

DIREITO À CIDADE E DIREITO À HABITAÇÃO, VULNERABILIDADE SOCIAL E VIOLÊNCIA URBANA. CASO DE ESTUDO: CIDADE DA PRAIA – CABO VERDE

Ana Mafalda Rodrigues

Instituto de Investigação Interdisciplinar - Centro de Estudos Sociais

Universidade de Coimbra

amafaldacristo@ces.uc.pt; amcristo@gmail.com

Resumo

Governar democraticamente as cidades, de modo a que a gestão e as políticas públicas resultem no respeito pelos direitos humanos, na eliminação das desigualdades sociais e das práticas de discriminação e segregação social, oferecendo uma vida condigna, é um dos maiores desafios do séc. XXI. Compreendendo o Direito à Cidade e Direito à Habitação, este estudo pretende dar a entender a relevância da análise da vulnerabilidade social e da violência urbana à escala municipal, como uma necessidade instrumental para fundamentar opções de modelos, instrumentos e políticas públicas de habitação de interesse social, em contexto de regeneração dos assentamentos de génese informal, no âmbito da prevenção, redução ou mitigação do risco, tendo como caso de estudo a cidade da Praia.

Palavras-chave: Direito à Cidade, Direito à Habitação, Vulnerabilidade Social, Habitação de Interesse Social (HIS), Cidade da Praia.

Abstract

Democratically governing cities, so that the management and public policies result in respect for human rights, the elimination of social inequalities and practices of discrimination and social segregation, providing a decent life, is one of the greatest challenges of the century. XXI. Bearing in mind the comprehension of the right to the city and housing, this essay aims to provide an insight into the relevance of the analysis of the social vulnerability and urban violence at a municipal scale. This analysis, which is based on the study of Praia city, the capital of Cape Verde, is a key necessity when it comes to supporting the choice of models, instruments and HIS public policies regarding the regeneration of the foundations of informal genesis in the area of prevention and risk reduction or mitigation.

Key words: right to the city, right to housing, social vulnerability, social interest housing, Praia

I. Notas prévias

De acordo com o *Revision of World Urbanization Prospects* (ONU, 2007), estimava-se que metade da população mundial viveria em zonas urbanas até ao final de 2008, bem como que a população urbana deveria duplicar de 2007 até 2050, passando de 3,1 mil milhões para 6,4 mil milhões. Segundo o Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, existe cerca de um bilhão de pessoas no mundo inteiro a viver em habitações inadequadas, milhões de pessoas em todo o mundo vivem em risco de vida ou saúde, em favelas superlotadas e assentamentos informais, ou em outras condições indignas. Por ano, milhões de pessoas são desalojadas à força, ou permanecem sob ameaça de despejo das suas casas. (OHCHR, 2009)

Governar democraticamente as cidades, de modo a que a gestão e as políticas públicas resultem no respeito pelos direitos humanos, na eliminação das desigualdades sociais e das práticas de discriminação e segregação social, oferecendo uma vida condigna, é um dos maiores desafios do séc. XXI. Compreendendo o Direito à Cidade e Direito à Habitação, é importante entender a relevância da análise da vulnerabilidade social e da violência urbana à escala municipal, como uma necessidade instrumental para fundamentar opções de modelos, instrumentos e políticas públicas de habitação de interesse social, em contexto de regeneração dos assentamentos de génese informal, no âmbito da prevenção, redução ou mitigação do risco.

2. Vulnerabilidade social e violência urbana: cidade da Praia - Cabo Verde

Após a Independência, a cidade da Praia atraiu grande parte da população

do país. O crescimento demográfico, acentuado pelo êxodo rural, migrações de outras ilhas e, recentemente, pela imigração proveniente da África Ocidental, deu origem a um crescimento urbano caótico, enorme deficiência no planeamento e na gestão racional do solo, favorecendo o crescimento de construções clandestinas, num ambiente de grande défice de habitação, (sobretudo, para as camadas mais pobres e de baixo rendimento) e forte pressão sobre as infra-estruturas básicas de água, energia e saneamento. Como resultado desse processo, de acordo com os últimos dados estatísticos (Censo 2010), cerca de 96,6% da população do concelho da Praia (127.832 habitantes) é urbana.

Por conseguinte, as áreas ocupadas ilegalmente são expressões diretas da ausência de políticas urbanas, onde se incluem as de habitação de interesse social, que impedissem a formação de áreas urbanas irregulares e ilegais. Os assentamentos informais constituem um fenómeno urbanístico com uma grande expressão em Cabo Verde, nomeadamente na capital, onde atinge proporções significativas, pois cerca de 57% da área da cidade é ocupada por construções clandestinas, de acordo com o Relatório de Caracterização e Diagnóstico do anteprojeto do Plano Director Municipal da Praia. (CMP, 2014) O Direito à Habitação condigna, reconhecido como um direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), aparece consagrado na Constituição da República de Cabo Verde, no seu Artigo 71º, estabelecendo que para garantir o direito à habitação, incumbe aos poderes públicos promover a criação de condições económicas, jurídicas institucionais e infraestruturais adequadas, inseridas no quadro de uma

política de ordenamento do território e do urbanismo, assim como fomentar e incentivar a iniciativa privada na produção de habitação e garantir a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico.

As políticas habitacionais realmente preocupadas em solucionar o alarmante problema são recentes, sendo as propostas já implementadas, ainda insuficientes e ineficazes devido a diversos fatores políticos, sociais, económicos e culturais. Podemos falar da vulnerabilidade social das populações e violência urbana associada à ausência de políticas públicas que deem corpo ao Direito à Cidade e Direito à Habitação. De acordo com os dados do estudo, financiado pela ONU, na cidade da Praia, a distribuição dos equipamentos colectivos de segurança de ordem pública está circunscrita a cinco

bairros para cobrir mais de trinta bairros, alguns dos quais apresentam grande insegurança. (MAHOT, 2011)

Na cidade da Praia, o rácio médio é 1 policial para cada 403 habitantes quando a recomendação das Nações Unidas é de 1 para cada 250 habitantes. Esta realidade acrescida de um desenho urbano irregular de ruas (quando existentes) e um excessivo número de becos (passagens pedonais estreitas), e de estreitas e densas habitações, facilita a desordem pública e a violência. (MAHOT, 2011)

A insegurança pública e violência urbana são, assim, facilitadas pela estrutura física dos bairros, a precariedade em termos de iluminação pública aliada a existência de bloqueios que resultam da ocupação desordenada do espaço urbano, que dificulta, por seu lado, uma intervenção rápida das instituições de segurança.

Quadro I. Estatísticas Criminais, segundo o tipo e o bairro, 2008

ANO 2008	CIDADE DA PRAIA																			
	TOTAL	PLATEAU	BAIRROS																	
			PAIOL / CASTELÃO	ACHADA GRANDE	ACHADINHA	EUGÉNIO LIMA	VILA NOVA	SAFENDE	FAZENDA	CALABACEIRA	PONTA D'ÁGUA	SÃO FILIPE	LÉM CACHORRO	PENSAMENTO	ASA KELEM	ASA MEIO	TERA BRANCA	PALMAREJO	TIRA CHAPÉU	VÁRZEA
Homicídio	16		1	2	3			1	1			3	1			1		3		
Crimes Sexuais	20		2	4			1		2	3	1				2	1	4			
Maus-tratos a mulher	127		10	7	6	5	7	10	3	8	10	4	4	7	6	3	5	10	14	8
Agressão física	1236	34	59	88	87	69	51	37	51	61	99	41	20	63	137	56	46	72	62	67
Posse ilegal de arma de fogo	52	1	1	3	2	1	1	4			3			2	8	3	7	5	5	6
Tráfico de droga	7		1		2	1														3
TOTAL	1458	35	110	98	101	77	63	51	55	70	115	48	24	76	152	62	60	89	85	87
Furto	1885	55	83	124	230	145	77	55	98	57	89	49	45	76	196	59	72	179	115	81
Roubo	1274	46	81	49	212	60	31	32	136	38	40	16	20	24	136	49	61	103	87	53
Uso de veículo	460	31	14	17	41	11	13	4	65	4	18	15	8	7	47	29	37	70	13	16
TOTAL	3619	132	178	190	483	216	121	91	299	99	147	80	73	107	379	137	170	352	215	150
TOTAL GERAL	5077	167	288	280	584	293	184	142	354	169	262	128	97	183	531	199	230	441	300	237

Fonte: MAHOT, 2011

Quadro 2. Estatísticas Criminais, segundo o tipo, 2009

ANO 2009	CIDADE DA PRAIA																				
	TOTAL	PLATEAU	BAIRROS																		
			PAIOL / CASTELÃO	ACHADA GRANDE	ACHADINHA	EUGÉNIO LIMA	VILA NOVA	SAFENDE	FAZENDA	CALABACEIRA	PONTA D'ÁGUA	SÃO FILIPE	LÉMI CACHORRO	PENSAMENTO	ASA KELEM	ASA MEIO	TERA BRANCA	PALMAREJO	TIRA CHAPÉU	VÁRZEA	
Homicídio	17		1		4	1	1	1				2	1		2	1			3		
Crimes Sexuais	18					2	3				3		1	1	2	1			2	2	2
Maus-tratos a mulher	174		14	9	4	15	2	5			8	12	12	2	10	22	3	11	19	13	13
Agressão física	1351	31	116	69	89	66	49	70	41	62	88	44	33	66	172	33	39	101	117	65	
Posse ilegal de arma de fogo	14	2	1		1	3		2			1		1		1					1	1
Tráfico de droga	3					2			1												
TOTAL	1577	33	132	78	98	89	55	78	42	72	103	58	37	80	197	36	50	122	136	81	
Furto	2070	44	118	129	179	173	84	97	95	68	111	45	55	60	245	33	58	196	161	119	
Roubo	1313	64	61	54	120	57	45	39	127	32	38	21	21	29	169	55	61	152	94	73	
Uso de veículo	571	48	19	22	33	26	18	11	70	12	21	20	9	12	67	18	41	88	19	17	
TOTAL	3954	156	198	205	332	256	148	147	292	112	170	86	85	101	481	106	160	436	274	209	
TOTAL GERAL	5531	189	330	283	430	345	203	225	334	184	273	144	122	181	678	142	210	558	410	290	

Fonte: MAHOT, 2011

Os dados criminais do estudo indicam que os Bairros com maior violência na Cidade da Praia são de Achadinha, ASA Kélem, Palmarejo, Tira Chapéu, Fazenda, Paiol/Castelão, Eugénio Lima, Várzea, todos com registos de mais ou menos um crime grave por dia.

Na cidade da Praia, os bairros onde residem as populações mais pobres “são os menos ou mais deficientemente infraestruturados, com menos equipamentos económicos, culturais e de recreação, onde o desemprego é maior, os rendimentos são mais baixos e também os problemas sociais tendem a ser mais importantes”. (MAHOT, 2011:40).

Na linha do pensamento de Pedrazzini, parece-nos assim, que quem mais sofre com a violência na

cidade da Praia “são os moradores de bairros mais pobres considerados como produtores da violência humana, segundo a crença de que a miséria torna o homem violento são, em realidade, suas maiores vítimas”. (Pedrazzini, 2006:19)

Segundo os dados estatísticos do Censo 2000, cerca de 67,7% dos agregados familiares habitavam em casa individual, 22% em parte de uma casa, e 9% em apartamentos. Apenas 0,4% dos agregados familiares habitavam em barracas, e 0,8% em vivendas. Considerando que as barracas e parte de casa não são consideradas habitações apropriadas visto que não dispõem das condições necessárias de uma habitação condigna, estes dados estatísticos (Censo 2000) denotavam uma precaridade em termos habitacionais que afecta 22,4% dos agregados familiares.

Esquema I. Tipo de alojamento e nível de conforto na Cidade da Praia

32.967 ALOJAMENTOS	NÍVEL DE CONFORTO
51% - APARTAMENTOS	8,5% - MUITO BAIXO
48,3% - MORADIAS	32,5% - BAIXO
0,6% - BARRACAS	34% - MÉDIO
	16,6% - ALTO
	7,9% - MUITO ALTO

Fonte: INE, Censo 2010

Os dados estatísticos mais recentes (Censo 2010) apontam para a existência de 32.967 alojamentos na cidade da Praia, dos quais 41% apresentam níveis de conforto baixo e muito baixo.

Segundo Furtado (2008), na distribuição espacial das populações da cidade da Praia, os migrantes do interior e os imigrantes da costa africana, constituem a maioria da população dos bairros periféricos, de origem informal. Na sua maioria, as condições de habitabilidade dos espaços que habitam são precárias: o número de divisões é insuficiente; as condições higiénicas muito débeis; e o acesso à água domiciliária e à rede pública de esgoto muito raro. Por conseguinte, entende-se que a melhoria do modo como os espaços são geridos, produzidos e apropriados pode consistir num importante instrumento de mitigação da vulnerabilidade social e da violência urbana.

Parece que o incremento da implementação do Direito à Cidade e Direito à Habitação adequada em Cabo Verde passará pela atualização dos dados referentes à avaliação da vulnerabilidade social e pobreza urbana, mas também por avaliar as

políticas de Habitação de Interesse Social e sua articulação com as políticas urbanas em processos de regeneração urbana, e seu enquadramento internacional, e avaliar a função da habitação e estratégias habitacionais na requalificação e estruturação do território, bem como nos planos territoriais e instrumentos de mitigação de riscos.

3. O direito à cidade e à habitação adequada

Como demonstram as estatísticas internacionais, o crescimento populacional, a migração para as áreas urbanas, a ausência de posse de terra e os recursos financeiros insuficientes resultam no aumento dos sem-abrigo e de habitações inadequadas. Reconhecidos internacionalmente, o Direito à Cidade, o Direito à Habitação adequada e demais direitos humanos, os Estados têm o dever de criar leis e promover políticas públicas na área habitacional de forma a incrementar o acesso à habitação, sobretudo para as camadas mais desfavorecidas da população. A realização destes direitos tem o contributo de outros atores, como sejam a sociedade civil, agências multilaterais, instituições financeiras, construtoras, etc.

O Direito à Cidade concebido como o direito à cidadania em 1992 e consagrado na Carta Mundial do Direito à Cidade, de 2001, como “um direito colectivo de todas as pessoas que moram na cidade, ao seu usufruto equitativo dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social”, constitui uma resposta às desigualdades sociais criadas em contexto urbano, que se manifestam nas dualidades: cidade dos ricos/

cidade dos pobres; cidade legal/cidade ilegal; exclusão social de uma cidade determinada pela lógica da segregação espacial; mercantilização do solo urbano e valorização imobiliária; apropriação privada dos investimentos públicos em habitação, transportes públicos, equipamentos urbanos e na generalidade dos serviços públicos.

Para proteger e fazer cumprir adequadamente o Direito à Cidade, são necessárias a inclusão jurídica de princípios, regras e instrumentos destinados ao reconhecimento e à institucionalização de direitos para as pessoas que moram nas cidades, assim como atribuir competências ao Poder Público – particularmente ao municipal – para aplicar instrumentos que consigam cumprir com a função social da propriedade urbana, assim como a promoção de políticas públicas destinadas a tornar efectivo esse direito e os direitos com ele associados e interrelacionados.

Parece claro que o Direito à Cidade deve ser incorporado nas diferentes atividades que o governo desenvolve, bem como nas políticas públicas. Desta forma, para que o Direito à Cidade se concretize, deve-se trabalhar em vários aspectos: (1) normas jurídicas; (2) organismos de governo; a designação de instituições e entidades de governo, responsáveis pelo desenvolvimento das actividades e pelo cumprimento dos direitos humanos; (3) orçamentos públicos.

As políticas públicas têm grande impacto na vida dos habitantes das cidades, cada vez mais precárias, segregadoras e ausentes de condições dignas de vida para as maiorias pobres. Por conseguinte, um aspeto muito importante será sempre o

investimento na consciencialização, no saber de persuadir e convencer, tanto os cidadãos quanto os governos a respeito da importância de incorporar e garantir o Direito à Cidade, dentro das políticas públicas aplicadas.

O contexto social, cultural e político local deve ser tido em consideração na procura dos mecanismos apropriados que levem a alcançar os objetivos da Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Destes mecanismos de alcance, fará parte a inclusão de instrumentos específicos dentro das políticas públicas aplicadas pelos governos.

Os governos centrais e locais devem assumir como compromissos elaborar e promover marcos institucionais que consagrem o Direito à Cidade e construir plataformas associativas, com ampla participação da sociedade civil, para promover a sustentabilidade do desenvolvimento nas cidades. Aos organismos internacionais caberá empreender todos os esforços para sensibilizar, estimular e apoiar os governos para assumirem os compromissos da Carta Mundial do Direito à Cidade e monitorizar e promover a aplicação dos pactos de direitos humanos e outros instrumentos internacionais que contribuam para a realização do Direito à Cidade.

É expectável que o Direito à Cidade conduza as políticas urbanas no sentido da construção de uma cidade inclusiva, compartilhada, digna, equitativa, justa, pacífica, solidária e cidadã. Os instrumentos necessários para a realização do Direito à Cidade podem dividir-se em categorias de: participação, planeamento, tributários, compulsórios ou de intervenção, provisão de solo e

reconhecimento da habitação social. Como alguns destes instrumentos capazes de contribuir para o garante do Direito à Cidade, podemos apontar os planos municipais – Planos Diretores, Planos de Urbanização e Planos de Detalhe – e os demais instrumentos do ordenamento territorial. Este processo de planeamento/projeção da cidade deve ser participativo, de modo que fique garantida a inclusão das necessidades das populações mais desfavorecidas, nas projeções de uso do solo, tanto na cidade real já existente, quanto na cidade a ser planeada.

A regularização como processo a implementar nas áreas da cidade que surgiram e cresceram informalmente e fora dos processos legais de planeamento, é outro dos instrumentos a ser considerado. Este processo compreende dois componentes: 1) legalização de títulos de propriedade a favor dos ocupantes para garantir a segurança jurídica da posse; 2) reconhecimento urbanístico das construções existentes assim como a sua incorporação dentro dos planos oficiais.

Outra das prioridades da intervenção pública compreende os processos de regeneração urbana, com vista à melhoria do tecido urbano, provisionando a abertura de vias, redes de serviços públicos, etc.

As estatísticas provam a dificuldade que os governos têm em garantir aos seus cidadãos o acesso à habitação, sendo frequente ouvi-los alegarem falta de capacidade e recursos para implementar programas e empreender as reformas necessárias à criação das condições para o alargamento do acesso à habitação. Mas mais ainda que o Direito à Cidade, o Direito à Habitação

adequada levanta questões complexas sobre até onde deve ir esta obrigação governamental no cumprimento deste direito humano básico dos cidadãos. Ainda que a habitação seja considerada uma necessidade humana básica não é impositivo que os governos devam proporcionar a todo o seu cidadão terra, quatro paredes e um teto. Parece que interessa antes pensar no que os governos, não se demitindo da sua quota de responsabilidade, devem fazer para apoiar os cidadãos a exercerem os seus direitos e obterem uma habitação.

O Direito à Habitação constitui um direito que assiste todas as pessoas a adquirir e sustentar uma casa numa comunidade segura onde possam viver condignamente e em segurança, independentemente do género ou idade, de raça, de cor, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de condição económica, etc. Embora o modo de atuação de qualquer governo seja intrínseco aos inúmeros fatores económicos, culturais e sociais do seu país, entende-se que o incremento do acesso à educação ou ao mercado de trabalho podem ser considerados como estratégia e medidas complementares a serem tomadas pelos Estados para assegurar o direito à habitação visto que a realização desses direitos, por norma, proporcionam meios conducentes a um mais fácil acesso à habitação.

Difícilmente os Estados se podem demitir da necessidade de providenciar habitação social, pois, não obstante o sucesso das medidas complementares, existirão sempre cidadãos cuja incapacitação os limita e impossibilita de reunirem condições para acederem à habitação. Nestas situações, os governos são obrigados a facilitar

o acesso à habitação, por meio da construção de unidades. Não obstante as políticas e planos de Habitação existentes, e subsequentes programas, os Estados podem considerar como instrumentos capazes de contribuir para o garante do Direito à Habitação adequada, a criação de zonas especiais de interesse social e zonas culturais, bem como a concessão de uso especial para habitação social.

Uma intervenção habitacional corresponde sempre a uma intervenção urbanística, em que se associa a resolução do problema habitacional à melhoria dos contextos urbanos e paisagísticos pré-existentes. O desenho urbano dos conjuntos habitacionais assume, assim, um papel relevante, como meio para a mitigação de riscos, integração e coesão territorial e social, e infraestruturação.

Num cenário marcado pela instabilidade económica e pela insuficiência/ineficácia das políticas públicas na resolução do problema habitacional, urge repensar a política de habitação de interesse social e

modelos de intervenção, criando estratégias e instrumentos de mitigação dos riscos.

No contexto presente, o conceito de processo evolutivo aplicado à habitação e urbanização, reconhecido na conferência da ONU “Habitat II” (Istambul, 1996), onde se abordou o tema do direito progressivo à habitação adequada para todos e ao desenvolvimento sustentado e eficiente na reabilitação de áreas degeneradas, parece ser um conceito possível de implementar em prol do acesso à habitação e do planeamento urbano mais democráticos, coesos, integrados e sustentáveis.

Independentemente das circunstâncias, os governos devem funcionar como sistemas justos e estáveis através dos quais os seus cidadãos podem alcançar a satisfação dos seus direitos. E não podem omitir a obrigação de proporcionar os meios para a realização do direito a um nível de vida condigno, ao qual os seus cidadãos podem aceder livremente.

Bibliografia

Cabo Verde. Constituição da República (1995). Praia, Assembleia Nacional. [<http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=6160>], Consultado em 09/09/2013.

CMP (2014), Anteprojecto do Plano Director Municipal da Praia, 3ª versão, Praia.

Carta Mundial Pelo Direito à Cidade. In V Fórum Social Mundial, 2005, Porto Alegre. [<http://www.unhabitat.org/>], Consultado em 10/09/2013.

Chueca, Eva Garcia (2009), Os governos locais e o direito à cidade – experiências, debates e novos desafios. In Boletim Direito à Moradia e à Cidade na América Latina. Ano 2, n° 6, Maio de 2009, pp. 9-10.

Furtado Cláudio, et al. (2008), Dimensões da Pobreza e da Vulnerabilidade em Cabo Verde: Uma Abordagem Sistémica e Interdisciplinar. Praia: CORDESIA, Série de Monografias.

INE, Censos 2010, Cabo Verde.

MAHOT (2011), Estudo sobre a relação da organização do Espaço Urbano e a Violência Urbana em Cabo Verde. Praia: UN-HABITAT.

OHCHR; UN-Habitat. The right to adequate housing. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; New York: UN-Habitat, 2009. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf]. Consultado em: 20/04/ 2014.

ONU (2007), Revision of World Urbanization Prospects. [<http://www.unric.org/pt/actualidade/15573>], Consultado em 20/10/2014

Osório, Leticia Marques. Direito a Cidade como Direito Humano Coletivo. In ALFONSIN, Betânia; Fernandes, Edésio. (coord). Direito urbanístico – estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp.193-214.

Pedrazzini, Yves (2006), A violência das cidades. Petrópolis: Editora Vozes.

Saule Júnior, Nelson. Instrumentos de Monitoramento do direito humano à moradia adequada. In ALFONSIN, Betânia. Fernandes, Edésio. (coord). Direito urbanístico – estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey: 2006, p. 215

UN-HABITAT. O estado das cidades no mundo 2006/2007. [<http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2101>], Consultado em 20/04/2014.