

OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO

DIREITO À HABITAÇÃO DOS MORADORES

DO BAIRRO DE SANTA FILOMENA

JUNHO DE 2013

1. APRESENTAÇÃO DO CASO

A) CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O Observatório dos Direitos Humanos (ODH) deliberou, através da sua Comissão Executiva, proceder a uma investigação oficiosa sobre os factos que poderiam constituir uma violação dos direitos humanos por parte da Câmara Municipal da Amadora (C.M.A.), mormente, o direito a uma habitação condigna. Com efeito, o Observatório de Direitos Humanos (ODH) teve conhecimento, através dos meios de comunicação social (jornal “Público”), que a referida Câmara Municipal realizou várias demolições de espaços habitacionais no Bairro de Santa Filomena, procedendo ao despejo de dezenas de pessoas que viviam em situação de extrema vulnerabilidade, incluindo crianças e idosos, sem oferecer alternativas viáveis ou acesso a uma habitação condigna para as mesmas.

B) FACTOS

O bairro de Santa Filomena, situado na Amadora, é um bairro degradado da periferia de Lisboa, constituído por um conjunto de barracas que, desde os anos oitenta, foram sendo construídas por pessoas carenciadas, maioritariamente, trabalhadores assalariados cujos baixos rendimentos (entre os 250€ e os 300€) impossibilitavam a aquisição de habitação própria ou o acesso ao mercado de arrendamento. Com efeito, foram maioritariamente trabalhadores/as imigrantes, cuja empregabilidade se situa no ramo da construção civil, serviços domésticos e limpezas,

aqueles que ergueram estes espaços habitacionais - única possibilidade de poderem ter um “teto”.

Em 1993, a C.M.A. aderiu ao programa PER (Programa Especial de Realojamento), programa promovido pelo Estado português e que tinha como objectivo a erradicação de núcleos degradados nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Nesse contexto, a C.M.A. realizou, em 1993, um recenseamento nos vários bairros existentes no seu território que necessitavam de uma intervenção no âmbito deste programa, entre os quais o de Santa Filomena. Segundo a C.M.A.¹, *“a Câmara Municipal da Amadora deparou-se com o desafio de realojar 562 agregados familiares, residentes em 442 habitações precárias, perfazendo um total de 1945 residentes.”* Acrescenta que *“Ao longo destes anos foram sendo encontradas alternativas habitacionais para 165 agregados familiares, 46 deles através de realojamento e 119 através de programas habitacionais (PER Famílias, PAAR e Retorno)”*.

No ano de 2012, a C.M.A. procedeu, com base no referido recenseamento de 1993 e no cumprimento do plano de erradicação de barracas, à demolição destes núcleos degradados existentes no Bairro de Santa Filomena, despejando trabalhadores, crianças e idosos, que, por não estarem inscritas no referido recenseamento, ficaram sem qualquer alternativa viável. Segundo um inquérito realizado pelo *Habita - Colectivo pelo Direito à Habitação e à Cidade*, organização que luta pela defesa efectiva do direito à habitação, o número de pessoas afectadas, ou seja, em risco de perder a sua habitação é de *“cerca de 285 pessoas, em 84 famílias, das quais 105 são crianças até aos 18 anos (73 têm 12 ou menos anos) várias nascidas em Portugal e escolarizadas. Das cerca de 285 pessoas, 80 pessoas estão desempregadas, 88 estão a estudar/são escolarizadas, 14 pessoas sofrem de invalidez permanente, deficiência ou doença crónica. Metade destas famílias vivem há mais de 10 anos no Bairro, e algumas delas vivem no bairro há mais de duas ou três décadas.”*

¹ A fonte desta informação corresponde aos comunicados emitidos pela C.M.A. aquando das demolições executadas em Junho e Julho de 2012 no Bairro de Santa Filomena.

O ora relator interpelou a Câmara Municipal da Amadora para se pronunciar, querendo, no prazo de 10 dias, sobre a matéria denunciada, não tendo a mesma tecido qualquer consideração acerca deste assunto.

II. Enquadramento Jurídico no plano dos Direitos Humanos

Em face dos factos supra descritos, importa averiguar quais os direitos que assistem aos cidadãos cujas casas foram demolidas e que não foram realojados pela referida C.M.A. A seguinte exposição tomará em conta o âmbito de aplicação do direito à habitação que vincula o Estado e as autarquias locais a nível internacional, constitucional e legal. Far-se-á, igualmente, uma breve referência a outros direitos que, em abstracto, terão sido violados pela actuação da referida câmara.

Importa salientar, desde já, que o direito à habitação é um direito essencial para o ser humano, para a sua realização pessoal e familiar, sendo um requisito para uma existência humana digna, essencial à fruição de outros direitos humanos fundamentais directamente correlacionados com o fundamento filosófico que preside à construção de todos os direitos humanos: a dignidade da pessoa humana.

A) DIREITO A UMA HABITAÇÃO CONDIGNA

1. TUTELA INTERNACIONAL

O Estado Português, e conseqüentemente, as autarquias locais, encontram-se internacionalmente vinculados a tratados ou convenções internacionais que, depois de regularmente ratificadas ou aprovadas, impõem obrigações e deveres, cujo não cumprimento implica/desencadeia responsabilidade internacional. A par disto, e tal como expõe o nº 1 do art. nº 8 da CRP, as *“normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português”*, ou seja, existem princípios de direito internacional que obrigam o Estado português independentemente da sua ratificação e transposição para o ordenamento jurídico nacional (onde se incluem os chamados direitos *“erga omnes”*).

Neste sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece no art. nº 25, ainda que de forma indirecta, o direito a uma habitação condigna, ao prescrever que:

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

Por outro lado, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (Artigo 11º, nº 1) expõe que:

"Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e para a sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados e a uma melhoria contínua das suas condições de vida".

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CDESC), órgão que supervisiona a aplicação do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, apresentou a Observação-Geral nº 4 com o intuito de clarificar o sentido e alcance do direito a uma habitação condigna. Assim,

O direito a uma habitação condigna aplica-se a todas as pessoas. A expressão "para si e para a sua família" não pode ser interpretada como implicando qualquer restrição à aplicabilidade do direito à habitação a certos indivíduos, famílias patriarcais ou a outros grupos. Por outro lado, tanto os indivíduos como as famílias têm direito a uma habitação adequada qualquer sem distinção de idade, situação económica, pertença a grupo ou entidades origem social ou outra condição. O gozo do direito não deve estar sujeito a qualquer forma de discriminação (parágrafo 6º)

O direito à habitação deve ser interpretado não num sentido restrito, mas num sentido lato e incluso como o direito onde se pode viver "em segurança, em paz e com dignidade". O direito à habitação está intrinsecamente ligado a outros direitos humanos fundamentais. Assim a expressão habitação deve ser interpretada como "habitação condigna", abrangendo outras

considerações (parágrafo 7º). O direito a uma habitação condigna deve ser visto em conjugação com outros direitos humanos enunciados nos dois Pactos internacionais e noutros instrumentos internacionais (parágrafo 9º).

A nível europeu, a protecção do direito à habitação encontra-se consagrada na Convenção Europeia dos Direitos do Homem no art. nº 8, que, sob a epígrafe *direito ao respeito pela vida privada e familiar* sustenta que:

1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência. 2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a protecção da saúde ou da moral, ou a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros.

2. TUTELA CONSTITUCIONAL

A C.R.P. consagra, no título Direitos, Liberdades e Garantias, o direito à habitação, refletindo a importância do mesmo como um direito social indispensável e inerente à dignidade da pessoa humana. O nº 1 do art. 65º da Constituição da Republica Portuguesa (doravante C.R.P.), sob a epígrafe Habitação e Urbanismo estabelece que:

“Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.”

O nº 2 do citado art. 65º acrescenta que:

“Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d)

Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.”

Este direito apresenta uma dupla natureza: uma de natureza negativa que consiste no direito de exigir ao Estado ou a terceiros a abstenção de qualquer acto que vise a privação de habitação ou que impeça a sua obtenção (direito negativo análogo aos direitos, liberdades e garantias previsto no artigo 17º da C.R.P.)

«(...) De um modo simples, pode dizer-se que, na generalidade, os direitos e liberdades individuais são indissociáveis dos referentes económicos, sociais e culturais. O paradigma da liberdade igual, razoável e racionalmente estruturado em termos de uma justiça ou de uma moralidade normativo-constitucionalmente plasmada, pressupõe uma ordem jurídico-constitucional de reciprocidade. E esta ordem assenta sem subterfúgios em ideias já intensamente trabalhadas pelos movimentos sociais: direito à vida e integridade física mas também direito a cuidados e prestações asseguradoras de corpo e espírito são; direito à inviolabilidade de domicílio mas também direito a «ter lar»; (...)), apud Gomes Canotilho, in Estudos Sobre Direitos Fundamentais, 2004, 107);

O direito à habitação - ou nas palavras de Gomes Canotilho «o direito a ter lar» - surge-nos assim, pelo menos na sua vertente negativa, como um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias, aplicando-se o respetivo regime instituído no artigo 18º da CRP.

«1. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas. 2. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. 3. As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.”

A outra dimensão, de **natureza positiva**, implica o direito à sua efectiva obtenção, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas à

realização de tal objectivo, (cfr Gomes Canotilho e Vital Moreira, in Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª edição revista, 344.).

Constata-se, assim, que a C.R.P. prescreve uma obrigação positiva do Estado e das autarquias locais em assegurar, através de políticas públicas de habitação, a oportunidade de obtenção de uma habitação condigna.

3. TUTELA LEGAL

Tal como referido supra, a C.M.A. assinou, no âmbito do programa PER, um acordo de adesão que impunha a esta entidade a apresentação da seguinte documentação: levantamento dos agregados familiares que viviam nessas habitações; identificação dos proprietários dos terrenos onde estão instalados esses núcleos de barracas e promover um programa cronológico dos empreendimentos a construir para realojar os referidos agregados familiares. Por outro lado, a C.M.A. tinha como principais obrigações: fiscalizar a ocupação dos solos na referida área com o intuito de neutralizar a construção de novas barracas; demolir integralmente as barracas em simultâneo com o realojamento e assegurar que os terrenos ocupados por barracas que estão na sua propriedade ou posse ficassem afectos à execução do programa ou à promoção de habitações a custos controlados.

Ora, a Câmara Municipal não cumpriu os objectivos enunciados no PER, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 163/93 de 7 de Maio (última alteração através do Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro), uma vez que, ao longo dos últimos vinte anos, não conseguiu neutralizar a construção de novas barracas, nem o aumento do número de pessoas que residem nessas habitações, conforme obrigação decorrente do n.º 5 da referida lei. Com efeito, o hiato de tempo que medeia entre o recenseamento e a demolição de barracas, tornou este processo obsoleto, não correspondendo à realidade fáctica do Bairro de Santa Filomena, sendo certo que era obrigação da referida Câmara proceder à implementação do programa PER em tempo útil, respeitando o direito de acesso a uma habitação condigna das pessoas residentes

nesse bairro, nomeadamente construindo habitações a custos controlados naqueles terrenos para os respetivos moradores.

III-CONCLUSÕES

Em conclusão, a acção da Câmara Municipal da Amadora, ao proceder à demolição de inúmeras barracas que albergavam cidadãos pertencentes a grupos vulneráveis (crianças e idosos) ou com baixos rendimentos, sem que tenha providenciado alternativas viáveis para uma solução credível deste problema habitacional, desrespeitou grosseiramente o preceito constitucional que concede a todos os cidadãos o direito a uma habitação condigna, violando, igualmente, o direito internacional. Por outro lado, e em consequência de ter procedido conforme o exposto anteriormente, a C.M.A. desrespeitou, igualmente, o art. 34º da C.R.P. que, sob a epígrafe *inviolabilidade do domicílio e da correspondência*, considera que o domicílio é inviolável, podendo apenas ser permitida a entrada no mesmo após autorização da autoridade judicial competente.

Acresce que a referida Câmara Municipal não cumpriu os objectivos enunciados no PER, ao abrigo do Decreto-Lei nº.163/93 de 7 de Maio (última alteração através do Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro), uma vez que, ao longo dos últimos vinte anos, não conseguiu neutralizar a construção de novas barracas, nem o aumento do número de pessoas que residiam nessas habitações, conforme obrigação decorrente do nº 5 da referida lei, dando azo a que mais pessoas ficassem por realojar.

O relator

(Luís Filipe Rodeiro)

