Mas a minha não, porque eu perdi o emprego por causa desse processo.

14.O que melhorou?

Bem...aqui temos água corrente. É só, não tem mais nada.

.....

N.º 12

1. Nome?

Gaspar Monteiro

2.Quantos membros na família?

6 pessoas

3.Como adquiriu a casa?

Vim por transferência da Boavista para cá

4.É dono?

Sim.

5.Tem o título de propriedade?

Sim

6.Não receia que alguém um dia velha tirar-lhe daqui?

Não.

7. Trabalha?

Sim.

8.Onde?

No Porto de Luanda

9.A que distancia fica do local de residência?

Fica muito distante.

10.Quanto gasta com taxi diariamente?

1000 kwanzas (o equivalente a 10 usd)

11.A casa tem espaço suficiente para todos?

Mais ou menos, não tem muito, mas já dá para pelo menos as crianças descansarem

12.Vejo que fez alterações, o que alterou na casa?

A planta original estava mal eu tive de retificar, a sala, os dois quartos e a cozinha

13.Acha que a casa foi construída a pensar-se no clima de Luanda?

Não. Porque fazia muito calor. É preciso aumentar a altura

14.O bairro é seguro?

Sim é seguro.

15.Tem água, luz, esgoto, saneamento básico?

Agua tem, luz também. Esgoto não tem, mas recolhem o lixo. E as águas da chuva não param

16.Tem escola, hospital?

Sim.

17.Os seus filhos vão a essas escolas e ao hospital?

Sim estudam nessas escolas e também são atendidos nesse hospital. Podemos dizer que tem condições, mas alguns estão em escolas privadas.

18.As ruas são asfaltadas e organizadas?

As ruas são organizadas, mas não são asfaltadas.

19.O bairro tem órgãos da administração do Estado?

Tem órgãos do estado

20.A que distância ficam da sua casa?

Ficam a um quilômetro

22.A condição social da sua família mudou depois da mudança?

Não alterou, mas minimizou, comparando a casa da boa vista e essa. Aqui o quintal é vasto e já dá para as crianças brincarem

.....

N.º 13

1. Nome?

Adelina Lima Pinheiro

2.Quantos membros da família?

Somos 3.

3.Como adquiriu a casa do Zango?

Esta casa é da minha filha. Ela é quem comprou

4.Trabalha?

Trabalho por conta própria no ramo da pastelaria

5.A senhora já refez a casa, mas acha que a planta original tinha espaço suficiente para todos?

Sim porque somos três chegava, só que as condições da casa é que não davam.

6.O que é que estava mal?

Não tinha mesmo condições. Era uma casa para remediar

7.Como qualifica a casa em relação ao clima de Luanda?

É um bicado quente. Luanda tem mais meses de calor, então é muito quente para o nosso clima.

8.O bairro é seguro?

É sim, eu por acaso não tenho motivos de queixa. Nunca tive problemas de assalto.

9.Tem escola, tem hospital?

Tem centros médicos, não tem um grande hospital, por acaso faz muita falta por causa das distancias, uma urgência é um pouco complicado. Agora já temos algumas clinicas (privadas) que já ajudam.

10.Tem água e luz?

Isso é como em todo lado, nem sempre tem. Mas ultimamente tem melhorado muito.

11.As ruas são organizadas e asfaltadas, tem saneamento básico ?

O Zango I está menos desenvolvido que os outros que já têm ruas asfaltadas, e organizadas, as casas são melhores. O lixo tem recolhido, as vezes falham mas é compreensível.

12.Os serviços ficam muito distantes?

Não, não ficam. Pelo menos aqui no Zango I não.

13.A condição social da sua família mudou?

Não, como eu trabalho por conta própria, e trabalho praticamente em casa isso não me afeta. Algumas vezes tenho de ir a cidade, ver alguns familiares. Mas a condição social mantém-se.

.....

N.º 14

1. Por favor, como se chama?

Flora Maria da Silva

2. Quantos membros tem a sua família?

Somos seis

3. Como adquiriu a casa no Zango?

Comprando.

4. A senhora não foi transferida?

Não, não fui.

5. Tem o título de propriedade?

Tenho sim, a declaração que a (antiga) dona passou.

6. Trabalha?

Não.

7. Vejo que fez obras, mas acha que a planta original tinha espaço suficiente para todos?

A planta original não era favorável. Por isso é que todo mundo tem de aumentar a altura e a fazer algumas obras.

8. Como qualifica as condições da casa...?

Para mim não foi bem construída. Se fosse minha casa de raiz, se fosse eu a construir começaria pelo caboco. Porque essas casas não têm caboco, não tem vigas, pilares. Nós encontramos sem reboque dentro e fora. Nós é que rebocamos e pintamos.

9. E como qualifica as condições da casa em relação ao clima de Luanda?

Eu acho que não. Porque do jeito que encontramos a casa, é só nome dar casa a alguém. Porque eles desalojaram a população deveriam entregar algo melhor. Do jeito como entregaram, praticamente só deram o terreno

10. O bairro é seguro?

Graças a Deus, não é tanto assim como outros bairros.

11. O barro tem escola, hospital, água, luz?

Tem escola, tem centro médico, hospital grande ainda ao temos. Água já temos, ficamos um ano sem água, mas desde abril que não falha. A luz é que não favorece.

12. As ruas não são asfaltadas, organizadas, com esgoto e saneamento básico?

Organizadas são, mas asfaltadas não. Não temos esgotos e a recolha de lixo faz dois dias não um dia sim.

13. Os seus filhos estudam nessas escolas e vocês vão a esses hospitais?

Sim.

14. Ficam muito próximo de onde vive?

Não, não é muito próximo. O meu filho estuda há quase um quilômetro e a outra estuda a 2 quilômetros, nas madres

15. O fato de vir para o Zango alterou a condição social da sua família?

Eu digo que não alterou, porque eu vivia no Prenda em casa de renda. A única coisa que mais gostei foi a urbanização.

16. O que não mudou?

O desemprego. Estou aqui, sou comerciante e nunca trabalhei.

.....
N.º 15

1. Nome?

Manuel Ilunka

2. Quantos membros tem a sua família?

9.

3. Como adquiriu a casa do Zango?

Não é minha, arrendei

4. Trabalha?

Não, sou desempregado.

5. A casa tem espaço?

Normalmente não tem. Acompanhando a planta que foi dada pelo governo é assim que estamos a viver. Veja só os quartos. Normalmente um quarto deve ter 4m² ou 4/5m² mas esses tem 3m² ou dois e poucos, isso não é nada suficiente.

6. Como qualifica as condições da casa?

Essas são casas descartáveis, não são casas dignas para as pessoas, Por isso é que, como estas a ver, a minha vizinha, teve de remodelar. Esta casa tem base, mas não te caboko. 5 a 6 ou 10 milímetros da camada de cimento da massa, eles colocaram os blocos. Se tonar nesses blocos, caem....

7. Portanto ela não completamente segura?

Não, não é. E é muito baixa...

8. Então faz muito calor?

Faz muito calor. Nessa casa, eu sou técnico de frio. Tenho ar condicionado na sala e nos quartos, mas não é suficiente, devido a altura dessa casa.

9. O bairro é seguro?

A segurança do bairro depende das pessoas que lá vivem. Se vocês vivem com os marginais, as condições do bairro não vão favorecer. Se não vamos sempre aguentar

10. Tem escola e hospital?

Tem escolas. Tem escola privada. A maioria das pessoas aqui coloca na escola privada, porque a escola estatal, aqui só temos uma, mas não é daquelas mesmos (boa), ninguém aceita coloca lá o seu filho, para quem pensa e pensa no futuro dos seus filhos. Hospital também tem, mas preferimos ir nas cobranças que ir nesse hospitais (públicos) porque o tipo de tratamento que lá oferecem não favorece, a medicação é só escrever e te mandam procurar noutro sítio, então é melhor ir num sítio que vão te cobrar e te dar logo o medicamento e tratar da criança de uma só vez.

11. Água, luz?

Água mais ou menos, porque no ano passado não tivemos água. Todo o ano passado não tivemos água. E essa água também é uma semana sim, uma semana não. E se você não tiver reservatório para água, é dor de cotovelo. Eu tenho tanque de 10 mil litros. A luz não temos, neste momento estou a obrigar os meus filhos para ligar o gerador, mas por causa do barulho, não quero ligar

12. O bairro tem ruas asfaltadas, organizadas tem saneamento básico?

O bairro é urbanizado. Como é um bairro novo as ruas ainda estão mais ou menos, não estão asfaltadas, mas estão mais ou menos, acho que com andar do tempo se não asfaltarem vamos ter problemas.

13. O bairro tem órgãos da administração do Estado?

Hum...Não, não.

14. O que alterou na sua vida ao vir para o Zango?

Não, não mudou nada na minha vida.

15. Por que?

A minha questão é que, lá onde eu vivia, vivia mais ou menos, eu vivia no Cazenga. O que me incitou a vir aqui, no Zango, foi a água e a luz, porque eu tenho um amigo que vive aqui há muito tempo, e sempre que eu vinha visita-lo encontrava água e luz e então em pensei que todo zango era assim, afinal era só daquele lado.

.....

N.º 16

1. Nome?

Maria Emilia

2. Quantos membros tem a sua família?

3. Como adquiriu a casa do Zango?

Comprei.

4. E dona?

Sim, tenho o título de propriedade passado pela administração.

6. Trabalha?

Sim

7. Onde?

Dou aulas na escola 9095, aqui próximo, um quilometro ou dois

8. Vejo que fez obras, porque alterou a planta original?

A planta original tinha espaço para uma família média, mas não eram cômodos muito grandes. Não eram para viver em condições. E eu tinha de alterar por causa da condição anterior.

9. Como qualifica as condições da casa na planta original?

É insuficiente, precária. Porque essas casas foram feitas para emergência e não tinham condições suficientes para uma casa condigna. Quando remodelei constatei situações....

10. Acha que foram construídas tendo em conta o clima de Luanda?

Não, não foram construídas.

11. O bairro é seguro?

O bairro é seguro, agora. Porque antes era mais inseguro.

12. O bairro tem escola, hospital, saneamento?

Tem escolas. Mas não tem escola do ensino superior. Tem água, e a luz falha. As ruas organizadas, não são asfaltadas, só as principais e é lá onde está o esgoto. Mas é urbanizado. É mais organizado comparativamente a outros bairros.

13. Tem órgãos da administração do Estado?

Tem sim.

14. Ficam muito distantes daqui?

Mais ou menos 1 quilometro ou 2 quilômetros e meio

15. A sua condição social mudou depois de vir para aqui?

Alterou um pouco, porque consegui estudar, fiquei mais próximo da faculdade e do serviço. Os meus filhos trabalham mais próximo de casa. Só os que trabalham no superior é que estudam distante de casa

.....

N.º 17

1. Nome?

Marques Mateus

2. Quantos membros?

10 pessoas

3. Como adquiriu a casa do Zango?

Eu fui transferido da zona do miramar para aqui. Mas chegamos aqui e vimos que as casas não são como aquelas que tínhamos lá. São casas de baixa renda, nós tínhamos boas casas, agora já não temos. Você tem de trabalhar e juntar para melhorar a casa, senão da forma como nos deram, são casas sem quintais. Casas sem maneira!

4. É dono?

Sim

5. Tem o título?

Sim

6. Trabalha?

Não trabalho, estou doente há 6 anos

7. Como avalia o espaço da casa?

Não, não tem espaço suficiente. Essa não é vida, casa não é essa. Casa é aquela que tínhamos lá. Esses são mukixe, não são casas

8. Como avalia as condições da casa em relação ao clima de Luanda?

O teto é de chapa, não tem teto falso não tem nada. Casas mal construídas.

9. O bairro é seguro?

O bairro é bonito, é seguro. Gostei muito do bairro. O problema são só as casa. São de baixa renda. Não tem energia, vai dois dias, vem um dia. Água durante esse

tempo esta bem. Escolas do ensino médio só temos uma. Hospital temos um posto médico aqui próximo mas não tem médico nem nada.

10. As ruas são organizadas, asfaltadas, saneamento básico?

As ruas?! Isso até nem é rua. Cheia de buracos.

11. Tem órgãos da administração do Estado?

Tem.

12. Os serviços ficam muito distantes de casa?

Ficam muito distantes, temos de ir de carro. Temos aqui um posto médico, mas quase que não funciona nada.

13. O fato de vir para o zango mudou a condição social da sua família?

Não alterou nada.

14. Por que?

Porque falta muita coisa. Principalmente escolas do ensino médio, um hospital, daqueles bons.

.....
N.º 18

1. Nome?

Constância Teixeira

2. Quantos membros tem na sua família?

6 pessoas

3. Como adquiriu a casa do Zango?

Comprei.

4. E dona?

Sou.

5. Trabalha?

Não.

6. Mas o marido da senhora trabalha?

Trabalha.

7. Muito distante daqui?

Sim, na FTU

8. Vejo que fez obras, a casa tem espaço suficiente?

Agora tem, antes não. Era muito pequena.

9. Como avalia as condições da casa?

As condições eram péssimas. Nos somos 6 e os quartos eram muito pequenos. Fizemos obras

10. O bairro é seguro?

Era.

11. Como qualifica a casa em relação ao clima de Luanda?

São baixas, é preciso aumentar a altura, quem tem condições e possibilidades... mas nós fizemos algumas obras.

12. O bairro é seguro?

Era. Agora nem tanto.

13. O bairro tem escola e hospital?

Tem escola, tem hospital. Mas os hospitais não favorecem

14. Os seus filhos estudam nessa escola?

Sim estudam, mas a mais velha estuda no Luanda-Sul

15. Tem água, luz, saneamento básico?

Temos água, temos luz, não 24/24 horas. Temos recolha de lixo, não há saneamento básico, as ruas são organizadas mas não são asfaltadas.

16. Tem órgãos da Administração do Estado?

Eu nunca vi órgãos de estado.

17. Esses serviços ficam muito distantes daqui?

Temos de ir de taxi ao hospital, e os meus filhos tem de ir de taxi as escolas. A minha filha estuda no Luanda-Sul, porque o curso que ela queria aqui não tem, e aqui só tem até a nona classe.

18. A sua vida mudou?

Alterou. Porque eu vivia no Kalembe dois e lá não havia condições, o meu marido também não tinha condições, e aqui melhoramos muito.

.....

N.º 19

1. Como se chama, por favor?

Aju Bayon

2. Quantos membros tem na família?

6 pessoas

3. Como adquiriu a casa no Zango?

Fomos transferidos da Boavista

4. O pai e a mãe são os donos?

Sim são.

5. Tem o título de propriedade?

Sim

6. Os pais trabalham?

Sim trabalham.

7. Muito distante daqui?

O pai trabalha aqui mesmo no Zango IV e a mãe também.

8. O pai conseguiu esse emprego depois de se mudarem para aqui?

Sim.

9. A casa tem espaço suficiente para vocês?

Sim. Dividimos um quarto para as três meninas, outros para mim e o terceiro para os pais.

10. Como qualifica as condições da casa?

Acho que a casa, o projeto não está bom. É muito pequena, baixa. Não favorece.

11. A Casa foi construída a pensar-se no calor?

Ai é que está o grande problema, aquece muito. Neste momento está quente aí dentro.

12. O bairro é seguro?

O bairro é seguro, está bom, tem tranquilidade, estamos próximo da esquadra da policia

13. Tem água, luz, hospital, escola, esgoto, saneamento básico?

Tem água, tem luz, não tem esgoto. A escola fica próximo, hospital não tem.

14. As escolas e hospitais ficam muito distantes?

Eu não estudo nessa escola, a minha irmã estuda aqui e anda uns 400 metros. Eu estudo no Luanda-Sul, porque aqui só tem um instituto médio.

15. Mudar-se para aqui alterou a vossa condição social?

Acho que sim

16. O que mudou?

Água, aqui a água é boa, embora a luz falhe muito. A questão de dificuldade é o emprego, no princípio o pai não conseguia emprego, mas agora está tudo bem.

.....

N.º 20

1. Nome?

Santo Antônio da Costa

2. Membros da família?

Somos 6.

3. Como adquiriu a casa no Zango?

Compramos.

4. Não foram transferidos?

Não.

5. Tem título de propriedade?

Sim.

6. Não tem medo de serem retirados daqui?

Se tiverem que nos tirar, terão de tirar todo mundo.

7. Vive com os pais?

Não.

8. Trabalha?

Não, neste momento estou desempregado

9. A casa tem espaço suficiente para todos vocês?

Acho que não tem espaço suficiente, nem cômodos suficientes. Principalmente nesse tempo de calor. É muito pequena e baixa.

10. O bairro é seguro?

Praticamente onde estou é mais ou menos seguro. Já no Zango III é mais agitado.

11. Tem escola e hospital?

Temos escola do primeiro nível, e hospital não é nada de grande vulto.

12. Tem água, luz, as ruas são organizadas, asfaltadas, há esgotos?

Tem água, tem luz, as ruas são mais ou menos urbanizadas, mas não são asfaltadas. Não há esgoto, mas tem recolha de lixo.

13. O bairro tem órgãos da administração do Estado?

Tem elementos de cada quadra que presta conta ao administrador municipal

14. Os serviços escolares, de saúde e do Estado ficam muito distantes da sua casa?

Não, há um quilometro.

15. E vir para aqui alterou a sua vida?

Não alterou nada. Porque no sitio onde estava, estava melhor acomodado. É o corre corre. Na procura de melhores condições de vida, acabei por encontrar as mesmas condições. Estamos a batalhar para ver se melhoramos.

.....
N.º 21

1. O seu nome por favor?

José Carlos.

2. Quantos membros tem a sua família?

4 pessoas

3. Como adquiriu a casa?

Arrendei.

4. Trabalha?

Não.

5. A esposa do senhor trabalha?

Não.

6. A casa tem espaço para todos?

Não, é muito pequena.

7. Como qualifica as condições da casa?

As condições não são favoráveis. Primeiro é que a casa é muito baixa, devia ser mais alta por causa do clima, como vês está muito quente, isto porque as condições não favorecem. Devia ser uma casa bem rebocada, com teto falso, um clima (ar condicionado) ai eu diria que a casa é favorável.

8. O bairro é seguro?

O bairro é seguro. Temos ali a esquadra. Problemas de bandidagem, assaltos não há. Eu as vezes esqueço-me das chaves do carro, no carro, esqueço-me de trancar mas nunca aconteceu nada.

9. O bairro tem escola, hospital, água, luz?

Temos mas são muito poucos, por um numero de famílias que aqui vivem. Os serviços deviam melhorar, então tinham de multiplicar. Por exemplo, nós temos dois centros médicos para um numero de famílias que aqui vivem, é muito pouco.

10. As ruas são organizadas e asfaltadas?

As ruas são urbanizadas, mas a asfaltagem e o escoamento de água estão à falta.

11. Tem órgãos da administração do Estado?

Tem.

12. Ficam muito distantes da sua casa?

Ficam a um quilometro e meio.

13. Viver aqui alterou a sua condição de vida?

Alterou porque antes não vivia aqui, morava no Benfica e quando vim para aqui, sem emprego sem nada foi muito difícil.

14. Esta melhor?

Bem, graças a deus. Mais ou menos, ainda não é aquilo queria, ainda falta.

.....
N.º 21

1. Nome?

Alves Adelino

2. Quantos membros tem a sua família?

4 pessoas

3. Como adquiriu a sua casa no Zango?

Fui transferido da Boavista

4. E o dono?

Sim.

5. Trabalha?

Sim, na Vila.

6. A casa tem espaço suficiente para todos?

Não. Digo que não. Os quartos são pequenos.

7. Como avalia as condições da casa?

Não digo que são boas, mas estão a ajudar.

8. Em relação ao calor?

Aquece demais.

9. Tem escola e hospital?

Tem. Mas quanto ao hospital é caríssimo. É aquela coisa, quem chega cedo é que entra.

10. O bairro é seguro?

Mais ou menos.

11. Tem água, luz, esgoto, saneamento básico?

Luz dia sim, dia não. As ruas não são asfaltadas, não tem esgoto, não tem nada. Ninguém fala de nada.

12. O bairro tem órgãos da administração do Estado?

Não estou seguro.

13. Vir para aqui melhorou a condição da família?

Baixou até. O fato de não termos luz, e água dia sim, dia não.

.....

N.º 22

1. Como é que a senhora se chama, por favor?

Ângela Gaspar

2. Quantas pessoas vivem aqui com a senhora?

3.

3. Como adquiriu?

Foi nos ofertada por um tio.

4. É a dona?

Sou filha da Dona

5. A sua mãe trabalha?

Não.

6. E como é que se mantém?

Os meus irmãos trabalham, mas não vivem aqui.

7. Tem espaço suficiente para todos?

Sim.

8. E como avalia as condições da casa?

As casas foram entregues em péssimas condições. Sem reboque, sem quintal, espaço pequeno. Não tem espaço suficiente para mais pessoa. São condições para principiantes.

9. Como qualifica a casa em relação ao clima de Luanda?

Acho que quando construíram não pensaram no frio ou no calor, simplesmente construíram pensando em tirar as pessoas de um sítio para outro.

10. O bairro é seguro?

Pelo menos nesse lado é.

11. Tem escola e hospital?

Escola do ensino médio e hospital só no Zango II.

12. Tem água, luz, saneamento básico?

Água e luz há, as ruas são mais ou menos organizadas mas não asfaltadas, temos recolha de lixo, mas não há esgoto.

13. Tem órgãos da administração do Estado?

Pelo menos desse lado não se fazem sentir.

14. Ficam distante das escolas e postos médicos do bairro?

Não.

15. Mudou alguma coisa na vossa vida?

Não. Porque nós não fomos transferidos. A casa onde estávamos a viver está em obras e como o meu tio ofereceu-nos esta casa e a minha mãe não gosta de confusão, mudamo-nos para aqui.

.....
N.º 23

1. O seu nome por favor?

Jorge Fernando

2. Quantos membros tem na sua família?

São 10 pessoas

3. Como adquiriu a sua casa?

Fui transferido da Boavista

4. É dono?

Sou

5. Trabalha?

Trabalhava. Agora estou por conta própria.

6. Porque é que deixou de trabalhar?

Redução de quadros na empresa. A demolição da Boavista contribuiu nesses casa, porque com o processo fiquei muitos dias sem trabalhar e quando viemos para o Zango não havia taxi, estava para receber um auto de abandono, mas a comissão sindical intercedeu por mim e beneficieei da redução de quadros.

7. A casa tem espaço suficiente para todos?

Não. Não tem. É muito pequena, apertada.

8. Em relação ao clima?

As condições são péssimas, a casa é muito baixa e no tempo de calor aquece muito.

9. O bairro é seguro?

O bairro é minimamente seguro, mas digo que é seguro, nós frente a esquadra há uns 100 metros daqui.

10. O bairro tem agua e luz?

Tem água nesses últimos dias. A luz falha muito

11. As ruas são organizadas?

Como está a ver, não são asfaltadas, não tem esgoto e quando chovem ficam bem alagadas.

12. Tem órgãos da administração do Estado?

Tem.

13. A sua casa fica muito distante das escolas e hospitais da Zona?

Não, é aqui próximo.

14. Os seus filhos e o senhor tem acesso a essas escolas e ao hospital?

Os meus filhos até conseguem, mas na base da gasosa (suborno). Já nos hospitais, o atendimento não é 100 por cento, nem digo 50 por cento, às vezes 25 por cento.

15. Vir para aqui alterou a condição social da sua família?

Não.

16. O que é que não mudou?

A luz que não favorece as escolas e hospitais. Porque na Boavista tínhamos mais possibilidades.

17. O que mudou?

Só a urbanização e a segurança.

.....
N.º 24

1. Nome?

Francisco Mateus

2. Quantos membros tem a sua família?

Somos 5.

3. Como adquiriram?

Fomos transferidos da Boavista.

4. Você é dono?

Não, a minha mãe é.

5. Ela trabalha?

Não.

6. A casa tem espaço suficiente?

Sim, o espaço cabe a família.

7. Como qualifica as condições da casa?

Não são muito favoráveis, porque as casas são mais baixas e ao longo do tempo era bom dar outra visão

8. Em relação ao calor?

Não foi pensado no calor, porque se fosse pensado teriam dado uma altura normal.

9. O bairro é seguro?

É um bairro calmo, silencioso. É uma zona favorável para mim.

10. Tem escola e hospital?

Escola tem, mas o hospital daqui não favorece a população.

11. Ficam próximos?

Sim, estão perto.

12. Água e Luz?

Á luz dou um por cento, porque não favorece. Á água dou 90 por cento.

13. As ruas?

Não são asfaltadas, saneamento não tem, não tem esgoto, mas há recolha de lixo.

14. A condição da família melhorou?

Agora sim. Mas quando chegamos era muito difícil, não havia taxis e muitas coisas.

.....

N.º 25

1. Nome?

Laureta Nachilombo

2. Quantos membros tem na família?

Somos 10

3. Como adquiriu a casa no Zango?

Fomos transferidos da Boavista.

4. Quem é a dona de casa?

A mãe.

5. Tem título de propriedade?

Tem

6. A mãe trabalha?

Não, só vende.

7. A casa tem espaço suficiente para todos?

Sim.

8. Mas vocês alteraram?

Sim, fizemos algumas coisas.

9. Gostaram da estrutura original?

Sim gostamos.

10. E do Espaço?

Também gostamos.

11. E altura?

Geralmente a altura é baixa, e continua baixa.

12. A casa aquece?

A casa aquece muito.

13. Gosta do bairro?

Sim gosto. Da luz, da água e da limpeza. Hospital, escola.

14. Tem órgãos da administração do Estado?

Tem.

15. A vossa vida melhorou?

Melhorou muito. As condições atuais, não aquelas dos primeiros dias.

PESQUISA DE CAMPO REALIZADA NO PROJECTO NOVA VIDA

A pesquisa de campo no projeto Nova Vida foi realizada durante um dia, tendo levando cerca de 10 horas a sua conclusão. Num primeiro momento tentou-se seguir o método de inquirição por entrevistas gravadas, mas apenas uma das pessoas contatadas aceitou a gravação, os subsequentes contatados não aceitaram gravar, sentindo receio de ser penalizado de alguma forma por dizer o que sente e pensa, caso a entrevista caísse em “mãos erradas”. A alternativa foi voltar no dia seguinte, com um formulário de perguntas tricotômicas, que são aquelas que expressam mais de uma resposta, oferecendo ao entrevistado a possibilidade de escolher entre uma das propostas de respostas apresentadas. O método é de fácil elaboração e processamento, no entanto a limitação na produção de informações, e a qualidade da informação gerada não é das melhores. No entanto, perante o cenário de autocensura, receio e temor político e social no exercício da sua liberdade de expressão, foi a saída possível para a condução do trabalho inicialmente proposto.

O procedimento foi idêntico ao realizado no Zango. Inicialmente um prévio contato com os possíveis interlocutores, explicando a finalidade da pesquisa e o seu conteúdo, apresentando declaração da universidade. Foi muito mais fácil, todos os contatados não hesitaram em responder. No entanto, ninguém aceitou ser identificado pelo nome, sendo identificado por número. Pelo fato de o bairro ser frequentado por altas figuras militares e do Governo, levou a que nalguns casos, o formulário tivesse de ser respondido na minha ausência, tendo sido obrigada a aguardar por ele na parte externa da casa. Deu para notar, igualmente que, as maiores residências eram geralmente as com menor número de pessoas. O bairro Nova Vida é constituído por residências do tipo vivenda, do tipo vivenda com primeiro andar (ou vivenda-rés-do-chão) e prédios andares, para produção de dados mais gerais na pesquisa decidiu-se repartir de forma equitativa o numero de pessoas que ali residem nos mais diferentes tipos de habitação. Desta forma, foram inquiridos 8 moradores de habitação do tipo vivenda, 8 moradores de habitações do tipo vivenda-rés-do-chão, e 9 moradores de apartamentos.

Ao longo do trabalho foi bastante difícil conseguir o consentimento dos inquiridos, a maior parte dos contatados, ao contrário do Zango, grande parte dos interlocutores não teve dificuldade em perceber o conteúdo semântico do texto, sendo mesmo que alguns sugeriram correções gramaticais. Caminhando entre as ruas asfaltadas, e as casas com

cerca baixa, foi agradável não cruzar com poças de água, nem esbater com os raios intensos do sol de Luanda que por si já é abrasador, mas que no Nova Vida parece atenuar a sua fúria. As árvores e os jardins a volta que ajudam arejar o bairro. As casas são mais ou menos vistosas, idênticas e diferentes. Tal como no Zango, grande parte das residências foi alterada, especialmente no quintal. A seguir expomos os 25 formulários, sendo as respostas dadas apresentadas no texto em negrito.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 1

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5**
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 2

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) **Comprei do primeiro dono**
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) **Mais de 2**
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) **Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) **Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.
 - b) **Não.**
6. Trabalha?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.
 - b) **Não.**
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) **Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) **Não**
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) **Nada mudou, continuo na mesma.**

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 3

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5**
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.
 - b) Não, é pequena demais.**
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - c) Sim.**
 - d) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - c) Sim.**
 - d) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.**
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 4

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5**
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.**
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 5

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas**
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.**
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 6

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2**
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - d) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - e) Não, é pequena demais.
 - f) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - c) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - d) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - c) Sim.
 - d) Não.**
6. Trabalha?
 - c) Sim.**
 - d) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - e) Sim.**
 - f) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - e) Sim.**
 - f) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - d) Sim. Tem todos.**
 - e) Não. Não tem nenhum
 - f) Tem alguns.
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - d) Sim**
 - e) Não
 - f) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - d) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - e) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - f) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 7

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5**
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.**
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.**

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 8

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5**
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.**
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas rés do chão)

Morador n.º 9

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2**
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) Não**
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.**
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas rés do chão)

Morador n.º 10

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) **Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida**
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5
 - e) **Mais de 10**
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) **Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) **Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) **Sim. Tem todos.**
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) **Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) **Nada mudou, continuo na mesma.**

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas rés do chão)

Morador n.º 11

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2**
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.**

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas rés do chão)

Morador n.º 12

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - b) Comprei do primeiro dono
 - c) **Arrendei**
 - d) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) **Mais de 5**
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) **Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) **Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.
 - b) **Não.**
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) **Sim. Tem todos.**
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) **Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) **Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 13

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10**
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.
 - b) Não, é pequena demais.**
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) Não**
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.**
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas ré do chão)

Morador n.º 14

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) Comprei do primeiro dono**
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2**
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.**

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas rés do chão)

Morador n.º 15

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) **Comprei do primeiro dono**
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) **Mais de 5**
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) **Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) **Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.**
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) **Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) **Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 16

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5**
 - e) Mais de 10
2. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.**
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Apartamentos)

Morador n.º 17

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei**
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2**
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
2. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.**
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.**
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Apartamento)

Morador n.º 18

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) **Comprei do primeiro dono**
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) **Mais de 5**
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) **Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) **Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.**
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.
 - b) **Não.**
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.
 - b) **Não.**
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) **Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) Não
 - c) **Não sei.**
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) **Nada mudou, continuo na mesma.**

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Apartamento)

Morador n.º 19

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei**
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas**
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
2. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.**
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.**

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Apartamento)

Morador n.º 20

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) **Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida**
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) **Mais de 2**
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
2. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) **Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) **Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.**
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.
 - b) **Não.**
6. Trabalha?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.
 - b) **Não.**
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) **Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) **Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) **Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Apartamento)

Morador n.º 21

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5**
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.**
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim**
 - b) Não
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Apartamento)

Morador n.º 22

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei**
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2**
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.
 - b) Não, é pequena demais.**
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.
 - b) Não.**
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) Não
 - c) Não sei.**
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.**
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 23

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) **Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida**
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) **Mais de 5**
 - e) Mais de 10
2. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.
 - b) **Não, é pequena demais.**
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) **Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.
 - b) **Não.**
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) **Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) Não
 - c) **Não sei.**
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) **Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 24

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) **Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida**
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) **Duas**
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5
 - e) Mais de 10
3. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) **Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.
 - b) **Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.**
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) **Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) **Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) **Não**
 - c) Não sei.
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) **Nada mudou, continuo na mesma.**

Questionário para a pesquisa empírica para a dissertação de mestrado sobre o tema: Políticas Públicas e Direito Humano à habitação em Angola no pós-guerra.

Projeto Nova Vida (Vivendas)

Morador n.º 25

1. Como adquiriu a casa no projeto Nova Vida?
 - a) Fui transferido/ a de uma área pouco segura para o Nova Vida
 - b) Fui beneficiado/ a pela posição que ocupa num órgão governamental**
 - c) Comprei do primeiro dono
 - d) Arrendei
 - e) Por doação ou herança familiar
2. Quantas pessoas vivem nessa casa?
 - a) Uma
 - b) Duas
 - c) Mais de 2
 - d) Mais de 5**
 - e) Mais de 10
2. A casa tem espaço suficiente para o numero de pessoas que vivem nela?
 - a) Sim, é de tamanho satisfatório.**
 - b) Não, é pequena demais.
 - c) Sim, é grande demais.
4. Como qualifica as condições materiais da casa em relação ao clima de Luanda?
 - a) Sim, foi construída a pensar no calor e no frio de Luanda.**
 - b) Não, não foi construída a pensar no clima de Luanda.
5. Acha que o seu título de propriedade é seguro?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
6. Trabalha?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
7. O seu local de trabalho fica muito distante do seu local de residência?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
8. O bairro oferece condições para viver-se com a família?
 - a) Sim.**
 - b) Não.
9. O bairro tem serviços básicos, como: escola pública, hospital público, água, luz, esgoto, serviço de recolha de lixo, transporte publico, ruas organizadas e asfaltadas?
 - a) Sim. Tem todos.
 - b) Não. Não tem nenhum
 - c) Tem alguns.**
10. O bairro tem órgão da administração do Estado?
 - a) Sim
 - b) Não
 - c) Não sei.**
11. O facto de se encontrar a viver num novo bairro, alterou a condição social da sua família?
 - a) Sim, melhorou o acesso a bens e serviços públicos, e a renda da minha família.**
 - b) Não, piorou a condição em que me encontrava.
 - c) Nada mudou, continuo na mesma.

