

# URBANIZAÇÃO E HABITAÇÃO NUM MUNDO GLOBALIZADO: Do Direito à Habitação ao Direito à Cidade

Maria Júlia FERREIRA<sup>1</sup>  
e-GEO, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional,  
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da UNL  
julia.ferreira@fesh.unl.pt

## Resumo

Partimos de duas premissas: (i) a urbanização é uma consequência incontornável do desenvolvimento económico de uma comunidade e o problema da habitação é a imagem da (in)capacidade de resposta dos agentes desse desenvolvimento às questões básicas do quotidiano humano; (ii) não basta aumentar o espaço construído, é necessário que ele ofereça condições para que a vida humana se processe em ambiente físico e social aceitável, ou seja, é necessário implementar o Direito à Habitação para promover o “Direito à Cidade”.

A consciência da gravidade da situação da pobreza urbana levou à tomada de posição das Nações Unidas e ao compromisso da maioria dos países no sentido de procurar soluções. Vamos rever algumas orientações das Nações Unidas, acreditando que as cidades, apesar de serem palcos da pobreza extrema e de outros efeitos negativos da globalização, são também os centros da inovação cultural e tecnológica.

Teremos presente a convicção de que “*A city is a collective dream. To build this dream is vital*” e que “*A city is a structure of change even more than it is a model of planning, an instrument of economic policies*” (Lerner, 2007), estrutura que assenta em três pilares: mobilidade, sustentabilidade e identidade.

Palavras-chave: Urbanização, habitação, globalização, direito à habitação, direito à cidade

---

<sup>1</sup> No âmbito do projecto RECONFAL, em curso no eGEO.

## 1. Um mundo urbano globalizado

### 1.1. A evolução da urbanização nas grandes regiões mundiais

A urbanização e os níveis de desenvolvimento estão interligados e, por isso, aquela tem sempre grande centralidade no estudo das desigualdades que marcam os territórios nas diferentes escalas. Nos países com um elevado Índice de Desenvolvimento Humano, HDI, a população urbana representa mais de 70% da população total, enquanto nos países com baixo valor nesse Índice ela se situava abaixo dos 30% no início deste milénio. O povoamento humano é, no entanto, cada vez mais polarizado e marcado pela pobreza e pela desigualdade. Em 2004, a Divisão da População, do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas, previa que, ao nível mundial, em 2007, a população a viver em cidades passasse a ser superior a 50% da total e que a taxa de urbanização, por volta de 2030, nas regiões mais desenvolvidas, atingiria 82% e nas menos desenvolvidas, 57% (nestas, em 2003, seria de 42 %, traduzindo já o forte aumento em curso). Actualmente, em cada ano, os novos residentes nas cidades e nas suas periferias aumentam cerca de 50 milhões.

No contexto mundial, África tem vindo a aumentar o peso da população, de tal forma que, a médio prazo, será o 2º continente mais populoso, depois da Ásia (em 1950, representava 4,5% da população mundial, em 2030 esse valor será de 15,13%); tem a maior taxa de variação da população urbana desde 1950 (superior a 4%) e prevê-se que continue a dominar esses valores pelo menos até 2030 (superior a 3%). Os valores verificados na América Latina/Caribe estão em declínio, situação que deverá continuar, aproximando-se dos da América do Norte e Oceania (pouco superiores a 1%). A Ásia deverá manter valores elevados (2,22%) mas decrescentes (quadro nº1). As elevadas taxas da variação na Ásia e em África justificam-se pelos baixos valores de partida.

**Quadro nº1: Crescimento da população urbana no mundo e taxas de variação**

|                                | População urbana (milhões) |            |            |            |            | taxas variação da pop. urbana (%) |             |             |
|--------------------------------|----------------------------|------------|------------|------------|------------|-----------------------------------|-------------|-------------|
|                                | 1950                       | 1975       | 2000       | 2003       | 2030       | 1950-1975                         | 1975-2000   | 2000-2030   |
| <b>África</b>                  | <b>33</b>                  | <b>103</b> | <b>295</b> | <b>329</b> | <b>748</b> | <b>4,57</b>                       | <b>4,21</b> | <b>3,10</b> |
| <b>Ásia</b>                    | 232                        | 575        | 1367       | 1483       | (a)        | 3,63                              | 3,47        | 2,22        |
| <b>Europa</b>                  | 280                        | 446        | 529        | 530        | 545        | 1,86                              | 0,68        | 0,10        |
| <b>América Latina e Caribe</b> | 70                         | 197        | 393        | 417        | 602        | 4,14                              | 2,76        | 1,42        |
| <b>América do Norte</b>        | 110                        | 180        | 250        | 261        | 354        | 1,98                              | 1,32        | 1,16        |
| <b>Oceania</b>                 | 8                          | 15         | 23         | 24         | 31         | 2,75                              | 1,51        | 1,07        |

Fonte: ONU, Dep. Assuntos económicos e sociais, divisão da população, 2004:7; (a) ausente na fonte

Actualmente, a população urbana é superior ou próxima de 75% na América do Norte, América Latina, Europa e Oceania; Ásia e África têm uma taxa de variação muito elevada apesar de, como dissemos, ainda se situarem abaixo dos 50% (Quadro nº2). Assim, o mundo é cada vez mais urbano mas oferece condições de conforto e de cidadania muito diversas em cada região, mesmo avaliadas através de modelos adaptados às características culturais e locais de cada uma delas.

**Quadro nº2: Evolução das percentagens de população urbana nas regiões mundiais**

|                                | População urbana (%) |             |             |             |             |
|--------------------------------|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                | 1950                 | 1975        | 2000        | 2003        | 2030        |
| <b>África</b>                  | <b>14,9</b>          | <b>25,3</b> | <b>37,1</b> | <b>38,7</b> | <b>53,5</b> |
| <b>Ásia</b>                    | 16,6                 | 24,0        | 37,1        | 38,8        | 54,5        |
| <b>Europa</b>                  | 51,2                 | 66,0        | 72,7        | 73,0        | 79,6        |
| <b>América Latina e Caribe</b> | 41,9                 | 61,2        | 75,5        | 76,8        | 84,6        |
| <b>América do Norte</b>        | 63,9                 | 73,8        | 79,1        | 80,2        | 86,9        |
| <b>Oceania</b>                 | 60,6                 | 71,7        | 72,7        | 73,1        | 74,9        |

Fonte: ONU, Dep. Assuntos económicos e sociais, divisão da população, 2004:7

### 1.2. A globalização na urbanização

O aumento da população urbana está a ser fortemente influenciado pela integração crescente das economias e pela necessidade dos países e das cidades se tornarem mais competitivos. Mais do que em qualquer outro momento da História, o futuro da humanidade é determinado pelas cidades, sobretudo pelas chamadas cidades globais, que lideram o processo da globalização. Geralmente referem-se 5 componentes principais deste processo: (i) novas tecnologias, (ii) acesso à informação *just in time*, (iii) padronização acentuada e progressiva dos produtos económicos e sociais, (iv) integração crescente da produção nacional na economia internacional, (v) vulnerabilidade acentuada devido à forte interdependência.

Dos impactos gerais da globalização destacam-se:

- (i) Perda da força dos Estados-Nação, transcendidos por níveis mais elevados, em geral, entidades políticas supra-nacionais e corporações transnacionais;
- (ii) Formação de uma rede global de produção e marketing, provocada pela integração económica;
- (iii) Desenvolvimento de formas culturais híbridas pela convergência das culturas em que vai dominando a cultura ocidental;
- (iv) Agravamento do fosso entre pobres e ricos através de processos de inclusão e exclusão (entre os que têm e os que não têm).

As Nações Unidas identificam impactos urbanos específicos, nomeadamente:

- Em termos culturais: (i) diversificação e enriquecimento mas também (ii) tensões raciais e polarização nalgumas cidades em consequência da imigração que arrasta, (iii) padronização cultural, em que tem dominado a ocidental.
- Em termos económicos: (iv) aumento dos processos de informalização e desindustrialização (v) exclusão crescente provocada pela competição intensa entre e dentro do mercado de trabalho urbano que estimula ainda mais os processos da informalidade na economia, sobretudo em países com economias muito dependentes, pois a perda de grande parte dos postos de trabalho na indústria, a falta de emprego e os rendimentos instáveis levam à incapacidade de solvência no mercado de habitação e de acesso a outros serviços essenciais.

No processo de urbanização, reconhecem-se, como efeitos positivos da globalização: o aumento da riqueza, o reforço do papel e da importância das cidades e a modernização das formas de governância, que é entendida como o aumento da democracia. Como efeitos negativos, a gestão danosa, o aumento da desordem social devido à heterogeneidade cultural e social e ao fosso agravado entre pobres e ricos e maiores expectativas dos cidadãos muitas das quais não cumpridas. Esses impactos estão a beneficiar mais a Ásia e muito pouco a África, onde o investimento directo estrangeiro é fraco nas cidades. Da reestruturação económica em curso e da crescente interdependência está a emergir uma nova hierarquia urbana (Quadro nº3), novos papéis e responsabilidades para os governos local e nacional e novas formas de domínio urbano, não assentes na dimensão das cidades mas sobretudo na capacidade de influenciar os processos económicos e políticos que marcam a actualidade.

### **Quadro nº3: As 15 maiores cidades no mundo e população respectiva (em milhões)**

| <b>Pop</b> | <b>1980</b>    | <b>Pop</b> | <b>1990</b>    | <b>Pop</b> | <b>2000</b>   | <b>Pop</b> | <b>2010</b>        |
|------------|----------------|------------|----------------|------------|---------------|------------|--------------------|
| 21,9       | Tóquio         | 25,1       | Tóquio         | 26,4       | Tóquio        | 26,4       | Tóquio             |
| 15,6       | Nova Iorque    | 16,1       | Nova Iorque    | 18,1       | Cidade México | 23,6       | Bombaim            |
| 13,9       | Cidade México  | 15,1       | Cidade México  | 18,1       | Bombaim       | 20,2       | Lagos – Nigéria    |
| 12,5       | São Paulo      | 15,1       | São Paulo      | 17,8       | São Paulo     | 19,7       | São Paulo          |
| 11,7       | Shangai        | 13,3       | Shangai        | 16,6       | Nova Iorque   | 18,7       | Cidade México      |
| 10,0       | Osaka          | 12,2       | Bombaim        | 13,4       | Lagos         | 18,4       | Dhaka - Bangladesh |
| 9,9        | Buenos Aires   | 11,5       | Los Angeles    | 13,1       | Los Angeles   | 17,4       | Nova Iorque        |
| 9,5        | Los Angeles    | 11,2       | Buenos Aires   | 12,9       | Calcuta       | 16,6       | Karachi            |
| 9,0        | Calcuta        | 11,0       | Osaka          | 12,8       | Shangai       | 15,6       | Calcuta            |
| 9,0        | Beijing        | 10,9       | Calcuta        | 12,6       | Buenos Aires  | 15,3       | Jakarta            |
| 8,9        | Paris          | 10,8       | Beijing        | 12,3       | Dhaka         | 15,1       | Delhi              |
| 8,7        | Rio de Janeiro | 10,5       | Seul           | 11,8       | Karachi       | 13,9       | Los Angeles        |
| 8,3        | Seul           | 9,7        | Rio de Janeiro | 11,3       | Delhi         | 13,9       | Metro Manila       |
| 8,1        | Moscovo        | 9,3        | Paris          | 11,2       | Jakarta       | 13,7       | Buenos Aires       |
| 8,1        | Bombaim        | 9,0        | Moscovo        | 11,0       | Osaka         | 13,7       | Shangai            |

Fonte: UN, World Urbanization Prospects, 1999 in UNCHS, 2001

Estima-se que, por volta de 2015, as cidades que terão entre 1 a 5 milhões de habitantes serão 253 na Ásia, 65 na América Latina/Caribe e 59 em África e que, por volta de 2030, quatro em cada cinco *urbanitas* (residentes urbanos) vivam no que hoje classificamos como “Mundo em desenvolvimento”. Esta perspectiva torna ainda mais premente a necessidade de concentrar a atenção na promoção do Direito à Habitação/ Direito à Cidade e nas formas de melhorar a governância dos “gigantes” em que se tornaram ou vão tornando algumas cidades.

O crescimento de muitas das cidades é explosivo e é espacialmente muito diferenciado. Nas 15 maiores taxas de crescimento da população urbana, verificadas entre 1995-2000 (Quadro nº4), ao nível dos países, dominam quase exclusivamente os africanos, enquanto ao nível das cidades aumenta significativamente a representatividade das asiáticas (China, Coreia, Japão, Índia, Paquistão, Bangladesh) e da América Central (México com duas cidades neste ranking).

**Quadro nº4: As 15 maiores taxas de crescimento da população urbana, por país e cidade, entre 1995-2000**

| País                | %    | Cidade - País              | %     |
|---------------------|------|----------------------------|-------|
| Libéria             | 9,56 | Tabora - Tanzânia          | 10,08 |
| Ruanda              | 9,37 | Wenzhou- China             | 9,80  |
| Malawi              | 8,49 | Songnam – República Coreia | 9,49  |
| Rep. Unida Tanzânia | 6,31 | Toluca - México            | 7,78  |
| Burkina Faso        | 5,74 | Ouagadougou – Burkina Faso | 6,32  |
| Uganda              | 5,23 | Maputo – Moçambique        | 6,20  |
| Nepal               | 5,20 | Asansol – Índia            | 6,10  |
| Etiópia             | 5,16 | Sana’á – Iémen             | 6,00  |
| Mauritânia          | 5,12 | Hiroshima – Japão          | 5,46  |
| Cabo Verde          | 5,09 | Islamabad – Paquistão      | 5,46  |
| Quênia              | 4,93 | Dhaka – Bangladesh         | 5,37  |
| Iémen               | 4,68 | Lagos - Nigéria            | 5,33  |
| Nigéria             | 4,52 | Antanananivo – Madagáscar  | 5,16  |
| Camarões            | 4,48 | Yaoundé - Camarões         | 5,09  |
| Paquistão           | 4,31 | Tijuana - México           | 4,98  |

Fonte: UN, World Urbanization Prospects, 1999 in UNCHS, 2001

A distribuição das taxas de crescimento da população urbana por grandes regiões mundiais destaca ainda mais os casos da África e da Ásia e de algumas áreas da Oceania, situando-se, em oposição, a Europa, com valores muito baixos.

A globalização tem levado à concentração do poder nas mãos de uma pequena elite que impõe os seus interesses, acentua a desigualdade e a segmentação do espaço urbano e marginaliza vastas camadas da população. A UN-Habitat, em *Cities in a Global World (2001:34-38)*, considera que as cidades têm um padrão residencial

constituído por cinco “cidades residenciais”, tendo cada uma delas, em paralelo (nem sempre congruente), uma cidade de “negócio e trabalho” (i) Cidade luxuriosa e cidade do poder, (ii) Cidade gentrificada e cidade dos serviços de ponta/avançados, (iii) Cidade suburbana e cidade produtiva directa, (iv) Cidade de arrendamento/inquilinos e cidade do trabalho não qualificado/ economia informal, (v) Cidade abandonada e cidade residual. O padrão resultante é induzido por efeitos da globalização e apresenta dinâmicas de desenvolvimento próprias. A cidade real é o resultado da interacção destes diferentes padrões e das dinâmicas que consegue desencadear num mundo globalizado em que a multiculturalidade é uma das características das principais cidade e países.

Uma das grandes apostas do primeiro século deste milénio é a resolução do problema da pobreza, num contexto em que somos capazes de produzir riqueza suficiente para alimentar a população humana (que, no século XVIII, era uma utopia).

### *1.3. Da diferenciação nas formas de (sub)urbanidade à necessidade da sustentabilidade urbana*

O espaço mundial é cada vez mais urbano, mudança que se deve sobretudo ao processo de industrialização iniciado no século XVIII, que proporcionou as condições para a concentração urbana e impulsionou o êxodo rural, primeiramente na Inglaterra e depois nos outros países, como os EUA, França, Alemanha, etc.. A essa primeira revolução industrial seguiu-se a segunda que foi mais lenta e num período de tempo mais longo, o que possibilitou uma adaptação progressiva do espaço urbano ao aumento da população; nestes países, hoje há uma rede urbana densa e interligada mas com graves problemas associados ao envelhecimento das estruturas físicas e sociais.

Nos países em desenvolvimento, a industrialização foi tardia ou quase inexistente, a urbanização intensiva só começou no século XX, em especial a partir da 2ª Guerra Mundial; está ainda com um ritmo intenso, concentrando-se mais nalgumas cidades, o que leva a uma rede urbana em desequilíbrio e a consequências indesejadas para o espaço urbano desses países; são os casos específicos da América Latina, África em geral e subsariana em especial e Ásia de Sudeste. As regiões mundiais estão, assim, em diferentes estádios do desenvolvimento urbano e as cidades acusam, na sua estrutura, as consequências desse facto. Falar de cidades é referir situações que sendo classificadas como povoamento urbano não oferecem os mesmos níveis de urbanidade nos países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Sobre uma matriz muito diferente actuam

factores que provocam grande fragilidade a algumas regiões do mundo dos quais se destacam os conflitos armados, as catástrofes naturais e as catástrofes tecnológicas.

Em geral, a relação entre urbanização, industrialização e desenvolvimento é mais problemática nos países em desenvolvimento que ainda experimentam uma intensa urbanização, sobretudo naqueles que não passaram pela fase da industrialização, pois a população não encontra emprego nas cidades nem estruturas capazes de responder às exigências que resultam da elevada concentração de novos residentes; aumentam assim os níveis de pobreza, a extensão dos bairros de lata, a procura pelas infra estruturas básicas e pelos equipamentos colectivos e serviços. Os níveis de carência tornam-se geradores de potenciais conflitos pela gravidade e dimensão dos problemas.

As características genéricas das cidades destas áreas em desenvolvimento são:

- Dualização urbana: a cidade formal e a cidade informal;
- Localização litoral, seguindo o padrão colonial (portos de ligação com as metrópoles);
- Taxas de crescimento da população urbana muito elevadas;
- População heterogénea, com um peso importante de imigrantes (do país e estrangeiros);
- Taxas de cobertura dos serviços básicos muito baixas e espacialmente muito diferentes;
- Base económica pré-industrial assente no comércio tradicional (e na agricultura);
- Elevado peso do sector informal em quase todos os sectores da economia;
- Elevados níveis de desemprego e de pobreza;
- Baixos níveis de escolarização e das taxas de cobertura dos serviços de saúde;
- Esperança de vida à nascença muito baixa;
- Taxas de natalidade e de mortalidade muito altas;
- Peso elevado da construção informal e de áreas de habitação não adequada (áreas críticas);
- Fraqueza do centro da cidade, como polarizador e fixador de emprego e actividades.

Entre as regiões mundiais e dentro de cada uma, a desigualdade é muito grande e, no mundo em desenvolvimento, podemos identificar 3 áreas que se destacam pela intensidade dos problemas: América Latina/ Caribe, África (sobretudo, subsariana) e Ásia de Sudeste. Se considerarmos apenas dois indicadores, a variação das taxas de urbanização (Var%) e as actuais percentagens da população urbana (%PU), e se os cruzarmos, encontraremos tipos de regiões/países que se reduzirão a 4 se considerarmos os valores centrados nas médias respectivas em cada uma das variáveis:

- (i)  $\%PU \geq \text{média}$  e  $\text{Var}\% < \text{média}$  - urbanização consolidada há muito com prática da urbanização diferenciada ou urbanização de consolidação recente, com diversificação do espaço urbano, construção da imagem da cidade e das identidades dos moradores e aposta explícita na urbanização diferenciada;
- (ii)  $\%PU \geq \text{média}$  e  $\text{Var}\% \geq \text{média}$  - urbanização intensiva em curso já com crescimento ordenado e implementação de infra-estruturas adequadas – urbanismo sobretudo físico logo, urbanização controlada e extensiva;
- (iii)  $\%PU < \text{média}$  e  $\text{Var}\% < \text{média}$  - estágio de urbanização incipiente e sem ter despertado o seu arranque;
- (iv)  $\%PU < \text{média}$  e  $\text{Var}\% \geq \text{média}$  - urbanização intensiva em curso, com crescimento descontrolado, infra-estruturas muito incipientes; é uma urbanidade primária ou urbanização espontânea; início do ciclo de urbanização intensiva em que domina a ruralidade, como forma de transição para a urbanidade. É o mundo em desenvolvimento em rápida urbanização em que podemos identificar três contextos distintos: África subsariana, América Latina e Sudeste asiático.

Em qualquer tipo de urbanização, independentemente da fase em que se encontre, tem de se apostar em três pilares: a mobilidade, a sustentabilidade (nas suas várias dimensões: social, ambiental, económica, demográfica e política) e a identidade. A habitação tem ligação directa com as dimensões social, demográfica, económica, política e ambiental da sustentabilidade e esta é o suporte de orientações de diversos organismos, nomeadamente das 8 Metas de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas que nos reportam para as condições de vida do quotidiano das populações, sobretudo a meta 7 (a que mais se concentra no Direito à Cidade).

Coloca-se a questão: como podem pensar em sustentabilidade as comunidades em que faltam as condições mínimas de sobrevivência? Muitas cidades são consideradas insustentáveis ambiental e/ou socialmente. Desde 1969, quando as Nações Unidas declararam o povoamento humano como a prioridade para o seu 25º aniversário, 1971, a aposta é atenuar e acabar com as condições de (sub)urbanidade em que vivem tantos milhões de pessoas. Reconhece-se que pouco estava feito no início deste milénio.

## **2. A cidade como utopia e refúgio: a concentração urbana**

### *2.1. A cidade- utopia dos migrantes: do êxodo rural à migração de quadros*

Nos factores do crescimento das cidades destacam-se o êxodo rural (Quadro nº5), as migrações internacionais sobretudo para as chamadas cidades globais e as migrações regionais, polarizadas pelas capitais, nacional e de província; os migrantes procuram melhores condições de vida ou fogem de condições adversas, nomeadamente dos efeitos negativos das mudanças climáticas, por exemplo da seca extrema. Migra-se para a cidade por (i) factores repulsivos (expulsos do campo pela tendência monopolista



fundiária, concentração de terras, pela mecanização da agricultura que liberta mão-de-obra, pela falta de apoios que tornem viável a agricultura que se pratica, por conflitos armados, pelas secas extremas, por inundações graves e repetidas ou outras grandes catástrofes naturais) ou por (ii) factores atractivos (exigências de mobilidade da globalização, expectativa de emprego na cidade, melhores condições de saúde, educação, etc.). Nos países em desenvolvimento, verificam-se em simultâneo estes dois tipos de factores mas num contexto de não-industrialização e de falta de estruturas políticas consolidadas que permitam encontrar formas de acolhimento da população.

#### **Quadro nº 5: Países com migrações campo-cidade importantes**

| Países    | Crescimento anual (% média anual) | Crescimento derivado da migração campo-cidade (%) |
|-----------|-----------------------------------|---|
| Argentina | 2,0                               | 35,0  |
| Brasil    | 4,5                               | 36,0  |
| Colômbia  | 4,9                               | 43,0  |
| Índia     | 3,8                               | 45,0  |
| Indonésia | 4,7                               | 49,0  |
| Nigéria   | 7,0                               | 64,0  |
| Filipinas | 4,8                               | 42,0  |
| Sri Lanka | 4,3                               | 61,0  |
| Tanzânia  | 7,5                               | 64,0  |
| Tailândia | 5,3                               | 45,0  |

Fonte: UNDP, 2000

As migrações entre cidades têm um peso cada vez maior e envolvem os níveis nacional e internacional; assim, o número de estrangeiros residentes nas principais cidades não deixa de aumentar (Quadro nº6).

#### **Quadro nº6: % de estrangeiros residentes em cidades ocidentais europeias e principais nacionalidades, nos anos 90**

| Cidade     | % de estrangeiros | Principais nacionalidades                      |
|------------|-------------------|--|
| Bruxelas   | 28,5              | Marroquinos, franceses, italianos, espanhóis   |
| Amesterdão | 32,2              | Marroquinos, turcos, do suriname               |
| Londres    | 20,1              | Irlandeses, indianos, do Caribe, do Bangladesh |
| Paria      | 13,8              | Argelinos, portugueses, marroquinos            |
| Berlim (W) | 16,6              | Turcos, curdos, ex-jugoslavos, polacos         |
| Frankfurt  | 29,2              | Ex- jugoslavos, marroquinos, polacos           |
| Roterdão   | 25,0              | Turcos, marroquinos, cabo-verdianos            |
| Estocolmo  | 17,0              | Finlandeses, noruegueses, ex-jugoslavos        |
| Düsseldorf | 16,3              | Turcos, ex-jugoslavos                          |
| Oslo       | 15,8              | Dinamarqueses, suecos, paquistaneses           |
| Liège      | 18,0              | Italianos, marroquinos, espanhóis              |
| Copenhaga  | 11,0              | Turcos, bósnios, paquistaneses                 |
| Milão      | 5,0               | Egípcios, filipinos, americanos                |
| Lisboa     | 4,5               | Cabo-verdianos, angolanos, brasileiros         |
| Madrid     | 2,4               | Argelinos, ingleses, franceses, peruanos       |

Fonte: www.unesco.org/most/p97city.htm in BRIDGE - WATSON, 2000:285 (adaptado)

Dos estrangeiros residentes nas cidades fazem parte não apenas os mais desfavorecidos mas grupos sociais muito diferenciados, nomeadamente quadros técnicos especializados e investigadores. As cidades são cada vez mais multiculturais e multiétnicas, com efeitos no quotidiano urbano nomeadamente no mercado de habitação e nos níveis de conforto exigidos. A migração de quadros superiores é um facto com importância crescente; embora não sejam os desalojados atrás referidos, são elementos que fazem a diversidade no mercado de habitação.

## 2.2. Desalojados à procura de um tecto

No início deste milénio estimava-se que 1,1 biliões de pessoas não tinham uma habitação adequada por motivos variados. Entre 1990 e 1999, cerca de 20 milhões de pessoas ficaram sem abrigo devido a conflitos armados, catástrofes naturais e catástrofes tecnológicas (Quadro nº7). Em geral, a Ásia foi o continente mais atingido (92% pelas catástrofes naturais e 62% pelos conflitos armados), seguido pela África (41,6% pelas catástrofes tecnológicas e 30,7% pelos conflitos armados).

### **Quadro nº7: População desalojada, resultado de conflitos armados, catástrofes naturais ou tecnológicas, 1990-1999**

| Continente     | População envolvida |                      |                          | Em %              |                      |                          |
|----------------|---------------------|----------------------|--------------------------|-------------------|----------------------|--------------------------|
|                | Conflitos armados   | Catástrofes naturais | Catástrofes tecnológicas | conflitos armados | catástrofes naturais | catástrofes tecnológicas |
| <b>África</b>  | 30171903            | 3604340              | 63850                    | 30,7              | 4,1                  | 41,6                     |
| <b>América</b> | 415850              | 2814214              | 36910                    | 0,4               | 3,2                  | 24,0                     |
| <b>Ásia</b>    | 61364400            | 80802494             | 48459                    | 62,4              | 91,9                 | 31,5                     |
| <b>Europa</b>  | 6387500             | 449265               | 4401                     | 6,5               | 0,5                  | 2,9                      |
| <b>Oceania</b> | 0                   | 249091               | 36                       | 0,0               | 0,3                  | 0,0                      |
| <b>Total</b>   | 98339653            | 87919404             | 153656                   | 100,0             | 100,0                | 100,0                    |

Fonte: CRED, Université Catholique de Louvain, in UN-Habitat, 2001: 182

Quando se compara a população desalojada com a população afectada verificam-se alterações importantes na distribuição dos valores mas a primeira é a que mais importa no contexto da presente reflexão. A relativização dos valores permite-nos uma visão mais clara da importância dos dados apresentados; se os considerarmos num universo de 10mil residentes, os efeitos dos conflitos armados destacam-se no continente africano e na Ásia e o das catástrofes naturais na Ásia, seguida pela Oceânia (Quadro nº 8). As catástrofes tecnológicas assumem um peso menor neste contexto relativizado, mas tiveram maior incidência na África (0,83/10 mil habitantes) e na América (0,45/10mil habitantes). São dados que impressionam pelo volume absoluto e pelo peso

relativo e que justificam parte das debilidades económicas e sociais que afectam áreas importantes desses continentes. Muita desta população migrante desalojada vai procurar refúgio ou acolhimento para iniciar nova vida nas principais cidades e engrossa o contingente dos que, por outros motivos, se fixam nas periferias urbanas, esperando que a urbanidade um dia lá chegue.

**Quadro nº 8: População sem abrigo, desalojada por conflitos armados e catástrofes naturais ou tecnológicas, 1990-1999**

| Continente     | População desalojada por 10 mil habitantes |                      |                          |
|----------------|--|----------------------|--------------------------|
|                | Conflitos armados                          | Catástrofes naturais | Catástrofes tecnológicas |
| <b>Africa</b>  | 394  | 47                   | 0,83                     |
| <b>América</b> | 5  | 34                   | 0,45                     |
| <b>Ásia</b>    | 169  | 222                  | 0,13                     |
| <b>Europa</b>  | 88   | 6                    | 0,06                     |
| <b>Oceania</b> | 0  | 83                   | 0,01                     |
| <b>Total</b>   | 165  | 147                  | 0,28                     |

Fonte: CRED, Université Catholique de Louvain, in UN- Habitat, 2001: 183

A estes irão juntar-se os desalojados que resultarão das alterações climáticas em curso; segundo o relatório de 2007 da organização não governamental britânica de apoio aos refugiados, *Ajuda Cristã*, citando dados do *Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre Evolução do Clima*, ainda não publicados, esta migração forçada pode atingir os mil milhões até 2050. É uma "crise migratória emergente" que se estima envolver 50 milhões de migrantes devido a conflitos e atentados aos direitos humanos, 645 milhões por causa de grandes projectos (o ritmo actual é de 15 milhões por ano) e 250 milhões provocados por inundações, secas e fome, fenómenos induzidos pelas alterações climáticas.

Até 2080, "entre 1,1 e 3,2 mil milhões de pessoas serão atingidas por falta de água e (...) entre 200 milhões e 600 milhões vão sofrer fome. Em cada ano, entre dois e sete milhões serão afectados pelo aumento do nível médio do mar.(...) A migração forçada é a ameaça mais premente contra as populações pobres dos países em vias de desenvolvimento", afirmou um dos autores, David Davison. As enormes deslocações populacionais "vão alimentar conflitos existentes e gerar novos em regiões do mundo - as mais pobres - onde os recursos são mais raros", adverte a ONG.. ". (Agência Reuters e France Press; 14/05/2007).

**2.3. A pobreza urbana como incapacidade de resposta das cidades**

O peso do saldo migratório no crescimento urbano pode ser considerado uma força para o desenvolvimento destes países, no entanto, as consequências imediatas são o aumento do desemprego e da pobreza urbana extrema; a percentagem da população rural que vive abaixo da linha da pobreza é muito elevada em vários países (acima dos 70%: Moçambique, Guatemala, Haiti, ) mas a concentração da população nas cidades

faz com que o rácio pobreza urbana/pobreza rural apresente, muitas vezes, valores superiores à unidade, significando um peso maior da primeira. Além disso a concentração em número e em gravidade torna a pobreza urbana uma prioridade de intervenção. Muitos dos migrantes dos campos não encontram melhores condições na cidade e alimentam o sonho de retornar um dia à sua aldeia (migração circular) sobretudo se são proprietários de terrenos e de casa.

#### *2.4. A (in)satisfação na redistribuição espacial da população*

A forma como a população está distribuída no espaço é motivo para insatisfação em 79% dos países em desenvolvimento, segundo as Nações Unidas; três quartos destes países têm em curso medidas para contrariar o afluxo às grandes cidades:

- (i) Estimulando o retorno às terras de origem (sobretudo quando a concentração assentava em factores especiais, como a guerra, que acabaram com o fim desta; pode referir-se o caso de Angola);
- (ii) Dificultando a migração para as cidades (licenças e taxas sobre os migrantes, racionalização de alimento e outros bens; geralmente só possível em países com controlo muito apertado; foi o caso da China);
- (iii) Criando incentivos para a população rural permanecer nas suas terras de origem através de reformas e programas de apoio à actividade agrícola (revolução verde), aproximando as condições da população rural às da população urbana. O acesso a melhor poder de compra e a níveis de ensino mais elevados muitas vezes tem o efeito perverso estimulando, apesar dos problemas das áreas urbanas, a ida para a cidade para se completarem níveis mais altos;
- (v) Procedendo a reassentamentos e a “colonizações espontâneas”;
- (vi) Canalizando os migrantes para centros de dimensão intermédia nas periferias das grandes cidades, seguindo de certa forma o modelo ensaiado nos países ocidentais há décadas atrás (novas cidades britânicas, suecas, francesas, Brasília ou outras);
- (vii) Estimulando o crescimento das cidades médias com programas especiais, investimento público ou facilidades para o investimento privado (PROSIURB, em Portugal).

À necessidade de redistribuir a população devido a estes factores de insatisfação juntam-se efeitos das alterações climáticas que começam a provocar migrações e podem arrastar conflitos pela apropriação do espaço e dos recursos naturais, sobretudo a água.

### **3. O Direito à Habitação**

#### *3.1. O conceito de Direito à Habitação*

O Direito à Habitação já existe como noção desde os anos 30 do século XX (Sociedade das Nações); em 10/12/1948 foi consagrado como direito pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, das Nações Unidas, no artº 25º: “*Toda a pessoa tem*

*direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o da sua família, nomeadamente no que se refere à alimentação, vestuário, **alojamento**, cuidados médicos assim como aos serviços sociais necessários ...”*

### *3.2. A promoção do Direito à Habitação*

As elevadas taxas de crescimento da população em muitas áreas do globo, associadas a uma forte migração do campo para a cidade, têm graves impactos nas condições de vida das populações “urbanas”. No início deste milénio estimava-se que 1,1 biliões de pessoas não tinham uma habitação adequada. Em 2001, segundo a UN-HABITAT (2007:188), 31,2% da população urbana mundial vivia em áreas críticas, ou seja, 912918 residentes, representando uma taxa anual de crescimento de 2,22%. Nos países em desenvolvimento, mais de metade da população vivia em povoações informais, não tendo segurança no regime de acesso à habitação (sem titularização da propriedade do solo ou da casa) e com condições de vida muito precárias. Estimava-se o número dos sem abrigo, em mais de 100 milhões, em todo o mundo, aumentando cada vez mais o peso das mulheres e crianças nestes números. A necessidade anual de habitações nos países em desenvolvimento estimava-se ser da ordem dos 35 milhões de unidades (2000-2010), dos quais cerca de 21 milhões para as novas famílias (os restantes para os sem abrigo e sem condições adequadas de habitação).

Tem de haver capacidade para promover habitação em quantidade e qualidade, para dar abrigo a um número tão elevado de população mundial e concentrar a atenção nos direitos humanos no que se refere à habitação, nomeadamente:

- a) Ajuda aos mais pobres e/ou sem abrigo;
- b) Promoção da segurança no acesso à habitação, sobretudo para os grupos mais vulneráveis;
- c) Combate à segregação e discriminação que o mercado privado promove;
- d) Promoção do direito à habitação, tal como definido pelas Nações Unidas.

As Nações Unidas têm concentrado o seu esforço em 4 linhas fundamentais:

- i) Analisar a situação actual na promoção do direito à habitação ao nível mundial e elaborar um guia com as linhas de acção (Programa das Nações Unidas para os Direitos à Habitação, UNHRP);
- ii) Organizar e sistematizar o contexto legal do direito à habitação, sumariando os instrumentos internacionais existentes;
- iii) Elaborar o enquadramento conceptual para os direitos à habitação e a sua ligação com as políticas gerais de alojamento;
- iv) Monitorizar o progresso na promoção dos direitos à habitação, avaliando a evolução através de um guia de acção (adaptado de: ONU, 2005b).

Em 1977, o Habitat I criou expectativas em matéria do Direito à Habitação mas trouxe pouco progresso; só nos anos noventa do século XX foram feitos avanços significativos, apoiados nos trabalhos preparatórios do Habitat II (*Special Report on Housing Rights*, 1992-1995, e *Housing Rights Programme*, UNHRP, 1995) e nos compromissos assumidos na Agenda Habitat, assinada por 171 países, em 1996.

Em 2000, para além da *campanha global para a segurança no título de propriedade*, lançada pelo UNCHS (Habitat) e da preparação de um novo relatório especial sobre o Direito à Habitação, foram acordadas as Metas de Desenvolvimento para o Milénio. Em 2001, a UN-Habitat foi convertida em programa e foi criado o Fórum Mundial Urbano para fazer a avaliação dos progressos. Em 2002, foi definido o conceito de área crítica/degradada (*slums*) e a qualificação destas tornou-se a aposta central no relatório global sobre o povoamento humano.

Actualmente, o *Global Urban Observatory*, as *Cities Alliance* (estrutura do Banco Mundial e UN-Habitat que coordena a qualificação das áreas críticas/degradadas) e as campanhas específicas lançadas pelas Nações Unidas trouxeram o debate desta problemática para o campo da política (a urbanização em África, debatida nos Estados Unidos da América, a urbanização no mundo em desenvolvimento, no Parlamento Britânico e a conferência sobre África a realizar na Presidência da União Europeia, de Portugal, no final de 2007) e levaram a Comissão da ONU para a África a ter a urbanização como 2ª prioridade (a 1ª é o combate à SIDA). A Cimeira de Maputo, em 2003, dos chefes de Estado africanos, consagrou, na decisão 29, o compromisso de promover a urbanização sustentável. Para a coordenação ao nível regional, a Conferência Ministerial africana reuniu sobre o tema “Habitação e Desenvolvimento” e fundou a *africities*, para fazer a ligação entre as autoridades locais e as internacionais.

A informação sobre a temática é já extensa, destacando-se as *UNHRP Report Series*, a revista *Habitat Debate* e as resoluções das Nações Unidas.

### 3.3. A Agenda Habitat e o compromisso assumidos pelos chefes de Estado

O Direito à Habitação está desenvolvido no parágrafo 8 da Declaração de Istambul e no parágrafo 39 da Agenda Habitat. O Programa das Nações Unidas para o Direito à Habitação, UNHRP, foi lançado efectivamente em Abril de 2002 como uma iniciativa conjunta da Un-Habitat e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, OHCHR, tendo como fundamento a Agenda Habitat. Os Chefes de

Estado/ Governo comprometeram-se a lançar acções adequadas e progressivas para efectivar o Direito à Habitação (parágrafo 61). O UNHRP tem como finalidade apoiar os Estados e outras organizações na realização deste objectivo.

O Relatório Especial sobre a promoção do Direito a uma Habitação adequada, (1992-1995), clarifica que as obrigações do Estado não implicam:

- Que o Estado seja obrigado a construir habitação para toda a população;
- Que a habitação tenha de ser disponibilizada livre de encargos pelo Estado para todos os que a quiserem;
- Que o Estado tenha necessariamente de satisfazer todos os aspectos deste direito imediatamente, assumindo o dever de o fazer;
- Que o Estado conta exclusivamente consigo mesmo e com o mercado informal para assegurar este direito a todos; ou
- Que este direito se manifeste precisamente da mesma forma em todas as circunstâncias ou em todas as localizações (adaptado de: ONU, 2005b).

Os objectivos gerais do Programa das Nações Unidas sobre o Direito à Habitação vão desde o apoio à divulgação e informação sobre esse direito, aos mecanismos para a sua promoção, monitorização e avaliação do progresso da realização dos mesmos, à investigação e análise sobre os diferentes aspectos envolvidos e à promoção das capacidades para a implementação e monitorização desses direitos. O Habitat I e depois o Habitat II consagram as grandes orientações e assentam nos princípios da promoção dos direitos humanos, desenvolvimento sustentável, papel das mulheres, importância da água, do solo urbano, do financiamento e segurança no regime de propriedade.

#### *3.4. As desigualdades na realização do Direito à Habitação*

As diferenças no grau de realização do Direito à Habitação são, ao nível mundial, muito grandes; as intervenções centram-se nos problemas que, em cada caso, se manifestam mais gravosos para a população e de acordo com as orientações em curso. Nuns casos, o problema é a falta de habitações novas, noutros é a qualidade do parque, a modernização, a reabilitação, a regeneração ou renovação do parque existente. Em todos os países existe muito por fazer.

Nos países desenvolvidos verifica-se sobretudo a falta de adequação do parque existente às características das famílias (procura elevada de habitações de pequena dimensão, devido à diminuição da taxa de fertilidade, envelhecimento da população, pessoas vivendo sós, desestruturação da família tradicional). A reabilitação, a par da elitização dos espaços centrais, é a questão mais central. Onde a emigração é forte e a

taxa de natalidade é baixa, como nos países da Europa de leste, aposta-se na modernização do parque imobiliário existente mas quando a taxa de natalidade é alta e o parque insuficiente (devido à escassez da oferta durante muito tempo), como na Turquia e na Federação Russa, a prioridade é dada à promoção de habitações novas. Em alguns países, como nos Estados Unidos, o preço das habitações novas torna insolventes grupos importantes da população, mesmo as jovens família das classes médias, apelando a formas de intervenção que os inclua no mercado habitacional.

Nos países em desenvolvimento (que estabilizaram ou não a rápida urbanização) as carências são graves quer ao nível quantitativo quer qualitativo; espera-se que a diminuição das taxas de natalidade ajude a resolver, no médio prazo, alguns dos problemas mas a promoção do Direito à Habitação tem de ser eficaz a curto prazo para não se perderem mais gerações e deve centrar-se em intervenções que possam tornar o processo de urbanização uma oportunidade para o desenvolvimento económico e social. A procura de soluções para o elevado deficit habitacional é um compromisso assumido pelos diferentes governos; a falta de habitação e as condições dos alojamentos nas áreas críticas têm uma expressão que não se pode comparar com a situação actual nos países desenvolvidos: mais de metade da população urbana vive em povoamentos informais, sem acesso aos serviços básicos; logo, a política de alojamento tem de atender, em primeiro lugar, a esta realidade. A requalificação destas áreas críticas, o esforço de os recuperar e regularizar, tem de ser a grande aposta e a titularização da propriedade dos muitos milhões de residentes urbanos envolvidos parece ser a via mais segura e rápida para se promover o direito à habitação nestas vastas áreas que ameaçam o “sentido da cidade”.

Há que promover o acesso aos serviços urbanos básicos, os kits para a construção da própria habitação, as tecnologias de construção adequadas, os mecanismos de crédito adaptados (em geral não há emprego garantido nem bens a hipotecar, como no modelo ocidental). As desigualdades assentes no género apelam a uma intervenção que aposte na igualdade de oportunidades no que se refere ao acesso à propriedade e aos direitos de herança patrimonial, o que passa, em muitos casos, pela revisão da legislação em vigor (adaptado de: ONU, 2005b).

### *3.5. As Linhas de Acção propostas pelas Nações Unidas*

As Linhas de Acção propostas pelas Nações Unidas, depois da Conferência Habitat II, centram-se à volta de 3 processos:



- (i) Promoção de intervenções internacionais legais, dentro dos organismos das Nações Unidas (Comissão para os Direitos Humanos e Comissão para o Povoamento Humano), reconhecendo-se no entanto algumas limitações na implementação destes instrumentos, ao nível nacional e local;
- (ii) Cooperação, para a realização dos direitos à habitação, aos níveis nacional e local, com os governos, autoridades locais e outras instituições relevantes e organizações da sociedade civil;
- (iii) Apoio às pessoas e às suas organizações, ao nível das comunidades para:
  - Impedir os despejos forçados,
  - Dispor de condições de alojamento aceitáveis,
  - Ser tratado com equidade e sem discriminação,
  - Dar voz aos seus problemas,
  - Construir e criar solidariedades (adaptado de: ONU, 2005b).

Aos níveis global e regional as Acções propostas pelas Nações Unidas são:

- a) Formulação e adopção de normas, regras-padrão e linhas de acção muito concretas;
- b) Elaboração de programas na base de instrumentos legais internacionais existentes e da valorização dada pelos Estados a esse compromisso;
- c) Estabelecimento de um mecanismo para a troca de informação e experiências;
- d) Desenvolvimento de um sistema para monitorizar e avaliar a realização dos direitos à habitação (adaptado de: ONU, 2005b).

Ao nível nacional e local, as Acções gerais são:

- a) Estabelecimento/ desenvolvimento de legislação adequada e/ou reforma da existente;
- b) Criação de estruturas institucionais ou reformas que assegurem a ligação efectiva com outros serviços nomeadamente saúde, educação, alimentação e abastecimento de água;
- c) Organização de sistemas de monitorização e avaliação para fazer a ligação com a monitorização ao nível global, no que se refere:
  - c.1. Igualdade no acesso aos recursos ligados à habitação
    - Erradicação de todas as formas de discriminação no sector da habitação;
    - Promoção do acesso ao solo, crédito e outros recursos ligados à habitação, particularmente para os pobres e grupos mais vulneráveis;
    - Promoção da propriedade e direitos de herdar sobretudo para as mulheres;
    - Qualificação e regularização do povoamento informal.
  - c.2 Segurança do título de propriedade e apoio nos despejos forçados
    - Promoção de medidas para incrementar a segurança nas diferentes formas de propriedade;
    - Prevenção dos despejos forçados e ilegais;
    - Desenvolvimento de alternativas para os despejos (legais), incluindo desenvolvimentos urbanísticos e procedimentos/ mecanismos para minimizar os impactos;
    - Salvaguarda da estabilidade residencial pela institucionalização/ promoção de sistemas de relações senhorio/inquilino.
  - c.3. Combate à situação de sem-abrigo e protecção dos direitos dessas pessoas
    - Levantamento de melhor informação sobre a situação de sem-abrigo;
    - Organização de alojamentos de emergência;

- Formulação e coordenação de medidas para incrementar a inclusão na sociedade, desenvolvimento comunitário e outras;
- Promoção de medidas específicas para prevenir a situação de sem-abrigo, incluindo o aumento de meios que possam levar à solvência.

#### c.4. Acesso a consultadoria jurídica e a outros recursos

- Organização de campanhas de prevenção, educação pública, profissionalização e desenvolvimento de habilidades nas actividades de construção civil;
- Estabelecimento de gabinetes oficiais para apoio na promoção dos direitos à habitação;
- Desenvolvimento de um sistema de recursos/soluções no caso de violação dos direitos à habitação;
- Promoção do acesso ao apoio jurídico e informação (adaptado de: ONU, 2005b)

O Programa das Nações Unidas para o Direito à Habitação clarifica as metas, os objectivos e apresenta uma lista de possíveis actividades/*outputs*; junta também uma tabela que cruza os 8 objectivos<sup>2</sup> e as 5 áreas de actuação<sup>3</sup>, de forma a inscrever as acções prioritárias e a facilitar quer a hierarquização das acções no lançamento do programa quer a avaliação dos progressos nessa matéria<sup>4</sup>. Neste domínio, é intolerável que continue a haver uma quantidade tão elevada de população em áreas críticas/degradadas, sem acesso às infra estruturas domésticas básicas e sem qualquer nível de conforto no alojamento, num número muito elevado de cidades, a maioria em países em desenvolvimento, tal como mostravam os indicadores do Observatório Urbano. Ao nível das regiões mundiais, os números impressionam não apenas os quantitativos absolutos mas também a evolução nas regiões em desenvolvimento em que a situação continua a agravar-se de forma muito intensa (Quadro nº 10).

A Declaração de Istambul reafirmou o compromisso da aposta nos instrumentos internacionais que levem à progressiva realização do direito a uma habitação adequada mas, o que se entende por uma habitação adequada? Mais de um bilião de residentes nas cidades vive em habitação inadequada, a maioria em áreas muito degradadas, que expressam, de forma bem visível, os níveis da pobreza humana extrema. Mas o que é adequado numa parte do mundo sê-lo-á visto como adequado em todo o mundo? Entre 20 e 40 milhões de famílias no mundo são sem-abrigo, 125 milhões de unidades de

<sup>2</sup> 1 - Promover campanhas de prevenção, educação, profissionalização e desenvolvimento de habilidades ligadas à construção civil; 2 – Promover normas, regras padrão, linhas de acção, investigação temática sobre os direitos à habitação e balanço das acções do Estado nesta matéria; 3 – estabelecer um centro de documentação sobre o direito à habitação; 4 – agilizar/desenvolver uma rede para troca de informação e experiências e coordenação em matéria dos direitos à habitação; 5 - Organizar uma monitorização global e um sistema de avaliação para registar e difundir informação sobre os direitos à habitação; 6 – Agilizar mecanismos de consultoria de apoio ao Estado e a outros actores envolvidos; 7 – Iniciar projectos efectivos de implementação dos direitos à habitação; 8 – Fazer a ligação e apoiar os mecanismos da SR e UNHR

<sup>3</sup> 1- Geral; 2 – igualdade no acesso aos recursos ligados à habitação; 3 – segurança no título de propriedade e nos despejos forçados; 4 – combate à situação sem-abrigo e protecção dos direitos à habitação destes; 5 – acesso a apoio jurídico e a outros recursos.

<sup>4</sup> A tabela é tirada da HS/C/17/Inf.6, HS/C/16/2/Add.2, HS/C/15/Inf.7a e da Agenda Habitat e relaciona os objectivos de nível global/ regional dos direitos à habitação com as acções a serem tomadas ao nível nacional/local in ONU, 2005b)

alojamento (18%) são de estruturas e materiais precários e 175 milhões (25%) não estão conforme com os regulamentos da construção de habitações (não obedecem às normas mínimas).

**Quadro nº 10: População residente em áreas críticas, nas regiões mundiais, em milhares**

|                              | 1990   |      | 2001   |      | Var. anual<br>90-01 (%) |
|------------------------------|--------|------|--------|------|-------------------------|
|                              | Nº     | %    | Nº     | %    |                         |
| Regiões desenvolvidas        | 41750  | 6,0  | 45191  | 6,0  | 0,72                    |
| Eurásia (incluindo CIS)      | 18929  | 10,3 | 18714  | 10,3 | -0,10                   |
| Países europeus (incl. CIS)  | 9208   | 6,0  | 8878   | 6,0  | -0,33                   |
| Países asiáticos (incl. CIS) | 9721   | 30,3 | 9836   | 29,4 | 0,11                    |
| Regiões em desenvolvimento   | 654294 | 46,5 | 849013 | 42,7 | 2,37                    |
| África do Norte              | 21719  | 37,7 | 21355  | 28,2 | -0,15                   |
| África subsariana            | 100972 | 72,3 | 166208 | 71,9 | 4,53                    |
| América Latina/Caribe        | 110837 | 35,4 | 127566 | 31,9 | 1,28                    |
| Ásia Oriental                | 150761 | 41,1 | 193824 | 36,4 | 2,28                    |
| Ásia Setentrional            | 198663 | 63,7 | 253122 | 59,0 | 2,20                    |
| Ásia sudeste                 | 48986  | 36,8 | 56781  | 28,0 | 1,34                    |
| Ásia Ocidental               | 22006  | 26,4 | 29658  | 25,7 | 2,71                    |
| Oceania                      | 350    | 24,5 | 499    | 24,1 | 3,24                    |
| Mundo                        | 714972 | 31,3 | 912918 | 31,2 | 2,22                    |

Fonte dos dados: UN-HABITAT, 2007:188

A dimensão do problema é de tal ordem que implica uma estratégia global para a resolução dos níveis mais gravosos (os sem-abrigo e as áreas críticas) e o compromisso assumido a partir do Habitat II e das Metas de Desenvolvimento do Milénio. O capítulo seguinte desenvolve este conceito de habitação adequada.

#### **4. Os conceitos de habitação adequada e de área crítica**

##### *4.1. De abrigo a habitação: as dimensões do conceito de habitação adequada*

O Direito a uma habitação adequada não é apenas o direito a um abrigo. O Comité para os Direitos económicos, sociais e Culturais, que monitoriza o compromisso assumido pelos Estados parceiros na convenção, já em 1991, clarificara o conceito de habitação adequada, advertindo os governos para não interpretarem o Direito à Habitação no seu sentido mais restrito, apenas como um tecto para se abrigar, como um alojamento, mas como um local para se viver em segurança, paz e dignidade. Foram identificados 7 aspectos para definir a habitação adequada:

- a) Segurança no regime de propriedade, incluindo protecção contra despejos forçados;
- b) Disponibilidade de serviços, materiais, “facilidades” e infra-estruturas básicas;

- c) Capacidade de solvência/ taxa de esforço adequada;
- d) Habitabilidade;
- e) Acessibilidade para grupos desfavorecidos;
- f) Localização; e
- g) Adequação cultural (adaptado: ONU, 2005b).

Assim, o Direito à Habitação é muito mais do que o Direito a um abrigo:

*“Equitable human settlements are those in which all people, without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, have equal access to housing, infrastructure, health services, adequate food and water, education and open spaces....”* Fonte: ONU, Habitat Agenda, paragraph 27, in ONU, 2005b)

O Direito à Habitação inclui, necessariamente, a segurança do título no regime de acesso à habitação:

*“Security of tenure describes an agreement between an individual or group to land and residential property which is governed and regulated by a legal and administrative framework. The security derives from the fact that the right of access to and use of the land and property is underwritten by a known set of rules, and that this right is justifiable.... In summary, a person or household can be said to have secure tenure when they are protected from involuntary removal from their land or residence, except in exceptional circumstances, and then only by means of a known and agreed legal procedure..”(Global Campaign for Secure Tenure, 2000, in ONU, 2005b)*

Tem de dar uma atenção cuidada aos mais pobres, sem abrigo e a outros grupos vulneráveis e sem condições para o acesso à habitação:

*“In implementing these commitments, special attention should be given to the circumstances and needs of people living in poverty, people who are homeless, women, older people, indigenous people, refugees, displaced persons, persons with disabilities and those belonging to vulnerable and disadvantaged groups....”* Fonte: ONU, Habitat Agenda, paragraph 38 in ONU, 2005b).

Tem ainda de contrariar os despejos forçados e encontrar soluções apropriadas para os despejos legais:

*“We further commit ourselves to the objectives of...protecting all people from and providing legal protection and redress for forced evictions that are contrary to the law, taking human rights into consideration; when evictions are unavoidable, ensuring, as appropriate, that alternative suitable solutions are provided.”* Fonte: ONU, Habitat Agenda, paragraph 40 (n).in ONU, 2005b).

A Habitação tem de ser mais do que um telhado (um abrigo), tem de ter privacidade, espaço adequado, acessibilidade física, segurança no título no regime de propriedade, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infra estruturas básicas adequadas tais como abastecimento de água, saneamento, ambiente físico e social aceitável e facilidades de acesso aos locais de trabalho: todos estes factores têm de ser analisados com as populações visadas, de forma a promover o seu desenvolvimento gradual num contexto de custos aceitáveis

pelas comunidades e países em que se situam, procurando soluções sustentáveis, rápidas na sua implementação e a custos tão baixos quanto possível.

Tem de proporcionar:

*“legal security of tenure, protection from discrimination and equal access to affordable, adequate housing for all persons and their families (...) “particular attention should be given to the needs and participation of indigenous people” (...) these policies should fully respect the identity and culture of indigenous peoples and provide: “an appropriate environment that enable them to participate in political, social and economic life ” Fonte: ONU, Habitat Agenda, paragraph 40 (n).in ONU, 2005b).*

A Agenda Habitat desenvolveu estes pontos e articulou um conjunto de metas e princípios a seguir; a Plataforma de Acção, de Beijing, adoptada na 4ª conferência Mundial sobre as Mulheres, em Setembro de 1995, veio pressionar para dar atenção às mulheres no acesso à habitação, pelos constrangimentos associados a este grupo e pelo papel crucial que desempenha no funcionamento das sociedades:

*“Many women face particular barriers because of various diverse factors in addition to their gender. Often these diverse factors isolate or marginalize such women. They are, inter alia, denied their human rights, they lack access or are denied access to ... housing ....” (ONU, 2005).*

#### 4.2. O conceito de área crítica

O conceito de área crítica/degradada (*slum*), definido pela UN-HABITAT, em Novembro de 2002, e aceite internacionalmente é o seguinte: *“Five components were proposed in order to define the “slum”’: 1) Insecure residential status; 2) Inadequate access to safe water; 3) Inadequate access to sanitation and other infrastructure; 4) Poor structural quality of housing; 5) Overcrowding. (UN-HABITAT,2002).* A definição não resolve os problemas mas uniformiza o objecto de trabalho nas diferentes intervenções.

Muitos dos países que se defrontam com problemas habitacionais graves têm, em simultâneo, outros que são causa e consequência destes – o intenso crescimento das cidades, a migração da população das áreas rurais para as cidades, de grandes contingentes por causa da guerra e da fome (mudanças climáticas e outros factores), má distribuição da população no país, etc. As Nações Unidas apresentam um plano para o estudo do problema da habitação, ao nível dos países, com as variáveis a recolher e os indicadores a construir, repartidos por 3 grupos: (I) análise da situação ao nível do país (política de habitação, papel dos diferentes actores, formas de financiamento, mercado de solo, habitação informal e áreas degradadas, cobertura em serviços básicos), (II) políticas de segurança nos regimes de propriedade (regimes existentes, formas de segurança, posição oficial perante os despejos forçados, situação da igualdade de oportunidades no acesso à habitação e no direito à propriedade e herança patrimonial), e

(III) experiências na recuperação das áreas críticas (internacionais, nacionais e das comunidades) (UN-HABITAT, 2002, anexo II). Em muitos países, avançou-se na legislação sobre o Direito à Habitação, mas a realização do mesmo está longe de ser conseguida e a extensão das áreas críticas continua a ser a imagem dominante.

#### *4.3. Qualificação das áreas críticas e indicadores da promoção do Direito à Habitação*

A UN-Habitat propôs que, enquanto durasse a discussão em torno dos indicadores de desenvolvimento dos Direitos à Habitação, se tivessem em conta 10 áreas chave que seriam incluídas na constituição desse indicador:

- Gasto público na Habitação em percentagem do Produto Nacional;
- Percentagem de população com acesso doméstico a água potável e electricidade;
- % de população legalmente protegida quanto à segurança nos direitos de propriedade;
- Gasto médio das famílias na habitação como percentagem do seu rendimento;
- Percentagem da população residindo em habitação informal e o total dos sem-abrigo;
- Estatuto legal dos Direitos à Habitação;
- Acesso ao crédito e à Justiça imparcial e a outras soluções;
- Número de pessoas despejadas por ano;
- Acesso a soluções para as violações dos direitos à habitação;
- Protecção contra a discriminação das mulheres. (UN-Habitat, 2001: 206, adaptado)

Mais importante do que os indicadores é o progresso efectivo na promoção do Direito à Habitação; aqueles, no entanto, ajudam a conhecer, orientar e monitorizar as intervenções nesta matéria, crucial para a sustentabilidade do povoamento humano.

## **5. Do Direito à Habitação ao Direito à Cidade: indicadores urbanos**

### *5.1. Os indicadores urbanos*

Quando se fala em Cidade devíamos falar em “cidades”, cidades residenciais, cidade abandonada, cidade residual, cidade de serviços avançados mas também, como dissemos atrás, cidade suburbana, cidade da produção directa, cidade de inquilinos, cidade do trabalho não qualificado/da economia informal. Esta cidade complexa é traduzida através de indicadores muito variados sobre os quais há vasta literatura. A desigualdade na distribuição dos níveis de conforto urbano entre as grandes regiões mundiais pode ser avaliada através de indicadores tão simples como os m<sup>2</sup> de área de

pavimento das habitações por pessoa ou os rácios entre os preços/ valor das rendas da habitação e o rendimento da população<sup>5</sup>. (Quadro nº 11).

**Quadro nº 11: Indicadores de conforto residencial, nas grandes regiões mundiais**

| Grandes regiões do mundo          | M2 de pavimento | Preço da habitação/<br>rendimento da pop | Renda da habitação/<br>Rendimento da pop |
|-----------------------------------|-----------------|--|--|
| África                            | 8,0             | 12,5                                     | 39,5                                     |
| Ásia e Pacífico                   | 9,5             | 11,3                                     | 34,4                                     |
| Estados Árabes                    | 12,6            | 10,9                                     | 45,4                                     |
| América latina e Caribe           | 14,7            | 5,4                                      | 31,4                                     |
| Países em transição               | 17,8            | 6,8                                      | 18,2                                     |
| Países altamente industrializados | 34,5            | 5,8                                      | 19,1                                     |
| Total das cidades                 | 13,6            | ---                                      | ---                                      |

Fonte: www.urbanobservatory.org (adaptado)

Em muitos países, a um grande deficit quantitativo acresce um deficit qualitativo também igualmente elevado. Nos anos 90, na América Latina/Caribe esses deficits eram, segundo a UN- Habitat(2001: 198), os do quadro 12. Embora estejam em curso acções importantes, os valores relativos conhecem uma variação muito pequena e, por isso, podemos considerá-los representativos da actualidade.

**Quadro nº 12: Situação da habitação em 19 países da América Latina e Caribe, anos 90**

| País                      | Ano  | Famílias | Deficit quantitativo | % do deficit total | Deficit qualitativo | % do deficit total | Deficit total | % Fam. c/ deficit hab |
|---------------------------|------|----------|----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------|-----------------------|
| Argentina                 | 1991 | 9380204  | 1449783              | 49,2               | 1496212             | 50,8               | 2945995       | 31,4                  |
| Bolívia                   | 1992 | 1614995  | 406979               | 55,4               | 327844              | 44,6               | 734823        | 45,5                  |
| Brasil                    | 1991 | 35517542 | 5881221              | 36,7               | 10145712            | 63,3               | 16026933      | 45,1                  |
| Chile                     | 1992 | 3365462  | 609255               | 62,8               | 36212               | 37,2               | 970467        | 28,8                  |
| Colômbia                  | 1985 | 5824857  | 1098711              | 43,6               | 1423095             | 56,4               | 2521806       | 43,3                  |
| Costa Rica                | 1984 | 527299   | 71073                | 37,9               | 116386              | 62,1               | 187459        | 35,6                  |
| Cuba                      | 1981 | 2350221  | 395472               | 60,7               | 256100              | 39,3               | 651572        | 27,7                  |
| Equador                   | 1990 | 2136889  | 424833               | 55,8               | 336834              | 44,2               | 761667        | 35,6                  |
| El Salvador               | 1992 | 1091728  | 402410               | 69,0               | 180461              | 31,0               | 582271        | 53,4                  |
| Guatemala                 | 1994 | 1591823  | 328978               | 31,7               | 709911              | 68,3               | 1038889       | 65,3                  |
| Honduras                  | 1988 | 808222   | 137026               | 41,9               | 189767              | 58,1               | 326793        | 40,4                  |
| México                    | 1990 | 17394368 | 3323847              | 55,3               | 2687615             | 44,7               | 6011462       | 34,6                  |
| Nicarágua                 | 1991 | ---      | 289994               | 56,8               | 220992              | 43,2               | 510986        | --                    |
| Panamá                    | 1990 | 541704   | 103688               | 58,9               | 72366               | 41,1               | 176054        | 32,5                  |
| Paraguai                  | 1992 | 873694   | 161227               | 45,3               | 194889              | 54,7               | 356116        | 40,8                  |
| Peru                      | 1993 | 4762779  | 1207483              | 47,7               | 1323828             | 52,3               | 2531311       | 53,1                  |
| Rep.Dominicana            | 1993 | 534827   | 8570                 | 4,1                | 199266              | 95,9               | 207836        | 38,9                  |
| Uruguai                   | 1985 | 902300   | 120045               | 53,4               | 104553              | 46,6               | 224598        | 24,0                  |
| Venezuela                 | 1990 | 3750940  | 763413               | 70,8               | 315359              | 29,2               | 1078772       | 28,8                  |
| América Latina/<br>Caribe | ---  | 92969854 | 16544477             | 44,5               | 20662402            | 55,5               | 37206879      | 40,0                  |

Fonte: UN-Habitat, 2001:198

<sup>5</sup> O objectivo 7 das Metas de desenvolvimento do Milénio propõe indicadores específicos: o indicador 31 – proporção de pessoas com segurança no título de propriedade e 32 – proporção de pessoas com acesso a infra-estruturas de saneamento.

Para comparar as grandes regiões do mundo em matéria da urbanidade, as Nações Unidas criaram o Índice de Desenvolvimento urbano, CDI, que apresenta uma correlação muito forte com o Índice de Desenvolvimento Humano. O CDI inclui 5 sub-índices e permite identificar as grandes assimetrias mesmo quando nos situamos ao nível das grandes regiões (quadro nº13).

**Quadro nº13: Índice de Desenvolvimento Urbano, CDI, grandes regiões mundiais, 1998**

| Grandes regiões do mundo          | CDI   | Sub-índices    |                  |                  |       |          |
|-----------------------------------|-------|----------------|------------------|------------------|-------|----------|
|                                   |       | Produto urbano | Infra estruturas | Resíduos urbanos | Saúde | Educação |
| Países altamente industrializados | 96,23 | 90,60          | 99,21            | 100,00           | 94,26 | 97,10    |
| Países em transição               | 78,59 | 71,62          | 90,64            | 55,93            | 85,80 | 88,94    |
| América Latina e Caribe           | 66,25 | 62,93          | 70,42            | 39,50            | 82,71 | 75,68    |
| Ásia e Pacífico                   | 65,35 | 62,90          | 67,75            | 44,40            | 78,27 | 73,43    |
| Estados Árabes                    | 64,55 | 66,52          | 69,79            | 45,87            | 77,18 | 63,39    |
| África                            | 42,85 | 49,69          | 36,17            | 26,04            | 50,39 | 51,96    |

Fonte: UNCHS, UNCHS, 2001:116 (adaptado)

A promoção da qualidade do ambiente urbano passa pela identificação das áreas problemáticas, pela medição, quantificada ou qualificada, da gravidade da situação, pela promoção de programas integrados em políticas concertadas para esse fim, pela aplicação de modelos de avaliação daqueles, por exemplo o PER (Pressão, Estado, Resposta) e remete para literatura específica, nomeadamente para a *Conference on Urban Indicators*, OCDE, 1995, *relatório das Cidades Sustentáveis*, CUE, 1998, *Guide to urban indicators* (in [www.unhabitat.org/programmes/guo](http://www.unhabitat.org/programmes/guo)) e *State of the world's Cities 2006/7*, UN-HABITAT, 2007 (anexo estatístico, pp.187-199).

Os indicadores devem ser relevantes e úteis, ter solidez analítica e serem mensuráveis (OCDE, 1995); deles fazem parte componentes, de que se destacam: a ocupação do espaço urbano, a habitação, as infra estruturas urbanas, os equipamentos, a paisagem urbana, os transportes colectivos, a par da qualidade do ar, ruído, estrutura verde, riscos naturais, resíduos sólidos, meios hídricos, microclimas, etc.

### 5.2. Os níveis de urbanidade e os constrangimentos ao seu desenvolvimento

A promoção de um verdadeiro desenvolvimento urbano nos países em rápida urbanização começa pela necessidade da criação de conceitos e modelos adequados à sua realidade específica. Há que definir (i) os padrões mínimos e os indicadores de urbanidade, nas suas dimensões física, social e cultural, (ii) clarificar os níveis de responsabilidade pública no fornecimento das infra estruturas básicas, equipamentos e serviços e (iii) as formas de envolvimento do sector privado, de forma a contrariar as



tendências para a pobreza e exclusão urbanas; ou seja, há que dominar e aplicar os princípios da gestão urbana moderna<sup>6</sup>.

Os indicadores de urbanidade e os constrangimentos ao desenvolvimento desta, que se manifestam sobretudo nas extensas periferias precárias das grandes cidades (mas também nas suas áreas centrais), podem ser agrupados em três subconjuntos: mobilidade, sustentabilidade e identidade urbanas); deles podemos destacar<sup>7</sup> os constantes no quadro nº.14.

**Quadro nº 14: Indicadores de urbanidade e constrangimentos ao desenvolvimento**

|                         | <b>Indicadores de urbanidade</b>   | <b>Constrangimentos à urbanidade</b>  |
|-------------------------|--|---|
| <b>Mobilidade</b>       | Integração funcional dos usos e das funções urbanas;<br>Estado e características das vias de circulação aceitáveis;<br>Acesso a transportes colectivos   | Fragilidades na organização dos serviços e/ou na sua privatização;<br>Ocupação dos terrenos de reserva e dos non-edificandi, vias e caminhos, leitos de cheia;<br>Escassez de solos para a promoção de infra estruturas de transporte ;<br>Estrutura urbana centrada na Baixa, descentrada da cidade actual.  |
| <b>Sustentabilidade</b> | Densidade urbanística aceitável;<br>Diversidade de usos do solo;<br>Integração funcional dos usos e das funções urbanas;<br>Qualidade dos espaços públicos e privados;<br>Unidades habitacionais adequadas à procura;<br>Equilíbrio entre espaços verdes e espaços ocupados; | Densificação e urbanização acelerada;<br>Afluxo massivo de novos residentes;<br>Calamidades naturais e/ou tecnológicas provocando migrações forçadas;<br>Fragilidade dos terrenos, às chuvas tropicais e à seca extrema;<br>Fragilidades na organização dos serviços e/ou na sua privatização;<br>Ocupação dos terrenos de reserva e dos non-edificandi, vias e caminhos, leitos de cheia;<br>Escassez de solos urbanos e urbanizáveis;<br>Fragilidade ecológica de muitos dos sítios;<br>Fraqueza da gestão local e de mecanismos de democracia;<br>Falta de informação coerente e disponível;<br>Falta de técnicos com formação adequada;<br>Pobreza extrema de muitos habitantes ou poder de compra muito baixo; |
| <b>Identidade</b>       | Qualidade dos espaços públicos e privados;<br>Habitabilidade;<br>Equilíbrio entre espaços verdes e espaços ocupados  | Fragilidade ecológica de muitos dos sítios;<br>Fraqueza da gestão local e de mecanismos de democracia<br>Pobreza extrema de muitos habitantes ou poder de compra muito baixo<br>Estrutura urbana centrada na Baixa sem conferir identidade com a extensa periferia precária.  |

Os indicadores de urbanidade levam à necessidade introduzir uma tipologia que assenta no conceito de (sub)urbanidade para definir a situação das periferias urbanas dos países em rápida urbanização; estas fazem parte da cidade mas não possuem características urbanas aceitáveis (América Latina, África e Ásia Sudeste). O contraste “cidade do asfalto”/cidade precária é muito grande, apesar das carências e das limitações no quotidiano urbano também naquela. Os bairros peri-urbanos são heterogéneos, com diferentes graus de urbanidade, no sentido da cidade formal; podem traduzir-se em condições objectivas, mensuráveis (mobilidade, acessibilidade ao emprego, à educação aos cuidados de saúde, equipamentos sociais, infra-estruturas

<sup>6</sup> Ver nomeadamente: RAMOS, Natália; NETO, Ana; FERREIRA, Maria Júlia, 2004: 203-219.

<sup>7</sup> Seguimos ideias de: Raposo - Henriques, 2005:114-123.

urbanas, qualidade, quantidade diversidade e proximidade dos equipamentos, funcionamento dos serviços, qualidade do espaço público e dos espaços verdes, do património construído e do ambiente físico, densidade de ocupação do solo e as condições de habitação...) e de condições subjectivas (grau de satisfação residencial...) (adaptado de: Raposo - Henriques, 2005:114-123).

### 5.3. Elementos motores da urbanidade

A pergunta “como quebrar o ciclo da exclusão urbana no que se refere ao direito à cidade, ou seja, como promover a inclusão, o acesso à urbanidade mesmo em contexto de (sub)urbanidade” continua a ser pertinente e a estar muito longe de encontrar as respostas desejadas. Há, no entanto, elementos propulsionadores/motores dos níveis de urbanidade, dentro dos quais podemos destacar<sup>8</sup>:

- Percepção internacional do problema e programas específicos promovidos pelas Nações Unidas;
- Compromisso assumido pelos Estados para promoverem o Direito à Habitação/ Cidade;
- Coordenação de iniciativas locais através de agências que medeiam a ligação com as organizações internacionais (por exemplo, *africities*);
- Empenhamento e intervenções de várias organizações cívicas e públicas, por exemplo, ONG's, para qualificar as áreas críticas;
- Dinâmicas organizativas locais, estimuladas pelas ONG's e Governos;
- Clarificação da titularidade da propriedade do solo nos países em que a independência foi acompanhada por nacionalização do solo e de parte do parque habitacional;
- Reforço da capacitação do governo local para a gestão urbana (solo, infra estruturas, parque construído e ambiente urbano);
- Sensibilização para a gestão ambiental sustentável;
- Organização e hierarquização de vias no interior das áreas críticas;
- Organização do cadastro predial urbano (nas áreas críticas deverá começar pela demarcação e atribuição dos talhões, segundo critérios claros, e depois mapeamento e registo dos mesmos);
- Desenvolvimento da rede de transportes para garantir acessibilidade a equipamentos, serviços e emprego;
- Realojamento das famílias que vivem em áreas críticas, aproveitando esses espaços para o reequilíbrio ambiental;
- Reforço da capacidade de fiscalização do uso do solo;
- Agilização na tramitação dos processos de licenciamento das construções, reduzindo a burocracia e simplificando os processos nas áreas críticas, de forma a estimular a sua rápida qualificação.

---

<sup>8</sup> Seguem-se ideias de vários autores de artigos de Cadernos de Arquitectura, nº5, 2005: Cidades africanas.

#### 5.4. *Fazer cidade em áreas críticas: do Direito à Habitação ao Direito à Cidade*

Para melhorar a eficácia da promoção do Direito à Habitação/Cidade há, que:

- Promover e/ou reforçar os princípios da democracia participativa, melhorando as formas de governância aos níveis nacional e local;
- Planear e orientar a expansão física da cidade, redireccionando a ocupação;
- Garantir a segurança patrimonial e o equilíbrio dos mercados de solo e de habitação;
- Assegurar a disponibilização de terrenos urbanos e urbanizáveis;
- Fornecer (ou criar condições para que sejam fornecidas) infra-estruturas básicas e serviços urbanos indispensáveis;
- Legalizar as habitações de construção informal sempre que seja possível e promover a recuperação das recuperáveis;
- Assegurar assistência técnica através de gabinetes de aconselhamento na reconversão das áreas e das habitações de construção informal;
- Assegurar as condições mínimas de habitabilidade nas diferentes fases do processo de qualificação das áreas críticas;
- Adaptar os sistemas de financiamento à habitação, às condições da população;
- Estimular a produção de habitações a preços controlados (adequadas aos pré-solventes);
- Estruturar as centenas de micro-empresas que actuam de forma informal em todo o sector da construção, comércio de materiais, transporte, produção de blocos, mediação imobiliária e oferta de habitações para arrendamento, de forma a rentabilizar a sua eficácia e a melhorar o profissionalismo;
- Incentivar e criar mecanismos financeiros que permitam a participação mais activa do sector privado (construção e mercado imobiliário);
- Cativar a força do investimento das famílias para a qualificação das áreas críticas;
- Encorajar a cooperação público/privado;
- Enquadrar de forma consistente a acção das ONG's;
- Envolver de forma eficaz a população e as estruturas organizativas desta;
- Promover campanhas que estimulem a mudança de mentalidades e comportamentos de cidadania urbana;
- Promover de forma eficaz a inclusão social e urbana.

Nas extensas periferias urbanas desqualificadas, nas áreas críticas/degradadas, há que delimitar unidades territoriais (identificáveis no terreno ou através das solidariedades existentes) e requalificá-las urbanística e socialmente; para isso<sup>9</sup>:

- Delimitam-se os espaços e os espaços-canaís, as faixas de protecção das vias arteriais e colectoras ou distribuidoras principais;
- Estudam-se as condicionantes físicas (cumeada e linhas de escoamento de água pluvial) e as suas restrições ou servidões (curvas de ruído, linhas de escoamento de água, área de protecção);
- Procedem-se ao levantamento do edificado, identificando-se as construções regularizáveis e as não regularizáveis;

---

<sup>9</sup> Ideias próximas das apresentadas por Gameiro, 2005:140-145.

- Elabora-se o plano urbanístico, com as áreas de usos restritos ou condicionados, áreas de uso residencial, de comércio e de serviços, áreas de equipamentos e áreas verdes;
- Identificam-se os tipos de quarteirões quanto ao nível de equilíbrio/ desequilíbrio urbano, as necessidades de demolições, nos casos em que as construções não são recuperáveis ou em que o desequilíbrio ambiental obrigue à libertação de espaços;
- Promove-se o empenhamento da população residente, através dos seus representantes e da divulgação de informação pertinente;
- Criam-se normas para a recuperação das habitações de construção informal recuperáveis e estudam-se propostas para a substituição das irrecuperáveis;
- Define-se as responsabilidades públicas e privadas no fornecimento dos equipamentos e serviços urbanos;
- Estimula-se o investimento privado (associativo ou não) para a promoção de determinados equipamentos colectivos.

A intervenção tem de atender às características das cidades e às metamorfoses em curso, não esquecendo que:

*“Os bairros suburbanos das grandes cidades africanas, como os de outras grandes cidades do mundo, acabam assim por se tornar numa plataforma de complexidades, um enorme pachtwork de gentes, de identidades, de línguas e profissões, de estratégias e de negócios, de vontades e ambições, de encontros e desencontros. Podem apresentar-se aparentemente ingovernáveis, ilógicas, fragmentadas, mas na realidade sustentam-se e reproduzem-se a partir de uma sábia coexistência entre os indivíduos, pelo “negócio” das suas diferenças, e com base numa intrincada teia de suporte, organizada a partir do desenvolvimento de um imenso conjunto de informalidades que transformam estes lugares, em produtos sociais imperfeitos, em puzzles em contínua expansão. Esse facto, quer em termos do processo social quer da própria funcionalidade das cidades em questão, poderá influenciar um projecto original de desenvolvimento”.* (PIEPOLI, 2005:164-169).

As cidades são, assim, um grande laboratório de mudanças, que devem apoiar-se nos três pilares referidos: a mobilidade, a sustentabilidade e a identidade. Sem a primeira, as cidades não funcionam e as acessibilidades aos bens e serviços ficariam gravemente afectadas. Sem a segunda, as cidades tornar-se-iam meios de vida cada vez mais agressivos para a espécie humana. Sem identidades não há verdadeiros lugares; elas representam a síntese das relações entre o indivíduo e os lugares de residência; a globalização e o crescimento excessivo das cidades afectam sem dúvida alguns dos suportes da identidade mas também têm feito ressurgir a necessidade do seu reforço. As cidades sempre foram multiculturais; é uma das características fundamentais das urbes. Estamos num período da história em que a internacionalização das relações económicas, políticas e sociais é mais forte e mais agressiva porque os meios de comunicação e transporte são muito rápidos e difundidos por todo o mundo, fazendo com que quase tudo se possa processar *just in time*, tornando obsoletas tecnologias que precisariam de muitas décadas para chegar aos lugares mais recônditos (por exemplo os telemóveis em vez das redes fixas de telefone; a Internet sem fios, os serviços associados aos

telemóveis, etc.). Há que aproveitar as potencialidades das novas tecnologias para apressar o passo do desenvolvimento urbano em tantas cidades do mundo onde o Direito à Habitação é ainda uma utopia e o Direito à Cidade uma miragem.

## **Conclusão**

No mundo, particularmente nos países em desenvolvimento, os sem abrigo e desalojados são ainda hoje em grande número. No indicador mais elementar de urbanidade, o acesso à água limpa/potável, segundo as Metas de Desenvolvimento do Milénio, mais de um bilião de pessoas ainda não dispunha dele no início deste milénio mas ao longo dos anos noventa quase outro bilião obtiveram-no bem como o saneamento básico; assim, para os mais optimistas estamos a evoluir bem para os outros estamos numa situação intolerável de graves desigualdades em que ao consumo/riqueza absoluta de uns se contrapõem as carências e a pobreza extrema de muitos outros. Há uma consciência cada vez maior da situação embora se reconheçam os grandes constrangimentos existentes.

Na perspectiva das alterações climáticas cujos efeitos se estimam, haverá capacidade para encontrar solução para o problema ou, ao invés, poderemos estar a assistir a um retrocesso? O indicador de lotação dos alojamentos tem tendência a conhecer algumas melhorias na medida em que diminuir a dimensão das famílias e se afirmar a tendência para se passar para tipos de famílias menos alargadas ou para “famílias singulares”, aumentando assim os m<sup>2</sup> de pavimento por pessoa residente. No entanto, em matéria de Direito à Habitação, o sucesso será atingido apenas quando todos tiverem garantida a possibilidade do acesso a uma habitação adequada (tal como definida pelas Nações Unidas e objecto de compromisso assumido por 171 Estados), ou seja, quando conseguirmos que o Direito à Habitação seja sinónimo de Direito à Cidade.

Estamos perante uma utopia realizável? O contrário seria dar voz aos mais pessimistas que advogam a morte da cidade, pela incapacidade de agir a tempo. Estaremos perante uma miragem criada num contexto de globalização das sociedades e das economias? As cidades serão um refúgio de solidariedade neste mundo globalizado, defendendo o indivíduo humano da extraterritorialidade e da falta de identidade? Esta é a convicção que nos é dada no livro *State of World 2007: "Cities are the refuge of solidarity. They can be the safeguards if inhumane consequences of the globalizations process. They can defend us from extraterritoriality and the lack of identity"* (Lerner, 2007).

Fazer cidade é acreditar que vale a pena apostar na regeneração urbana, seja ela nos espaços centrais dos países desenvolvidos ou nas periferias precárias das urbes dos países em desenvolvimento; apesar da diferença nas escalas do problema, assentam na mesma convicção: a cidade vale a pena e os insucessos do passado não podem justificar a continuação da exclusão urbana, social e espacial, nem a fragmentação do desenvolvimento urbano em velocidades diferentes; antes, devem levar a uma acção concertada, a uma vontade política eficaz e ao empenhamento dos vários sectores da sociedade, no sentido de promover melhores níveis de qualidade de vida humana.

### **Bibliografia seguida**

- BATINO, Liana, 2005, Gestão urbana em Nacala: o cadastro simplificado, *Cadernos de arquitectura*, nº 5, pp.134-139).
- BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel, 1997, *Local & Global Management of Cities in the Information Age*, Earthscan publications, London.
- BRIDGE, Gary and WATSON, Sophie (edit), 2000, *A Companion to the City*, Blackwell.Oxford,UK.
- Cadernos de Arquitectura, nº5, 2005; *Cidades Africanas*, Faculdade de Arquitectura, Lisboa.
- CRED, Centre for research in the epidemiology of Disasters, Université Catholique de Louvain, in UN-Habitat, 2001, *Cities in a Global World*, 2001.
- CUE, 1998, *Relatório das Cidades Sustentáveis*, Bruxelas.
- GAMEIRO, António, 2005, O desafio urbano em Angola, *Cadernos de arquitectura*, nº5, pp.140-145).
- LERNER, Jaime 2007, *State of the World 2007* (Foreword), WorldWatch Institute, in [www.worldwatch.org](http://www.worldwatch.org).
- OCDE, 1995, *Conference on Urban Indicators*, New York.
- ONU, 2005, *Indigenous peoples right to adequate housing. A Global overview*; in [www.un-habitat.org](http://www.un-habitat.org).
- ONU, 2005b, Habitat Debate Vol.11, nº 2, *Fighting urban inequities*, in [www.un-habitat.org](http://www.un-habitat.org).
- PIEPOLI, Sónia Frias, 2005, Metamorfoses das cidades africanas e recomposições sociais, *Cadernos de Arquitectura*, nº 5, pp.164-169.
- RAMOS, Natália; NETO, Ana; FERREIRA, Maria Júlia, 2004, Desafios e oportunidades da gestão de cidades – o caso de Angola, *GeoINova*, nº10, DGPR, FCSH/UNL, Lisboa, pp.203-219.
- RAPOSO, I.; HENRIQUES, C., 2005, (Sub)urbanidade e transformação do uso do solo na periferia de Maputo, *Cadernos de Arquitectura*, nº 5, 2005,pp.114-123.
- UNCHS, 2001, *The State of the world's cities, 2001*, UNCHS (Habitat).
- UNDP/PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; <http://origin-hdr.undp.org> (vários).
- UN-HABITAT, 2001, *Cities in a Global World, Global Report on Human Settlement 2001*, United Nations Centre for Human Settlement (Habitat).
- UN-HABITAT, 2002, *Guidelines on how to undertake a National Campaign for Secure Tenure. Global Campaign for Secure Tenure*; [www.un-habitat.org](http://www.un-habitat.org).
- UN-HABITAT, 2007, *The State of the world's cities, 2006/7.*, Earthscan publications.
- <http://hdr.undp.org>
- [www.africities.org](http://www.africities.org)
- [www.cidadessustentaveis.info](http://www.cidadessustentaveis.info)
- [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)
- [www.un-habitat.org/programmes/guo](http://www.un-habitat.org/programmes/guo) (global urban observatory)
- [www.unesco.org/most/p97city.htm](http://www.unesco.org/most/p97city.htm)
- [www.un-habitat.org](http://www.un-habitat.org)
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (plano de acção para África).
- [www.worldwatch.org](http://www.worldwatch.org), 2007, *State of the World 2007*, WorldWatch Institute, UN-HABITAT.