

## GESTÃO DO RISCO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Política de Habitação em Cabo Verde

**Ana Mafalda Rodrigues**

Licenciada em Arquitectura e Mestre em Arquitectura, Território e Memória pela Universidade de Coimbra. Doutoranda em Território, Riscos e Políticas Públicas pela Universidade de Coimbra.  
amafaldacristo@ces.uc.pt; amcristo@gmail.com

### RESUMO

Governar democraticamente as cidades, como territórios de grande diversidade económica, social, ambiental, política e cultural e de grandes dualidades, de modo que sejam respeitados os direitos dos habitantes, constitui um dos maiores desafios do séc. XXI. Para que existam cidades justas, democráticas, humanas e saudáveis, é fundamental incorporar os direitos humanos no campo da governação das cidades, de modo a que a gestão e as políticas públicas resultem na eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas da segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de habitação e da localização dos assentamentos em que vivem. Ciente da importância do estudo das políticas públicas para a compreensão dos fenómenos sociais, o estudo da Política de Habitação de Interesse Social (HIS) possibilita a previsão dos impactos da acção do Estado sobre a sociedade e abre o caminho à criação de novos modelos que possam auxiliar tanto o Estado quanto a sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação dessa mesma política, bem como de todas as que com ela se entrecruzam. Com base numa pesquisa bibliográfica e análise documental, partindo da compreensão do conceito de gestão do risco, políticas públicas, vulnerabilidade social e Habitação de Interesse Social, este ensaio procura identificar a estratégia, os actores, os instrumentos e os meios de implementação da Política de HIS em Cabo Verde; objectiva identificar as medidas preventivas para a mitigação dos riscos associados à habitação e consequente vulnerabilidade social, e reconhecer as dificuldades inerentes à sua implementação.

**Palavras-chave:** Cabo Verde; Gestão do Risco; Políticas Públicas; Política de Habitação.

### RISK MANAGEMENT AND PUBLIC POLICY: Housing Policy in Cape Verde

### ABSTRACT

To rule cities democratically, as major economical, social, environmental, political and cultural and with great dualities for territorial diversity, to maintain inhabitants' rights respect, it's the biggest challenges for XXI century. In order to have rightful, democratic, human and healthy cities it's fundamental the human rights incorporation in city governance, which result in the management and public policy to extinguish social inequalities, discrimination practices in all individual segregation forms, social groups and communities, due to the habitation type and settlements location of their living. Aware of the importance of public policy study to understand social phenomena, the Policy of Habitation of Social Interest (HSI) study allows the prediction of the actions impact of the State to the society and opens the way to the creation on new models that may help both the State and society for formulation

process, implementation and evaluation of that same policy, as others which may intersects. On the basis of literature search and analysis of documents, from the understanding the concept of risk management, public policy, social vulnerability and Habitation of Social Interest, this essay searches the strategy identification, the actors, instruments and implementation meanings for HSI policies in Cape Verde; objectively identify the preventive measures to the risk mitigation associated to the habitation and consequent social vulnerability, and to recognize the difficulties inertly to its implementation.

**Keywords:** Cape Verde; Risk Management; Public Policy; Policy of Habitation.

## GESTIÓN DE RIESGOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS: Política de Habitación en Cabo Verde

### ABSTRACTO

Para descartar ciudades democráticamente, como importante económica, social, ambiental, política y cultural y con grandes dualidades de la diversidad territorial, mantener el respeto de los derechos habitantes, son los mayores retos para el siglo XXI. Con el fin de tener ciudades justas, democráticas, humanas y saludables es fundamental la incorporación de los derechos humanos en el gobierno de la ciudad, que se traducen en la gestión y las políticas públicas para extinguir las desigualdades sociales, las prácticas de discriminación en todas las formas de segregación individuales, grupos sociales y comunidades, debido a el tipo de vivienda y asentamientos ubicación de su vida. Consciente de la importancia del estudio de las políticas públicas para entender los fenómenos sociales, la política de Habitación de Interés Social estudio permite la predicción del impacto que las acciones del Estado a la sociedad y abre el camino a la creación de nuevos modelos que pueden ayudar tanto el Estado como la sociedad para el proceso de formulación, implementación y evaluación de esa misma política, como otras que puedan intersecta. Sobre la base de una búsqueda bibliográfica y análisis de documentos, desde la comprensión del concepto de gestión de riesgos, la política pública, la vulnerabilidad social y Vivienda de Interés Social, este ensayo busca en la identificación estrategia, los actores, los instrumentos y los significados de implementación de su política de Cabo Verde; identificar objetivamente las medidas preventivas para la reducción del riesgo asociado a la vivienda y la consecuente vulnerabilidad social, y para reconocer las dificultades de forma inerte a su implementación.

**Palabras clave:** Cabo Verde; Gestión de Riesgos; Políticas Públicas; Política de Habitación.

## INTRODUÇÃO

A gestão eficaz de riscos é crucial para o serviço público; a capacidade de tomar decisões corretas em relação a políticas, programas e serviços, em ambiente caracterizado por incertezas, é fundamental. Cada vez mais, o serviço público tem sido forçado a tomar decisões difíceis sobre riscos de saúde, riscos ambientais, riscos de bem-estar económico, riscos tecnológicos e riscos envolvidos na prestação de serviços, entre vários outros. As responsabilidades e deveres do governo em relação ao bem público exigem a adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão de risco. (HILL; DINSDALE, 2003, p. 9)

De acordo com a Secretaria da Junta de Tesouro do Canadá – *Treasury Board of Canada Secretariat* (TBS) – a gestão dos riscos é “uma abordagem sistémica voltada para o

estabelecimento do melhor curso de acção possível em ambiente marcado por incertezas por meio da identificação, compreensão, actuação objectiva e comunicação de questões que envolvam riscos”. (TBS, 2001 *apud* HILL; DINSDALE, 2003, p. 15). É “o processo de lidar com incertezas no ambiente das políticas públicas” (idem, ibidem, p. 15). Os governos enfrentam riscos em diversas das suas funções, como seja, a protecção dos direitos públicos e humanos, a criação de condições para a prosperidade económica, a preservação do meio ambiente, a criação de medidas para a melhoria da prestação de serviços públicos, das condições de saúde da população, do nível de acesso à educação e habitação, entre outros. Toda a gestão de riscos deve ter como objectivo encontrar soluções que tragam o aumento dos benefícios e a simultânea redução de custos de actividades cujos resultados são incertos. Como refere Hill e Dinsdale (2003), as soluções para problemas relacionados com a gestão de riscos envolvem escolhas políticas dos seguintes tipos: identificar e orientar pessoas para a mudança de comportamento; reduzir os riscos por meio da regulamentação ou de outros instrumentos; compensar as pessoas que tenham sido lesadas por um evento de risco.

O risco é uma função da probabilidade de ocorrência de um evento adverso ou indesejável e da severidade ou magnitude das consequências desse evento (PCO, 2000), e apenas uma gestão eficaz de riscos reduz a probabilidade e a severidade desses eventos. Como afirmam Hill e Dinsdale (2003), podemos evitar eventos indesejáveis ou negativos prevenindo sistematicamente os riscos, avaliando a sua importância, gerindo as suas consequências e aprendendo enquanto atravessamos esse ciclo. Uma gestão eficaz de riscos é condição *sine qua non* para a redução da probabilidade e da severidade de eventos indesejáveis. Esta gestão eficaz de riscos implica, igualmente, a previsão dos riscos futuros e criação de condições para a prevenção dos mesmos e superação das adversidades, isto é, uma gestão proactiva em vez de reactiva (HILL; DINSDALE, 2003). Como refere Tude (2009, p. 1),

políticas públicas, tradicionalmente, compreendem o conjunto das decisões e acções propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transportes, reforma agrária, etc.), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou sectores da sociedade civil.

Presentemente, as políticas públicas são concebidas como uma unidade de análise, tendo o seu processo de ser estudado como um todo, na procura da compreensão da origem (*inputs* – demandas da sociedade) e da formação final das políticas públicas (*outputs*

do sistema político – acções executadas por ente estatal), abordando todos os actores envolvidos para o seu desenvolvimento.

Como afirma Tavares (2013), no contexto científico tem sido desenvolvido um alargado quadro de referenciais sobre as políticas públicas de gestão do risco, dos quais se destaca o Quadro de Acção de Hyogo (ISDR-UN, 2005), onde são estabelecidos os princípios orientadores e as práticas capazes de incrementar a resiliência das comunidades vulneráveis a desastres, num contexto de desenvolvimento sustentável. De acordo com o mesmo, mostra-se importante desenvolver a capacitação técnica para observar, prever, modelar e cartografar os perigos naturais, bem como melhorar a resposta dos sistemas de alerta precoce, a partir de uma base institucional, integrando desde escalas supra-nacionais a locais.

Nas novas abordagens sobre as políticas públicas do risco definem-se medidas simples, normas de protecção estrutural, iniciativas financeiras ou de alocação de recursos, mas vêm igualmente estimular a análise de custo-benefício (TAVARES, 2013), visando melhorar a utilização de fundos e entender os benefícios, com a previsão de só a longo prazo se obter o retorno dos investimentos na gestão dos riscos (WEF, 2010). Urge sensibilizar os cidadãos, técnicos e agentes políticos e intervenientes decisores para necessidade de uma abordagem holística do problema, no sentido da redução do potencial de desastres e para acompanhar a dinâmica dos objectivos do *Millenium Development* (TAVARES, 2010).

Na análise de políticas públicas é importante compreender as três dimensões do termo “política” explanadas por Klaus Frey e os conceitos adoptados na ciência política: “‘polity’ para denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e, por fim, ‘policy’ para os conteúdos da política” (FREY, 2000, p. 216). No conceito de *policy/policies* encontramos a definição mais próxima do que entendemos como Políticas Públicas. As *policies* são *outputs*, resultantes da actividade política, da dimensão procedimental da política (*politics*). Este conceito refere-se à materialização das propostas inseridas nos programas políticos, relaciona-se com os problemas técnicos e com o conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000). Depois da compreensão do *Policy network* como o processo de inter-relações entre os diversos actores envolvidos na formulação/implementação de Políticas Públicas, da *Policy Arena* como os processos de conflitos e consensos entre os actores nas diversas arenas políticas, e do *Policy cycle* como as fases ou ciclos pelos quais as Políticas Públicas transitam antes de se concretizarem materialmente na sociedade, interessa igualmente saber distinguir os diversos actores

(estatais e privados) intervenientes na discussão das Políticas Públicas, seja na formulação, na implementação ou na avaliação, bem como a sua forma de actuação.

A possibilidade de prever os impactos da acção do Estado sobre a sociedade, mediante o estudo das Políticas Públicas, abre o caminho à criação de novos modelos que possam auxiliar tanto o Estado quanto a sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas. Este estudo fornece o instrumento explicativo dos fenómenos sociais no campo das ciências humanas (TUDE, 2009). Silva e Melo (2000), bem como Ham e Hill (1993), chamam atenção para a relevância da fase de implementação no processo de produção de políticas. Segundo os autores, a política, muitas vezes, continua a desenvolver-se mais propriamente na fase de implementação do que na fase de elaboração. Este facto é explicado pela natureza dos processos decisórios que tomam lugar nessa etapa. Os resultados políticos na implementação são determinados pela sobreposição de uma série de interesses dos actores. Wildavsky (1992) reconhece o duplo sentido de política. A política é um “processo e também um produto. O termo é usado para se referir ao processo de tomada de decisões e igualmente ao produto desse processo. A política diz respeito a algo que é e ao que deve ser: define prioridades e deve servir ao interesse público” (WILDAVSKY, 1992, p. 387).

O presente artigo objectivo dar enfoco às políticas de habitação de interesse social, em Cabo Verde, enquanto processo e produto. Procura identificar a estratégia, os actores, os instrumentos e os meios de implementação da Política de HIS em Cabo Verde. Com base numa pesquisa bibliográfica e documental, o artigo aborda a implementação dos programas de HIS como medida de mitigação dos riscos sociais associados à habitação e consequente vulnerabilidade social, com especial relevo para a cidade da Praia, pela dimensão das áreas de assentamentos informais.

De acordo com o Censo 2010, a maioria das famílias caboverdianas (67%) vive em moradias independentes, sendo uma tendência muito mais vincada nos Municípios mais rurais, atingindo o valor de 98,5% no Município de São Salvador do Mundo, na ilha de Santiago. As famílias que vivem em apartamentos constituem 31,8% do total e são mais frequentes no meio urbano, atingindo o valor máximo de 70,7% na ilha do Sal, seguido pela Praia com 51,7%. As famílias a viverem em alojamentos precários representam 1,2%.

Em Cabo Verde, de acordo com os dados apresentados no Plano Estratégico Nacional de Habitação (PENH) 2011-2021, o défice habitacional é elevado, tanto quantitativa como qualitativamente, predominantemente nos municípios mais populosos. Em 2010, num total de 114.297 habitações registadas no Censo, das quais 57,1%

localizadas nas áreas urbanas, 8.091 constituía o número de habitações precárias sem condições condignas (domicílios improvisados, coabitações das famílias), representando o número de habitações a serem construídas, das quais 7.212 em área urbana. O estudo apresenta ainda a necessidade de construir 21.666 unidades de habitação, para fazer face às necessidades de famílias a viverem em habitações sob aluguer precário. No que respeita ao défice de edificação habitacional, referente às habitações inacabadas ou mal concluídas, e calculado a partir de quatro variáveis (posse de cozinha, posse de casa de banho, existência de pavimento, e existência de cobertura), os dados do PEHN confirmam a existência de 41% (45.352) famílias cabo-verdianas a habitarem em espaços a necessitarem de reabilitação (PENH, 2010).

## **RISCOS ASSOCIADOS À HABITAÇÃO EM CABO VERDE**

Governar democraticamente as cidades, como territórios de grande diversidade económica, social, ambiental, política e cultural e de grandes dualidades, garantindo o respeito pelos direitos dos habitantes, constitui um dos maiores desafios do século XXI. Para que existam cidades justas, democráticas, humanas e saudáveis, é fundamental incorporar os direitos humanos no campo da governação das cidades, de modo a que a gestão e as políticas públicas resultem na eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas da segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de habitação e da localização dos assentamentos em que vivam.

A vulnerabilidade social constitui um dos indicadores imprescindíveis para a governação do risco (de origem natural, tecnológica ou ambiental), na medida em que a sua avaliação permite fundamentar opções no âmbito da prevenção, redução ou mitigação do risco, bem como na formulação de políticas públicas de suporte à resiliência individual e das comunidades, e que dão corpo ao direito à cidade e à habitação condigna.

Em Cabo Verde, principalmente nas cidades maiores – Praia e Mindelo – e nas cidades de maior fluxo turístico – Sal-Rei, Espargos e Santa Maria –, o crescimento demográfico acentuado, após a Independência, pelo êxodo rural, migrações de outras ilhas e, recentemente, pela imigração proveniente da África Ocidental, deu origem a um processo de urbanização acelerado e raramente acompanhado do devido provimento dos serviços e das infraestruturas necessários para cobrir as necessidades da população e garantir um crescimento sustentável. Esta dinâmica reflecte-se negativamente no



ordenamento do território, nos sistemas de planeamento urbano e, especificamente, no sector da habitação. Nos bairros mais pobres a habitação é precária, sem quaisquer condições de segurança, conforto ou higiene. O crescimento urbano caótico, pautado pela enorme deficiência no planeamento e na gestão racional do solo, favoreceu os assentamentos informais, num ambiente de grande défice de habitação (sobretudo, para as camadas mais pobres e de baixo rendimento) e forte pressão sobre as infraestruturas básicas de água, energia e saneamento. As habitações precárias construídas em locais sem infraestruturas, sem acesso aos serviços básicos, sem regularização fundiária, localizadas em bairros de génese informal, em áreas de encostas sujeitas a riscos e perigos, denotam a precariedade da ocupação socio-espacial cabo-verdiana e a necessidade premente da regeneração das cidades num novo modelo que restitua a cidadania à população.

Os assentamentos informais constituem um fenómeno urbanístico com uma grande expressão em Cabo Verde, nomeadamente na Praia, onde atinge proporções significativas – 57% da área do concelho, de acordo com os dados do Relatório Diagnóstico do Município. A construção dispersa surge em todos os espaços disponíveis no interior do perímetro urbano, desenvolvendo-se sobretudo em ambientes frágeis, aumentando a exposição e vulnerabilidade aos perigos e riscos. Como noutros países homens, mulheres e crianças dormem em guetos, construções débeis e barracas ou ocupam edifícios.

No estudo do PENH, estimaram o défice habitacional quantitativo absoluto (corresponde à necessidade de construção e/ou reposição das habitações por ausência, risco ou precariedade profunda de uma habitação familiar) de 29.757 habitações, medido através dos três indicadores de medida: domicílios improvisados, coabitações das famílias e aluguer precário. No que respeita aos riscos que as famílias enfrentam nos bairros precários, o estudo distingue-os em categorias: Riscos para a saúde pública; Riscos de inundação e transporte da habitação pelas enxurradas; Riscos de desabamento; Riscos de acidentes.

A falta de infraestruturas e de equipamentos sanitários nas habitações leva as famílias a utilizarem os espaços públicos para a satisfação das suas necessidades fisiológicas e para se desfazerem das águas residuais e do lixo. Para além do aspecto inestético da paisagem urbana resultante, essa situação favorece o desenvolvimento de insectos e roedores, que constituem vectores de transmissão de doenças infecciosas. Algumas famílias que habitam em grutas cavadas nas rochas também se encontram em situação de risco,

pois, este tipo de habitações improvisadas não oferecem quaisquer condições de salubridade e conforto aos seus residentes.

Muitas famílias constroem as suas habitações nas encostas e fundo das ribeiras, correndo riscos múltiplos, nomeadamente riscos de inundação e transporte da habitação pelas enxurradas, na época das chuvas.



Figuras 1, 2, 3 e 4 (da esquerda para a direita) – Despejo de águas residuais no espaço público (Praia); Habitação tipo barraca em latão (Mindelo), sem segurança, sem infra-estruturas nem conforto; Habitação tipo barraca em papelão (Praia), sem segurança, sem infra-estruturas nem conforto; Grutas cavadas nas rochas que servem de habitação de algumas famílias (Santo Antão).

Fonte: PENH (2010).



Gestão do risco e políticas públicas:  
Política de habitação em Cabo Verde  
*Ana Mafalda Flório Trindade de Cristo Rodrigues*



Figuras 5, 6, 7 e 8 (da esquerda para a direita) – Habitações precárias em situação de risco múltiplo (Praia); Habitações precárias construídas numa encosta e no fundo de uma ribeira, sem segurança, sem infra-estruturas e nem conforto (Praia); Inundação (Mindelo); Inundação na Ribeira Brava em São Nicolau.  
Fonte: PENH (2010).

No que respeita a riscos de desabamento, e outros ligados à qualidade da construção, incluem-se neste tipo os edifícios com problemas estruturais e que correm o risco de desabarem por defeitos graves na estrutura de suporte, mas também os edifícios com cobertura de betão mal construído e em risco de desabamento sobre as famílias residentes. Também se incluem nesta categoria habitações muito antigas, em elevado estado de degradação, com assoalhos podres, tectos inseguros e paredes fissuradas.



Figuras 9, 10, 11 e 12 (da esquerda para a direita) – Aspecto de tectos de residências onde se nota a contaminação do tecto como resultado da excessiva humidade e a insegurança do reboque e da estrutura de suporte do betão; Aspecto de um edifício muito antigo que representa múltiplos riscos para os residentes; Aspecto de edifícios com fissuras e que representam múltiplos riscos para os residentes.

Fonte: PENH (2010).

Muitos acidentes, por vezes fatais, resultam do descuido no acabamento dos edifícios, no abandono dos resíduos da construção e nas instalações improvisadas de fios eléctricos para abastecimento ilegal de energia às habitações espontâneas. Podemos falar da vulnerabilidade social das populações associada à ausência de políticas públicas que dêem corpo ao Direito à Cidade e Direito à Habitação. Este quadro, expressão da histórica ausência de políticas públicas integradas, onde se incluem as de habitação de interesse social, apresenta-se como um desafio aos governantes e exige de toda a sociedade a sua participação.

## **POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM CABO VERDE**

De acordo com Furtado (2008), em Cabo Verde a tradição com maior vigor é a posse de uma habitação e condigna. Pela importância que a posse de habitação adequada assume na redução da vulnerabilidade social dos agregados familiares, apresenta-se uma leitura da Política de Habitação preconizada pelo Governo de Cabo Verde; a identificação dos agentes, instrumentos e meios para a sua implementação, bem como das dificuldades inerentes.

## Antecedentes

Desde muito cedo se começou a definir prioridades no que respeita à habitação em Cabo Verde. Não existia uma política de habitação propriamente dita, mas existia a preocupação pelo bem-estar da população e existiam medidas políticas nesse sentido. Ainda na época colonial, foram decretadas medidas no sentido de melhorar o aspecto das habitações e dos aglomerados em Cabo Verde. Amaral menciona o Governador João da Mata Chapuzet, como o grande impulsionador da renovação da cidade da Praia, nos anos de 1822 e 1826, que “mandou alinhar e calcetar os arruamentos, abrir calçadas e largos” e “incentivou a população a cobrir as casas de telha e a caiar as paredes” (AMARAL, 2007 *apud* PENH, 2010, p. 9). Outra iniciativa é a criação do primeiro Plano de Urbanização do Mindelo, através da Portaria Régia de 30 de Junho de 1838, inspirado nos esquemas tradicionais das cidades europeias, com uma forma rectangular rígida respeitando o traçado das vias e a localização dos diversos edifícios e serviços. Este género de medidas, traduzidas em Decretos, também implementadas em outros aglomerados que viriam a surgir em Cabo Verde, reflectiam uma preocupação dos governantes de criação de condições de conforto aos residentes e visitantes das ilhas.

As primeiras experiências de construção de bairros sociais remontam também ao período colonial. É exemplo o Bairro de Santa Filomena (1954), que viria a dar origem ao actual Bairro Craveiro Lopes, na cidade da Praia. Este foi, segundo consta, construído com fundos recolhidos na sequência do Desastre da Assistência, ocorrido a 20 de Fevereiro de 1949 na cidade da Praia.



Figuras 13 e 14 (da esquerda para a direita) – Bairro de Santa Filomena, futuro Bairro Craveiro Lopes(1954); Bairro Craveiro Lopes (2009).

Fonte: <<http://www.bairro.cv/index.php?paginas=4>>. <http://www.asemana.publ.cv/spip.php?article45054>>.

Nos anos 80, para resolver os problemas de habitação e de insalubridade dos bairros ilegais, o então Governo de Cabo Verde, através do Ministério da Habitação e



Obras Públicas (MHOP) e dentro da filosofia do Plano Director Geral do Arquipélago, desenvolveu os projectos PACIM (Projecto de autoconstrução assistida do Campinho e Ilha de Madeira na cidade do Mindelo) e PROMEBAD (Projecto de Melhoramento das condições de vida de Bairros Degradados) na cidade da Praia.

O projecto PROMEBAD começou a funcionar em meados de 1988, e tinha como financiador o Banco Africano de Desenvolvimento. O objectivo principal do projecto era melhorar as condições de vida dos moradores dos bairros informais, dotando-os de infraestruturas e serviços urbanos indispensáveis. Foi assim que se construiu e se calçeteou as vias de penetração e de acesso ao interior dos bairros, se construiu escolas, jardins infantis, chafarizes, placas desportivas, e se fez ligações às redes de água potável e de energia eléctrica nalgumas casas de pessoas carenciadas, e se apoiou várias famílias carenciadas na reconstrução e ampliação das suas habitações. Os referidos projectos tinham como objectivos a estruturação, a infra-estruturação e a integração urbana dos bairros precários destas duas cidades. No Mindelo, o fenómeno das habitações de latão e madeira proliferou-se muito rapidamente. Nos anos 70, surgiu um sub-bairro totalmente construído com esses materiais e que passou a ser designado de Ilha de Madeira, situado na Ribeira Bote.

Após o projecto de PROMEBAD deveria ter existido continuidade na elaboração de outros projectos do género, com o objectivo de estancar as construções clandestinas, mas tal não aconteceu e os projectos têm surgido um pouco ao ritmo das iniciativas dos sucessivos dirigentes camarários em cada município. Pode-se citar ainda os exemplos de construção dos bairros sociais da ONG África 70 e IFH na ilha do Sal, construídos durante os anos 90. O objectivo da primeira intervenção era realojar as famílias dos bairros espontâneos de Alto São João e Alto Santa Cruz e erradicar as barracas ali construídas. Tratava-se de um projecto de cooperação, piloto em Cabo Verde, co-financiado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da Itália e executado pela ONG África 70, em parceria com a Câmara Municipal do Sal. Construiu-se 70 habitações e as respectivas infraestruturas primárias (rede viária, rede de água canalizada e rede eléctrica) e secundárias (estrutura escolar). O bairro do IFH foi construído no final da década de 90, pelo então Instituto de Fomento à Habitação (IFH) de Cabo Verde. O bairro destinava-se ao realojamento dos moradores dos bairros espontâneos da periferia da vila de Espargos, sobretudo à população socialmente mais vulnerável, nomeadamente idosos e pessoas portadoras de deficiência.

Com o processo de descentralização as Câmaras Municipais adquiriram maior autonomia e poder de intervenção pelo que mais recentemente têm sido desenvolvidos outros projectos e programas de habitação e/ou reabilitação, embora ainda não exista uma Política Nacional de Habitação sistematizada. Exemplos diversos de projectos podem ser citados, nomeadamente, Projecto “*Nô esdôb compô bô casa*”; Projecto “*Nô esdôb pintá bô casa*”; Projecto de Melhoramento das condições de vida nos bairros espontâneos da cidade da Praia no qual se enquadrou a Intervenção piloto no bairro da Bela Vista. Para além dos exemplos citados, com maior impacto, também se pode citar outras iniciativas de reabilitação parcial ou total de residências, generalizadas por todos os concelhos, com o financiamento das Câmaras Municipais e/ou das diversas ONG que actuam em Cabo Verde. No âmbito deste tipo de iniciativas tem-se feito intervenções parciais do tipo: construção de uma casa de banho e/ou de uma cozinha, arranjo/substituição de portas e/ou janelas e/ou tectos, pavimentação do piso, ligação à rede de água e/ou esgoto, etc.

A construção de habitações sociais tem sido promovida pelo Governo, pelas Câmaras Municipais e, mais timidamente, pelas ONG, principalmente nos municípios com maiores problemas de habitação como Santa Cruz, Praia e Mindelo. No âmbito dos programas citados, foram recuperados vários edifícios e equipamentos públicos, e construídas habitações, para as famílias mais vulneráveis, e vias interiores nos bairros, bem como vias de ligação entre os diferentes bairros. As duas principais cidades ganharam uma rede viária urbana que garantia o mínimo de acessibilidade aos bairros periféricos.

Com a missão de garantir a um maior número possível de famílias o direito à habitação condigna e, consequentemente, à qualidade de vida, foi criado em 1982, o Instituto de Fomento à Habitação. O primeiro grande contributo do IFH para a resolução dos problemas habitacionais em Cabo Verde foi a construção do conjunto habitacional “Novo Horizonte”, na Achada Santo António - Praia. Este conjunto habitacional permitiu o acesso a um apartamento confortável a 52 famílias de classe média. Antes da criação do IFH, o Governo promoveu a construção, através de financiamento bancário, de dois blocos de apartamentos para abrigar funcionários públicos e respectivas famílias, no Meio da Achada Santo António.





Figuras 15 e 16 (da esquerda para a direita) – Habitação Social no Mindelo; Habitação Social no Porto Novo  
Fontes: PENH, 2010

O IFH tentou, desde a sua criação, atingir os extractos da sociedade onde o défice habitacional tem maior impacto, construindo habitações de três tipologias: habitação económica, habitação a custos controlados e habitação social. Para além de reduzir o défice quantitativo, o IFH também tem feito intervenções de requalificação e reabilitação de habitações sociais degradadas em vários concelhos do país. Em 1999, o Instituto de Fomento e Habitação foi transformado numa Sociedade Anónima, de capitais públicos, com a designação de Imobiliária, Fundiária e Habitat, S.A, continuando com a mesma sigla. Desde a sua criação, o IFH já construiu mais 1.500 habitações e reabilitou um número aproximadamente idêntico de habitações sociais e edifícios degradados do Estado.

Com o objectivo de reduzir o défice habitacional em Cabo Verde criou-se, através do Despacho nº 11/2003, o programa de solidariedade “Operação Esperança”, implementado em Junho de 2005, sob a responsabilidade do então Instituto Cabo-verdiano de Solidariedade e actual Fundação Cabo-verdiana de Solidariedade (FCS). O programa teve por directriz a recuperação de habitações degradadas, e, em casos muito extremos, proceder à construção de raiz, contribuindo dessa forma para a redução do número de alojamentos sem quaisquer condições de habitabilidade. A FCS, através deste programa, tem vindo a contribuir para a redução do défice habitacional reabilitando edifícios residenciais com carências específicas, mas também construindo novas habitações para as famílias cabo-verdianas mais vulneráveis, dentro e fora do país. Até este momento, e desde a sua criação, este programa já reabilitou ou construiu mais de 4.000 habitações para

famílias cabo-verdianas. Trata-se de um programa que traz implícitos os princípios de solidariedade e participação e cuja filosofia deverá ser tida em conta na apresentação de propostas de futuros programas no âmbito do actual PNH. Apesar de ser um programa promovido pelo Governo e de ser por este subsidiado, incentiva a contribuição de toda a sociedade e dos próprios beneficiários (mão-de-obra, materiais, etc.). A FCS tem como parceiras principais as associações comunitárias, com as quais efectua contratos/programa para a execução de projectos de requalificação e /ou construção de habitações. Actualmente o sector da habitação tem merecido grande destaque do Governo e a dinâmica do sector é visível.



Figura 17 – Programa de Reabilitação Operação Esperança, Calheta de São Miguel.

Fonte: <<https://www.youtube.com/watch?v=gAOzAA8dRyE>>.

## Enquadramento

O Governo de Cabo Verde escolheu como prioridade nas grandes opções do Plano de Desenvolvimento, “Promover uma política global de desenvolvimento social, combatendo a pobreza e reforçando a coesão e a solidariedade”. O desenvolvimento social está directamente relacionado com o bem-estar social, físico e psicológico, os quais são condicionados pela satisfação das necessidades fundamentais do ser humano: alimentação, saúde e habitação. A instituição do Governo que tem a tutela da área da habitação é o Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território (MAHOT – anteriormente Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território), através do Instituto Nacional de Gestão do Território (INGT).

O Governo desempenha um papel primordial como responsável pela construção da visão e das orientações estratégicas para as políticas no sector da habitação. A sua acção

tem sido significativa através da criação e implementação de um Plano de Acção para a Habitação e na criação de um pacote legislativo e regulamentar que permitirá a promoção de incentivos fiscais aos actores do mercado imobiliário/fundiário e financeiro para estimular a dinamização do sector, bem como a baixa de preços e o incremento do acesso a esse mercado das famílias com menor poder financeiro. O papel do Governo também tem sido fundamental na mobilização de parceiros externos para o financiamento de programas de habitação. Elegeu o ano de 2009 como o Ano da Habitação, promovendo programas (sustentados por medidas e estratégias concretas) para garantir uma habitação condigna a todas as famílias cabo-verdianas, procurando dar corpo a um dos princípios fundamentais previsto na Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) e na Lei de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbano (LBOTPU) como é o Direito à habitação condigna. A promoção da satisfação das necessidades básicas das famílias (alimentação, habitação, saúde e educação) são claramente objectivos prioritários das políticas públicas.

Para garantir o direito à habitação, incumbe, designadamente, aos poderes públicos: a) Promover a criação de condições económicas, jurídicas institucionais e infra-estruturais adequadas, inseridas no quadro de uma política de ordenamento do território e do urbanismo; b) Fomentar e incentivar a iniciativa privada na produção de habitação e garantir a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico. (CRCV, Art. 71º).

De acordo com o PENH (2010, p. 73), na tentativa de atingir esses desígnios, o Governo tem implementado diversas medidas, nomeadamente:

- a) Definição de uma política que se pretende eficiente e eficaz de solos;
- b) Definição de uma política eficiente e eficaz de habitação (no sentido de habitat);
- c) Actualização e modernização da legislação urbana;
- d) Procura de soluções que garantam sustentabilidade às operações económicas que deverão ser montadas em torno da promoção habitacional, tendo como objectivo a captação de poupanças e a realização de investimentos;
- e) Criação de mecanismos que favoreçam o desenvolvimento dos operadores privados e o reforço da sua intervenção no mercado imobiliário;
- f) Criação de mecanismos que favoreçam o reforço do mercado imobiliário da habitação;
- g) Criação de melhores condições de acesso ao crédito para casa própria;
- h) Desenvolvimento de políticas articuladas de habitação e desenvolvimento urbano;
- i) Lançamento de programas de infra-estruturação urbana visando a (re)qualificação urbana e a melhoria da qualidade de vida, em coordenação com os municípios;
- j) Promoção de programas de reabilitação de bairros degradados, em articulação com os municípios;

- k) Promoção de programas de habitação com vista à resolução do défice habitacional em todos os estratos da sociedade, em parceria com os municípios;
- l) Envolvimento de todos os actores nas tomadas de decisão, garantindo a apropriação dos programas e dos instrumentos;
- m) Incentivo à inovação e invenção tecnológica no domínio da Construção Civil e da Arquitectura, visando economias nos custos ecológicos e financeiros da construção (através da organização de feiras, prémios e jornadas técnicas);
- n) Incentivo à investigação nos domínios do Ordenamento do Território, Planeamento e Desenvolvimento Urbano (através da organização de prémios, Fóruns e jornadas técnicas);
- o) Criação de condições para o surgimento de um mercado dinâmico, capaz de atrair o investimento privado nacional para a infra-estruturação, construção e reabilitação urbanas, nomeadamente pela actualização da Lei do arrendamento e pela elaboração de legislação que regula a promoção imobiliária e fundiária.

O Plano de Contingência do Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP II) define a visão do Governo para o sector da habitação. No documento é referido que o Ministério deverá ter uma visão abrangente de um sistema nacional de habitação consistente com as especificidades do país e do mercado, oferecendo soluções de habitação inovadoras, criativas e diversificadas, que contribuam para a atenuação do défice habitacional, moderem o mercado, mantenham os custos e preços da construção/habitação em níveis compatíveis com os rendimentos familiares, mantendo os necessários equilíbrios ambientais, para garantir o acesso à habitação a todos os Cabo-verdianos, traduzindo, na prática, o princípio constitucional, do direito a habitação. Uma visão perfeitamente enquadrada num sistema sustentável segundo a qual estão a ser criados os instrumentos para a concretização deste propósito.

A resolução do problema da habitação passa por uma política de habitação que promova a construção do habitat, a criação de vizinhança, da comunidade e facilite o desenvolvimento de relações sociais. De acordo com o PENH (2010, p. 75), as metas do MAHOT são:

- Construir um sistema de Ordenamento do Território pensado com foco nas pessoas, na criação de espaços de sociabilidade que permitam o desenvolvimento de relações sociais entre os cidadãos. Para atingir esta meta, definiu-se os programas: Casa para todos e os sub-programas Pro-habitar, Reabilitar e Habitar Cabo Verde;
- Fazer com que os Municípios assumam o planeamento e o ordenamento do território de forma racional e sustentável, dotando-se de instrumentos de gestão do território e estabelecendo a harmonização da visão do sector;
- Conseguir provocar uma mudança de paradigma, mudando a abordagem e a visão sobre os problemas do sector da habitação e do sector fundiário e as estratégias para a sua resolução – a ideia é abandonar a lógica das intervenções pontuais, para desenvolver uma visão de intervenção mais estruturante e global, atacando os problemas do ordenamento como um conjunto, construindo o habitat e a partir daí, provocando efeitos positivos sobre os problemas mais específicos. Por exemplo: em vez de construir uma casa de banho para uma família que não a tem, fazer uma intervenção de fundo no bairro, construindo



**Gestão do risco e políticas públicas:  
Política de habitação em Cabo Verde  
*Ana Mafalda Flório Trindade de Cristo Rodrigues***

infra-estruturas, equipamentos, instalando serviços, o que provocaria um efeito positivo sobre a criação de emprego e as famílias empregadas estariam em melhores condições para investirem elas mesmas na reabilitação das suas casas (programas de habitação associados a um projecto social de integração e acompanhamento das famílias). A intenção é, com a parceria das câmaras, investir na comunidade, criando um núcleo transformador a partir do qual se desenvolve o bairro, engajando, co-responsabilizando e promovendo a participação efectiva da comunidade na tomada de decisões sobre as intervenções no seu bairro;

- Promover uma articulação e parceria intersectorial e inter-regional muito forte para garantir a sustentabilidade e continuidade dos programas independentemente dos efeitos dos ciclos eleitorais.

A promoção da habitação de interesse social é um dos pilares da política do MAHOT. O conceito de Habitação de Interesse Social (HIS) subentende uma série de soluções de habitação cujo público-alvo é uma população de baixo rendimento. Associados a este conceito estão os conceitos de:

Habitação de Baixo Custo (low-cost housing ou HBC) que designa uma habitação barata, construída a custos controlados e destinada a uma população de rendimento médio com algum poder de solvência; Habitação Social para População de Baixa Renda (housing for low-income people) que designa uma habitação barata, normalmente subsidiada ou custeada pelo Estado ou por outro organismo da sociedade civil e que tem como público-alvo a população mais desfavorecida, sem poder de solvência (MAHOT, 2010, p. 27).

No sector da habitação, a legislação é relativamente diversa e há uma grande dinâmica do MAHOT e dos municípios. O MAHOT tem vindo a preparar e aprovar dispositivos legais para apoiar a sua política de habitação social preencher as lacunas na regulação do sector, existente à data da elaboração do PENH (Quadro 1), como sejam, o Código Técnico da Edificação (Portaria conjunta n.º4/2012, de 12 de Janeiro), o Regime Jurídico das Operações Urbanísticas (Lei n.º25/VIII/2013, de 21 de Janeiro), ou o regime jurídico excecional de reconversão e legalização das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) (Decreto-lei 57/2015, de 20 de Outubro).

A responsabilidade do domínio da habitação é partilhada com os municípios, o sector imobiliário e as famílias. A maioria dos municípios tem um departamento que lida com questões fundiárias e de habitação.

**Gestão do risco e políticas públicas:  
Política de habitação em Cabo Verde  
Ana Mafalda Flório Trindade de Cristo Rodrigues**

**Quadro 1 – Legislação comum aos sectores da Habitação e do Ordenamento do Território.**

|                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Decreto-Lei 130/88, de 31 de Dezembro (RGCHU)                             | Regulamento Geral da Construção e Habitação Urbana                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Decreto Legislativo n.º 87/IV/90, de 13 de Outubro                        | Regulamento do desenvolvimento e aprovação de planos urbanísticos                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Decreto Legislativo n.º 2 / 93, 01 de Fevereiro                           | Lei de Zonas Especiais de Turismo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Regulamento sobre o Regime de crédito à habitação e as contas de poupança | Publicado em 1994 e revisto em 2010                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Decreto-Lei n.º 86/IV/93 de 26 de Junho                                   | Lei de Bases do Ambiente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Decreto Legislativo n.º 14/97, de 01 de Julho                             | Regulamento da Lei de Bases do Ambiente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Decreto Legislativo n.º 2 / 2002, de 21 de Janeiro                        | Proíbe a extração e mineração de dunas, praias, águas interiores e do mar                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Decreto-Lei n.º 1/2006, de 13 de Fevereiro                                | Lei de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico -, alterado pelo Decreto-Legislativo n.º 6/2010 de 21 de Junho                                                                                                                                                                                                                                             |
| Decreto-Lei n.º 43/2010 de 27 de Setembro                                 | Aprova Regulamento Nacional do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico (RNOTPU)                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Decreto Legislativo n.º 2 / 2007                                          | Estabelece os princípios e normas de uso da terra                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Lei de Cadastro                                                           | Publicado em 2008                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Decreto-Legislativo n.º 11/2010                                           | Aprova os benefícios fiscais à construção, reabilitação e aquisição de habitação de interesse social                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Decreto-Lei n.º 2/2011, de 3 de Janeiro                                   | Aprova o regime da reabilitação urbana                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Decreto-Lei n.º 55/2010                                                   | Estabelece os princípios e as normas a que deve obedecer a produção cartográfica no território nacional                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Decreto-Lei n.º 57/2010                                                   | Regula as condições de acesso e exercício da actividade de administração de condomínios                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Decreto-Lei n.º 58/2010                                                   | Regula as condições de acesso e exercício da actividade de administração de condomínios                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Decreto-Lei n.º 59/2010                                                   | Estabelece o exercício da actividade de promoção imobiliária                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Decreto-Lei n.º 60/2010                                                   | Regulamenta as relações entre condomínios e terceiros                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Decreto-Regulamentar n.º 14/2010                                          | Aprova o Plano Cartográfico Nacional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Decreto-Regulamentar n.º 9/2010                                           | Define e regula os parâmetros de habitação de interesse social                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Decreto-Regulamentar n.º 10/2010                                          | Define e regula a Comissão de Coordenação e Credenciação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Decreto-Lei n.º 15/2011                                                   | Regula o Estatuto das Cidades e define as orientações da política de capacitação de espaços urbanos em Cabo Verde;                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Decreto-Lei n.º 17/2011                                                   | Define o regime jurídico aplicável às cooperativas de habitação e construção e as suas organizações de grau superior;                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Decreto-Regulamentar n.º 5/2011                                           | Institui o Cadastro Único de beneficiários de habitação de interesse social                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Lei n.º 75/VII/2010                                                       | Estabelece o regime jurídico de declaração e funcionamento das Zonas Turísticas Especiais                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Lei n.º 76/VII/2010                                                       | Cria a Taxa Ecológica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Lei n.º 77/VII/2010                                                       | Estabelece o regime da divisão, designação e determinação das categorias administrativas das povoações                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Decreto-Lei n.º 27/2010                                                   | Cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, abreviadamente designado SNHIS, cria o Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS) e estabelece as bases para a definição das condições de acesso dos agregados familiares de menor rendimento e das entidades promotoras aos benefícios e incentivos para a produção e aquisição de habitação de interesse social |
| Decreto-Regulamentar n.º 9/2010, de 13 de Setembro                        | Define os parâmetros e os critérios de acesso a uma habitação de interesse social construída com recursos públicos ou com apoios públicos de natureza fiscal e não fiscal                                                                                                                                                                                                      |

Fonte: PENH (2010).

A responsabilidade do domínio da habitação é compartilhada com os municípios, o sector imobiliário e as famílias. A maioria dos municípios tem um departamento que lida com questões fundiárias e de habitação.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) compreende um conjunto de acções, programas e projectos, concebidos no âmbito do PNH, que se pretende articulado com instituições públicas e privadas vocacionadas. Procura promover disponibilidades de habitação de interesse social, principalmente para os segmentos sociais com menor rendimento, através da infra-estruturação, reabilitação e construção, arrendamento e aquisição. O SNHIS integra as seguintes entidades: departamentos governamentais responsáveis pelas áreas da Habitação, Solidariedade Social, Finanças, Infra-estruturas e Transportes; Comissão de Coordenação e Credenciação; IFH; sociedade gestora do FHS e os seus accionistas; instituições de crédito que adiram às condições de financiamento dos programas de habitação de interesse social; Municípios; instituições académicas e profissionais; outras entidades públicas com intervenção na área social; ONG's.

No que respeita às linhas programáticas e programas habitacionais, estes foram definidos de acordo com a estratégia traçada para equacionar as necessidades acumuladas (qualitativas e quantitativas) e a demanda futura de unidades novas, e visam enfrentar os problemas identificados no diagnóstico da situação habitacional e territorial de Cabo Verde.

O Plano Estratégico Nacional de Habitação incorporou o Programa Casa para Todos, iniciado em 2006, propondo a sua ampliação a ser implementada ao longo do seu horizonte temporal (2011-2021), para cumprir o objectivo constitucional de garantir uma habitação condigna para todos os cabo-verdianos. As três linhas programáticas definidas neste PNH dividem-se em programas e modalidades específicas, que devem mobilizar um amplo leque de agentes participantes, operadores, financeiros e promotores habitacionais estatais, públicos e privados. Cada linha programática e programa possuem objectivos específicos que norteiam a utilização de fontes de recursos destinados à promoção, adequação e aquisição habitacional por parte de beneficiários com distintas capacidades financeiras. Em síntese, as linhas programáticas, programas e subprogramas habitacionais propostos, seus agentes, metas e custos apresentam-se nos quadros 2, 3 e 4.

A “Linha Programática de Produção de Unidades Habitacionais” visa promover o acesso à habitação condigna para todos os cidadãos cabo-verdianos, priorizando os agregados de baixa renda e com dificuldade de acesso ao crédito. Os cinco programas que compõem esta Linha visam dar resposta ao défice habitacional, ou seja, as famílias que

vivem em alojamentos sem condições habitacionais, como barracas e outros produzidos com materiais improvisados ou sem possibilidade de reabilitação, que coabitam a mesma habitação, que vivem em área de risco e que devem ser realojadas para possibilitar a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, como as futuras novas famílias que se constituam no horizonte temporal do PNH (2021). (PENH, 2010)

Estes programas envolvem acções coordenadas promovidas pelo poder público a nível municipal e nacional, tendo como agentes executores as empresas construtoras privadas, em parceria com os municípios, no caso do PROLOTE, ou os beneficiários, associações comunitárias ou cooperativas habitacionais, no caso do PROCASA.

O programa PROTÉCNICO é coordenado pelos municípios, no âmbito de suas competências, segundo as necessidades e metas definidas a nível local, e tem como população alvo as famílias de baixa renda, preferencialmente participantes dos programas PROLOTE e PROCASA. Para esta Linha de programas estima-se o custo total de 606.808 mil euros, para a construção e apoio à construção de 61.009 habitações novas.



Quadro 2 – Linha programática de produção e aquisição de unidades habitacionais

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

Fonte: PENH (2010).

Quadro 3 – Linha programática de qualificação de assentamentos e habitações precárias;  
Linha Programática de desenvolvimento institucional e territorial

| LINHA PROGRAMÁTICA DE QUALIFICAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E HABITAÇÕES PRECÁRIAS |                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                       |                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| PROGRAMA                                                                   | FINALIDADE                                                          | AGENTES PARTICIPANTES                                                                                                                                                                                                                                                                | AGENTES EXECUTORES    | AGENTES FINANCEIROS                                                      |
| REABILITAR O BAIRRO                                                        | Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários  | MAHOT, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Ministério das Finanças, Comissão de Coordenação e Credenciação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Ministério das Infra-estruturas e Transportes, Municípios, os Agentes Promotores, os Agentes Financeiros | Municípios            | Orçamento do Estado, Municípios, organismos internacionais               |
| Subprograma de Regularização Fundiária                                     |                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                       |                                                                          |
| Subprograma de Urbanização e Qualificação                                  |                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                       |                                                                          |
| REABILITAR A HABITAÇÃO                                                     | Programa de Reforma, Ampliação e Qualificação da Habitação Informal | MAHOT, Municípios, os Agentes Promotores, os Agentes Financeiros                                                                                                                                                                                                                     | Os próprios moradores | Orçamento do Estado, Orçamento dos municípios, organismos internacionais |
| LINHA PROGRAMÁTICA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E TERRITORIAL          |                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                       |                                                                          |
| Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano                                |                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                       |                                                                          |

Fonte: PENH (2010).

Quadro 4 – Metas do PNH e recursos necessários para alcançá-las

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

Fonte: PENH (2010).

A “Linha Programática de urbanização, regularização e qualificação urbana de assentamentos precários”, apresenta-se como medida de mitigação dos perigos inerentes aos às construções que surgem nas áreas de risco. Aposta na possibilidade de reabilitação dos assentamentos informais e dos alojamentos precários, em acções coordenadas

promovidas pelo poder público a nível municipal e nacional, a custos muito inferiores do que aqueles que seriam necessários para construir novos conjuntos habitacionais. Para esta Linha de programas estima-se o custo total de 589.564 mil euros, para a reabilitação de 96.967 alojamentos, entre os quais 42.472 em assentamentos informais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em cabo Verde, a mitigação dos riscos associados à carência de habitação condigna, apoia-se nas linhas programáticas de (HIS) enquanto medida, com uma previsão de construção e reabilitação de um total de 181.976 habitações, com um investimento total de 1.196.372 mil euros, num espaço temporal de dez anos.

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

É de sublinhar a questão da sustentabilidade financeira da política habitacional voltada para as classes populares, já que esta requer fortes subsídios por parte do Estado. A esse respeito, é preciso considerar duas dimensões: (1) a capacidade de endividamento das camadas populares é extremamente reduzida, em função do baixo rendimento e da precariedade dos empregos a que estão, por vezes, submetidos; (2) a complexidade que é a provisão do bem-público habitação, uma vez que os custos unitários são consideravelmente mais elevados que outros serviços públicos. Para além dos factores de ordem estritamente económica e financeira, há que referir um outro constrangimento que concerne à disponibilidade de espaço para construção. Nos centros urbanos, este factor condiciona notavelmente o acesso à habitação, estando na base da grande especulação imobiliária que se regista actualmente. Outro constrangimento do acesso ao bem habitação é a difícil condição actual de acesso ao crédito.

De referir ainda que, apesar de o problema da habitação atingir principalmente a camada jovem da sociedade cabo-verdiana, ele estende-se também as outras faixas etárias. No seio dos adultos e idosos, o problema coloca-se ao nível das condições das habitações (rácio da dimensão do alojamento/tamanho do agregado familiar, nível de equipamento da habitação). No que respeita aos jovens, o problema coloca-se tanto ao nível do acesso à habitação própria, como do arrendamento. O sector da construção civil apesar de

acompanhar os ritmos de crescimento urbano, não procura acompanhar a inovação tecnológica. O produto habitacional é dispendioso e, por conseguinte, pouco acessível à maioria das famílias cabo-verdianas, mesmo no seio das classes médias.

Constata-se que os programas da “Linha programática de qualificação de assentamentos e habitações precárias” – REABILITAR O BAIRRO e REABILITAR A HABITAÇÃO – só agora começam a dar os primeiros passos.

Independentemente das circunstâncias, os governos devem funcionar como sistemas justos e estáveis através dos quais os seus cidadãos podem alcançar a satisfação dos seus direitos. E não se podem omitir da obrigação de proporcionar os meios para a realização do direito a um nível de vida condigno, ao qual os seus cidadãos podem aceder livremente. Urge, pois, monitorizar e avaliar as políticas e fazer os ajustamentos necessários para que a sua implementação seja efectiva, eficaz e eficiente na prevenção e mitigação dos riscos e vulnerabilidade social associada à habitação, na resposta à demanda de população e em prol do direito à cidade e à habitação adequada.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Ildio do. **Santiago de Cabo Verde: A Terra e os Homens**. Lisboa/Algarve / Praia: AULP, CEG-UL, IICT/UALG/UNICV, 2007.

ASSEMBLEIA NACIONAL. **Constituição da República de Cabo Verde**. Praia: Assembleia Nacional, 1992.

BETTENCOURT, Pedro. Reabilitação de Áreas Degradadas, Programa de Realojamento e Inclusão Social. In: JORNADAS TÉCNICAS DA 1.<sup>a</sup> FEIRA INTERNACIONAL DA CONSTRUÇÃO E HABITAÇÃO, Praia, 23 a 25 de Outubro de 2009. Praia: MDHOT, 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

FURTADO, Cláudio. **Dimensões da Pobreza e da Vulnerabilidade em Cabo Verde: Uma Abordagem Sistémica e Interdisciplinar**. Praia: CORDESIA, 2008.

HAM, Christopher; HILL, Michael James. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HILL, Stephen; DINSDALE, Geoff. **Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público**. Brasília: Cadernos ENAP 23, 2003.

MAHOT. **Plano Estratégico Nacional de Habitação 2011-2021**. Praia: Uni-CV, 2010.

SILVA, Pedro Luiz; MELO, Marcus André. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2000.

TAVARES, Alexandre Oliveira. Gestão do Risco: a importância da escala local. In: **1st INTERNATIONAL MEETING GEOGRAPHY & POLITICS, Policies and Planning**. Portugal: Ed. FLUP/CEGOT, p. 628-642, 2013.

TAVARES, Alexandre Oliveira. Referenciais e modelos de governação dos riscos: Riscos naturais, antrópicos e mistos. In: LOURENÇO, Luciano Fernandes; MATEUS, Manuel Alberto (Org.). **Homenagem ao Professor Doutor Fernando Rebelo**. Coimbra: Departamento de Geografia. Faculdade de Letras: 2013, p. 63-80.

TAVARES, Alexandre Oliveira. Riscos Naturais e Ordenamento do Território – Modelos, Práticas e Políticas Públicas a partir de uma reflexão para a Região Centro de Portugal. **Prospectiva e Planeamento**, v. 17, p. 33-55, 2010.

TREASURY BOARD SECRETARIAT (TBS). Integrated risk management framework. 2001. Disponível em: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12254>>. Acesso em: 2 jun. 2014

TUDE, J. M. **Conceitos Gerais de Políticas Públicas**. (2009). Disponível em: <<http://www.portalava.com.br>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking Truth to Power: the art and craft of policy analysis**. Boston: Transaction Publishers, 1992.

Recebido para publicação em 15/11/2015

Aceito para publicação em 17/01/2016