

O rumo para a política habitacional de Macau: Da “Rede de Protecção” para uma adequada vulgarização do bem-estar social

*Lou Shenghua**

A casa concentra e suporta demasiadas coisas visíveis e invisíveis, sentimentos e episódios da vida humana, família e felicidade, alegria e tristeza, esperança e futuro, dinheiro e desejo, identidade e estatuto social. Até tem que ver com a harmonia social e a estabilidade política. Sejam cidadãos comuns sejam funcionários públicos do governo, ao falar-se da aquisição da casa, sentem um encargo bastante pesado. No interior da China, a casa é chamada de brincadeira como uma das “Novas Montanhas”. Os departamentos governamentais, a vários níveis, como não têm podido conter eficazmente a desenfreada subida dos preços dos imóveis, estão a ser objecto de crítica popular. Não é por acaso que o Ministro da Construção Civil e Transportes da Coreia do Sul se demitiu, em consequência do descontentamento popular, resultante da subida do preço dos imóveis. Na vizinha Hong-Kong, após o retorno da Região Administrativa Especial de Hong-Kong, o seu governo lançou de boa vontade o projecto habitacional de “85 habitações económicas”, mas isto provocou a queda do preço dos imóveis que tornaram muitos compradores da habitação própria em “detentores de activos negativos”, o que está na origem de muitas e constantes queixas. Da mesma maneira, em Macau, a partir de 2002, ano em que foi liberalizada a concessão dos jogos, na medida da enérgica reacção da economia e do seu rápido e acelerado desenvolvimento, o preço dos imóveis tem subido em flecha, oferecendo assim grandes dificuldades à aquisição de imóveis por parte dos cidadãos que ficam a ver os prédios. A aquisição de imóvel já se torna um tema dos mais quentes, tanto pelas ruas como pelos departamentos governamentais. Perante a expectativa social, qual o rumo a seguir pelo governo, no que toca à política habitacional?

I. A origem e o desenvolvimento da habitação pública em Macau: O rumo da política da “Rede de Protecção”

Ao falar-se da política habitacional, não podemos deixar de nos referir logo às habitações governamentais, isto é, às habitações públicas. Em

*Professor Associado de Gestão Pública do Instituto Politécnico de Macau.

Macau, as habitações públicas incluem 2 componentes¹: a habitação social e a habitação económica. Por habitação social entende-se aquelas casas que os construtores ou concessionários, que tendo recebido terrenos do governo dão para recompensar o governo ou mesmo construídas pelo governo, que as arrenda às pessoas de baixo rendimento ou às famílias com dificuldades específicas. Pela habitação económica entende-se que através de um acordo de concessão de terreno entre o governo e os construtores civis do Território, constroem-se casas em terrenos concedidos pelo governo, e com custos relativamente baixos. Parte das casas construídas são entregues ao governo como contrapartida pela concessão do terreno, as restantes fracções são comercializadas pelo concessionário, de acordo com as condições e os preços estabelecidos e autorizados pelo Instituto da Habitação. Em termos comparativos, a habitação económica serve principalmente aquelas pessoas que têm rendimentos relativamente baixos e não têm possibilidade de suportar a compra de imóveis de iniciativa privada e querem adquirir a sua própria casa. Mas a habitação social, através do arrendamento, serve principalmente as famílias com baixo rendimento ou com dificuldades específicas.

A habitação pública em Macau já tem a sua história que começou com a administração portuguesa, antes do retorno de Macau à Mãe Pátria. Ao longo de dezenas de anos, viveu um processo de início, desenvolvimento e estagnação. Formou-se um processo de desenvolvimento específico, em Macau, com diferentes fases de desenvolvimento. Quanto às orientações políticas, formou-se a característica “Rede de Protecção”.

1. Origem das habitações públicas: A construção da habitação social e o carácter único da assistência social das habitações públicas

Segundo a Cronologia da História de Macau, em 8 de Outubro de 1928, “Pavoroso incêndio que vitimou a população chinesa que ocupava aldeia junto à Porta do Cerco” e em 10 de Outubro de 1928, “Construção de 490 barracas para as vítimas do incêndio que devastou aldeia da Porta do Cerco”². Estas casas simples foram construídas pelo governo

¹ Para mais informações, vejam <http://www.ihm.gov.mo>

² Beatriz Basto da Silva, *Cronologia da História de Macau, tradução chinesa de Jin Guo Ping*, Fundação Macau, 1999, pp. 224.

para instalar os refugiados que não tinham onde ficar. Por isso, podem ser consideradas como as primeiras habitações públicas de Macau³. Até agora, ainda existe um grande monumento em louvor desta boa empresa, promovida pelo governador dessa altura e pelos comerciantes chineses que fica de um lado da Avenida de Artur Tamagnini Barbosa, situado entre o Edifício Morro de Artilharia e o Edifício Nova Cidade⁴. De facto, quanto à origem das habitações públicas, como em outros territórios, as de Macau, no início tiveram um carácter de assistência temporária e caritativa. A partir daí, o governo português começou a construção e a distribuição das habitações sociais. Até 1949, foram construídos 23 prédios, com uma totalidade de 711 fracções habitacionais.

Nos anos 60 do século passado, departamentos governamentais, organizações da assistência social, instituições de caridade privadas, religiosas e de assistência social, organizações internacionais, todas contribuíram para construir mais de 300 fracções de habitação social que incluem a Aldeia da Esperança (32 fracções), o Bairro Social de Seac Pai Van (32 fracções), o Bairro Social da Taipa (200 fracções) e o Edifício D.^a Angélica Lopes dos Santos (70 fracções), que foram fornecidas, através de arrendamento, a famílias com baixo rendimento ou com dificuldades específicas. Nos anos 70 do século passado, o governo continuou com o projecto de desenvolvimento da habitação social. Até 1984, foram construídas 804 fracções habitacionais, construídas directamente pelo governo ou através do departamento da assistência social do governo, que se distribuem pelo Morro de Artilharia, Iao Hon e Fai Chi Kei, no

³ A data que consta do site do Instituto de Habitação do Governo da Região Administrativa Especial de Macau é ligeiramente diferente da registada por Beatriz Basto da Silva. Segundo o site do Instituto de Habitação, o incêndio ocorreu em Agosto de 1928. No ano seguinte, o Governo mandou construir uma série de casas térreas baixas que são consideradas como o primeiro bairro social de Macau. Para mais informações sobre a habitação pública de Macau, podem consultar o site do Instituto de Habitação no seguinte endereço: <http://www.ihm.gov.mo/chi/database/history>

⁴ Artur Tamagnini de Sousa Barbosa (1880-1940) foi três vezes (1918-1919, 1926-1930 e 1939-1940) governador de Macau. Durante um dos seus mandatos, o bairro de barracas do Morro de Artilharia sofreu um incêndio que deixou completamente destruídas as casas de madeira. O Governo mandou construir um bairro social no local que veio a ser baptizado como "Bairro Tamagnini Barbosa". A avenida que liga a Avenida Almirante Lacerda e a Porta do Cerco também foi baptizada com o seu nome. Foi levantado um monumento memorial na fronteira entre a Avenida de Artur Tamagnini Barbosa e a Rua Marginal do Canal das Hortas. Vejam <http://baike.baidu.com/view/1130214.htm>

norte da Península de Macau. Mais tarde, com o desenvolvimento da vida socioeconómica de Macau e o aumento paulatino do nível de vida dos habitantes de Macau, estes prédios de habitação social, que tinham entre 5 a 7 andares, foram desmantelados, dos quais, o Edifício D. Angélica Lopes dos Santos e o Edifício D. Julieta Nobre de Carvalho transformaram-se em habitações para idosos, onde estão estabelecidos os serviços competentes que assistem às pessoas de idade.

2. O desenvolvimento das habitações públicas: O lançamento das habitações económicas e a diversificação da distribuição das habitações públicas

Ao entrar na década de 80 do século XX, com o desenvolvimento industrial de Macau, pela contínua necessidade de mão-de-obra que o desenvolvimento industrial de Macau requeria, houve um grande aumento de emigrantes de trabalho braçal, vindos das zonas de Guangzhou e Fujian, do interior da China. Para responder à tendência das necessidades diversificadas para a habitação dos cidadãos, o desenvolvimento das habitações públicas entrou numa nova fase diversificada: Primeiro, continuar com a construção da habitação social em grande escala para as fornecer, através de arrendamento, às comunidades sociais de baixo rendimento. Segundo estatísticas, os anos entre 1985 e 1992 foram um período em que houve um auge da construção dos bairros sociais. Neste ciclo, foram criadas muitas habitações sociais que atingiram as 1492 fracções, das quais, o novo Bairro Social de Mong-Há, com a maior superfície de habitação social, tinha 655 fracções, que foram concluídas em 1988. Mais tarde foram concluídos os bairros sociais do Morro de Artilharia e Taipa. Foi lançada pela primeira vez a habitação económica. Segundo, em 1980, para satisfazer a necessidade habitacional dos círculos sociais com rendimentos baixos, o governo lançou pela primeira vez a política da habitação económica, que se dirigia às comunidades com rendimentos baixos ou médio-baixo, cujo preço estava sob o controlo governamental, sendo inferior ao preço que se praticava no mercado imobiliário livre. Podia adquirir-se a sua casa, através da compra e não do arrendamento. Em termos gerais, estes bairros têm habitações económicas de boa qualidade, com infra-estruturas bastante completas, tais como creches e lojas, entre outras infra-estruturas da vida quotidiana. A venda da habitação económica é feita através de concurso público. Terceiro, criar centros habitacionais temporários que servissem para instalar os novos

emigrantes que vinham do interior da China. Nos inícios da década de 80 do século passado, um grande número de novos emigrantes do interior da China entrou em Macau. Como havia falta de casas adequadas para eles, foram obrigados a ficar em casas de madeira, de condições simples e ambiente precário e com perigos latentes, situadas no norte da Península de Macau. Por isso, entre 1986 e 1992, o governo, ao mesmo tempo que mandava dismantelar esses bairros de casas de madeira, mandou construir centros de habitação temporária na Ilha Verde e Hac-Sá, no norte da Península de Macau e na Taipa. Foram construídas ao todo 1225 fracções para instalar aqueles novos emigrantes do interior da China, que ainda não cumpriam com os requisitos para ocupar as habitações sociais ou comprar as habitações económicas, para que pudessem ter um lugar de residência de carácter temporário. Até ao momento, além de algum centro habitacional temporário que ainda persiste na zona norte da Península de Macau, a esmagadora maioria de tais centros habitacionais temporários já foi demolida.

A partir dos meados e finais da década de 90 do século passado, a política da habitação pública de Macau entrou paulatinamente em estagnação que se prolongou até à fase inicial do governo da Região Administrativa Especial de Macau, após o seu retorno ao seio da Mãe Pátria. A julgar pelo número acumulado da habitação pública, desde 1980 até agora, foram construídas 6000 fracções habitacionais de habitação social e cerca de 28000 fracções de habitação económica.

Pela retrospectiva do singular percurso do desenvolvimento da habitação pública em Macau, pode ver-se que inicialmente a construção da habitação social teria resultado de incêndios causais e não de actos conscientes do governo, que tinha um carácter de assistência social e de caridade. Até à década de 80 do século passado, com o lançamento da habitação económica e a construção do centro habitacional temporário, o desenvolvimento da habitação pública tem-se transformado num sistema de garantia habitacional que se adaptava às diferentes necessidades, combinando factores diferentes com a sua diversificação para camadas sociais com rendimentos diferentes. Após o retorno, o governo da Região Administrativa Especial de Macau chegou a parar a construção da habitação pública. No entanto, a política da habitação pública já criada na administração portuguesa, tem sido seguida. A julgar pelo nível da assistência social, a actual política de habitação pública dirige-se às comunidades que se encontram em situação de pobreza ou de baixo rendimento.

O seu objectivo é garantir o direito básico à residência dessas comunidades. Por isso, o rumo desta política visa uma função de “Rede de Protecção Social”. Sem embargo, em termos do âmbito da assistência, o seu grau ainda se encontra num nível relativamente baixo e de fase inferior.

II. A formação do carácter público da política habitacional e o adequado aumento do nível da garantia de habitação para os habitantes de Macau

Se lançarmos um olhar para o resto do mundo (países e territórios), poucos governos têm excluído esta temática das suas políticas. Isto porque vestir, comer, residir e deslocar-se são as primeiras necessidades da vida dos cidadãos. Por outras palavras, o direito à residência é um direito humano básico dos cidadãos. A concretização dos direitos humanos básicos dos cidadãos é uma responsabilidade inalienável de qualquer governo. No entanto, a avaliação sobre se a política habitacional elaborada pelo governo tem sido feita, a partir dos interesses gerais da sociedade, pode ou não responder às necessidades habitacionais das diferentes comunidades, o que influencia directamente a habitação dos cidadãos, e verificar-se se esse direito tem sido protegido ou não. E também tem que ver com a justiça social e o equilíbrio social. Por isso, a política habitacional que está directamente ligada aos interesses vitais dos cidadãos, deve ser destacada das políticas gerais, porque tem uma intrínseca exigência que requer um carácter público da política habitacional. Por outras palavras, a política habitacional em si deve ser uma política pública. Se fizermos um exame sobre a actual política habitacional de Macau, a partir do ponto de vista da política pública, seja a nível do objectivo da política ou do corpo de participação, seja o objecto da política e o âmbito da garantia, ainda persistem muitos problemas que são discutíveis. A julgar pelo âmbito, as habitações, num determinado espaço geográfico, devem dar cobertura às habitações públicas, habitações governamentais, habitações não públicas e habitações comerciais. Isto é, todas as casas têm o seu destino habitacional. No entanto, a actual política habitacional de Macau só se restringe às habitações públicas, isto é, o governo pode intervir directamente nas habitações sociais e nas habitações económicas. Por outras palavras, não passa de uma política habitacional parcial e não se tem formado uma política habitacional que tenha um necessário carácter total que inclua todo o género de habitações governamentais. De facto, as habitações públicas e não públicas que existem no mesmo espaço geo-

gráfico não são completamente independentes umas das outras nem sem interferências mútuas. Existem interferências mútuas que devem ser levadas em consideração. A julgar pelo objecto da política e âmbito de protecção, a actual política habitacional dirige-se principalmente às comunidades desfavorecidas, com baixo rendimento e preocupam-se pouco com a garantia habitacional de outras comunidades sociais, sobretudo com a garantia dos direitos habitacionais das “camadas sanduíches”, que não têm merecido suficiente atenção. Desta maneira, como é que a política habitacional do governo poderá representar o princípio da igualdade de direitos e de protecção caritativa? Como poderá dar desempenho à função estimuladora positiva que uma política habitacional deve possuir? A julgar pelo corpo da participação na elaboração da política, a posição de representar os interesses gerais da sociedade exige que a política pública não possa ser elaborada em circuito fechado pelos departamentos governamentais ou funcionários públicos, mas sim, deve estimular a participação conjunta dos intervenientes da comunidade social e de todos os interessados. Em termos concretos de política habitacional, qualquer política que só diga respeito aos grupos com interesses imobiliários ou que gozem de garantia da habitação pública, mas exclua a participação do grande número de consumidores da habitação, num sentido rigoroso, não pode ser considerada como uma política pública. Da actual política habitacional de Macau, a sua maior parte formou-se durante a administração portuguesa, em que poucos cidadãos participaram no processo da elaboração da política. Embora a partir da fundação da Região Administrativa Especial de Macau, nos processos de elaboração da política habitacional, se tenham feito consultas junto do público e dos profissionais e se tenham vindo a assimilar as suas opiniões, em termos gerais, ainda existem certas insuficiências, no que diz respeito ao processo no âmbito da participação e consulta dos próprios interessados e em graus diferentes, sendo ainda preciso aumentar o número do grupo e o âmbito da participação para aperfeiçoar o processo da participação.

Dotar a política habitacional com carácter público não só contribuirá para reduzir os obstáculos para a discussão da mesma política, mas o mais importante é que a participação do público permita à política habitacional ser constantemente melhorada e revista à medida do desenvolvimento socioeconómico e do nível de vida dos cidadãos, de maneira a deixar a política adaptar-se às mudanças dos tempos e às exigências dos cidadãos para poder ter as características de temporalidade e activismo.

Ou seja, para poder dar desempenho ao carácter planeado e orientador da política e com o objectivo final de evitar uma passividade que se caracteriza por “Curar os sintomas e não as causas da doença”.

De acordo com as exigências sistemáticas e temporais da política pública, a actual política habitacional de Macau, em termos de objectivo, foco, modelo de fornecimento da política pública, deverá, de acordo com os objectivos das Linhas de Acção Governativa, a realidade social de Macau e o futuro desenvolvimento, ser examinada, de modo a passar da actual política básica de “Rede de Protecção Social” para um sistema de garantia habitacional que se adapte às mudanças dos tempos e às necessidades das diferentes comunidades sociais, com uma adequada divisão de níveis do bem-estar social.

Relativamente aos objectivos da política habitacional, é preciso aumentar adequadamente o nível da garantia habitacional para os habitantes de Macau, tomar como objectivo básico “Cada habitante com a sua habitação”, de maneira a elaborar diferentes projectos de garantia habitacional para camadas sociais diferentes, através da combinação do fornecimento governativo e a comercialização do mercado para fornecer habitações de modo a satisfazer as necessidades habitacionais que formam uma pirâmide, de uma base de baixo rendimento para as camadas sociais de rendimento médio alto, e promover uma política de garantia habitacional com forte carácter de bem-estar, dentro de uma economia em miniatura de Macau que se encontra em prosperidade económica.

Em relação aos pontos fulcrais da política habitacional, deve passar da actual prioridade de garantir casas a famílias de baixo rendimento para uma política que alargue essa garantia ao mesmo tempo a este primeiro grupo e a um segundo grupo de rendimento médio. Em circunstâncias normais, o ponto fulcral da política habitacional do governo reside em garantir o direito habitacional às comunidades de baixo rendimento. Isto é o que se chama política de “Rede de Protecção”. Diferente é o lançamento do problema habitacional às comunidades de médio e alto rendimento para o mercado, no qual, estas, através da aquisição de casa própria, resolvem o problema habitacional.

Se esta política, antes da grande subida do preço imobiliário em Macau, em consequência do rápido desenvolvimento económico, ainda tinha certa aplicabilidade, então com o aumento em flecha do preço imobiliário, mesmo a capacidade de aquisição de imóveis dos grupos de

rendimento médio tem sido gravemente afectada. As suas necessidades de aquisição de imóvel próprio já são difíceis de ser resolvidas, através do mercado, dando assim origem a uma “camada sanduíche”. Nestas circunstâncias, é preciso reflectir sobre a aplicabilidade da actual política habitacional. Segundo estatísticas de inquérito⁵, neste momento, os habitantes de Macau que têm habitação própria ultrapassam 75%. Mesmo assim, a maioria dos cidadãos devem ter uma atitude de receber de braços abertos, até com alegria, o aumento do valor da sua propriedade, em consequência da subida do preço dos imóveis. Mas a realidade é bem outra. Porquê? Porque a maioria das pessoas que possuem imóveis não estão satisfeitas com o actual estado habitacional real que inclui a superfície média por pessoa e o ambiente habitacional. A maioria das pessoas tem o desejo de melhorar o seu estado habitacional. No entanto, a subida desenfreada dos preços dos imóveis deixam as suas esperanças desvanecidas. Pelos vistos, não seria difícil imaginar como o desespero as leva a entrar na fileira de oposição da actual política habitacional. Por isso, a política da habitação pública deve mudar, em consequência das mudanças do ambiente do mercado e do ambiente social. O âmbito da sua garantia deve ser adequadamente aumentado. De outra maneira, será difícil incluir no seu âmbito de garantia parte dos grupos com rendimento médio. Isto é, ao mesmo tempo que se aplica a política que incide nas famílias de baixo rendimento, dirige-se a grupos de rendimentos médios e baixos para aumentar o nível habitacional de Macau.

III. Aperfeiçoar o modelo de fornecimento de habitações e criar um sistema de garantia habitacional diversificado e multi-nivelado

De um modo geral, as vias de fornecimento habitacional podem dividir-se simplesmente em fornecimento pelo governo e fornecimento pelo mercado. Qual o modelo de fornecimento habitacional que deve ser escolhido, depende do objectivo da política habitacional. De acordo com o objectivo de “Cada habitante com a sua habitação”, o modelo de fornecimento habitacional de Macau deve representar justiça, prioridade e respeito pelo princípio da temporalidade, garantindo ao mesmo tempo os

⁵ “As pessoas de Macau não sentem os reflexos do aumento do rendimento no nível da vida”, edição de 23 de Janeiro de 2008 do Jornal Ou Mun.

direitos básicos habitacionais dos cidadãos e também o alcance da optimização da distribuição dos recursos sociais para pensar de maneira simultânea na justiça e na eficiência. Por isso, é preciso elaborar uma política habitacional diversificada e multi-nivelada, em função dos rendimentos e características das necessidades das diferentes camadas sociais de Macau. Em termos concretos, podem dividir-se os grupos com necessidades habitacionais em 2 categorias com 3 níveis. Em relação às duas categorias entende-se que os grupos com necessidades habitacionais podem ser residentes em Macau e não residentes em Macau. Com base na transacção livre dos imóveis em Macau, a compra e a venda no mercado habitacional não estão sujeitas a nenhuma restrição, quanto à identidade dos compradores e dos vendedores; por isso, os consumidores das habitações não se restringem só aos residentes em Macau. Nas transacções reais, os não residentes em Macau representam uma percentagem bastante grande. Pelos 3 níveis entende-se : o alto, o médio e o baixo, em função das diferenças da estrutura do rendimento dos diferentes grupos de consumidores habitacionais. Em função de grupos de consumidores, com níveis de rendimento diferentes, o modelo de fornecimento habitacional também deve ser diferente. Em relação aos grupos de baixo rendimento, deve ser o governo a fornecer habitação que inclui a habitação social e a habitação económica. As habitações sociais são aquelas que são alugadas com arrendamento muito vantajoso para os grupos sociais desfavorecidos. As casas de habitação económica são vendidas a grupos de baixo rendimento por um preço inferior ao praticado no mercado imobiliário, mas com certos condicionalismos. Os grupos de alto rendimento devem adquirir a sua habitação no mercado. As necessidades habitacionais deste grupo podem ser satisfeitas, através da aquisição livre dos imóveis no mercado imobiliário, mas a responsabilidade do governo reside em garantir a segurança das transacções comerciais. As necessidades habitacionais das classes de rendimento médio não podem ser empurradas simplesmente para o mercado, não podem também ser abrangidas nos projectos governativos, sendo necessário encontrar uma solução que combine a intervenção governativa com o mercado. Isto é, o governo, através de múltiplos apoios, ajuda essa camada social a adquirir a sua habitação pela via do mercado. Por isso, este modelo de duas categorias e três níveis como modelo de fornecimento pode satisfazer as necessidades habitacionais diferentes de camadas sociais diferentes para formar finalmente um sistema de garantia, diversificado e multi-nivelado que combina as habitações adquiridas no mercado com intervenção governativa. Os reajustes

na política habitacional, fazem com que habitantes com rendimentos diferentes possam ter a sua habitação correspondente à sua própria condição económica para atingir finalmente o objectivo habitacional de “Cada habitante com a sua habitação”.

É preciso levar em conta o facto de que a unidade e a indivisibilidade do mercado habitacional, o consumo de fracções habitacionais diferentes, de facto exerce influências mútuas. Por isso, o governo quando elabora uma política habitacional, deve partir de uma reflexão geral. Por outras palavras, não se pode negligenciar o factor da influência que os consumidores não residentes em Macau podem exercer sobre o mercado imobiliário de Macau, sobretudo o consumo habitacional de uma grande comunidade de mão-de-obra de fora. E é preciso integrá-los na política habitacional como um grupo com necessidades específicas. Se se negligenciar completamente as necessidades habitacionais desse grupo, pode a política habitacional de Macau cair na situação de “Curar os sintomas e não as causas da doença” e impedir que entre num estado de completa renovação.

Para construir um sistema de garantia habitacional diversificado e multi-nivelado, é preciso criar vários novos aspectos da política habitacional.

1. Reforçar a função governativa como prestadora de serviços públicos, de modo a fortalecer o abastecimento da habitação intervencionada

Embora as habitações não possam ser meros produtos públicos como os serviços públicos, a habitação também não é um género de consumo privado como a televisão a cores ou a máquina fotográfica. Até pode ter uma múltipla característica como instrumento de investimento. Por esta razão, o governo que tem como ética garantir os direitos humanos básicos e promover o bem-estar público, em relação às habitações, não pode deixá-las aos reajustes do mercado, como outros meros produtos de consumo privado. Eis a razão porque todos os governos do mundo, sejam do sistema de mercado livre ou não, incluem a política da habitação pública nas suas próprias funções.

De facto, o fornecimento das habitações públicas em Macau foi iniciado ainda na administração portuguesa e tem vindo a transformar-se na política de “Rede de Protecção” para as habitações. Após a fundação da

Região Administrativa Especial de Macau, o governo tem-se concentrado na recuperação económica e durante algum tempo teve parada a construção e o fornecimento da habitação pública. Embora tenha apontado nas Linhas de Acção Governativa objectivos que visam melhorar a qualidade de vida dos cidadãos de Macau, tem negligenciado os reajustes que devem ser introduzidos na política habitacional, fazendo com que o desejo dos cidadãos de melhorar a sua qualidade habitacional não possa ser satisfeito, nem pela via da habitação governamental, nem através da aquisição no mercado. Por isso, o governo da Região Administrativa Especial de Macau, em função das mudanças verificadas no mercado imobiliário, deve introduzir atempadamente reajustes na sua política habitacional de maneira a aumentar o fornecimento de habitações intervencionadas.

Segundo a prática da política habitacional, no caso da subida em flecha do mercado imobiliário, uma das vias eficazes é aumentar o fornecimento da habitação intervencionada. Segundo estatísticas, em consequência de outros factores pré-estabelecidos, com cada aumento de 5% das casas intervencionadas, o preço do mercado imobiliário baixa de 3 a 4%; pelos vistos, com o reforço do fornecimento de casas intervencionadas, o governo além de poder deter o desenfreado aumento do preço do mercado imobiliário, também pode responder pragmaticamente às necessidades da aquisição imobiliária das camadas de rendimento baixo.

2. Reforçar o grau de aplicação da política habitacional ajudando a “camada sanduíche” a adquirir a sua própria propriedade

Se bem que a aquisição imobiliária pareça só dizer respeito à escolha pessoal, a responsabilidade do governo reside em garantir o direito habitacional dos cidadãos. No entanto, a política habitacional deve seguir o princípio de igualdade. Assim deve ter a função de estimular os cidadãos a ter uma orientação de realização pessoal. As camadas de baixo rendimento podem satisfazer as suas necessidades habitacionais, através de arrendamento da habitação social ou através da aquisição da habitação económica, com preço inferior ao do mercado e as camadas sociais de alto rendimento podem resolver o seu problema habitacional, mediante a aquisição no mercado imobiliário. Então, as classes intermédias estão numa situação de apuro. Perante o desenfreado aumento do preço do mercado imobiliário, mesmo trabalhando com mais afinco, é-lhes difícil

adquirir a sua propriedade no mercado. A classe de rendimento médio é a força pilar da harmonia social. Partindo de reflexões a nível da justiça social e da estabilidade social, o governo tem responsabilidade de ajudar as pessoas dessa camada social a adquirir a sua própria propriedade. As formas de ajuda podem ser a redução de impostos e o subsídio para a taxa de empréstimo, “projecto de apoio à aquisição da primeira residência”, “redução do imposto de selo para a primeira residência” ou até “projecto de arrendamento para os recém-casados”. Há quem tenha relançado a ideia de recuperar o regime de “subsídio de 0.4%”. Tudo isto constituem novos conteúdos da política habitacional que visam estes objectivos. Mas, no entanto, medidas destas para ajudar a classe média a adquirir a sua propriedade habitacional poderão ou não obter um efeito positivo pragmático? O elo mais importante reside na transferência do subsídio do governo para outros fins. Isto é, os comerciantes imobiliários, através do aumento do preço, fazem com que o subsídio do governo entre indirectamente nos seus bolsos e as pessoas que adquirem a sua propriedade não vêm de facto aliviados os seus encargos. Por isso, o lançamento desta política deve escolher uma altura em que o mercado imobiliário se encontre num período mais estável. E deve o governo estabelecer critérios de aplicação.

3. Elaborar um bom plano de desenvolvimento urbanístico e de utilização dos terrenos e aumentar a transparência da política habitacional

O desenvolvimento habitacional precisa de recursos fiduciários. Macau é um território que carece especialmente de recursos fiduciários; por isso, ao elaborar a política habitacional, deve pensar-se em como usar racionalmente os valiosos recursos fiduciários, em combinação com os planos urbanísticos piloto e a publicação dos usos que dão aos terrenos em áreas diferentes, assim como informações sobre exploração dos terrenos, reserva de terrenos, casas do mercado imobiliário e casas do governo, sobretudo em relação à percentagem do terreno, para poder colocar-se sob a interpelação e vigilância dos cidadãos. Em termos de fornecimento de habitação pública, devem fazer-se inquéritos sobre o estado de necessidade habitacional de grupos de rendimentos diferentes. Com base em 17% de habitações públicas, em relação a todas as habitações da sociedade, deve definir-se com clareza o âmbito da cobertura e o indicador numérico das casas intervencionadas e também determinar o tempo de espera do

pedido da habitação ao governo (poderia ser até três anos). As casas do governo devem ser construídas por fases e fornecidas com ordem para evitar desperdícios dos recursos sociais. No que diz respeito ao modelo de construção das casas intervencionadas, as habitações sociais podem ser construídas pelo governo em terrenos escolhidos por ele. Para acelerar a construção, as habitações económicas podem adoptar uma medida que combine a construção pelo governo e a concessão dada a construtores civis com os comerciantes imobiliários. No que diz respeito às habitações económicas entregues à construção dos construtores imobiliários, poderá haver um concurso, seguindo a metodologia do "preço controlado e concurso para o terreno" e adjudicar a construção aos vencedores do concurso com o melhor orçamento. Relativamente à gestão das habitações intervencionadas, é preciso elaborar um rigoroso sistema de exame dos pedidos para ter um organismo que confirme e aceite o pedido para que a função de garantia social da habitação pública possa ser concretizada, evitando-se a transferência, subaluguer ou desocupação da habitação social, reforçando a gestão dos que deixam de cumprir com os requisitos para poder ter habitação social a fim de se concretizar um uso rotativo eficaz da habitação social. A habitação económica, embora já vendida aos solicitantes, pode ver regulados os actos da sua venda, através de normas pré-estabelecidas para se evitar que as habitações económicas sejam instrumentos de obtenção de lucros para alguns proprietários.

4. Criar o regime do fundo público para a habitação a fim de poder fornecer um apoio financeiro estável para o consumo habitacional

Evidentemente, os recursos financeiros para a construção habitacional são enormes. Se couber ao governo suportar todas as despesas, por melhores que sejam as finanças públicas, é um encargo difícil de suportar. Por isso, muitos países têm criado o regime de fundo habitacional, tal como a Lei de Fundo Público para a Habitação do Japão, segundo a qual os potenciais compradores qualificados podem pedir empréstimo ao tesouro público, especialmente vocacionado para a aquisição de residência própria com uma taxa de empréstimo fixa que só corresponde a um terço da praticada pelos bancos comerciais normais e o prazo pode ser prolongado até 35 anos. Singapura leva a cabo de forma obrigatória o regime de fundo público central como principal fonte de recursos financeiros para o desenvolvimento das casas públicas. O contributo para o fundo atinge

36%, dos quais os empregados pagam 20% e os empregadores, 16%. As relações entre o regime de fundo público e o regime de casa são consideradas como “irmãos gémeos”. No interior da China, também foi criado o regime de fundo público habitacional. Os contribuidores, quando compram casa também podem pedir certa quantia de empréstimo a este fundo. De há muito tempo para cá, Macau não tem estabelecido um regime de fundo público habitacional semelhante. O desenvolvimento habitacional e o seu consumo tem sofrido altos e baixos, em consequência da falta de tais recursos financeiros, que só o fundo habitacional pode fornecer.

5. Estudar a necessidade habitacional dos grupos específicos e fornecer medidas correspondentes

A economia de Macau está numa fase de desenvolvimento fora do normal, que necessita de muitos recursos de mão-de-obra, o que vai dar certa envergadura e permanência à comunidade de mão-de-obra de fora, que atinge centenas de milhares de pessoas. Têm uma grande necessidade habitacional, que exerce influência sobre o antigo ambiente do mercado habitacional e exerce certo impacto sobre o ambiente habitacional dos residentes em Macau. De facto, cada dia é mais crescente a mentalidade xenófoba dos residentes de Macau a qual reflecte os impactos reais que a comunidade de mão-de-obra de fora tem exercido sobre as habitações e transportes da sociedade de Macau, entre outros aspectos da vida quotidiana. Por isso, ao ser elaborada a política habitacional, é preciso levar em conta os impactos que a comunidade de mão-de-obra de fora exerce sobre o mercado habitacional de Macau. O mesmo problema existe em Singapura. A manufactura e a construção civil de Singapura têm contratado grande quantidade de mão-de-obra da sua vizinha Malásia. Para resolver o problema habitacional da mão-de-obra de fora, o governo de Singapura tem criado vários milhares de casas públicas perto da zona industrial de JTC Corporation que se transformam em dormitórios colectivos para a mão-de-obra solicitada pelas empresas de Singapura que empregam essa mão-de-obra ao governo. O contrato de arrendamento é válido por dois anos e o nível de preço do arrendamento é regulado pela taxa de arrendamento do mercado. Em cada unidade vivem de 8 a 12 operários. Desta maneira, têm garantido o nível mínimo habitacional dos operários. Evidentemente, Macau para resolver o problema habitacional da mão-de-obra não tem necessariamente de adoptar o modelo de Singapura, porque Macau não tem tão suficientes recursos fiduciários

como Singapura, para a construção de casas que se destinam ao arrendamento para a mão-de-obra de fora. No entanto, Macau tem uma vantagem geográfica, que reside em ter conexão terrestre com a vizinha Zhuhai. Por isso, o que falta ser resolvido é o problema da abertura 24 horas sobre 24 horas da alfândega. Em segundo lugar, a política habitacional de Macau tem negligenciado desde há muito tempo as necessidades habitacionais dos novos imigrantes. E mesmo em termos da orientação das políticas, fez uma divisão consciente entre a identidade de residentes permanentes e residentes não permanentes. Sem falar no acesso à habitação social e à habitação económica, entre outras habitações intervencionadas, que excluem completamente o grupo dos novos imigrantes, mesmo no que diz respeito às políticas de prémios para ajudar a aquisição de imóveis, de que a isenção do imposto de selo e o apoio a empréstimos são exemplos que deixam os novos imigrantes de fora. Na realidade, esta política habitacional discriminatória não contribui nada para a integração social mas sim para a exclusão, a rejeição social e a divisão social. Esta política em si não contribui em nada para a resolução do problema dos residentes de Macau. No máximo, tem atrasado o tempo de satisfazer as necessidades habitacionais dessas comunidades. Mas o preço que se tem pago é muito alto. Até pode ser considerado como uma política não compensatória. Se bem que o governo e os residentes, no que diz respeito aos novos imigrantes, continuam com a mentalidade no sentido de esses grupos terem aumentado os custos sociais de Macau, então a solução segura seria aumentar o patamar para os imigrantes que podem imigrar para Macau e controlar a entrada dos imigrantes em Macau. E não, primeiro deixarem-nos entrar e depois adoptar-se uma política discriminatória. Por isso, em relação às necessidades habitacionais dos novos imigrantes, de momento não se consegue dar-lhes os mesmos direitos dos residentes permanentes, no que diz respeito ao acesso às habitações intervencionadas, mas pelo menos deve permitir-se-lhes ter acesso a políticas correspondentes, tais como a “redução do imposto de selo para a primeira residência”.

Em suma, a política habitacional pública não é isolada nem mono-estrutural. Tem as suas múltiplas implicações que necessitam de um projecto integrado em termos da política fiduciária, projecto urbanístico, desenvolvimento dos transportes, política demográfica e assistência social. Ao mesmo tempo, vale a pena destacar que tal como outras políticas públicas, a política habitacional tem a sua característica dinâmica, não é estática, sobretudo é preciso ser reajustada, em função do desenvolvi-

mento socioeconómico e das necessidades de vida dos cidadãos. A política habitacional de Macau discutida nesta sede deve ter uma orientação que passa da actual “Rede de Protecção” para uma política a evoluir no sentido de um adequado bem-estar. Eis o argumento e a intenção deste texto.