

END-OF-VISIT STATEMENT

RELATORA ESPECIAL SOBRE HABITAÇÃO CONDIGNA COMO DIREITO INTEGRANTE A UM NÍVEL DE VIDA ADEQUADO E AO DIREITO À NÃO-DISCRIMINAÇÃO NESTE CONTEXTO

Sra. Leilani Farha

Praia, 26 Janeiro 2015

De 19 a 26 de Janeiro, na minha qualidade de Relatora Especial sobre Habitação Condigna enquanto componente do direito a um nível de vida adequado e do direito à não-discriminação neste contexto, efetuei uma visita oficial à República de Cabo Verde. Em consonância com o meu mandato, o objetivo da visita foi usar a lei internacional dos direitos humanos para avaliar o nível de implementação do direito à habitação condigna, tendo em conta tanto os progressos alcançados como os desafios ainda existentes no país.

Gostaria de começar por agradecer ao Governo de Cabo Verde por me ter convidado a visitar o país, dando-me a honra de ser a primeira Relatora Especial do sistema de Direitos Humanos das Nações Unidas a realizar uma visita oficial. Gostaria também de agradecer a todos os que conheci pela hospitalidade e abertura que encontrei durante toda a minha visita.

Durante a missão, visitei cidades, vilas e assentamentos informais nas ilhas de Santiago, Sal e São Vicente, incluindo em áreas rurais. Tive a oportunidade de me encontrar com responsáveis do governo e municipais e com deputados, além de com o Provedor de Justiça, a Presidente da Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania, elementos da sociedade civil, organizações comunitárias, comunidade internacional e funcionários das Nações Unidas. Acima de tudo, gostaria de expressar a minha gratidão às pessoas e famílias que me abriram a porta das suas casas e generosamente partilharam as suas condições de habitação e de vida, as suas preocupações, os seus testemunhos e as suas histórias. Ajudaram-me a compreender o seu quotidiano e os seus constrangimentos, e a estabelecer relações com as normas de direitos humanos. Gostaria também de agradecer, em especial, à equipa do Escritório Nacional das Nações Unidas pelo seu apoio na organização desta missão.

Esta comunicação apresenta a minha análise preliminar das conquistas e desafios do Estado no que diz respeito à implementação do direito à habitação condigna. O comunicado termina com algumas conclusões e recomendações iniciais. Um relatório mais abrangente será elaborado depois da minha visita e será apresentado ao Conselho de Direitos Humanos, na sua sessão de março de 2016, em Genebra.

Cabo Verde é um país arquipelágico de, aproximadamente, 512.000 habitantes, cujos agregados familiares têm, em média, 4,2 membros e aproximadamente 55% de cuja população tem menos de 24 anos de idade. Não são apenas os residentes de Cabo Verde que são jovens – o próprio país é uma democracia relativamente jovem, tendo-se tornado

independente de Portugal em 1975 e tendo realizado as primeiras eleições multipartidárias em 1991.

Cabo Verde abordou rapidamente de forma significativa uma série de questões sociais, tendo as taxas de pobreza, por exemplo, diminuído de maneira substancial nos últimos 40 anos.

A Constituição da República de Cabo Verde foi adoptada pela primeira vez em 1992 e foi revista três vezes desde então, mais recentemente em 2010. O artigo 17 da Constituição prevê a interpretação dos direitos e liberdades fundamentais, à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Os princípios fundamentais dos direitos humanos também estão garantidos, tais como o acesso à justiça, a universalidade de direitos e o princípio da igualdade. Na seção sobre os direitos económicos, sociais e culturais, a Constituição inclui o direito à habitação condigna (artigo 72) e o direito à segurança social (artigo 70), entre outros.

Cabo Verde é parte em todos os tratados internacionais dos direitos humanos fundamentais para a proteção da habitação condigna enquanto parte integrante do direito a um nível de vida adequado, nomeadamente o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais e o respectivo Protocolo Facultativo, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Convenção sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e dos membros das suas famílias e a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres.

Em termos de medidas legislativas, não há dúvida de que Cabo Verde leva a sério os direitos humanos. A lista abrangente de direitos incluídos na sua Constituição e o elevado número de ratificações de instrumentos internacionais atestam este compromisso. A recente nomeação de um Provedor de Justiça e o estabelecimento da Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania também sugerem a importância atribuída aos direitos humanos a nível nacional. Existe uma compreensão clara da necessidade de assegurar a realização progressiva do direito à habitação condigna.

A ratificação de várias leis internacionais de direitos humanos por parte de Cabo Verde significa que o país é obrigado a tomar medidas deliberadas para assegurar a realização progressiva ao direito à habitação condigna para todos e tomar medidas imediatas para garantir a não-discriminação na habitação. Por outras palavras, Cabo Verde deve adotar leis, políticas e programas – de forma imediata e progressiva - para avançar no direito à habitação condigna para os grupos e pessoas mais vulneráveis.

Segundo a lei internacional de direitos humanos, a habitação é condigna se é acessível, culturalmente apropriada, habitável e localizada perto de oportunidades de emprego, escolas e serviços de saúde. Os moradores devem ter a segurança da posse e proteção contra o despejo forçado ou outras ameaças à segurança e à integridade física. O direito à habitação condigna requer também a garantia de acesso a serviços essenciais adequados e acessíveis como água, saneamento, energia elétrica e transporte público. A habitação condigna também

é essencial para o exercício de outros direitos humanos como o direito à educação, à saúde ou à liberdade de associação e de expressão.

Neste contexto, gostaria de dizer que fiquei positivamente impressionada pela decisão expressa do Governo de Cabo Verde em abordar a necessidade da habitação como uma política de estado prioritária. Nos últimos anos, houve um esforço concentrado para reforçar as condições de vida do povo de Cabo Verde, reconhecendo a centralidade da habitação neste empreendimento.

Mais especificamente, louvo o Governo e as autoridades municipais por reconhecerem explicitamente o défice habitacional quantitativo e qualitativo considerável que o país enfrenta e por terem tomado uma série de medidas positivas em relação à resolução deste problema. O facto de que alguns municípios tenham posto em prática iniciativas locais para a reabilitação de unidades habitacionais, já desde 2004, e que o Governo tenha declarado 2009 como o Ano da Habitação, seguido do desenvolvimento de uma estratégia nacional que faz referência ao direito à habitação, ilustra claramente a prioridade dada ao reforço da habitação e das condições de vida e a luta contra a pobreza e a exclusão. Tendo apenas recentemente - em 2008 - sido graduado da categoria de País Menos Desenvolvido (PMD) à de País de Rendimento Médio, esta prioridade é particularmente notável.

Apesar destas conquistas importantes, identifiquei alguns desafios concretos que Cabo Verde enfrenta no que diz respeito à implementação do direito à habitação condigna.

Em 2008, Cabo Verde identificou a habitação como a questão mais premente que o país enfrenta, com um défice quantitativo de aproximadamente 40.775 unidades e um défice qualitativo de aproximadamente 66.100 unidades. Apesar dos progressos notáveis feitos ao longo dos últimos anos, a situação continua preocupante.

Encontrei-me com muitos moradores que vivem em assentamentos informais nas ilhas de Santiago, Sal e São Vicente. Coexiste uma teia complexa de acordos de posse nestes bairros, incluindo arrendamentos informais, ocupação e títulos de propriedade divergentes ou sobrepostos, bem como construções "clandestinas" e casas de lata. Partes dos assentamentos foram urbanizadas ou têm acesso a serviços municipais como a recolha de lixo ou água pública canalizada, enquanto que outras partes não são servidas.

Lamento dizer que testemunhei condições de vida deploráveis em assentamentos informais. Muitas casas são construídas pelos próprios moradores de forma gradual, sem a devida competência técnica ou materiais suficientes. Isto deve-se a rendimentos baixos ou oscilantes ou ao trabalho temporário. Como consequência, é comum que os tetos desabem, a chuva se infiltre em casa ou a acumulação de poeira seja uma realidade diária. Muitas casas são construídas em locais precários, em ladeiras íngremes, estão superlotadas e carecem de cozinha e instalações sanitárias, energia elétrica e água potável. Os moradores são obrigados a recorrer ao chafariz público - que pode estar a 30 minutos de distância da comunidade ou sem manutenção regular - ou a camiões cisterna pouco fiáveis. Foi-me dito, repetidamente,

que a água é cara e economicamente inacessível para os mais pobres, para além de ser frequentemente de qualidade precária. Para muitos, os custos relacionados com a habitação colocam a segurança alimentar, o acesso a medicamentos e à educação em risco.

Mulheres e jovens partilharam comigo o seu desagrado e preocupação por terem de tomar banho e fazer as suas necessidades fisiológicas em espaços públicos, por falta de uma casa de banho dentro das suas casas ou pelas más condições dos serviços públicos.

A inadequação de habitação que testemunhei pode criar ou aprofundar condições que levam a uma maior violência doméstica ou comunitária e a mais criminalidade e tensões, onde diversas comunidades estão a tentar coabitar. Ouvi dizer que esses males sociais estão a aumentar no país. Estou particularmente preocupada em saber que há uma população significativa de crianças que está nas ruas por uma série de razões complexas, mas entre as quais está a vontade de escapar das condições inadequadas de habitação e violência, e para ajudar a gerar mais rendimentos para as suas famílias.

Também ouvi testemunhos de demolição de casas em assentamentos informais em vários municípios, demolições estas que às vezes acontecem sem o devido processo legal, realojamento ou outra solução ou compensação. Consta que não há acompanhamento sistemático de tais eventos e parece haver poucas organizações da sociedade civil ou associações comunitárias equipadas para contestar as demolições de casas com base na defesa de direitos humanos.

Visitei várias famílias com crianças com deficiência. Estou profundamente preocupada que a maioria das casas em assentamentos não seja acessível a esta população. Estão geralmente localizadas em locais íngremes, têm escadas à entrada ou portas estreitas, através das quais uma cadeira de rodas não consegue passar. Nalgumas comunidades as crianças com deficiência não conseguem frequentar a escola por falta de instalações apropriadas, transporte e professores qualificados, e há poucos programas educacionais ou outros destinados a assegurar a inclusão social de crianças com deficiência.

Existem indícios que a violência contra mulheres e crianças constitui um problema sério em todo o país. Embora muito trabalho tenha sido feito nesta matéria, foi-me dito que não há abrigos de emergência ou opções de alojamento a longo prazo disponíveis para ajudar as mulheres e crianças que querem fugir da violência. Entendo que existe um Plano Nacional de Combate à Violência baseada no género, e este deve ser aplicado de uma maneira que aborde de forma adequadamente estas lacunas em matéria de habitação.

Em resposta ao défice habitacional qualitativo e quantitativo em Cabo Verde, o Governo respondeu com um ambicioso e louvável Programa Nacional de Habitação de Interesse Social, que inclui uma série de programas, nomeadamente a conhecida "Casa Para Todos". No âmbito dos objectivos do programa, há a construção de 8.400 unidades habitacionais na forma de condomínios em todo o país; a construção de cerca de 1.000 unidades habitacionais no meio rural; e a reabilitação e infraestruturização em bairros informais.

O Governo também implementou a "Operação Esperança" que visa reabilitar casas em todo o país por forma a reduzir o défice habitacional qualitativo. Este programa foi iniciado em 2003 e já beneficiou mais de 3.000 casas. É implementado pela Fundação Cabo-verdiana de Solidariedade.

A ONU-Habitat está a trabalhar no Participatory Slum Upgrading Program em Cabo Verde, que foi lançado em 2008. Foram realizadas avaliações de diferentes municípios mas a atualização efetiva dos "bairros degradados" ainda não começou.

Vários atores saudaram a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e reconhecem que o programa Casa Para Todos foi lançado e implementado de forma relativamente rápida, com algumas unidades já ocupadas. No entanto, alguns também partilharam algumas preocupações no que diz respeito à componente de construção do programa.

A preocupação mais significativa foi a acessibilidade e o custo das novas unidades para as populações mais pobres e vulneráveis. Várias pessoas referiram-se ao programa como "*Casa para alguns*". Embora o programa disponibilize unidades com renda estabelecida de acordo com os rendimentos das famílias mais pobres (classe A), parece que de acordo com o esquema atual, no máximo um terço das 6.000 unidades previstas serão destinadas às famílias nesta categoria, apesar de 75% de todos os inscritos no programa pertencerem a esta mesma classe. Esta questão está relacionada à viabilidade financeira do programa.

A viabilidade e sustentabilidade financeira do programa também foi identificada como fonte de preocupação. As unidades à venda destinadas a moradores de rendimento maior (Classes B e C), que são de melhor qualidade, não estão a ser compradas aos níveis necessários para que o programa seja financeiramente sustentável. Foi sugerido que esta baixa taxa de venda poderia ser atribuída não apenas a limitações financeiras, mas também ao estigma associado a morar num complexo de "habitação social".

Também se expressou alguma preocupação quanto à natureza centralizada do programa e a sua aparente falta de flexibilidade para se adaptar a contextos e demandas locais. Embora os municípios tenham sido consultados na fase inicial do programa e tenham vindo a participar na sua aplicação, por exemplo, através da concessão de parcelas de terreno públicas para a construção, alguns alegam que já não são consultados e que a comunicação com a IFH, a entidade responsável pelo programa, poderia ser melhorada.

A maioria das unidades que estão a ser construídas é de densidade relativamente alta, com complexos de três ou quatro andares. Alguns afirmam que isto está desajustado com a cultura da habitação em assentamentos informais e, especialmente, no meio rural, onde os assentamentos tendem a ser mais horizontais. Os moradores no meio rural estão acostumados a ter jardins ou pomares, assim como galinhas e cabras, e a viver em casas individuais.

Muitos expressaram preocupação de que o programa aloca muitos recursos para a construção de novas unidades em detrimento de alternativas que possam ter uma melhor relação custo-eficiência no sentido de garantir habitação condigna a um número maior de famílias mais pobres, incluindo mais reabilitação e desenvolvimento de infraestruturas nos bairros e assentamentos existentes.

Durante a minha estadia em Cabo Verde encontrei-me tanto com responsáveis nacionais e municipais, uma vez que ambos têm responsabilidades no que diz respeito à implementação do direito à moradia no âmbito da jurisdição interna. As conversas tidas sugerem uma certa tensão entre os dois níveis de governação. Existe a percepção de que os municípios não têm os recursos necessários para implementar as iniciativas por eles desenhadas e que os programas de habitação do Governo nem sempre respondem às deficiências locais singulares em termos de habitação.

O país está a enfrentar uma enorme pressão no seu mercado imobiliário. A população duplicou desde 1970 e continua a crescer de forma constante e rápida: 65,1% do país vive agora em centros urbanos, principalmente na Praia (45%). A urbanização informal tem sido alimentada pela migração interna, particularmente para a ilha mais próspera, Santiago, e para as ilhas turísticas do Sal e da Boa Vista. Como consequência, há uma crescente demanda por habitação a preços acessíveis com o afluxo de trabalhadores nacionais e internacionais. Ao mesmo tempo, a indústria do turismo coloca mais pressão sobre o limitado parque habitacional disponível, com os trabalhadores sazonais a necessitar apenas de habitação temporária e relutantes em ou incapazes de pagar rendas altas. Atualmente os investidores estrangeiros não são obrigados a contribuir para o desenvolvimento social das comunidades em que atuam. Não são obrigados a fornecer habitação ou infraestrutura aos seus trabalhadores ou às comunidades nas quais constroem *resorts* turísticos.

Também foi-me indicado que os municípios localizados em áreas que fazem parte de Zonas de Desenvolvimento Turístico Integrado (ZDTIs) não recebem da indústria turística receitas suficientes para compensar a pressão social e económica exercida pela indústria do turismo sobre o seu défice habitacional.

Chamou-me a atenção o facto de que sociedade civil dedique os seus esforços ao fornecimento de serviços e planeamento de programas, e que demonstre uma grande desenvoltura na procura de vias para satisfazer as necessidades das pessoas enquanto implementadora seja de iniciativas do poder local, seja dos seus próprios programas financiados através de recursos internacionais. No entanto, a meu ver, parece haver uma lacuna em termos da defesa da implementação das políticas públicas ou dos direitos humanos. Além disso, parece haver poucas organizações de moradores e comunitárias compostas por aqueles que efetivamente sofrem de desvantagens habitacionais.

Também tenho algumas preocupações quanto à responsabilização do governo no que diz respeito ao direito à habitação condigna, assim como ao acesso à justiça e às vias de recurso contra violações deste direito. Parece-me que os mecanismos de responsabilização existentes

não estão a ser utilizados de forma sistemática ou em pleno. Embora exista um Provedor de Justiça, uma Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania, e uma Comissão Parlamentar Especializada de Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Comunicação Social, não é claro que estas entidades tenham o poder, ou que já tenham desenvolvido uma prática, de responsabilizar os governos quanto às suas obrigações internacionais de direitos humanos, incluindo aqueles relacionados com a habitação. Tanto a Provedoria de Justiça como a Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania têm carências em termos de pessoal e de recursos.

Face a esta avaliação preliminar, eu gostaria de enumerar algumas conclusões e recomendações para reforçar a implementação dos direitos à habitação condigna e à não-discriminação neste contexto:

1. Encorajo vivamente o Governo a adotar um plano de ação nacional sobre as deficiências em conformidade com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, situando as questões da habitação e da acessibilidade no centro das suas preocupações.
2. Também recomendo que o Estado implemente o Plano Nacional de Combate à Violência Baseada no Género e garanta que as mulheres e crianças que estão a fugir da violência nos seus lares tenham acesso tanto a abrigo temporário de emergência como às soluções habitacionais de mais longo prazo que lhes deveriam ser disponibilizadas.
3. Todos os níveis de governação devem abster-se de demolir habitações, pois tais ações constituem uma violação ao direito à habitação condigna de acordo com as leis internacionais sobre os direitos humanos. Em casos em que o despejo é incontornável devido a razões legítimas baseadas em dados objectivos ou em consequência de uma catástrofe natural, devem ser seguidas normas internacionais de direitos humanos, incluindo um processo de consulta significativo junto dos mais afectados, devido processo, alternativas de habitação tais como acordadas pelos mais afectados, compensação adequada e acesso à justiça.
4. Relativamente à recente erupção vulcânica na ilha do Fogo, inteirei-me das discussões em curso sobre o reassentamento. Aconselho vivamente que se leve a cabo um processo de consulta e discussão genuíno com as pessoas e comunidades afectadas por esta catástrofe natural, assegurando que sejam consideradas várias alternativas de alojamento e em consonância com a necessidade das pessoas de garantirem o seu sustento.

5. Cabo Verde não tem acesso a recursos naturais para gerar receitas, e é altamente dependente de ajuda externa e de financiamentos concedidos pela comunidade internacional, incluindo instituições financeiras internacionais. A concessão de empréstimos e de ajuda a Cabo Verde tem que estar alinhada com as obrigações do Estado em termos de direitos humanos, e deve respeitar as prioridades do Estado nesta matéria.
6. Encorajo o Governo a iniciar uma avaliação nacional e um processo de diálogo sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com todos os intervenientes relevantes, incluindo eleitos municipais e os seus representantes, fazendo uso das normas internacionais de direitos humanos para orientar as discussões e quaisquer decisões que vierem a ser tomadas. Especificamente, sugiro que o Governo reveja as prioridades dentro do Sistema para garantir que uma maior percentagem dos recursos técnicos e financeiros seja direcionada à reabilitação de casas e à expansão das opções de habitação para os agregados familiares de rendimento mais baixo, tendo em vista as questões de acessibilidade e sustentabilidade.
7. Todos aqueles com responsabilidades na implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e de outras políticas e programas habitacionais nos níveis centrais e municipais, assim como também parceiros como as associações locais, a sociedade civil e a ONU-Habitat, devem receber formação e educação em direitos humanos e habitação. Quaisquer programas desenvolvidos dentro deste quadro devem basear-se na lei internacional dos direitos humanos, na Constituição da República de Cabo Verde e nas normas existentes relacionadas com o direito à habitação condigna.
8. O turismo constitui uma fonte de rendimento essencial para o país, e o seu impacto sobre a habitação deve ser também abordado numa perspectiva de direitos humanos. Os acordos com as empresas turísticas internacionais devem ser condicionados por cláusulas de responsabilidade social baseadas em direitos humanos e que garantam: a) a disponibilização de habitações condignas para trabalhadores temporários, em concertação com as autoridades locais; b) participação no desenvolvimento de habitações, infraestruturas e serviços para a comunidade local existente; e c) quotas para a contratação de residentes locais para garantir rendimentos que satisfaçam a necessidade de segurança habitacional e água e energia; entre outras.
9. Tal como sublinho no relatório temático que submeterei ao Conselho de Direitos Humanos em breve, a implementação efetiva do direito à habitação condigna não pode ser realizada

TRADUÇÃO NÃO-OFICIAL

sem o envolvimento proactivo das autoridades governamentais e sub-nacionais. Para que isto seja garantido, o Governo deve aumentar as atuais transferências orçamentais aos municípios. O Governo também deve ser sensível e apoiar programas de habitação existentes ou alternativos desenvolvidos pelos municípios. A meu ver, o Governo também deve criar as condições para que os municípios tenham a capacidade de mobilizar financiamentos internacionais para os seus programas e projetos no domínio da habitação.

10. Devem ser promovidos e usados de forma mais sistemática os mecanismos para garantir a responsabilização e prestação de contas do Governo e dos municípios quanto às suas obrigações internacionais no domínio dos direitos humanos, tais como a Provedoria de Justiça e a Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania, e os tribunais devem ser promovidos e usados de forma mais sistemática, incluindo através da aprovação da legislação necessária para tal. A sociedade civil deve ficar mais familiarizada com estes processos, e deve defender leis, políticas e programas de habitação adequados e baseados nos princípios dos direitos humanos.

ENDS