

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: inserção urbana e avaliação pós-ocupação – programa de HIS - Cabo Verde

ANA MAFALDA RODRIGUES¹

RESUMO:

Partindo da compreensão do conceito de habitação adequada, este ensaio aborda a relevância da identificação de indicadores para uma avaliação pós-ocupação (APO) das unidades habitacionais e inserção urbana dos empreendimentos como uma necessidade instrumental para fundamentar alterações ou opções de modelos, instrumentos e políticas de HIS, em contexto de regeneração dos assentamentos de génese informal, no âmbito da prevenção, redução ou mitigação do risco de vulnerabilidade social.

Palavras-chave: Cabo Verde. Habitação de Interesse Social (HIS). Políticas Públicas. Indicadores de Avaliação.

ABSTRACT:

Starting from understanding the concept of adequate housing, this paper discusses the importance of identifying indicators for a post-occupancy evaluation (POE) of housing units and urban integration of projects as an instrumental need to support changes or options models, instruments and Social Housing policies in the context of regeneration of informal housing settlements, in preventing, reducing or mitigating the risk of social vulnerability.

Keywords: Cabo Verde. Social Housing. Public Policies. Evaluation Indicators.

ENQUADRAMENTO

O Direito à Cidade, concebido como o direito à cidadania em 1992, e consagrado na Carta Mundial do Direito à Cidade de 2001, constitui hoje um direito a defender cada vez mais importante diante da dificuldade que as cidades apresentam para oferecer uma vida digna e adequada a milhões de habitantes de áreas urbanas. É expectável que o cumprimento deste direito conduza as políticas urbanas no sentido da construção de uma cidade inclusiva, compartilhada, digna, equitativa, justa, pacífica, solidária e cidadã.

O Direito à Habitação defende o direito que todas as pessoas têm de viver num espaço condigno. O direito do ser humano a uma habitação condigna é, então, um direito que assiste todas as pessoas a adquirir e sustentar uma casa

1. Doutoranda em Território, Risco e Políticas Públicas, no Instituto de Investigação Interdisciplinar, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; amafaldacristo@ceu.uc.pt; amcristo@gmail.com

numa comunidade segura onde possam viver condignamente e em segurança. O Direito à Habitação é reconhecido como um direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948):

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (Artigo 25º, nº 1).

Esta Declaração Universal reivindica, ainda, a igualdade e dignidade fundamentais para todo o ser humano, no artigo 1º, e o princípio da não-discriminação, que sustenta a igualdade de direitos no que se refere à habitação de grupos tradicionalmente desfavorecidos, como as minorias raciais e as mulheres, no artigo 2º, que inserido no contexto do direito à habitação, estabelece que todo o indivíduo ou grupo social têm o mesmo direito à habitação, sem distinção de sexo, de idade, de raça, de cor, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de condição económica, etc.

A habitação constitui uma necessidade básica e fundamental do ser humano, devendo representar mais do que apenas as quatro paredes e um teto. A habitação deve constituir o espaço que preencha as necessidades físicas para a segurança e proteção face às condições climatéricas; as necessidades profundas psicológicas ao permitir um sentido de privacidade; e as necessidades sociais elementares como ponto de encontro onde as relações importantes se desenrolam e os laços se reforçam. Nalguns casos, a casa representa, ainda, o espaço de execução de atividades comerciais ou artesanais de base da economia familiar.

Numa perspetiva mais aprofundada e abrangente, em 1991, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CDESC) apresentou a Observação-Geral nº 4 clarificando que o conceito de “adequação” aplicado à habitação é determinado por fatores sociais, económicos, culturais, climáticos, ecológicos, entre outros, devendo as soluções habitacionais responder a aspetos como: *Segurança legal de ocupação; Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infra-estruturas; Acessibilidade económica. Habitabilidade; Facilidade de acesso; Localização; Respeito pelo meio cultural.*

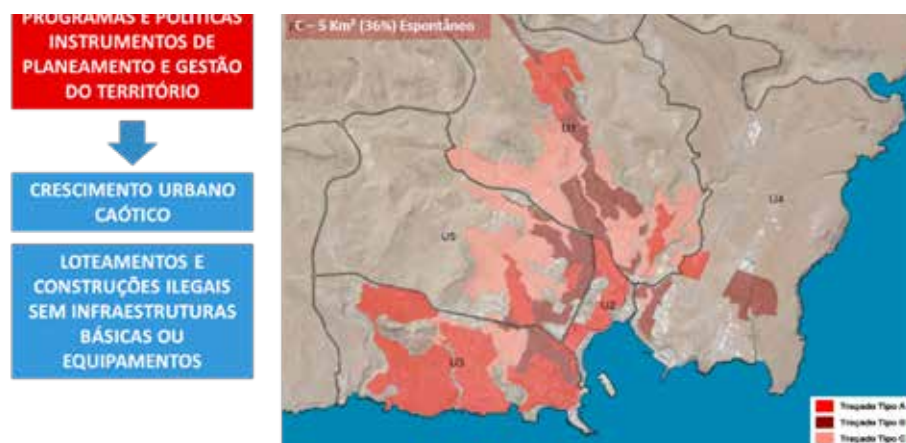
Na Constituição da República de Cabo Verde, o Direito à Habitação condigna aparece consagrado no seu Artigo 71º estabelecendo que:

Para garantir o direito à habitação, incumbe, designadamente, aos poderes públicos:

- Promover a criação de condições económicas, jurídicas institucionais e infra-estruturais adequadas, inseridas no quadro de uma política de ordenamento do território e do urbanismo;
- Fomentar e incentivar a iniciativa privada na produção de habitação e garantir a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico.

Partindo da compreensão do conceito de *habitação adequada*, o presente ensaio pretende reflectir sobre a relevância da identificação de indicadores para uma avaliação pós-ocupação (APO) das unidades habitacionais e inserção urbana dos empreendimentos como uma necessidade instrumental para fundamentar alterações ou opções de modelos, instrumentos e políticas de habitação de interesse social, em contexto de regeneração dos assentamentos de génese informal, no âmbito da prevenção, redução ou mitigação do risco de vulnerabilidade social.

Presentemente, os assentamentos de génese informal constituem um fenómeno urbanístico com uma grande expressão em Cabo Verde, nomeadamente na capital, onde cerca de 57% da área da cidade é ocupada por construções clandestinas. Os assentamentos de génese informal são expressões diretas da ausência de políticas urbanas, onde se incluem as de habitação de interesse social (HIS).



Esquema 1 - Crescimento urbano e caracterização do tecido urbano da cidade da Praia. Causas e consequências (Fonte: Câmara Municipal da Praia).

Sendo o problema habitacional a origem do problema urbano que caracteriza Cabo Verde, é importante centrar atenção nos dados do défice habitacional.

De acordo com os dados do Plano Estratégico Nacional de Habitação 2011-2021, à frente designado por PENH, o contexto atual é marcado por um défice habitacional grande, tanto quantitativo, quanto qualitativo. Grande parte dos municípios de Cabo Verde, principalmente os mais populosos (Praia, São Vicente e Sal), apresenta um elevado défice habitacional. De um total de 114.297 habitações registadas em 2010, das quais 56% estão localizadas nas áreas urbanas, 8.091 são habitações que precisam de ser construídas, das quais 7.212 são em área urbana. As habitações precárias construídas em locais sem infra-estruturas, sem acesso aos serviços básicos, sem regularização fundiária, localizadas em bairros de génese informal, em áreas de encostas sujeitas a riscos e perigos, denotam a precariedade da ocupação sócio-espacial cabo-verdiana e a necessidade premente da regeneração das cidades num novo modelo que restitua a cidadania à população. Neste estudo, foi estimado o défice quantitativo absoluto de 29.757 habitações, medido através dos três indicadores de medida: domicílios improvisados, coabitações das famílias e aluguer precário.

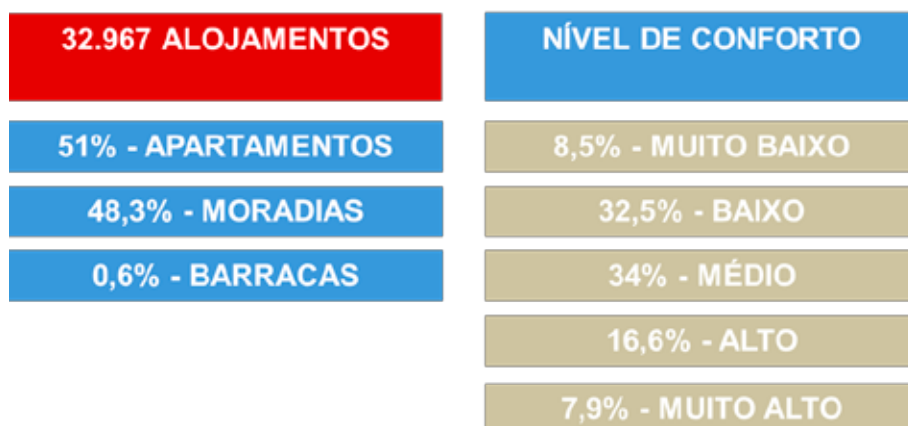
Os dados estatísticos de 2010 contabilizam 32.967 alojamentos no concelho da Praia, sendo 48,3% moradias independentes, 51% apartamentos e 0,6% barracas (de lata, bidão e/ou madeira). No que concerne à existência de infra-estruturas, apenas 35,7% dos alojamentos estão ligados à rede de esgoto ou têm fossa céptica, 91,6% estão ligados à rede elétrica, 45,3% têm água canalizada da rede pública própria; 45,5% dos alojamentos têm sanita completa, e 46,5% têm banheiro.

Os mesmos dados censitários estimam que 41% dos alojamentos da Praia apresentam níveis de conforto baixo e muito baixo.

DÉFICE QUALITATIVO - N.º FAMÍLIAS QUE HABITAM CASAS SEM CONDIÇÕES NO MUNICÍPIO DA PRAIA

MEIO DE RESIDENCIA	Sem Infra-estruturas			Com necessidade de reabilitação ou ampliação					
	Sem W.C	Sem Cozinha	Sem Esgotos	Com Telhado de palha	Sem Pavimento	Sem Revestimento Exterior	Com Telhado	Com tecto em laje de betão	Com cobertura precária
Urbano	9.094	7838	23.556	10	460	6.324	2.852	25.792	396
Rural	503	213	678	2	10	217	64	590	14
Total	9.597	8.051	50.642	12	470	6.541	2.916	26.382	410
Total Nacional	40.762	26418	89.462	961	1.916	27.290	16.465	85.970	1356

Quadro 1 - Défice Qualitativo das habitações: N.º de famílias que habitam casas sem condições no Município (Fonte: INE – Censo 2010).



Esquema 2 - Tipo e nível de conforto das habitações no Município da Praia (Fonte: INE – Censo 2010).

O Governo desempenha um papel primordial como responsável pela construção da visão e das orientações estratégicas para as políticas no setor da habitação. Sendo que a promoção da habitação de interesse social constitui um dos pilares da política do Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território (MAHOT).

O conceito de Habitação de Interesse Social (HIS) subentende uma série de soluções de habitação cujo público-alvo é uma população de baixo rendimento. A este conceito foram associados os conceitos de:

- *Habitação de Baixo Custo* (low-cost housing ou HBC) *que designa uma habitação barata, construída a custos controlados e destinada a uma população de rendimento médio com algum poder de solvência;*
- *Habitação Social para População de Baixa Renda* (housing for low-income people) *que designa uma habitação barata, normalmente subsidiada ou custeada pelo Estado ou por outro organismo da sociedade civil e que tem como público-alvo a população mais desfavorecida, sem poder de solvência.*

O Plano Estratégico Nacional de Habitação (PENH) definiu três linhas programáticas (*Linha programática de produção e aquisição de unidades habitacionais; Linha programática de qualificação de assentamentos e habitações precárias e a Linha Programática de desenvolvimento institucional e territorial*) que se dividem em programas e modalidades específicas, com objectivos específicos que norteiam a utilização de fontes de recursos destinados à promoção, adequação e aquisição habitacional por parte de beneficiários com distintas capacidades financeiras.

A *Linha programática de produção e aquisição de unidades habitacionais* integra cinco programas distintos que contemplam a produção de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais, a produção de lotes urbanizados, bem como a auto-produção assistida da casa própria e a assistência técnica gratuita à habitação social.

O programa de HIS, “Casa para Todos”, constitui um conjunto integrado de medidas de política, programas e ações que institui uma dinâmica contínua e sustentada de produção de habitação orientada para o combate ao défice habitacional nacional, contribuindo para a concretização progressiva do direito constitucional a habitação condigna, a requalificação dos espaços urbanos e a valorização dos recursos fundiários.

Quando da sua criação, e considerando o défice quantitativo de 40.776 habitações e o défice qualitativo de 66.013 habitações, o programa de HIS “Casa para Todos” perspectivava para 2008 – 2013 reduzir o défice habitacional em:

- Quantitativo – 20%, com a construção de 8.000 habitações;
- Qualitativo – 24%, com a reabilitação de 16.000 habitações.

LINHA PROGRAMÁTICA DE PRODUÇÃO E AQUISIÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS				
PROGRAMA	FINALIDADE	AGENTES PARTICIPANTES	AGENTES EXECUTORES	AGENTES FINAN.
HABITAR CV	Programa de Produção de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas	MAHOT Ministério das Finanças; Ministério das Infra-estruturas e Transportes; Ministério do Trabalho e Solidariedade Social; Comissão de Coordenação e Credenciação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – CCC-SNHIS; Municípios; Agentes Promotores; Agentes Financeiros	Construtoras privadas (na primeira etapa, de capital português e cabo-verdiano).	Novo Banco; Outros bancos privados
PROHABITAR	Programa de Produção de Unidades Habitacionais em Áreas Rurais	MAHOT, Ministério das Finanças, Ministério das Infra-Estruturas e Transportes, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Comissão de Coordenação e Credenciação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a Fundação Cabo-verdiana de Solidariedade, o PNLP e as CRP, o MADRRM, o MTIE/DGT, DGE, ONG (que actuam no meio rural), Municípios, Agentes Promotores, Agentes Financeiros.	Construtoras privadas (na primeira etapa, de capital português e cabo-verdiano).	Novo Banco e bancos privados.
PROLOTE	Programa de Produção de lotes urbanizados	MAHOT, Ministério das Finanças, Ministério das Infra-estruturas e Transportes, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Comissão de Coordenação e Credenciação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Municípios, Agentes Promotores, Agentes Financeiros, organismos internacionais.	Municípios, empresas privadas	A definir
PROCASA	Programa de autoprodução assistida da casa própria	MAHOT, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Ministério das Finanças, Comissão de Coordenação e Credenciação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Municípios, Ordem dos Arquitectos, Engenheiros e outros segmentos profissionais.	Os próprios beneficiários, associações comunitárias de construção ou cooperativas habitacionais	Novo Banco, bancos privados, instituições de micro-crédito.
PROTÉCNICO	Programa de assistência técnica gratuita à Habitação Social	MAHOT, Municípios, Ordem dos Arquitectos, Ordem dos Engenheiros, Universidades e Cursos Técnicos.	Profissionais de nível médio e superior.	Orçamento do Estado, Orçamento dos municípios, organismos internacionais

Quadro 2 - Linha programática de produção e aquisição de unidades habitacionais (Fonte: PENH).

Interessa pois, avaliar a efetividade das ações desenvolvidas e o cumprimento das metas estabelecidas para a *Linha programática de produção e aquisição de unidades habitacionais* – que integram o Plano Nacional de Habitação; aferir se os programas dão resposta efetiva às carências de *Habitação de Baixo Custo* e de *Habitação Social para População de Baixa Renda*, e por fim, efetuar uma análise custo-benefício por forma a aferir a sustentabilidade financeira e social dos modelos de intervenção, instrumentos e política de habitação de interesse social adotados.

PROGRAMA	ETAPA	META FÍSICA	META FÍSICA TOTAL	CUSTO UNITÁRIO (euro)	CUSTO ETAPA 2011-15 (mil euros)	CUSTO ETAPA 2016-20 (mil euros)	CUSTO TOTAL DO PROGRAMA (mil euros)
Habitar CV	2011-15	9882	18500	24600	243097	212003	455100
	2016-20	8618					
Prohabitar	2011-15	556	926	23500	13057	8704	21761
	2016-20	370					
Prolote	2011-15	6237	10396	6000	37425	24950	62374
	2016-20	4158					
Procasa	2011-15	6237	10396	5500	34306	22871	57177
	2016-20	4158					
Reabilitar o Bairro	2011-15	39883	66472	6000	239299	159533	398832
	2016-20	26589					
Reabilitar a Habitação	2011-15	32697	54495	3500	114439	76293	190732
	2016-20	21798					
Protécnico	2011-15	12475	20791	500	6237	4158	10396
	2016-20	8317					
TOTAL PNH					687860	508512	1196372

Quadro 3 - Metas do PNH e recursos necessários para alcançá-las (Fonte: PENH).

1. AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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.

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

Como refere Tule, a possibilidade de prever os impactos da ação do Estado sobre a sociedade, mediante o estudo das Políticas Públicas, abre o caminho à criação de novos modelos que possam auxiliar tanto o Estado quanto a sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas. (Tule: s/data).

Por conseguinte, num cenário marcado pela instabilidade económica, e pela insuficiência/ineficácia das políticas públicas na resolução de um problema, que antes de mais é habitacional, é incontornável a necessidade de monitorizar, avaliar e repensar as políticas de habitação social e modelos de intervenção, fazendo os ajustamentos necessários para que a sua implementação seja efetiva, eficaz e eficiente na prevenção e mitigação dos riscos e vulnerabilidade social associada à habitação, na resposta à demanda da população e em prol do Direito à Cidade e do Direito à Habitação Adequada.

A avaliação de políticas públicas constitui a recolha, análise e interpretação de informações sobre a criação, implementação e impacto de ações governamentais que visem alterações nas condições de vida da população.

Numa análise retrospectiva das intervenções de habitação social e respetivas políticas, legislação e programas, será possível equacionar alterações a introduzir nas políticas de habitação social e soluções habitacionais alternativas que contribuam para: a mitigação de riscos, a adequação arquitectónica, urbanística e sociocultural, a coesão urbana e paisagística, e a melhor adequação à capacidade de esforço financeiro do Estado, dos promotores e utentes.

Para compreender como poderá instituir-se um novo modelo de habitação como política pública, em contexto de regeneração urbana de assentamentos de génese informal, a presente comunicação pretende contribuir com a identificação das análises necessárias a efetuar aos programas de HIS implementados em Cabo Verde, partindo do pressuposto de que, como refere Silva e Melo (2000), bem

como Ham e Hill (1993), a fase de implementação no processo de produção de políticas é de extrema relevância. Segundo os autores, a política, muitas vezes, continua a desenvolver-se mais propriamente na fase de implementação do que na fase de elaboração.

2. EFECTIVIDADE, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA: INDICADORES DE CONTEXTO E INDICADORES DE PROGRAMA

A criação de indicadores que permitam estabelecer um parâmetro de avaliação de políticas tem como objetivo construir um quadro o mais preciso possível da demanda de habitação, permitindo assim o estabelecimento de um padrão comparativo sobre a efetividade das ações desenvolvidas. Com base nesses indicadores, será possível avaliar a escala da ação empreendida e, eventualmente, os impactos objetivos dos programas habitacionais sobre as necessidades ainda existentes, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do ponto de vista qualitativo.

No sentido de tornar a avaliação a mais próxima da realidade, será importante seguir um padrão de procedimentos metodológicos recorrendo a instrumentos conceituais nos quais se incluem os conceitos de *efetividade*, *eficácia* e *eficiência*.

Considera-se a *efetividade* como a verificação da relação entre a implementação de um determinado programa e os seus impactos e/ou resultados. E procura demonstrar que os resultados encontrados estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política. Este conceito está fortemente associado a ideais de igualdade e justiça social, gerando, por isso, expectativa de que a implementação das políticas favoreça a melhoria das condições de vida pela redução dos índices de pobreza, desigualdade e exclusão social (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986 apud ARRETCHE, 2006. p. 31-32)

Por *eficácia* entende-se a avaliação da relação entre as realizações de um dado programa e resultados esperados com os realizados.

Sendo a *eficiência* entendida como o rácio entre realizações, resultados e impactos e os recursos (especialmente financeiros) necessários para os alcançar. Integra a avaliação da relação custo-benefício, sendo a mais necessária em virtude da escassez de recursos públicos e a dimensão dos universos populacionais a serem cobertos. (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986 apud ARRETCHE, 2006. p. 31-32)

Com base nestes conceitos, deverá ser criada uma bateria de *Indicadores de Contexto e Indicadores de Programa* a serem utilizados na monitorização e avaliação do programa de habitação social “Casa para Todos”, no intuito de verificar se a conceção do programa está sendo seguida, bem como se a resposta às diretrizes e a população-alvo estão a ser alcançadas.

Nesta pesquisa será fundamental apontar os *Indicadores de Contexto*, isto é, de quantificação da realidade socioeconómica e ambiental que caracterizam a situação, e fornecem base para as análises socioeconómicas e estratégicas (por ex. as análises SWOT) subjacentes à estratégia do programa e que ajudam a monitorizar e avaliar os impactos socioeconómicos do programa.

A vulnerabilidade social consiste num indicador fundamental para a governação do risco, envolvendo os processos e impactos decorrentes de eventos de origem natural, tecnológica ou ambiental. A relevância da análise da vulnerabilidade social decorre da necessidade instrumental de fundamentar opções no âmbito da prevenção, redução ou mitigação do risco, na formulação de políticas públicas que dêem suporte à resiliência individual e das comunidades, e corpo ao direito à cidade e à habitação condigna. Por conseguinte, há que considerar esta análise para a aferição da eficácia e eficiência do Programa de Habitação Social.

Por se tratar de uma política de habitação que visa assegurar o acesso à habitação para as pessoas de baixo rendimento, é importante verificar se tais estratos sociais estão de facto a ser atingidos e, principalmente, se o acesso está vinculado à habitação adequada, infra-estrutura básica e mobilidade urbana, sem criar os empreendimentos nas periferias, fomentando, assim, o aparecimento de guetos e a inerente exclusão social e urbana.

A resolução do problema da habitação passa por uma política de habitação que promova a construção do *habitat*, a criação de vizinhança, da comunidade e facilite o desenvolvimento de relações sociais.

Tendo em vista a complexidade e as diversas variáveis consideradas na avaliação de habitação social, bem como o entendimento da necessidade de desenvolvimento ou de aperfeiçoamento de métodos e técnicas específicas para os diversos problemas da conceção e construção de habitação de interesse social, a “Avaliação Pós-Ocupação” (APO) integra técnicas e métodos de: avaliação dos aspetos funcionais e das áreas livres; avaliação dos aspetos construtivos; avaliação do conforto ambiental; avaliação económica; e avaliação de equipamento comunitário (escola).

Desta forma, a APO e inserção urbana de empreendimentos de habitação social deverá consistir na avaliação da qualidade das características físicas, funcionais e ambientais dos empreendimentos, numa sequência de níveis físicos: envolvente alargada, envolvente próxima, edifícios e habitações, bem como na avaliação da satisfação dos residentes, associada às características de uso e apropriação dos espaços interiores e exteriores e aos fenómenos de mobilidade social e residencial. A APO, assim, se constitui no canal através do qual os técnicos tomam conhecimento daquilo que realmente ocorre nos empreendimentos, uma vez executados e ocupados.

Os indicadores são aplicados em momentos diferenciados, preferencialmente antes, durante e depois da intervenção, para que possa ser possível identificar obstáculos, defeitos e melhorias ainda durante a execução das acções que redundarão na implantação do programa na sua totalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores a aplicar na avaliação não devem restringir-se à questão específica da construção da habitação, mas dizer respeito a um processo no qual o projeto constitui o instrumento veículo da inclusão social e da participação do cidadão como forma de desenvolver a sua consciência de co-participante no processo de ordenamento do território.

Desta forma, a participação da população na discussão do projeto, da localização dos equipamentos comunitários, pontos de recolha de lixo, etc., deve constituir outro ponto a avaliar. É importante que o governo garanta que as suas ações são participadas e fiscalizadas por parte dos cidadãos, pois a economia melhora proporcionalmente à melhoria da qualidade da democracia. Para tal, contribui o desenvolvimento de um trabalho social que envolva ações para a educação higieno-sanitária e ambiental, criação de emprego e rendimento e organização comunitária. Este trabalho social constitui uma forma de otimizar os recursos do programa, uma vez que poderá dar orientações no que respeita à organização das edificações das unidades através da autoconstrução ou mutirão, se for o caso.

Na estruturação dos programas de habitação social, um elemento a ser considerado é a procura de parcerias do poder público e o setor privado, associações e outras organizações, numa procura de redução de custos. O fomento à economia do município privilegiando as micro e pequenas empresas locais, é outro aspeto a considerar.

Deveria ser equacionada como alternativa a utilização de mão-de-obra dos próprios habitantes (mutirão/auto-construção) no programa. Esta seria uma forma de reduzir os custos da construção, gerar rendimento mediante a capacitação profissional. Esta modalidade deverá ser regulada por manuais de boas práticas e regulamentos, instruída, organizada e acompanhada por profissionais qualificados, eventualmente, técnicos municipais.

A descentralização da responsabilidade de construção de habitação social, para os municípios, pode ser considerada uma possível estratégia para o combate ao défice habitacional. A elaboração de um plano municipal de habitação, a criação de zonas de interesse social e a constituição de um fundo municipal de habitação, no qual se possa elaborar critérios para a seleção de famílias, critérios de cobrança, entre outros, parece ser um caminho.

No que respeita a novos modelos de habitação social a implementar, será interessante perceber o quão versátil e adequado se pode tornar o conceito de habitação evolutiva e adaptável e de “Sites and Services” no incremento da coesão, integração, inclusão e inserção social e territorial. Apresentam-se como modelos financeiramente mais sustentáveis que vêm sendo experimentados desde os anos 60, nomeadamente, nos países do continente africano e da América Latina.

Habitação evolutiva, entendida como a habitação de dimensão mínima cujas modificações se adequam às condições financeiras e necessidades dos ocupantes; Habitação adaptável, como a habitação cuja configuração se adequa ao *modus vivendi* e às condições financeiras e necessidades dos ocupantes, permitindo igualmente a adaptação do espaço a outras funções.

O modelo “Sites and Services” constitui um modelo de provimento de lotes com infra-estruturas básicas e sistemas de construção evolutiva, que o Banco Mundial vem financiando desde os anos 60, de cujas intervenções mais emblemáticas se destacam as experiências “Operação Sitio” (1965-70) no Chile, o “Proyecto Experimental de Vivienda – PREVI” (1967), na cidade de Lima, Perú, o Plano URBE-Bairro Dom Bosco em Buenos Aires, Argentina, e o caso de estudo de “esquemas *sites and services*” no Kenya.

A meta de um gestor público deve ser a de conseguir a melhor prestação possível do serviço público, seja ela feita diretamente pelo Estado ou por terceirização. Muito mais do que seguir ideologias, nas transformações do serviço público é cada vez mais importante que o Estado enfrente as profundas mudanças sociais, económicas e tecnológicas. Presentemente, a gestão por resultados constitui um dos principais desafios da administração pública. Ao contrário de um Estado que impõe ou que se submete, é importante um Estado contratual, baseado no diálogo, negociação, compromisso e concretização (TROSA, 2001).

As políticas habitacionais realmente preocupadas em solucionar o alarmante problema são recentes, remontando aos anos 80, sendo as propostas já implementadas, ainda insuficientes e ineficazes, devido a diversos fatores políticos, sociais, económicos e culturais. Apresentam-se, pois, alguns constrangimentos na implementação efetiva, eficaz e eficiente dos programas de habitação.

É de sublinhar a questão da sustentabilidade financeira da política habitacional voltada para as classes populares, já que esta requer fortes subsídios por parte do Estado. A esse respeito, é preciso considerar duas dimensões: (1) a capacidade

de endividamento das camadas populares é extremamente reduzida, em função do baixo rendimento e da precaridade dos empregos a que estão, por vezes, submetidos; (2) a complexidade que é a provisão do bem-público habitação, uma vez que os custos unitários são consideravelmente mais elevados que outros serviços públicos.

Para além dos fatores de ordem estritamente económica e financeira, há que referir um outro constrangimento que concerne à disponibilidade de espaço para construção. Nos centros urbanos, este fator condiciona notavelmente o acesso à habitação, estando na base da grande especulação imobiliária que se regista atualmente.

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. No entanto, dificilmente o Estado se pode 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 direcionadas para os grupos insolventes e incapacitados.

Neste caso específico, espera-se que a implantação e avaliação demonstrem que, apesar das dificuldades, é possível implementar ações integradas com a participação de várias instituições e da população local. Deve ser possível planear e executar políticas mediante uma gestão local participativa, com a produção de habitações adequadas de boa qualidade e a custos reduzidos.

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 se podem omitir da obrigação de proporcionar os meios para a realização do direito a um nível de vida condigno, ao qual os seus cidadãos podem aceder livremente. Urge, pois, monitorizar e avaliar as políticas, bem como efetuar uma análise custo-benefício, e fazer os ajustamentos necessários para que a sua implementação seja efetiva, eficaz e eficiente na mitigação da vulnerabilidade social associada à habitação, na resposta à demanda da população e em prol do Direito à Cidade e do Direito à Habitação Adequada.

REFERÊNCIAS

AAVV(2002). *Inserção urbana e avaliação pós-ocupação (APO) da habitação de interesse social*. Editado por Alex Kenya Abiko e Sheila Walbe Ornstein. São Paulo: FAUUSP (Coletânea HABITARE/FINEP).

ARRETCHE, M. (1996). “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”. *Revista brasileira de ciências sociais*, v.11, n.31, p. 44-46. São Paulo.

BETTENCOURT, P. (2009). “Reabilitação de áreas degradadas, programa de realojamento e inclusão social”. *Jornadas técnicas da 1.ª Feira Internacional da Construção e Habitação*. Praia: MAHOT.

CABO VERDE. Câmara Municipal da Praia.(2014). *Plano director municipal*, 3ª versão. Praia: Câmara Municipal da Praia.

FREY, K. (2000). “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. In *Planejamento e políticas públicas*, n. 21. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>

FURTADO Cláudio, et al.(2008), *Dimensões da pobreza e da vulnerabilidade em Cabo Verde: uma abordagem sistêmica e interdisciplinária*. Série de Monografias, CORDESIA, Praia.

CABO VERDE. Instituto Nacional de Estatística. *Censo 2010*.

HAM, C. e HILL, M.(1993). *The policy process in the modern capitalist State*. Londres: Harvester Wheatsheaf.

HILL, S., DINSDALE, G. (2003). *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*. Brasília: Cadernos ENAP 23.

CABO VERDE. Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território. (2010). *Plano estratégico nacional de habitação 2011-2021*. Praia: UNICV; MAHOT.

SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. (2000). *O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP. n. 48. Disponível em <<http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42>>

TROSA, Sylvie. (2001). *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro; Brasília: Revan/ENAP.

TULE,J. M.(s/d.). *Conceitos gerais de políticas públicas*. Brasil.Disponível em <<http://www.portalava.com.br>>