

Declaração de Fim de Missão:
Relator Especial sobre os direitos humanos à água e ao saneamento
Léo Heller, e
Relatora Especial sobre o direito a uma habitação condigna¹
Leilani Farha
Lisboa, 13 de dezembro de 2016

Na qualidade de Relatores Especiais das Nações Unidas sobre o direito a uma habitação condigna e sobre os direitos humanos à água e ao saneamento, publicamos hoje esta declaração no final da nossa visita oficial conjunta a Portugal, que realizámos a convite do Governo português, de 5 a 13 de dezembro de 2016. Esta visita tinha como objetivo, por um lado, identificar os principais obstáculos ao pleno cumprimento dos direitos à habitação, água e saneamento e, por outro lado, recomendar legislação, políticas e outras medidas para ultrapassar estes obstáculos e garantir que todas as pessoas na sociedade gozam destes direitos humanos.

Em primeiro lugar, gostaríamos de agradecer ao Governo de Portugal pelo convite e pela organização da visita, assim como pelo diálogo aberto e construtivo. Estamos gratos aos representantes do Governo e autoridades municipais com quem reunimos. Congratulamo-nos bastante com o espírito de abertura que pautou os nossos contactos com as autoridades. Durante a nossa visita também reunimos com vários representantes do mundo académico, organizações da sociedade civil, associações e residentes. (*Consultar lista de reuniões e locais visitados no final desta declaração*). Agradecemos a todas as pessoas que se disponibilizaram para se reunirem connosco, sobretudo às crianças, jovens, mulheres e homens que generosamente partilharam as suas experiências pessoais, testemunhos e condições de vida. Os seus contributos foram vitais para o êxito da nossa visita.

Por fim, gostaríamos de sublinhar que a presente declaração descreve as nossas conclusões e recomendações preliminares com base nas informações obtidas antes e durante a visita. Os nossos relatórios finais serão apresentados ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2017: o relatório do mandato sobre a habitação será apresentado na 34ª sessão em março e o relatório do mandato sobre a água e o saneamento será apresentado na 36ª sessão em setembro.

* * *

¹ Relatora Especial sobre a habitação condigna como uma componente do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito à não discriminação neste contexto.

Desde 2007, Portugal tem vindo a deparar-se com uma crise económica sem precedentes que tem tido um impacto importante no país e que afetou particularmente os direitos económicos, sociais e culturais, incluindo os direitos à habitação, água e saneamento dos seus habitantes. As medidas de austeridade impostas no âmbito do memorando de entendimento assinado pelo Governo de Portugal em maio de 2011 com o FMI, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia (a “Troika”) e que terminou em 2014, conduziram a um aumento das taxas de pobreza e da exclusão habitacional, a uma redução das prestações de proteção social e a uma inacessibilidade financeira aos serviços públicos.

Embora, atualmente, o país esteja num processo de retoma económica – tendo resistido à pior parte da tempestade – os residentes portugueses ainda enfrentam sérios desafios a longo prazo: elevado nível de desemprego, cortes salariais (sobretudo no setor público), aumento dos impostos e, de uma forma geral, um maior risco de pobreza para as famílias que costumavam estar acima do limiar de pobreza antes da crise.

Estamos preocupados com os efeitos deste processo na concretização dos direitos humanos relativos aos nossos mandatos, em especial, a exclusão e discriminação da comunidade cigana, composta sobretudo por cidadãos portugueses que vivem em algumas das condições de habitação mais deploráveis, por vezes, sem acesso à água e ao saneamento. Algumas pessoas de origem africana, em grande medida oriundas de antigas colónias portuguesas, como Cabo Verde, Moçambique e Angola, também se encontram entre os grupos mais pobres e necessitados em termos de acesso a uma habitação condigna. Estamos igualmente preocupados com as condições de vida dos sem-abrigo, incluindo a falta de acesso a instalações de água e saneamento nos espaços públicos, e a escassez de abrigos e pensões que respondam adequadamente às suas necessidades.

De modo a dar resposta a esta situação é vital, entre outras medidas, a implementação de um quadro legislativo e institucional bem como políticas que respeitem os princípios dos direitos humanos. Deve ser dada ênfase particular às necessidades das pessoas em situações vulneráveis, incluindo os “novos pobres” – aqueles que foram empurrados para a pobreza como resultado das medidas de austeridade – que poderão não ter direito a determinadas proteções da segurança social. Os setores da habitação, água e saneamento iriam beneficiar da adoção de uma clara abordagem baseada nos direitos humanos nas políticas relevantes, que contemplasse princípios como: não-discriminação e igualdade, participação e responsabilização.

Face a este cenário, é essencial sublinhar que Portugal ratificou vários importantes instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos que protegem o direito a um nível de vida adequado, incluindo habitação, água e saneamento, sem discriminação, designadamente o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e

seu Protocolo Opcional, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Portugal ratificou ainda a Carta Social Europeia e a Carta Social Europeia na sua versão revista. Dado o forte compromisso de Portugal para com os princípios internacionais em matéria de direitos humanos, o Governo tem a obrigação clara de garantir a aplicação destes direitos a todos os níveis.

O primeiro responsável por respeitar, proteger e concretizar os direitos humanos é o Estado, ou seja, o Governo central, as autarquias locais e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Notámos algumas tensões entre o Governo central e as autarquias locais, em especial com cada um a sugerir que o outro era responsável pela plena implementação do direito à água, saneamento e habitação. Gostaríamos de realçar que o Estado é uma única entidade, qualquer que seja a sua divisão administrativa a nível interno, e que todos os níveis do Governo de Portugal são responsáveis pelo cumprimento dos direitos humanos. **Instamos o Governo de Portugal a definir disposições legais explícitas, que obriguem as autarquias locais e os Governos das Regiões Autónomas a cumprirem os direitos humanos à água e ao saneamento, assim como o direito a uma habitação condigna e à não-discriminação neste contexto. Uma comunicação e colaboração mais adequada entre todos os níveis de governo levará a melhores resultados em termos de direitos humanos.**

* * *

* *

Em seguida, Léo Heller, Relator Especial para os direitos humanos à água e ao saneamento, irá apresentar as conclusões preliminares da sua visita.

I. Situação dos direitos humanos à água e ao saneamento: “o (incompleto) milagre português”

Indubitavelmente Portugal alcançou um progresso notável no setor da água e saneamento nas décadas recentes, que é reconhecido internacionalmente. Portugal dispõe atualmente de uma cobertura de serviços de água quase universal e a cobertura de serviços de saneamento, embora com um nível inferior ao dos serviços de água, também evoluiu de forma assinalável. A qualidade da água para consumo humano e o tratamento das águas residuais melhoraram igualmente de forma impressionante. Estas conquistas devem ser reconhecidas e comemoradas e congratulo calorosamente os governos portugueses, atual e passados, bem como a sociedade portuguesa, por estes feitos. Contudo, a minha avaliação da situação atual sob o prisma dos direitos humanos indica que o trabalho ainda não está completo. Permitam-me referir alguns dos desafios que identifiquei durante a missão.

1. Reforma do setor da água português

A reforma do setor da água em Portugal resultou numa arquitetura institucional muito complexa, em que uma série de atores desempenham diferentes papéis. Nas muitas reuniões realizadas com entidades com vários graus de responsabilidade na concretização dos direitos humanos à água e ao saneamento, tive ocasião de me inteirar da complexidade da água que corre para dentro e das águas residuais que correm para fora dos agregados familiares portugueses. Embora esta arquitetura institucional tenha sido largamente responsável pelas grandes realizações do setor, conhecidas como o “milagre português”, verifiquei que existem atualmente diferentes níveis de tensão entre as diversas autoridades em causa. Esta situação põe em causa a estabilidade do enquadramento institucional e poderá minar a realização progressiva dos direitos humanos à água e saneamento no país. Permitam-me que explique a que é que me refiro como sendo as “tensões” no setor.

As tensões entre os fornecedores de serviços de abastecimento de água em alta e os responsáveis pelo fornecimento “em baixa” estão presentes desde a reforma e continuam a fazer-se sentir nalgumas partes do país. A resistência de alguns municípios em integrar o sistema em alta levou à coexistência de diferentes formas de modelos de gestão no país e poderá ter limitado o acesso destes municípios aos fundos nacionais ou comunitários. Existem igualmente tensões relativamente ao grau de centralização ou descentralização do fornecimento de água, bem como do papel da administração central do Estado e das autoridades locais. A independência do regulador nacional – ERSAR – é por vezes questionada pela administração central, que pretende desempenhar um papel mais substantivo nas decisões chave o que poderá afetar as políticas sociais, e pelos municípios que alegam que a sua autonomia está a ser minada. Outra queixa com a qual me deparei foi o desconforto de algumas autoridades locais pela dificuldade que sentem em fazer as suas vozes serem ouvidas nos processos de tomada de decisão relativamente ao fornecimento dos serviços de abastecimento de água e de saneamento em alta, na qualidade de acionistas das empresas.

Esta arquitetura institucional poderá estar na raiz de situações que merecem atenção na perspetiva dos direitos humanos, particularmente na acessibilidade financeira das tarifas dos serviços de água e saneamento às populações mais vulneráveis, incluindo os “novos pobres” que surgiram na sequência das medidas de austeridade. **Assim sendo, é urgente desenvolver uma avaliação exaustiva desta arquitetura institucional sob o prisma dos direitos humanos e recomendo fortemente que o governo português realize tal avaliação.**

Permitam-me agora centrar-me no grau de acessibilidade financeira dos serviços de água e saneamento, uma das preocupações que observei sistematicamente durante esta missão.

2. Acessibilidade financeira dos serviços de água e saneamento

Os direitos humanos à água e ao saneamento não significam que todos devamos ter acesso gratuito aos serviços. No entanto, também não significa que quem não tem capacidade económica de pagar seja despojado desses serviços.

Durante os dez dias da visita, tive a oportunidade de examinar algumas faturas de água e os montantes cobrados chamaram-me a atenção para algumas situações preocupantes. Pude verificar, nas faturas examinadas, que os montantes cobrados pelos serviços de água e saneamento podem representar mais de 10% do rendimento do agregado familiar. Este nível de esforço é elevadíssimo para as pessoas desempregadas, reformadas e que estão excluídos de atividades geradoras de rendimento.

Fui informado da existência de diferentes procedimentos de tarifa social e de tarifa familiar disponíveis. Também fiquei a saber que estas medidas são facultativas e não têm muita procura. Assim sendo, saúdo a recentemente aprovada recomendação da Assembleia da República no sentido de tornar automático o regime da tarifa social para a água e saneamento. O sistema automático de tarifa social está em linha com o respeito pela dignidade das pessoas que de outra forma teriam que requerer para beneficiarem deste regime. Desta forma, certamente que irá aumentar o número de pessoas que irão beneficiar da tarifa social. No entanto, embora esta recomendação seja muito importante, ainda é um passo insuficiente porque os municípios não são legalmente obrigados a colocar em prática a medida. **Assim sendo, apelo à ERSAR, ao Ministério do Ambiente e a outras instituições relevantes para exercerem pressão para que esta medida seja adotada. Além disso, penso que os critérios de elegibilidade e o nível de descontos conferidos pela tarifa social requerem uma avaliação mais cuidada.** Por exemplo, não me parece ser suficiente proteger os membros mais vulneráveis da sociedade apenas através da isenção da parte fixa das tarifas ("tarifa de disponibilidade"), como é proposto na versão em discussão pela ERSAR do Regulamento Tarifário. Deixem-me dar um exemplo concreto: um agregado familiar em Lisboa que consuma 15 metros cúbicos de água num determinado mês, ao beneficiar da tarifa social, pagará apenas menos 30 por cento do valor total da fatura. Mesmo com este desconto, a tarifa ainda pode continuar a representar um encargo financeiro pesado se houver apenas um elemento da família a trabalhar e auferir o salário mínimo.

Gostaria também de sublinhar as diferenças nas tarifas de água entre municípios: os municípios dos municípios mais pequenos com população dispersa pagam tarifas mais

elevadas e, paradoxalmente, são estas as zonas onde o rendimento médio é mais baixo. De acordo com o relatório da ERSAR, a diferença das tarifas da água entre os municípios pode ser de 20 vezes mais, para as famílias que consomem 10 metros cúbicos de água por mês. Esta assimetria é enorme e é injusta. **O Governo deverá ter este aspeto em consideração nos debates em curso sobre o regulamento das tarifas pela ERSAR e outra políticas relativas à água e ao saneamento.** Por exemplo, diferenciando a tarifa em alta, nomeadamente cobrando menos aos agregados familiares dos municípios mais pequenos, poderá ser uma forma de garantir uma tarifa harmonizada em todo o país.

Todos os assuntos relacionados com a não acessibilidade financeira aos serviços pelos grupos em situação financeira vulnerável têm levado a situações e níveis diversos de cortes no abastecimento devido ao não pagamento das contas por falta de capacidade económica. **Os cortes de abastecimento provocados pela falta de capacidade económica devem ser prontamente tratados, uma vez que ao abrigo do direito internacional em matéria de direitos humanos constituem uma violação dos direitos humanos.**

Insto o Governo de Portugal a resolver as questões conexas com a acessibilidade financeira, um princípio basilar dos direitos humanos.

3. Acessibilidade à água e serviços de saneamento

A acessibilidade é outro elemento chave dos direitos humanos à água e ao saneamento. Pese embora o quase acesso universal à água, sublinho que de acordo com o PENSAAR 2020, 5% da população portuguesa ainda não tem acesso a água canalizada. Preocupa-me o facto desta parte da população ser deixada para trás. Quanto ao acesso ao saneamento, aproximadamente 20% da população não tem acesso à rede de esgotos e dependem de soluções individuais, por exemplo a utilização de fossas sépticas. Verifiquei que nalguns casos esta população não tem qualquer apoio das autoridades municipais para a construção e manutenção destas soluções individuais, tais como remover e tratar as lamas das fossas sépticas. Soube que na Região Autónoma dos Açores existem orientações para as autoridades locais apoiarem os agregados familiares que recorrem a soluções individuais, o que poderá constituir um bom exemplo a ser alargado a todo o país.

Portugal necessita de realizar estudos mais aprofundados para identificar o perfil das populações que estão a ser deixadas para trás. Não é possível ter políticas eficazes para o que não se conhece bem. **Assim sendo, o censo de Portugal e outros inquéritos devem desagregar os dados sobre o acesso à água e ao saneamento por níveis de rendimento, estatuto migratório, grupos étnicos e outras fontes de discriminação.**

4. Enquadramento jurídico

Com as melhorias significativas no acesso à água e ao saneamento em Portugal, poderemos perguntar "será que Portugal necessita de uma nova lei sobre os direitos

humanos à água e ao saneamento?” A resposta é “sim”. A Constituição Portuguesa não refere explicitamente os direitos humanos à água e ao saneamento, mas tal não significa que os cidadãos portugueses não tenham o direito de gozar destes direitos e certamente não significa que o Governo português não tem a obrigação de os concretizar progressivamente. Tanto os direitos dos indivíduos à água e ao saneamento quanto as obrigações do Estado derivam dos compromissos internacionais de Portugal conforme expressos no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e o seu Protocolo Opcional, bem como no apoio de Portugal às Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, que explicitamente reconheceram os direitos humanos à água e saneamento.

No entanto, é fundamental que a Assembleia da República aprove o diploma que outorga reconhecimento jurídico aos direitos humanos à água e ao saneamento a nível nacional. Gostaria de sublinhar a importância de um reconhecimento legislativo explícito destes direitos. A existência de uma lei nacional é crucial para garantir a aplicação jurídica dos direitos humanos à água e ao saneamento. Por outras palavras, é crucial que indivíduos e grupos que se sintam vítimas de violação dos seus direitos à água e ao saneamento possam fazer valer os seus direitos nas instâncias judiciais, exigir reparações legais e ter essas reparações asseguradas.

Dez dias não é tempo suficiente para compreender na totalidade todos os pormenores da situação dos direitos humanos à água e saneamento num país como Portugal. Embora hoje seja o último dia da visita oficial, a visita não termina hoje. Pelo contrário, esta declaração assinala os próximos passos no diálogo contínuo com as várias partes interessadas. Após a visita, irei recolher mais informações, fazer análises e emitir recomendações sobre as matérias que aqui referi hoje e sobre outros assuntos. Tenciono ainda desenvolver temas tais como: (1) as concessões; (2) as formas de melhorar o subsídio tarifário para famílias grandes; (3) o equilíbrio entre a sustentabilidade económica e a acessibilidade financeira; (4) o acesso às casas de banho por parte dos transexuais no contexto escolar; (5) o acesso aos serviços para os sem-abrigo, a população cigana e outras minorias; (6) o apoio à construção e manutenção de soluções individuais de saneamento pelos municípios, entre outros. Não se trata de uma lista exaustiva. aguardo com expectativa a continuação do diálogo com o Governo português e demais atores relevantes.

* * *

* *

Leilani Farha, Relatora Especial para o direito a uma habitação condigna e à não-discriminação neste contexto, irá apresentar as suas conclusões preliminares e algumas recomendações:

II. O direito a uma habitação condigna

Tomei boa nota das tremendas pressões sobre o Governo de Portugal para responder à crise económica e para resolver lacunas complexas e estruturais no setor da habitação. A maioria dos representantes públicos com os quais reuni referiram à importância das questões da habitação e a terrível situação com que muitas pessoas se defrontam, incluindo os novos pobres ou as pessoas em risco de pobreza, a quem raramente é dada prioridade nas políticas e nos programas de habitação. Tenho plena consciência de que não é barato e nem simples satisfazer as necessidades em matéria de habitação com medidas a curto prazo. Como tal, incentivo as autoridades a todos os níveis a continuarem a explorar medidas criativas, em conformidade com as normas e os princípios internacionais em matéria de direitos humanos.

1. Visão geral

O setor da habitação em Portugal possui características específicas que influenciam a implementação do direito a uma habitação condigna. O país apresenta número extremamente elevado de pessoas que têm habitação própria (75% da população) face à média europeia. Ao mesmo tempo, com um parque habitacional com aproximadamente 5 milhões de unidades habitacionais convencionais, entre 10% e 12% das unidades estão vazias e/ou previstas para demolição e 3,4% estão degradadas e não têm condições de habitabilidade.

Devido ao elevado número de habitações próprias, Portugal apresenta um setor de arrendamento limitado (20% em 2011), sendo que apenas 2% do total das habitações para arrendamento são habitações sociais, um dos valores mais baixos na Europa. Até há pouco tempo e durante muitas décadas, Portugal possuía uma lei de arrendamento rígida que congelou as rendas, independentemente dos níveis de rendimento e do valor de mercado das casas. Por conseguinte, no centro de cidades como Lisboa e Porto, muitas pessoas pagavam rendas muito baixas e tinham contratos de arrendamento antigos. Por seu turno, era comum os senhorios negligenciarem e abandonarem as casas porque estas não geravam rendimento suficiente para garantir uma manutenção adequada.

A construção de habitações floresceu em Portugal desde o final dos anos 70 até 2008. Durante este período, o número de casas quase que duplicou e, em diversos períodos, era fácil aceder a crédito à habitação a taxas de juro baixas. O mercado imobiliário cresceu de forma significativa. Com o aumento das novas construções, o número de inquilinos registou uma descida de 61% para 24% entre 1990 e 2001 (INE 2012). No final da década de 90, o setor da construção representava 20% a 25% do total da mão-de-obra do país, incluindo trabalhadores não qualificados que migraram das zonas rurais para as principais cidades,

bem como imigrantes das antigas colónias em África. Em 2016, esse número representa apenas 6%.

2. Instituições nacionais, legislação e acesso à justiça

O Artigo 65.º da Constituição Portuguesa reconhece o direito a uma habitação condigna. De acordo com a sua definição, todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e que preserve a privacidade. O Artigo 65.º tem uma natureza programática, definindo diretrizes para assegurar o direito à habitação, que abrangem uma série de temas como a colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais para promover a construção de habitações económicas e sociais, o estímulo da construção privada e iniciativas para resolver os problemas habitacionais.

Não existe uma Lei-Quadro Nacional sobre a Habitação, que poderia constituir uma ferramenta essencial para as pessoas reclamarem o seu direito à habitação conforme previsto na Constituição Portuguesa e nos instrumentos internacionais. Tal lei também poderia garantir uma visão a longo prazo coerente para o setor. Ao invés, há uma série de políticas e programas avulsos que foram desenvolvidas em diferentes períodos e visam dar resposta às necessidades mais urgentes em matéria de habitação. Algumas das políticas e alguns programas são concebidos e aprovados pela Assembleia da República com vista à sua implementação ao nível nacional em concertação com as autarquias locais. **Exorto o Governo a adotar uma Lei-Quadro Nacional sobre a Habitação, elaborada em concertação com as partes interessadas relevantes, que contemple os princípios internacionais em matéria de direitos humanos.**

Desde que foi criado em 2006, o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) é o instituto público nacional responsável pela coordenação das políticas de habitação com os municípios, fornecendo e gerindo habitação social no país e garantindo o financiamento de vários programas (sobretudo relacionados com a reabilitação/renovação de habitações urbanas).

3. Habitação social

Em Portugal existem apenas 120.000 habitações sociais – 15.000 são geridas pelo IHRU e as restantes são detidas e geridas pelos municípios. O município de Lisboa é o principal fornecedor de habitação social em Portugal: 26.000 unidades. As listas de espera para habitação social são longas. Por exemplo, o IHRU referiu que tem 6000 pessoas nas suas listas de espera, que aguardam em média 2 anos por uma habitação. Foi-me dito que nos municípios de Lisboa e Porto, uma cidade com taxas de pobreza superiores às de Lisboa, as pessoas esperam entre 2 a 7 anos por algumas tipologias de casas.

Em 1993, foi estabelecido o Programa Especial de Realojamento (PER) para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Tinha como principal objetivo proceder ao realojamento de famílias que tinham sido identificadas num levantamento universal realizado entre 1993-95 como estando a viver em “habitações não clássicas”. Eram sobretudo barracas, casas de construção própria feitas de madeira, zinco ou outros materiais perecíveis, tanto em terrenos públicos como privados, bem como em comunidades ciganas a viverem em acampamentos e outras comunidades a viverem em zonas de habitação informal. Ao abrigo deste programa, os municípios adquiriram edifícios ou habitações que reabilitaram de modo a realojar as famílias identificadas no levantamento. As pessoas que não foram incluídas no levantamento não se qualificam para o PER e têm vivido há mais de 20 anos em zonas de habitação informal ou em habitações no mercado privado com condições extremamente inadequadas, em risco de serem desalojadas e se converterem em sem-abrigo.

No quadro do PER, foram construídas 17.000 habitações sociais, muitas vezes na periferia das cidades. Como resultado da concentração da habitação social, há algumas preocupações em termos de guetização e exclusão social, incluindo devido à falta de transportes eficientes para os centros das cidades.

Por exemplo, em Lisboa, tive a oportunidade de visitar habitações sociais que estavam num estado de abandono e degradação grave. Num bairro particularmente desfavorecido, construído há 16 anos, vi fundações e paredes rachadas e a caírem, cabos elétricos expostos, problemas de esgotos, falta de parques para as crianças brincarem, sobrelotação e áreas comuns sujas e com má iluminação. Em alguns casos, as unidades vazias eram simplesmente tapadas com placas, permanecendo inutilizadas apesar das extremamente longas listas de espera.

Em 2014, o orçamento para a construção e manutenção da habitação social representava uma parte muito reduzida do PIB – 0,7%, ou sejam menos 0,2% do que em 2008. A construção de novas habitações sociais não faz parte da agenda do Governo Central nem dos dois municípios que visitei. Parece claro para mim que, em linha com o Memorando de Entendimento, as políticas e os programas do Instituto de Habitação e

Reabilitação Urbana e do município de Lisboa centram-se na criação de opções de habitação com base no mercado para os novos pobres. Foi-me dito que no Porto não é construída nenhuma nova habitação social desde a década de 90. A justificação é a falta de recursos disponíveis. Ainda que tal possa ser verdade, a meu ver, também se poderá tratar de uma posição ideológica relacionada com a liberalização do mercado da habitação – uma das pedras basilares do Memorando de Entendimento da Troika. Dito isto, em Lisboa encontram-se em curso alterações aos critérios de elegibilidade para habitação social e à forma de afetação de habitação, muito embora seja difícil determinar se este novo sistema irá resultar numa disponibilização mais rápida de habitação social e irá colmatar as lacunas na oferta de habitação social.

Ao abrigo do direito internacional em matéria de direitos humanos, a habitação social não é certamente a única resposta razoável aos problemas da habitação, mas, à luz das características sociais, económicas e demográficas do país, é certamente parte dessa resposta. No mínimo, o parque habitacional existente tem de ser mantido em boas condições e os fogos nunca devem estar vazios quando as listas de espera são longas e as necessidades muitas.

O Governo deve realizar um estudo para avaliar com precisão e projetar a percentagem da população que necessita de habitação social, habitação subsidiada ou habitação com rendas controladas. Posteriormente, o Governo deve assegurar que a oferta de habitação social acessível para as pessoas com os rendimentos mais baixos e as pessoas nas longas listas de espera satisfaça a procura a longo prazo. Tal irá, provavelmente, implicar um acréscimo nos investimentos.

4. Zonas de habitação informal e “ilhas”

Segundo dados oficiais, em 2011, existiam 6612 habitações não clássicas, que representavam menos de 0,11% do total do parque habitacional. A falta de suficientes unidades de habitação social disponíveis assim como a inexistência de um programa específico de suplementação para as rendas ou de outras soluções de acesso à habitação com base no mercado para as pessoas que vivem na pobreza, significa que estas populações – ciganos, pessoas de origem africana, pessoas com deficiência e famílias monoparentais – muitas vezes não têm outra alternativa senão viverem em zonas de habitação informal nas piores condições possíveis ou arrendarem as habitações “mais baratas” (mas nem sempre económicas) no mercado privado, muitas das quais também apresentam condições extremamente inadequadas. Talvez os melhores exemplos disto sejam as zonas de habitação informal de comunidades ciganas e pessoas de origem africana, assim como as “ilhas” no Porto.

As zonas de habitação informal que visitei, como por exemplo em Loures, onde ciganos e pessoas de origem africana são forçadas a viver, são um flagelo vergonhoso. Algumas destas comunidades estão a viver sem eletricidade. As casas estão no meio do lixo, são escuras, mal construídas à base de latão e detritos, expostas à chuva, ao vento e ao sobreaquecimento nos meses de verão. São condições de habitação que uma pessoa jamais imaginaria ver, sobretudo num país desenvolvido que ratificou vários instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos que visam proteger o direito a uma habitação condigna. Fiquei a saber que várias famílias foram despejadas das suas casas na Amadora ou viram as suas casas serem demolidas. Consequentemente, tornaram-se “sem-abrigo”. Muitas outras famílias estão a ser ameaçadas de despejo.

As “ilhas” são um modelo de habitação específico do Porto. Construídas no século XIX para a classe operária, estas casas são muito pequenas (com uma área média de apenas 16 metros quadrados) e alojam algumas das famílias mais pobres em Portugal. Afastadas dos olhares, as ilhas situam-se em ruelas muito estreitas. Existem 957 ilhas espalhadas pelo Porto. A grande maioria das ilhas são propriedade privada e os inquilinos pagam rendas a senhorios que, muitas vezes, estão ausentes.

As condições na maioria destes espaços minúsculos apenas podem ser descritas como extremamente inadequadas e, por vezes, penosas. Estas casas em miniatura só podem alojar razoavelmente uma pessoa, embora a maioria esteja ocupada por 3 ou 4 famílias. Muitas possuem instalações sanitárias pontuais, por vezes, no exterior da própria casa ou sem portas para preservar a privacidade ou sem um local onde as pessoas possam tomar banho. Muito embora a maioria destas casas tenha água e eletricidade, algumas “não estão ligadas à rede” e, como tal, não têm segurança do fornecimento de eletricidade e deparam-se com cortes do fornecimento. Muitas das casas têm infiltrações nos tetos, ratos e não protegem nem do frio nem do calor. Conheci muitos inquilinos que tinham solicitado aos senhorios que fizessem obras de reparação nas casas, mas em vão.

O número de pessoas idosas que vivem nestas casas é motivo de grande preocupação. Muitas destas pessoas têm deficiências ou mobilidade reduzida, estão completamente isoladas, raramente conseguem sair de casa, exceto para irem às consultas médicas e, até mesmo nessas situações, às suas próprias expensas. Outro grave motivo de preocupação é o número de residentes, incluindo mães solteiras, que foram informadas que correm o risco de as autoridades lhes retirarem os filhos devido às condições das suas casas. Contudo, não lhes foram apresentadas outras opções de habitação. A maioria dos inquilinos das “ilhas” com os quais estive não têm rendimentos ou têm apenas uma mera pensão ou um rendimento de inserção social bastante baixo (189,9 euros mensais que varia consoante a composição do agregado familiar). Além disso, são muitos os que esperam há anos por uma habitação social.

De modo a cumprir as suas obrigações em termos de direitos humanos internacionais, Portugal deve avaliar e resolver de forma urgente e prioritária o problema das condições de habitação nas zonas de habitação informal e nas ilhas. Não podem ser realizadas demolições e despejos que deixem as pessoas em situação de sem-abrigo. Os filhos não podem ser retirados dos seus pais devido a falta de habitação condigna; devem ser dadas habitações condignas às famílias. Devem ser elaborados e implementados planos em consulta com as populações afetadas que respeitem os princípios fundamentais dos direitos humanos: garantia de continuidade, realojamento no local, acesso a serviços básicos (incluindo água, saneamento e eletricidade), acessibilidade financeira e condições de vida condignas.

5. Sem-abrigo

Fiquei a saber que pode existir um elevado número de pessoas sem-abrigo em Portugal, algumas das quais não contabilizadas. Parece haver uma falta de definição e estatísticas a nível nacional sobre o fenómeno dos sem-abrigo. A falta de habitação social e habitações para arrendamento a preços acessíveis ou a inexistência de abrigos suficientes sugerem igualmente que muitas pessoas podem estar a viver nas ruas ou correm sérios riscos de caírem em situação de sem-abrigo, com destaque para a emergência de novos grupos de sem-abrigo, como os jovens. Muitas pessoas sem-abrigo não têm outra alternativa que não seja o arrendamento privado nas piores condições possíveis, vivendo em pensões sem casas de banho, privacidade ou sobrelotadas. No seguimento de um processo participativo, foi elaborada a Estratégia Nacional para a Integração de Sem-Abrigo (2009-2015). Contudo, não foram mobilizados recursos adequados e, aparentemente, esta estratégia não foi executada. Constato com agrado que, ao contrário de muitas outras jurisdições na Europa e não só, os sem-abrigo não são criminalizados em Portugal. Congratulo-me também por saber que há planos para uma nova estratégia e incentivo uma abordagem participativa, a integração dos princípios dos direitos humanos e uma implementação coerente em todo o país. **Recomendo vivamente que o Governo inclua na sua nova estratégia para os sem-abrigo o compromisso de pôr termo ao fenómeno dos sem-abrigo até 2030, em conformidade com as suas obrigações à luz do direito internacional em matéria de direitos humanos, assim como dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana.**

6. Turistificação e o mercado de arrendamento

O turismo é um elemento importante da retoma económica de Portugal e tem ajudado à revitalização dos centros das cidades, por exemplo do Porto, que se caracterizavam por

serem espaços com edifícios degradados e abandonados, drogas, violência e prostituição. Os centros históricos de Lisboa e Porto são cada vez mais importantes destinos turísticos, sendo que o centro do Porto foi declarado Património Mundial da Humanidade pela UNESCO.

A turistificação desenfreada pode ter um impacto significativo e negativo no direito à habitação das populações mais vulneráveis. Este tema surgiu como um problema relevante tanto nos centros históricos de Lisboa como do Porto. Em certa medida, a turistificação tem sido facilitada por alterações legislativas e fiscais nos últimos anos.

O regime de arrendamento urbano em vigor resultou na liberalização dos arrendamentos anteriores a 1990, o que permitiu que os senhorios aumentassem as rendas até aos valores de mercado. Em algumas áreas, as rendas duplicaram num curto espaço de tempo, tornando-as incomportáveis para muitas famílias. Quando um senhorio opta por vender ou reabilitar o seu imóvel, é provável que muitas destas famílias tenham de abandonar os seus bairros devido às rendas inacessíveis.

Foram estabelecidas algumas salvaguardas para as famílias mais vulneráveis, incluindo um período de transição de 5 anos para a atualização das rendas, com proteção específica para as pessoas com idade superior a 65 anos e pessoas com deficiências. Constatei com agrado que a Assembleia da República está a ponderar alargar o período de vigência destas salvaguardas até 10 anos, muito embora fossem úteis proteções mais amplas.

Foi com preocupação que tomei conhecimento do novo regime de arrendamento torna os despejos bastante mais simples do que antigamente. Na realidade, os despejos por rendas em atraso, por exemplo, são uma matéria administrativa e podem ser tramitados através do Balcão Nacional de Arrendamento (BNA) – uma plataforma eletrónica. **O Governo devia rever os seus procedimentos de despejo, de forma a garantir que estes protegem adequadamente os direitos dos inquilinos, sobretudo, o direito de não se tornarem sem-abrigo no seguimento de um despejo. O Governo deve assegurar que os inquilinos sabem que podem contestar uma ordem de despejo e que têm acesso a assistência jurídica ou outros apoios jurídicos para se oporem a uma ordem de despejo em tribunal.**

Muitos proprietários, beneficiando das leis de despejo liberalizado, optam por reabilitar os seus imóveis e transformá-los em unidades para arrendamento ao segmento de luxo ou para arrendamentos de curta duração (hostels, AirBnB e hotéis) ou vendem os seus imóveis a investidores estrangeiros que irão fazer o mesmo. Os arrendamentos de curta duração para o turismo afetam o mercado da habitação de duas formas. Por um lado, reduzem o número de fogos disponíveis no mercado para arrendamento a longo prazo, dado que as habitações mais acessíveis são transferidas do mercado residencial para o mercado hoteleiro. Por outro lado, dado que as tarifas diárias são, em média, mais baixas

do que os preços dos hotéis, mas mais rentáveis do que os preços de arrendamento normais, criam um incentivo para os proprietários transformarem casas ou edifícios em “hotéis”, o que por sua vez reduz o número de unidades disponíveis, ao mesmo tempo que aumenta o preço da habitação nesse bairro.

Soube que o Governo tomou algumas medidas modestas para travar a proliferação dos arrendamentos de curta duração, por meio de um agravamento da tributação fiscal aos promotores imobiliários e proprietários que realizam atividades de arrendamento de curta duração. Entendo que o Governo também lançou um programa que subsidia as rendas nos centros históricos das cidades para que as pessoas que vivem acima do limiar da pobreza e ganham em média 850 euros/mês paguem menos 30 a 40% do valor de mercado. O Governo pode fazer mais a este respeito.

O Governo e as autarquias locais devem definir uma visão comum para as cidades em Portugal, com vista a assegurar que são espaços de inclusão e não espaços predominantemente para a população mais abastada ou para os turistas. A nível central e local, devem ser adotados novos mecanismos regulamentares, que incluam a reintrodução de controlos das rendas, exijam aprovações especiais para os arrendamentos de curta duração e evitem a deslocação de residentes devido à turistificação. Deveriam ser examinadas as práticas noutras jurisdições para determinar outros mecanismos que possam proteger zonas das cidades que são vulneráveis à turistificação e à especulação imobiliária.

FIM

Informações sobre a visita

Lista de reuniões oficiais: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério do Ambiente, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Planeamento e infraestruturas, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministério das Finanças, Ministério da Economia, Ministério da Justiça, Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local da Assembleia da República, Instituto Nacional de Estatística, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, Provedor de Justiça, Tribunal de Contas, Câmara Municipal de Lisboa, Câmara Municipal do Porto, Câmara Municipal de Cabeceiras de Basto, Câmara Municipal de Celorico de Basto, Agência Portuguesa do Ambiente, Alto Comissariado para as Migrações, Empresa Portuguesa de Águas Livres (EPAL), Águas de Portugal, Parceria Portuguesa para a Água, Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos, Associação Intermunicipal de Água da região de Setúbal, Empresa Municipal DOMUS-Porto.

Locais visitados: durante a visita também visitamos e interagimos com comunidades residentes em Loures, Amadora, Bairro da Cova da Moura, Vidigueira, Campanhã (Porto), Ilha da Bela Vista, Bairro do Aleixo e Porto.