

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO – CENTRO UNIVERSITÁRIO FSA

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO- ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL.

JANICE GUSMÃO
ANDREA ALMEIDA

TEMA: A OCUPAÇÃO IRREGULAR DA ERS 118

Orientadora: Táli Pires de Almeida

Trabalho de Conclusão de Curso exigido para obtenção de Título de Especialização- Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil, da Fundação Perseu Abramo.

SANTO ANDRÉ, SP.
NOVEMBRO 2015

SUMÁRIO

EQUIPE.....	3
ATOR SOCIAL QUE DECLARA O PROBLEMA.....	3
JUSTIFICATIVA.....	3
FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DA SITUAÇÃO- PROBLEMA.....	4
PARTE 2- COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS.....	5
PARTE 3- ÁRVORE DO PROBLEMA.....	6
3.2 PRINCIPAIS EFEITOS E RISCOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS, SOCIAIS OU ECONÔMICOS QUE A EXISTÊNCIA E A CONTINUIDADE DO PROBLEMA ESCOLHIDO ACARRETAM.....	7
3.3 AÇÕES FUNDAMENTAIS PARA QUE A SOLUÇÃO DO PROBLEMA SE EFETIVE:	8
PARTE 4- PLANO DE AÇÃO.....	11
PARTE 5- ANÁLISE DE ATORES.....	15
PARTE 6- ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES.....	17
PARTE 7- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	18
PARTE 8- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	19
ANEXO: COMO ATUAR EM PROJETOS QUE ENVOLVEM DESPEJOS E REMOÇÕES	19

PARTE1- APRESENTAÇÃO

EQUIPE

Janice Gusmão
Andrea Almeida

PROBLEMA

A ocupação irregular da faixa de domínio da ERS 118.

ATOR SOCIAL QUE DECLARA O PROBLEMA

Secretário Municipal de Habitação e Saneamento do
Município de Sapucaia do Sul

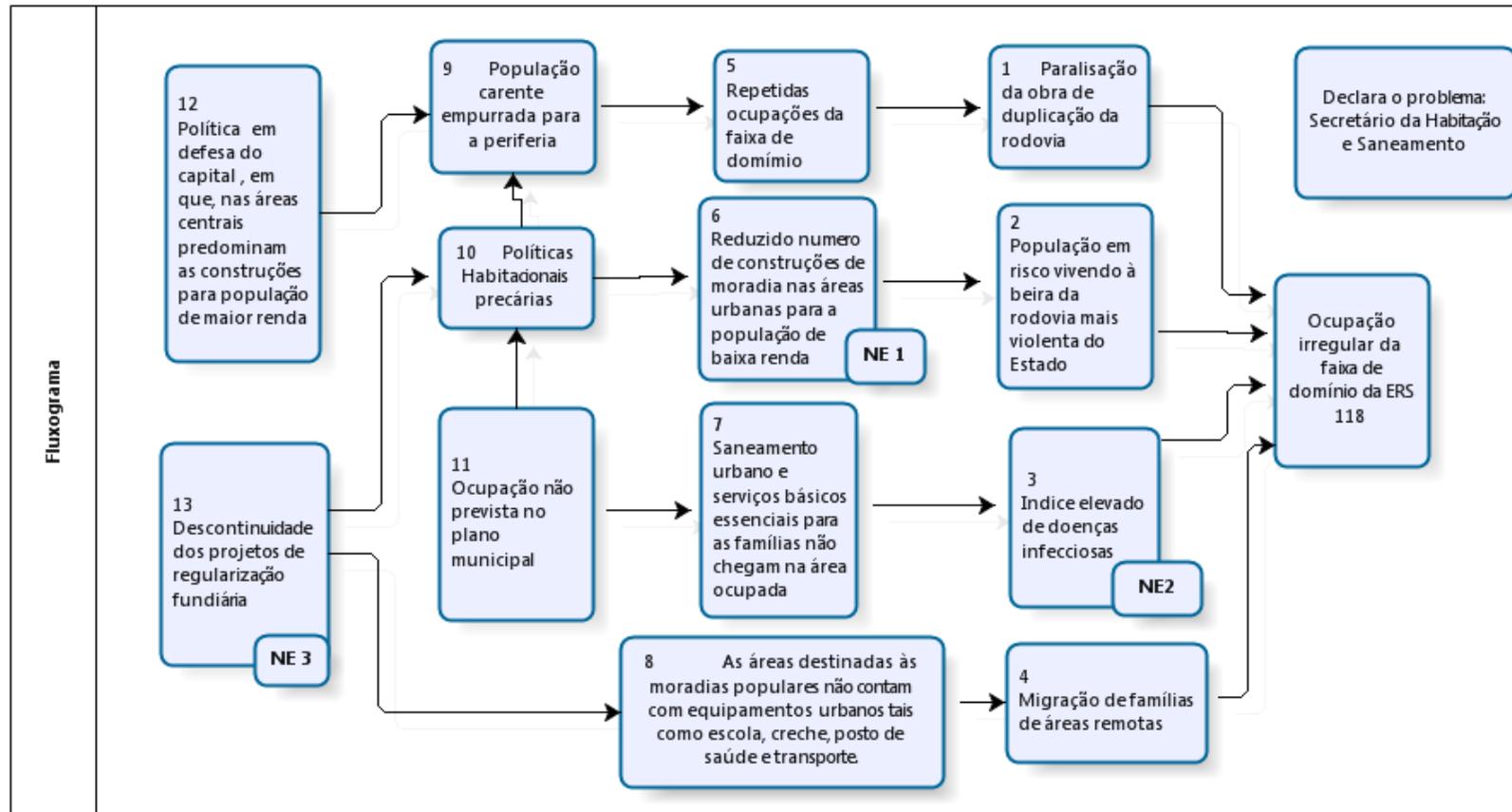
JUSTIFICATIVA

O problema escolhido é a ocupação irregular às margens da ERS 118 (faixa de domínio) por famílias de baixa renda. As obras de duplicação da estrada foram prometidas há mais de 20 anos e, enquanto isso, a população residente às margens da via foi crescendo. Esse trabalho tem o objetivo de mostrar as diversas questões vinculadas à ocupação irregular, à ausência de moradia adequada para população de baixa renda e os componentes políticos, físicos e sociais que compõem este cenário. O tema enfrentado tem como pano de fundo a débil política habitacional que acabou por produzir a formação de inúmeras áreas de ocupação irregular em todo o Brasil. A fragilidade das políticas habitacionais se relaciona diretamente com as desigualdades sociais desde a formação da sociedade brasileira até os dias de hoje. A partir do desenvolvimento industrial, nos anos 1960, ocorre uma forte migração do campo em direção aos grandes centros urbanos e parques industriais, em busca de empregos e da perspectiva de uma vida melhor, dando início às primeiras ocupações irregulares das áreas urbanas. A disputa pelos espaços e a ausência de políticas de habitação social, favoreceram o crescimento rápido das ocupações, tendo como consequência o desordenamento de favelas e sub moradias. Na atualidade, identifica-se que um grande percentual da população somente acessa a moradia através de processos ilegais e informais e que as consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais afetam diretamente esses moradores, no entanto, o impacto negativo recai sobre toda a população de uma cidade.

Repise-se que a ausência de políticas urbanísticas acaba produzindo a ilegalidade e a exclusão de uma parcela significativa da sociedade, notadamente, a mais pobre. Esse processo joga a população mais vulnerável para a periferia, em áreas que não são dotadas de infraestrutura e muitas vezes impróprias à ocupação humana.

A ausência de planejamento habitacional ou a política excludente que é produzida tem como baliza a defesa do capital em detrimento do homem. O desenvolvimento capitalista e de exclusão social e econômica privilegia o mercado imobiliário, oportunizando um papel relevante ao comércio da terra, e ao processo de excludente urbanização, que empurrou inúmeras famílias para áreas periféricas e de extrema precariedade. Outros problemas sociais são desencadeados por esta opção de organização das cidades como a violência, a falta de acesso à água, a precária coleta de lixo, a ausência de saneamento básico e a instalação de moradias em áreas de risco, como é o caso da ERS 118, que hoje é considerada a rodovia mais violenta do Estado.

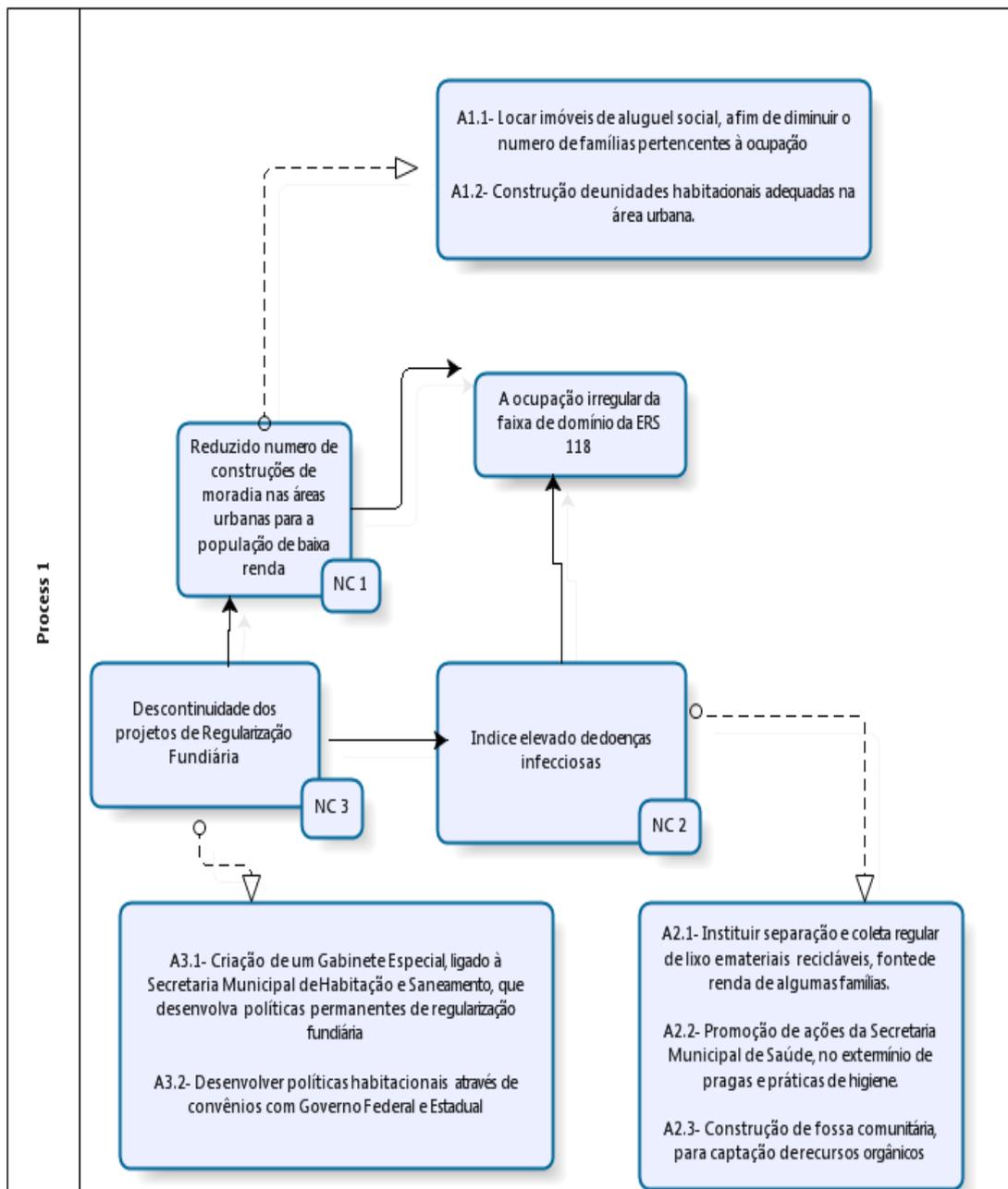
FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DA SITUAÇÃO- PROBLEMA



PARTE 2- COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

- NE1- Paralisação da obra de duplicação da rodovia, a ocupação impediu a continuidade do alargamento da via.
-
- NE2-População vivendo em risco na rodovia mais violenta do Estado, o assentamento informal às margens da rodovia vulnerabiliza muito a população residente pelo risco iminente de acidentes automobilísticos.
- NE3- Índice elevado de doenças infecciosas decorrente de ausência de saneamento básico, contato com lixo e animais, tais circunstâncias acarretam a fragilidade da população.
- NE4-Migração de famílias de áreas remotas???
- NE5-Repetidas ocupações da faixa de domínio, em que inúmeras famílias migram para esta localidade em busca de proximidade com equipamentos urbanos.
- NE6-Reduzido número de construção de moradia nas áreas urbanas para a população de baixa renda, empurra a população para periferia e áreas impróprias para a habitação.
- NE7- Saneamento urbano e serviços básicos não chegam na área ocupada, acarretando doenças infecciosas que vulnerabilizam a população da ocupação.
- NE8-As áreas urbanas destinadas a moradias populares não contam com equipamentos urbanos tais como: escola, creche, posto de saúde e transporte, fazendo com que ocorra superlotação nos serviços em algumas áreas da cidade.
- NE9- População carente empurrada para a periferia, diante da ausência de acesso à terra e unidades habitacionais. O valor da terra nos centros das cidades é muito alto impossibilitando a permanência dos pobres no centro das cidades.
- NE10-Políticas habitacionais precárias, ausência de aporte financeiro, frágeis diretrizes para o desenvolvimento das políticas habitacionais.
- NE11-Ocupação não prevista no Plano Diretor Municipal acarretando dificuldades na prestação de serviços públicos pela impropriedade da área ocupada para moradia.
- NE12-Política em defesa do capital, em que, nas áreas centrais, predominam as construções para a população de mais renda, descortinando o mapa de exclusão das cidades. A população pobre fica cada vez mais distante do Centro, dos locais onde ocorre a prestação do serviço público.
- NE13-Descontinuidade dos projetos de regularização fundiária, a falta de políticas preventivas para que as ocupações irregulares não ocorram compromete o desenvolvimento das políticas de regularização da posse. As ocupações irregulares não são contidas, não são apresentadas alternativas àqueles que não acessam à terra por meio legal, assim são produzidas mais ocupações irregulares.

PARTE 3- ÁRVORE DO PROBLEMA



3.2 PRINCIPAIS EFEITOS E RISCOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS, SOCIAIS OU ECONÔMICOS QUE A EXISTÊNCIA E A CONTINUIDADE DO PROBLEMA ESCOLHIDO ACARRETAM.

São inúmeros os riscos político-administrativo, sociais e econômicos que a manutenção das condições atuais acarretam à população do Município de Sapucaia do Sul. Há necessidade de que o Município realize um conjunto de ações com o objetivo de minimizar as mazelas daquela comunidade e que promova o reassentamento das famílias que viveram décadas em sub-habitações na faixa de domínio da ERS118. Diante dessa situação restou evidenciado um grande risco político para a realização de ações de reassentamento desta população, primeiro porque foi constatada a inexistência de moradias disponíveis para essas famílias, segundo, porque os próprios moradores apresentaram uma forte resistência à mudança de local de moradia pela existência de importantes vínculos sociais. Um dos fatores que deve ser levado em conta para a resistência desta comunidade é compreendido pelos vínculos produzidos no local, ademais, acrescenta-se a isso o caráter frágil e precário da mudança proposta por meio da concessão de aluguel social. Importante consignar que o Programa Aluguel Social foi criado no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul visando à transferência de recursos para famílias de baixa renda, com o objetivo de custear a locação de imóveis por tempo determinado nos casos de reassentamento. Verifica-se, portanto, que a disponibilização de “aluguel social” possui um caráter precário e transitório. Identifica-se um risco social bastante evidente, pois as famílias permanecerão por um período de até dois anos sem fixar moradia definitiva, desencadeando um processo de desagregação da organização social atualmente vigente. Outro aspecto relevante é que a área determinada para o futuro assentamento deverá contemplar as necessidades dessa coletividade, com a oferta de equipamentos urbanos tais como escola, creche, posto de saúde e transporte. Importa destacar um dos aspectos bastante relevantes que se refere as atividades laborais desta comunidade que muitas vezes se desenvolvem através da coleta e venda de material reciclável. Portanto, a localização das novas moradias deverá dar conta das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades dos moradores da ocupação da ERS 118.

3.3 AÇÕES FUNDAMENTAIS PARA QUE A SOLUÇÃO DO PROBLEMA SE EFETIVE:

- Aquisição de área de terras para a construção de moradias em parceria com os governos estadual e federal para a consecução de políticas de públicas de habitação.
- Fomento à concessão de linhas de financiamento de crédito para a construção/aquisição de moradias.
- Inserção no PPA e Orçamento do Estado e municípios o aporte de recursos financeiros necessários à remoção e ao reassentamento das famílias.
- Disponibilização de recursos orçamentários para a concessão de Aluguel Social até a conclusão de novas unidades habitacionais.
- Construção de moradias em áreas próximas à atual ocupação como forma de manter a comunidade com a disponibilização dos equipamentos urbanos atualmente utilizados, tais como escola, creche, posto de saúde e transporte.
- Qualificação dos serviços públicos para a comunidade.

3.4 NÓS CRÍTICOS:

Da seleção dos nós críticos no fluxograma:

Para escolhermos os nós críticos é preciso levar em conta que eles deverão conter os seguintes requisitos:

- Devem permitir ao ator que atue sobre eles diretamente sem precisar atuar sobre as suas causas;
- Se resolvidos ou “desatados” terão um alto impacto sobre o problema declarado;
- Devem ainda ser um centro oportuno de ação política, o que significa dizer, que seu enfrentamento é politicamente viável e possui uma relação custo-benefício favorável.

Ainda é relevante destacar, que para melhor precisar um nó crítico é preciso descrevê-lo de forma a torná-lo monitorável esse é o ensinamento que nos apresenta Greiner Costa, no texto, Metodologia de Diagnóstico de Problemas.

A partir dessa definição chegamos aos seguintes Nós Críticos:

- **NC1 - Reduzido número de construções de moradias nas áreas urbanas para população de baixa renda.**
- **NC2 – Índice elevado de doenças infecciosas.**
- **NC3 – Descontinuidade dos projetos de regularização fundiária**

Atualmente, verifica-se que falta de acesso a moradia digna está diretamente associada à escolha por um padrão de desenvolvimento nitidamente excludente, a história brasileira reproduziu um modelo de ocupação urbana que expulsou os pobres para as periferias com a perspectiva de eliminar epidemias e higienizar os espaços centrais das cidades.

O custo da terra tornou-se bastante elevado jogando a classe trabalhadora para as regiões mais distantes em locais onde não havia a necessária infraestrutura básica. Diante desse cenário verifica-se o número reduzido de moradias para pessoas de baixa renda. Com o enfrentamento desse Nó Crítico acredita-se que seja reduzido o número de ocupações irregulares, sejam elas em áreas de risco ou em qualquer outra área imprópria para habitação.

O presente nó crítico também enfrenta o tema da falta de políticas públicas habitacionais. Diante dessas considerações percebe-se que se estes nós forem desatados haverá um alto impacto sobre o problema declarado.

Da análise do problema que escolhemos sobressaem os seguintes nós críticos:

- **NC1 - Reduzido número de construções de moradias nas áreas urbanas para população de baixa renda.**

O número insuficiente de moradias nas áreas urbanas faz com que a população que não possui acesso a habitações adequadas ocupe áreas impróprias promovendo a ocupação do solo de forma precária e irregular. As conseqüências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais são muito graves e produzem um grande impacto negativo sobre a organização das cidades e sobre a população como um todo. Agir sobre este nó crítico permite que a cadeia causal seja desconstituída, pois a construção de unidades habitacionais adequadas na área urbana permitirá que esta população alijada de cidadania, a começar pela ausência de local próprio para morar, possa se reorganizar. Importante destacar, que a vulnerabilidade e a baixa qualidade de vida dos ocupantes de assentamentos informais produz uma enorme insegurança no exercício da posse, o que significa dizer, que a qualquer momento os ocupantes podem ser retirados do local em que habitam, nessas condições os laços formados são precários, o exercício das atividades laborativas também é frágil, o acesso à segurança, à saúde e à educação são praticamente inexistentes. Nesse sentido, verifica-se que se está a gerar uma população de indivíduos extremamente vulneráveis, reféns e sem autonomia. Com ações que enfrentem efetivamente a precariedade da ocupação do solo e que produzam a constituição de novas políticas públicas habitacionais conseguiremos desconstituir a cadeia causal.

- **NC2 – Índice elevado de doenças infecciosas.**

A precariedade de higiene e limpeza, bem como a ausência de saneamento básico transformaram as áreas ocupadas em produtoras de insetos, roedores e, por conseqüência dessa condição precária de moradia surgiram as doenças. Uma intervenção efetiva com a realização de atuação da vigilância sanitária, promoção de coleta regular de resíduos orgânicos e recicláveis promoverá condições menos vulneráveis de higiene e saúde. Ações da secretaria municipal de saúde (vigilância sanitária), meio ambiente e a pasta competente pela realização da coleta são fundamentais no enfrentamento do problema. Aqui também vale destacar a inserção da população no atendimento pelo Programa de Saúde da Família, que poderá contribuir para o desenvolvimento de boas práticas de higiene e saúde. Outro destaque relevante é que os moradores dessa ocupação irregular desenvolvem como uma das suas atividades econômicas prioritárias a coleta de resíduos, o que significa o contato direto com o lixo e com aquilo que remanesce como produto do trabalho. A ausência de uma coleta seletiva faz com que os catadores trabalhem tanto com o lixo orgânico, como com o lixo reciclável, inexistindo o local e a coleta apropriados para o descarte o lixo orgânico permanece no entorno das moradias o que contribui para o aumento do número de insetos e roedores. Campanhas para o desenvolvimento de boas práticas e uma ação mais efetiva de coleta de resíduos enfrentarão este nó crítico.

- **NC3- Descontinuidade dos Projetos de Regularização Fundiária**

Os programas de regularização fundiária ocorrem de forma pontual, em regra, somente quando uma comunidade é ameaçada de expulsão de seu local de moradia que surge a demanda da população por regularização. O Poder Público deve atuar sempre na perspectiva de assegurar o direito à moradia e a garantia de uma posse segura. O Estatuto das Cidades é um instrumento que pode auxiliar a implementação de uma política de regularização fundiária permanente que vise a orientação da população por meio de instituição de uma assessoria jurídica gratuita ou por intermédio de convênios com a Defensoria Pública, Serviços de Assistência Judiciária das Universidades e organizações sociais de prestação de serviços jurídicos. Os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, tais como Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, Concessão de Direito Real de Uso, Usucapião e Urbano e Usucapião Coletivo são fundamentais para assegurar a posse. O Poder Público precisa constituir estruturas para cumprir seu papel com o objetivo de agir de forma permanente na prevenção da ocupação de áreas impróprias para moradia e com a perspectiva de garantir à parcela pobre da população que tem dificuldade de efetivar seu direito de à moradia. Enfrentar o déficit de “regularidade” deve ser tarefa do Poder Público Municipal em parceria com as demais esferas de poder. No entanto, importa registrar que o desenvolvimento dessas ações deve ser contínuo sob pena de criarmos sempre um passivo de moradia e de equipamentos necessários à vida da população mais pobre. Destaca-se ainda, que a atuação do Município deve se dar nas esferas jurídica e urbanística, isto significa a utilização dos recursos jurídicos necessários à posse segura, bem como a garantia de habitabilidade.

PARTE 4- PLANO DE AÇÃO

NC 1- Reduzido número de construções de moradias nas áreas urbanas para população de baixa renda				
AÇÃO	TAREFAS	RECURSOS NECESSÁRIOS	PRAZO	RESPONSÁVEL
1.1- Construção de unidades habitacionais adequadas na área urbana	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar diagnóstico do déficit habitacional para população de baixa renda. -Elaborar convênio com Prefeitura de Sapucaia do Sul, Governo Estadual, e Governo Federal, para construção do loteamento que irá abrigar as famílias da ocupação. - Disponibilizar área no Município para construção das novas unidades habitacionais 	Cognitivo Organizacional Financeiro Político	01/2016 a 12/2020	Secretário Municipal de Habitação e Saneamento de Sapucaia do Sul e Secretaria Estadual de Habitação e Saneamento
1.2- Locar imóveis através do Programa Aluguel Social, a fim de diminuir o numero de famílias pertencentes à ocupação.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar termo de cooperação técnica com o Governo do Estado, que justifique a necessidade de utilização do Programa Aluguel Social, instituído através da Lei nº 14.039/2012. - Solicitar ao Governo do Estado a abertura de créditos necessários para a execução do Programa instituído por esta Lei. - Sensibilizar os moradores sobre as dificuldades do processo de desocupação da área, sem perder de vista o objetivo maior que é a moradia digna 	Organizacional Financeiro Político	01/2016 a 12/2016	Secretário Municipal de Habitação e Saneamento de Sapucaia do Sul e Secretario Estadual de Habitação e Saneamento; e Associação de moradores da ocupação da ERS 118

NC2- Índice elevado de doenças infecciosas

AÇÃO	TAREFAS	RECURSOS NECESSÁRIOS	PRAZO	RESPONSÁVEL
A2.1- Instituir separação e coleta regular de lixo e materiais recicláveis, fonte de renda de algumas famílias.	<ul style="list-style-type: none"> -Fomentar a criação de uma cooperativa dos catadores -Construção de galpão para separação, armazenamento e coleta dos materiais recicláveis -Instituir coleta dos materiais recicláveis. 	Cognitivo Organizacional Financeiro Político	01/2016 a 12/2016	Secretário Municipal de Habitação e Saneamento de Sapucaia do Sul e Secretaria de Serviços Urbanos e moradores da ocupação.
A2.2 - Promoção de ações para extermínio de pragas e práticas de higiene	<ul style="list-style-type: none"> -Utilizar os métodos de controle químicos e biológicos disponíveis para o extermínio de pragas, e inserir práticas preventivas de controle. -Criar um calendário de visitação e monitoramento das ações a serem desenvolvidas 	Organizacional Financeiro Político	Inicio 01/2016	Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Sapucaia do Sul
A2.3- Construção de fossa comunitária. para captação de resíduos orgânicos	<ul style="list-style-type: none"> -Elaboração do Projeto de lei - Autorização do Legislativo para a despesa (Aprovação do Projeto de Lei) -Processo licitatório para contratação de empresa para elaboração de projeto e execução da fossa comunitária. 	Organizacional Financeiro Político	01/2016 a 01/2017	Secretario Municipal do Meio Ambiente, Diretor de Obras Públicas, e autorização do Superintendente do DAER

NC3- Descontinuidade dos projetos de Regularização Fundiária

AÇÃO	TAREFAS	RECURSOS NECESSÁRIOS	PRAZO	RESPONSÁVEL
A3.1-Criação de um Gabinete Especial, que desenvolva políticas permanentes de regularização fundiária	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto do Prefeito para criação do Gabinete Especial. - Autorização do Legislativo municipal para contratação e capacitação de pessoal especializado pelo assessoramento técnico e jurídico - Disponibilizar espaço físico para instalação do Gabinete Especial 	Cognitivo Organizacional Financeiro Político	01/2016 a 08/2016	Prefeito Municipal de Sapucaia do Sul, Secretario Municipal de Habitação e Saneamento ,Legislativo de Sapucaia do Sul
A3.2- Desenvolver políticas habitacionais através de convênios com Governo Federal e Estadual;	-Implementação de parcerias por intermédio de convênios entre as três esferas governamentais, ONGs, agentes financiadores e de cooperação, e comunidades organizadas, a fim de desenvolver o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) e demais requisitos de adesão dos municípios ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em consonância com o Ministério das Cidades e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	Organizacional Financeiro Político	Permanente	Prefeito Municipal de Sapucaia do Sul e Secretário de Captação de Recursos de Sapucaia do Sul

NC1- Reduzido numero de construções de moradia nas áreas urbanas para a população de baixa renda

AÇÃO 1.1- Locar imóveis através do Programa Aluguel Social, a fim de diminuir o numero de famílias pertencentes à ocupação

ATOR	RECURSO QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES E VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
Prefeito do Município de Sapucaia do Sul	Político Financeiro Organizacional	-Depende da contrapartida do Governo do Estado	Firmar termo de cooperação técnica com o Governo do Estado, que justifique a utilização do Programa Aluguel Social, instituído através da Lei nº 14.039/2012.	Atraso nos processos burocráticos	Ter boa articulação política e apoio para desenvolver o projeto
Moradores da ocupação da ERS 118	Político	Desamparo social e jurídico	Mobilizando outros moradores quanto à necessidade da desocupação	Resistência na desocupação da área	Prestar assistência, e esclarecimento necessários sobre as ações que serão implantadas e seus direitos

AÇÃO 1.2- Construção de unidades habitacionais adequadas na área urbana

Prefeito do Município	Político Financeiro Organizacional	Depende de convênio entre Prefeitura de Sapucaia do Sul, Governo Estadual, e Governo	Elaborar convênio com Governo Estadual, e Governo Federal, para construção do loteamento que irá	Atraso nos repasses financeiros	Ter boa articulação política e apoio para desenvolver o projeto
-----------------------	------------------------------------	--	--	---------------------------------	---

		Federal.	abrigar famílias da ocupação		
--	--	----------	------------------------------	--	--

PARTE 5- ANÁLISE DE ATORES

NC2- Índice elevado de doenças infecciosas

AÇÃO 2.1- Instituir separação e coleta regular de lixo e materiais recicláveis.

ATOR	RECURSO QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES E VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
Secretário Municipal de Serviços Urbanos de Sapucaia do Sul	Político Administrativo	-Recursos financeiros limitados para construção de galpão - Falta de integração com os membros da cooperativa de reciclagem	Ampliando a coleta até os moradores da ocupação	-Atraso nos processos burocráticos - Desconhecimento do programa de coleta seletiva de resíduos	Desenvolver a integração com outras Secretarias e com a comunidade, sobre as ações propostas

AÇÃO 2.2- Promoção de ações para desenvolver práticas de higiene e combate e extermínio de pragas .

Secretário de Saúde do Município de Sapucaia do Sul	Político Organizacional	-Recursos financeiros limitados para o desenvolvimento das ações da Secretaria -Falta pessoal qualificado para o enfrentamento das pragas	Garantindo a articulação de outras Políticas Públicas durante a execução das ações de saneamento	Falta de conhecimento da equipe sobre o controle de pragas	Qualificar equipe para atuar junto à comunidade
---	-------------------------	--	--	--	---

PARTE 6- ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas Orientadoras	Análise da equipe
<p>1-As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis, (Por ex: efeitos sociais ou ambientais)?</p>	<p>NC1. Reduzido número de construções de moradias nas áreas urbanas para a população de baixa renda</p> <p>A.1.1 Construção de unidades habitacionais adequadas na área urbana. - No prazo de dois anos, ocorre a redução no percentual de 30% no número de famílias de baixa renda, de ganhos mensais entre R\$ 1.400,00 e R\$ 1.600,00, na ocupação da ERS 118. -Aumento, no prazo de dois anos, de até 50% da construção de moradias para a população de baixa renda do Município de Sapucaia do Sul.</p> <p>A.1.2. Locar imóveis através do Programa Aluguel Social, a fim de diminuir o número de famílias pertencentes à ocupação. -Implantação do Programa Aluguel Social, atingindo, no mínimo, 70% da população residente na ocupação da ERS 118, no prazo de três anos.</p> <hr/> <p>NC2 Índice elevado de doenças infecciosas</p> <p>A.2.1 Instituir separação e coleta regular de lixo e materiais recicláveis. - Acréscimo de 50% da realização da coleta seletiva do lixo na ocupação</p> <p>A.2.2 Promoção de ações para combate e extermínio de pragas e práticas de higiene. - Extermínio de 60% das pragas no prazo de 3 anos</p> <p>A.2.3 Construção de fossa comunitária para captação de dejetos orgânicos Captação de 80% dos dejetos orgânicos das moradias da ocupação no prazo de 1 ano</p>

PARTE 7- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva da constituição de uma ordem urbanística mais justa, democrática e inclusiva deve ser o norte de todo administrador. Cidades injustas, fragmentadas e excludentes produzem violência, desagregação e vulnerabilidade.

É necessária uma análise interdisciplinar para avançar e qualificar o desenvolvimento de políticas habitacionais eficientes. A construção de moradia, a garantia de acesso e exercício seguro da posse, a defesa do princípio constitucional da função social da propriedade são elementos fundamentais para a gestão das cidades. Há urgência no enfrentamento da questão fundiária em nosso país, esta demanda deve pautar os gestores de todas as esferas da administração.

Essas considerações pautaram a elaboração deste trabalho que objetivou destacar a grave situação em que se encontram os moradores da ocupação irregular da faixa de domínio da ERS 118. Sabemos que este é um pequeno exemplo de como a moradia não é tratada como um direito social contido na Constituição Federal. Descortinar essa realidade visa visibilizar e amplificar o problema buscando a sensibilização de um maior número de gestores com o enfrentamento desse problema. A aposta em moradia digna é apostar em uma sociedade mais justa e igualitária.

PARTE 8- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Regularização da Terra e Moradia – O que é e Como Implementar, Betânia de Moraes Alfonsin, Edésio Fernandes.
- Constituição da República Federativa do Brasil, Edição 52ª, Editora Saraiva, 2015.
- Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão, Editora Fórum, 2004, Betânia de Moraes Alfonsin, Edésio Fernandes.
- BERNI, Paulo Eduardo de Oliveira. Construindo a Política de Regularização Fundiária Local: a experiência do município de Canoas/RS. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 219-239, 2010.
- Dagnino, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.
- GLOBALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO SUBDESENVOLVIDA FERREIRA, João Sette Whitaker, pg.10-20
- NOVAS FORMAS DE GESTÃO NA SAÚDE: DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE, Luciano A. Prates Junqueira, Saúde e Sociedade, 31-46
- Godoy, Sérgio, Cooperação Internacional, desenvolvimento local e disputa de hegemonia. As experiências de Montevideo, Rosário e Santo André.
- MAURO Cláudio Antonio de. Poder Local e Desenvolvimento Econômico.
- Nascimento, S. Reflexões sobre a Intersetorialidade.

ANEXO: COMO ATUAR EM PROJETOS QUE ENVOLVEM DESPEJOS E REMOÇÕES

https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf

Como
atuar em
projetos
que
envolvem
despejos e
remoções?

Este Guia, produzido pela Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada, sintetiza o que as normas internacionais determinam sobre remoções involuntárias decorrentes de projetos públicos e privados de infraestrutura e urbanização.

Contém orientações e dicas para todos os envolvidos: projetistas, gestores públicos, operadores do direito, órgãos financiadores nacionais ou internacionais e populações atingidas.

O objetivo deste Guia é orientar para que os projetos sejam desenvolvidos com respeito ao direito à moradia adequada das comunidades por eles atingidas.



4 ... O que é o direito à moradia?

8 ... A relatoria da ONU para o direito à moradia

adequada 11 ... A ONU e as remoções forçadas

...13 Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções

14 ... Antes

20 ... Durante

22 ... Depois

32 ... Política permanente de prevenção a remoções

34 ... Algumas recomendações específicas

36 ... Como fazer uma denúncia

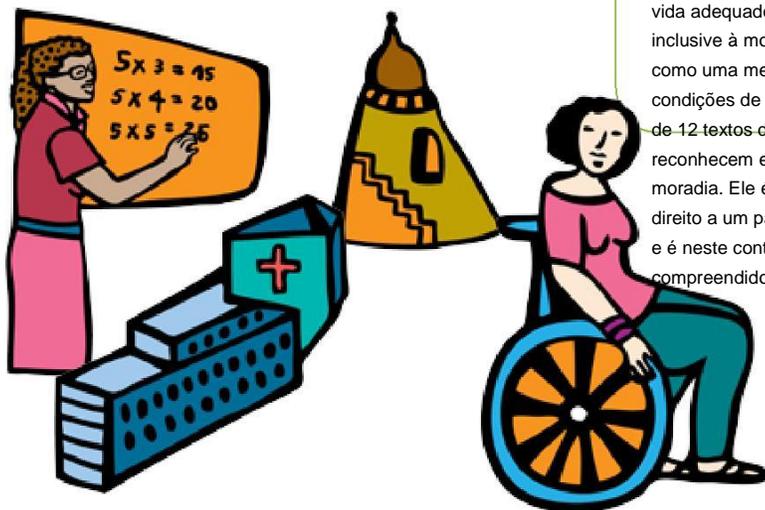
38 ... Anexos

O que é o direito à moradia?

Toda pessoa tem direito à moradia adequada e desse direito decorre a proteção contra remoções forçadas.

O direito à moradia adequada não se limita à própria casa, ou seja, não se refere apenas a um teto e quadro paredes. A moradia deve ser entendida de forma ampla, levando-se em conta, por exemplo, aspectos culturais do local onde se encontra e da comunidade que habita. Em muitos casos, o conceito de moradia adequada engloba o território, o acesso aos rios ou ao mar.

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, o direito à moradia adequada passou a incorporar o rol dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente como universais, ou seja, que são aceitos e aplicáveis em todas as partes do mundo e valem para todas as pessoas. Depois da Declaração, tratados internacionais determinaram que os Estados têm a obrigação de promover e proteger este direito. É importante especialmente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que em seu artigo 11 dispõe que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para si e sua família, inclusive à moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Atualmente há mais de 12 textos diferentes da ONU que reconhecem explicitamente o direito à moradia. Ele é parte integrante do direito a um padrão de vida adequado e é neste contexto que deve ser compreendido.





Em linhas gerais, pode-se dizer que, tanto no meio urbano quanto no meio rural, a moradia adequada inclui:

- garantia de um lugar para morar sem ameaça de remoção;
- acesso a educação, saúde, lazer, transporte, energia elétrica, água potável e esgoto, coleta de lixo, áreas verdes e um meio ambiente saudável;
- proteção efetiva contra frio, calor, chuva, vento, incêndio, inundação, sem riscos de desmoronamento ou outras ameaças à saúde e à vida;
- acesso aos meios de subsistência, inclusive acesso à terra e a trabalho;
- uso de materiais, estruturas e organização espacial de acordo com a cultura dos moradores;
- prioridade às necessidades de grupos específicos, como as mulheres e grupos vulneráveis como crianças, idosos e deficientes;
- acesso independente da renda ou da capacidade de pagar do morador.

A Relatoria da ONU para o Direito à Moradia Adequada



No ano de 2000, a Comissão de Direitos Humanos - hoje Conselho de Direitos Humanos da ONU - decidiu nomear um Relator Especial para o Direito à Moradia Adequada. O objetivo era que o Relator reunisse informações sobre a situação do direito à moradia em todo o mundo e promovesse assistência aos governos para a implementação deste direito. Nos oito anos que se seguiram, os Relatores desenvolveram diversos estudos e recomendações práticas no âmbito da habitação, abordando temas como o direito das mulheres à moradia, a discriminação no acesso à moradia, os despejos e remoções forçadas e o impacto da crise financeira internacional sobre o direito à moradia.

A Relatoria também desenvolveu um website para divulgar e disseminar os temas já estudados e aqueles que estão sendo pesquisados pela Relatora. No site, pode-se encontrar informações e



materiais complementares a essa cartilha. www.direitoamoradia.org



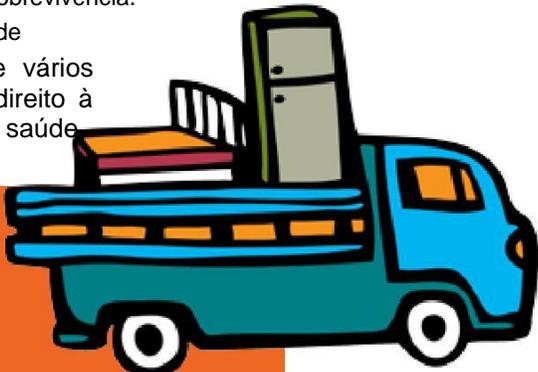
Em 2004, o Relator Especial dedicou seu relatório anual ao tema das remoções e despejos forçados e, em 2007, elaborou os **Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento**. Seus objetivos são de orientar os Estados sobre como atuar nos casos de remoções e despejos involuntários, seguindo os padrões internacionais e respeitando os direitos da população atingida.

A ONU e as remoções forçadas

Despejos e remoções podem ter diferentes causas. Este guia trata especificamente das remoções causadas por obras de **infraestrutura e urbanização** que, em geral, tem como consequência o desalojamento e a transferência de pessoas, famílias e comunidades. Remoções e despejos forçados são uma questão de direitos humanos! Seus efeitos são profundos, em especial porque muitas vezes são acompanhadas de brutalidade e violência, ou resultam em indivíduos e famílias desabrigados ou sem acesso aos meios para sua sobrevivência. Essas operações resultam em traumas de longo prazo e têm impacto sobre vários outros direitos humanos, como o direito à integridade física, à alimentação e à saúde.



barragens, obras viárias e de transporte, projetos industriais e extrativistas, projetos agrícolas, urbanização de favelas, infraestrutura para grandes eventos esportivos e culturais, reabilitação de centros, obras para eliminação ou redução de risco, remoções para recuperação ambiental, etc.



Para a ONU, a remoção forçada pode ser definida como a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos e busca de soluções apropriadas.



- **Não importa a forma legal da ocupação – as pessoas devem receber proteção mesmo que a casa ou terra onde vivam não sejam suas.**
- **Remoções e os despejos forçados devem ocorrer apenas em casos absolutamente necessários e quando não há outra alternativa.**
- Algumas remoções podem ser consideradas necessárias, como, por exemplo, no caso de pessoas vivendo em áreas sujeitas a desabamentos e inundações iminentes. Os casos de remoções consideradas legítimas devem sempre estar relacionados a obras que sejam de relevante interesse público. O interesse público, neste caso, deve sempre ser estabelecido de forma participativa, dando atenção e considerando realmente as visões daqueles que vivem nas áreas que serão impactadas.
- Além disso, a análise quanto à necessidade e adequação de um projeto de infraestrutura e urbanização deve ser feita de forma transparente, com espaço para apresentação de propostas alternativas. Projetos que determinam a remoção sem que os envolvidos tenham previamente a oportunidade de conhecer, participar e, inclusive, propor alternativas que impliquem em menor impacto não cumprem com os padrões internacionais de direitos humanos.
- As remoções e os despejos forçados são considerados ilegais quando realizados com uso de força física ou violência. Mas também as remoções “pacíficas”, quando injustificadas ou realizadas sem as precauções adequadas, podem ser consideradas ilegítimas.
- Além de evitar ao máximo remoções desnecessárias e respeitar os direitos das comunidades que tiverem que ser removidas, os governos têm também a responsabilidade de proteger as pessoas contra despejos forçados que sejam realizados por terceiros. Ou seja, sem eximir o particular de sua responsabilidade pelos danos causados, o Estado, em suas funções executivas, legislativas e judiciais, é responsável por não ter impedido que o despejo acontecesse.

A ONU recomenda que os países adotem uma legislação específica contra remoções forçadas como base essencial para a construção de um sistema efetivo de proteção para as populações atingidas, respeitando os direitos humanos e com previsão de sanções.

Normas aplicáveis no Brasil

Principais normas que regem, direta ou indiretamente, o tema da moradia no contexto urbano e rural no Brasil

- Constituição Federal
- Estatuto da Cidade – Lei 10257/2001: sobre política urbana
- Estatuto da Terra – Lei 8629/1964: sobre política agrária
- Código Florestal – Lei 4771/1965: sobre coberturas florestais
- Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei 9433/1997: sobre proteção e gestão dos recursos hídricos
- Estatuto do Índio – Lei 6001/1973: sobre direitos dos povos indígenas
- Lei da Ação Civil – Lei 7347/1985: sobre defesa judicial dos interesses difusos e coletivos
- Lei 8629/1993 - regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária
- Lei 11977/2009, Capítulo III, Seção II - trata da regularização fundiária de interesse social
- Decreto 1775/1996 – sobre demarcação de terras indígenas
- Decreto 4887/2003 – sobre demarcação das terras remanescentes de quilombos
- Resolução 237 CONAMA – sobre licenciamento ambiental, inclusive sobre a exigência de elaboração do EIA-RIMA

Esta é uma listagem bastante enxuta, que pode ser complementada dependendo da área de interesse específico: política urbana, política agrária,

COMO ATUAR EM PROJETOS QUE ENVOLVEM DESPEJOS E REMOÇÕES

Estas orientações foram inspiradas nos **Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento**, e desenvolvidas a partir de uma série de consultas promovidas no âmbito do projeto “Difundindo Práticas e Instrumentos Operacionais para Promover o Direito à Moradia Adequada”.

Os Princípios trazem várias recomendações sobre como prevenir situações de remoções forçadas. Seu principal objetivo é oferecer orientações para aqueles casos nos quais, superadas todas as precauções para se evitar a remoção, já é certo que ela ocorrerá. Assim, sua finalidade **é orientar os**

Estados sobre como atuar em tais casos de forma a levar adiante as remoções sem desrespeitar os direitos da população afetada e observando os padrões internacionais de direitos humanos.

As diretrizes preparadas para os Estados foram organizadas de forma a orientar todo o processo de remoção, desde medidas prévias e a elaboração do projeto até o reassentamento definitivo da população afetada. Por isso, as sugestões para orientar as remoções foram organizadas em:





INFORMAR E ENVOLVER A POPULAÇÃO EM TODO PLANEJAMENTO E EM TODA DECISÃO É UMA EXIGÊNCIA DURANTE TODO O PROCESSO!!!

Anto do lado da população atingida quanto do lado do Estado é importante ter

- Todas as informações sobre o projeto devem estar disponíveis com antecedência, em idioma e dialeto das pessoas que serão atingidas, em linguagem acessível e utilizando referências comunitárias
- As pessoas atingidas têm o direito de procurar assessoria independente para discutir e elaborar projeto alternativo. É recomendável que existam fontes de financiamento para propiciar tais estudos alternativos; muitas vezes, acordos e convênios com universidades podem viabilizar esses projetos
- Todos e todas devem ter voz assegurada e considerada, sem qualquer tipo de intimidação e com respeito às formas de expressão das comunidades atingidas



EVITANDO AS REMOÇÕES

Quando se começa a pensar um projeto de infraestrutura e urbanização que vai exigir a remoção de pessoas e comunidades - antes mesmo de começar seu planejamento - deve-se avaliar com muito cuidado sua necessidade e adequação. O projeto é realmente indispensável? Quem será beneficiado? Qual será seu impacto? Existem alternativas?

Todas estas perguntas devem ser respondidas a partir de uma análise baseada no profundo respeito aos direitos humanos de todos os envolvidos, pois gera grande impacto em suas vidas. Essa avaliação prévia deve envolver toda a diversidade de opiniões e posições sobre a obra, de forma participativa.

Medidas preventivas:

Condições básicas para que todo o processo de remoção seja efetivamente participativo:

Mapear os atingidos

- Avaliar o impacto do projeto, mapeando todos aqueles que serão atingidos direta ou indiretamente, identificando especialmente os grupos mais vulneráveis da população. Os atingidos não são apenas os que serão diretamente removidos, mas também os que vão sofrer alguma restrição de acesso a recursos para reprodução ou continuidade do modo de vida, perda ou redução das fontes de emprego, renda ou meios de sustento. Inclui-se também os que habitam no entorno das obras e aqueles que podem vir a ficar separados de suas comunidades originais. Proprietários e não proprietários, meeiros, parceiros, posseiros, locatários, trabalhadores informais, por exemplo, poderão ser considerados atingidos.



Avaliar o impacto

- Devem ser estabelecidos critérios claros para a avaliação de impacto, levando-se em consideração que esta avaliação não deve ser meramente econômica, mas cobrir também aspectos sociais e culturais, considerando, inclusive, as condições de convivência pré-existentes.
- Esses critérios devem ser construídos a partir de um processo participativo genuíno, conforme quadro acima.
- Ao final, a inevitabilidade da remoção deve ser demonstrada com a comprovação de um estudo de impacto. A autoridade responsável deve notificar a população sobre a decisão final relativa à remoção, justificando detalhadamente a decisão, inclusive quanto a:
 - ausência de alternativas razoáveis,
 - alternativa proposta, exposta de modo completo, e
 - as medidas tomadas ou previstas para minimizar os efeitos negativos das remoções, quando inexisterem alternativas.

Direito à moradia muda traçado de rodovia nas Filipinas



O projeto de extensão de uma rodovia em Longos, Bacoor, nas Filipinas, financiado por investidores estrangeiros e pelo Banco Mundial, previa inicialmente a construção de um aterro sobre a área ocupada por uma comunidade de pescadores, exigindo a remoção de 5 mil famílias. No entanto, ainda no período de elaboração, o projeto foi modificado propondo-se a construção de um viaduto sobre o mar. Com isto, o número de famílias que seriam removidas diminuiu para 600.

O plano de reassentamento proposto para estas 600 famílias previa levá-las a 25 km de distância da área onde residiam, em local sem infraestrutura e longe do mar, fonte de trabalho da comunidade. Diante desta situação, a população local, com apoio de um grupo de luta pelo direito à moradia, iniciou um árduo processo de mobilização e proposição de alternativas para evitar a execução do projeto e a demolição das casas.

Uma conquista importante foi ter acesso aos projetos da obra e do reassentamento. Isto possibilitou, por meio de estudos junto a técnicos do governo, encontrar uma alternativa tecnicamente viável para alterar o traçado da rodovia, o que evitou atingir uma parte adicional da comunidade de pescadores.

As informações sobre este exemplo foram extraídas do texto "Longos: Community Struggle against Forced Displacements", 2004; postadas no site www.hicnet.org

Outros cuidados a serem tomados antes das operações de remoção:

Direito de defesa

- Possibilitar que a população se defenda, inclusive judicialmente. Os atingidos devem receber assistência judiciária gratuita quando preciso
 - Esta possibilidade deve ser garantida em todas as fases do processo
 - Assistência judiciária gratuita é geralmente disponibilizada por entidades de classe, serviços de assistência jurídica oferecidos por universidades, órgãos públicos de assistência jurídica à população carente, entre outros
- Se houver desacordo, a decisão final deve ser tomada por um órgão independente, que poderá solucionar a situação através da adjudicação, da mediação ou da arbitragem. Esse órgão independente pode ser do próprio executivo, do legislativo ou do poder judiciário. Tudo vai depender da situação concreta.

Preparação da remoção

- Dar prazo e condições para que a população se prepare para o dia da remoção
- A comunidade deve ter tempo para fazer um levantamento detalhado (inventário) de seus bens e direitos afetados.
- Deve ser dado aviso prévio suficiente, de pelo menos 90 dias ou o tempo necessário que prejudique menos as famílias. A data exata da remoção deve ser informada.
- Deve-se observar condições mínimas para o local de reassentamento (ver quadro à página 26).



Ferramenta para calcular prejuízo gerado por remoções

A Coalizão Internacional do Habitat (HIC) desenvolveu uma ferramenta que estabelece um método de avaliação financeira de bens materiais e imateriais. Esta ferramenta tem como função o cálculo de perdas já ocorridas, mas também pode ser utilizada como base para ajudar no registro e cálculo prévio dos bens.

O interessante neste método é o reconhecimento da existência de bens materiais que vão além do valor da construção em si, pois incluem também valor da terra, valor de produção agrícola e de criação, valor de taxas e impostos já pagos, valor do ponto comercial, custo do processo de reassentamento, transporte. A ferramenta também leva em conta os bens imateriais, como questões de saúde, psicológicas e integração da comunidade.

Para saber mais: <http://www.hic-mena.org/documents/Loss%20Matrix.pdf>



Antes

Decisões sobre remoção em Sacadura Cabral, Brasil, envolveram a comunidade atingida



Sacadura Cabral era uma favela localizada no município de Santo André, região metropolitana de São Paulo, no Brasil. Para solucionar o elevado adensamento populacional e o problema de enchentes, a primeira etapa do projeto de reurbanização, dentro do Programa Santo André Mais Legal, propôs o esvaziamento de um setor da favela, implicando na remoção de 200 famílias de um total de 780. Foi utilizada uma estratégia participativa para selecionar as famílias e definir os critérios de reassentamento.

O processo de seleção procurou identificar quais famílias concordavam em ser reassentadas em apartamento em outro local e quais não. Das 200 famílias, 122 concordavam em ser removidas. As 78 restantes desejavam ficar em Sacadura Cabral e permutaram suas casas com famílias que não teriam que ser removidas mas que estavam dispostas a ir para o novo local. No processo de reassentamento, as famílias puderam definir que agrupamentos iriam formar nos edifícios para onde se mudaram.

O processo de permuta das famílias foi definido pelos próprios moradores da favela e acompanhado por assistentes sociais do governo. O procedimento de remoção foi amplamente debatido com a população, durou 10 dias e envolveu diversos departamentos da prefeitura, companhias de transporte e mais de 1.300 moradores. Durante a remoção, a população recebeu informações sobre os apartamentos, seu entorno e um guia básico sobre como manter em boas condições a nova moradia. Além disso, todo o processo de urbanização e de reassentamento foi acompanhado de políticas sociais e de geração de emprego.

Este exemplo está documentado pelo artigo "Community Participation in Relocation Programs: The case of the Slum Sacadura Cabral in Santo André – Brazil", de Rosana DENALDI e Márcia G. de OLIVEIRA publicado na revista Open House International, Volume 24, Nº3.





Entidades que fornecem assistência jurídica no Brasil:

- Ministério Público, Comissões de Direitos Humanos
- Defensorias Públicas
- Conselho Tutelar
- movimentos sociais de luta pela moradia
- órgãos de comunicação social / imprensa
- assistência jurídica em universidades



A remoção NÃO pode:



Fazer uso da violência e da intimidação, em nenhuma circunstância



Ser realizada de forma discriminatória ou replicar padrões discriminatórios



Resultar em pessoas e famílias desabrigadas



Usar a demolição das casas ou das lavouras como retaliação ou ameaça contra a população



Destruir os bens das famílias afetadas

Ignorar a situação específica de mulheres e grupos em condição de vulnerabilidade (idosos e crianças, assim como outros)



durante



- Nenhuma remoção deve ser realizada sem o acompanhamento de funcionários públicos devidamente identificados, que devem efetivamente zelar pela segurança da população que está sendo removida.
- Observadores independentes devidamente identificados devem estar presentes para garantir que não sejam utilizadas força, violência ou intimidação.
- A comunicação formal da remoção deve ser feita a todos os que serão removidos. Na data da remoção, funcionários públicos identificados devem apresentar o documento formal que autoriza a remoção.
 - Devem ser comunicados também os órgãos de assistência jurídica e social e de direitos humanos.
- As pessoas devem receber assistência para a saída e transporte, e deve ser providenciada a retirada de seus pertences.
 - Quando necessário, a autoridade responsável deve também responsabilizar-se pela guarda temporária dos pertences da comunidade atingida.
- Deve ser dada assistência especial a grupos com necessidades específicas.
- A data e o horário da retirada devem ser razoáveis, adequados e pré-combinados:
 - Não se deve realizar despejos noturnos, nem sob chuva, neve, etc.
 - Deve-se buscar não afetar as crianças e adolescentes em suas atividades escolares
 - Deve-se respeitar os feriados religiosos
 - Deve-se respeitar os ciclos do plantio e colheita
- O agente responsável pela remoção é responsável por cobrir seus custos



Algumas ONGs realizam esse tipo de acompanhamento, como a Anistia Internacional, o COHRE – Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos Forçados, HIC – Habitat International Coalition, entre outros.



durante

Organizações que podem acompanhar as operações de remoção no Brasil:

Representantes de comissões de direitos humanos e conselhos de habitação podem atuar como observadores independentes

depois

A prioridade será sempre que a população desalojada temporariamente retorne para o seu local de habitação original, quando isso for possível. Se tal restituição não for viável, as autoridades responsáveis deverão buscar como opção o reassentamento.

Todos os danos indevidamente impostos à população deslocada devem ser justamente compensados (veja os itens sobre restituição e reassentamento mais a frente). Os planos de remoção e retorno ou reassentamento devem ser divulgados, inclusive com identificação dos atingidos e seu número.

- Pessoas, grupos e comunidades afetadas devem estar de acordo com a remoção. Esse consentimento é um direito e deve ser expresso de forma clara, antes do reassentamento ou do retorno ao local de moradia original.
- O já mencionado direito à participação da comunidade afetada deve ocorrer também quanto às decisões relativas ao processo de definição da moradia definitiva ao final do processo, inclusive através da apresentação de planos alternativos, que devem ser levados em consideração pelos governos.
- Assistência médica e psicológica pode ser necessária durante o planejamento e execução das operações de remoção, assim como no reassentamento ou retorno.
- Devem ser desenvolvidas políticas de assistência técnica e reinserção social para a população atingida, tanto em caso de reassentamento quanto no caso de retorno.





depois



Moradores rurais de áreas de expansão urbana recebem compensações em Hong Kong

A política de solo da cidade de Hong Kong é baseada no instrumento de arrendamento da terra: o governo adquire propriedades rurais nas zonas de futura expansão urbana para arrendá-las a futuros empreendedores, e assim cobrar pela sua utilização e investir em infraestrutura da cidade.

No processo de aquisição destas terras, o governo estabeleceu três modos principais de compensação e reinserção das famílias rurais a serem removidas: compensação financeira pelas terras, programas de emprego nas indústrias e programas de reinserção socioeconômica.

O programa de reinserção sócio-econômica é exercido por meio da distribuição de subsídios que levam em consideração o gênero e a idade da população afetada. Outra forma de subsídio é o pagamento anual equivalente ao rendimento médio agrícola dos últimos três anos de produção. Além de subsídios, este programa prevê a possibilidade de intercâmbio de terras agrícolas por terrenos urbanos para o desenvolvimento de atividades dos setores secundário e terciário.

Estas informações foram extraídas do paper “Land Acquisition in China: Reform and Assessment”, de Chengri Ding, Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

MORADIA TEMPORÁRIA

→ Deve ser prestado apoio emergencial aos que necessitarem, enquanto a provisão definitiva de moradia adequada estiver pendente. Deve-se garantir:

- **Que a moradia emergencial não se torne definitiva**, como acontece muitas vezes, inclusive com pessoas vivendo durante anos em containeres
- Acesso à alimentação, água potável
- Abrigo ou moradia básica provisória
- Roupas, educação e creche para as crianças
- Serviços médicos essenciais
- Ajuda de custo financeira até a solução definitiva

Nas remoções, se assegurar que as mulheres:

- não sofram violência e discriminação;
- sejam atendidas em suas necessidades de saúde materno-infantil e recebam aconselhamento para vítimas de abusos sexuais, dentre outros;
- sejam co-beneficiárias junto aos homens nos pacotes de compensação;
- mulheres solteiras e viúvas têm direito à sua própria compensação;
- tenham igual e efetiva participação nos processos de retorno ou restituição, a fim de superar preconceitos domésticos, comunitários, institucionais, administrativos, jurídicos ou outros baseados no gênero.



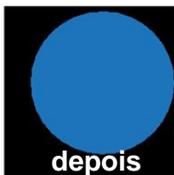
Bolsa Aluguel: uma alternativa provisória de moradia em São Paulo, Brasil

Uma alternativa possível enquanto a solução definitiva de moradia adequada não estiver pronta é o apoio ao deslocamento temporário por meio de subsídio financeiro para acesso a unidades habitacionais de terceiros.

O subsídio mensal equivale ao valor de um aluguel para garantir o acesso de famílias de baixa renda a unidades habitacionais como situação transitória entre a remoção e a restituição ou reassentamento. Esta medida é uma alternativa para evitar soluções indignas, porém frequentes, como a solução provisória em contêineres ou a transformação da solução transitória em definitiva.

Para saber mais sobre este instrumento, consulte o livro: Planos Locais de Habitação de Interesse Social: Estratégia de Ação, do Ministério das Cidades, Brasil, 2009, organizado por Rosana Denaldi para o "Curso à Distância. Planos Locais de Habitação de Interesse Social" do Ministério das Cidades: Brasília, 2009. (www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao)





Moradia Definitiva ao Final do Processo

- Restituição
- Reassentamento
- Justa Compensação

Tanto no caso de restituição quanto no de reassentamento, devem ser respeitados os elementos constitutivos da moradia adequada (ver página 5 sobre o conceito de moradia adequada) indicados no início deste Guia.

Restituição Retorno ao local original

- O retorno da população afetada à área original de sua habitação deve ser sempre priorizado após as remoções provisórias de projetos de reurbanização ou outras nos quais isso seja possível.
- Nos casos de restituição, os responsáveis pela obra devem fornecer aos atingidos um documento legal explicitando a garantia de que vão voltar ao local
- Se, no entanto, a comunidade e as famílias não desejarem retornar, não devem ser obrigados a voltar contra sua vontade.
- Quando o retorno for possível, o governo deve estabelecer condições e fornecer os meios, inclusive financeiros, para o regresso voluntário em segurança e condições dignas.
- As autoridades devem facilitar a reintegração daqueles que retornam ao seu local de habitação original e deve garantir plena participação de pessoas, grupos ou comunidades no planejamento e gerenciamento do processo de retorno.
- Aqueles que retornarem devem ter garantida sua participação nos benefícios do projeto.



Moradores garantem restituição de suas casas após urbanização em Coroa do Meio, Brasil

Os moradores da comunidade de Coroa do Meio (Aracaju/Sergipe-Brasil) tiveram suas 600 casas sobre palafitas restituídas após projeto de urbanização em área próxima à praia e ao centro da cidade de Aracaju. A área era de propriedade do Patrimônio da União e constituía-se como área de Preservação Ambiental.

A área era um loteamento de renda média e alta que não foi totalmente implementado e famílias de baixa renda começaram a ocupar, principalmente junto a uma área de mangue, local favorável à pesca, sua principal forma de sustento. Houve inúmeras tentativas de removê-los mas, após muita mobilização, os moradores conquistaram melhorias físicas e sociais para o bairro por meio do Programa Moradia Cidadã, com apoio municipal, federal, assessoria universitária e financiamento da CAIXA e BID. Antes do início das obras, as famílias foram cadastradas. Durante as obras, o aluguel foi pago pela Prefeitura. E, depois do retorno ao local, houve acompanhamento social para consolidação e sustentabilidade da nova moradia.

Este exemplo foi retirado do Banco experiências de regularização fundiária no Brasil, da Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, Brasil (site www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/experiencias-de-regularizacao-fundiaria-no-brasil/se/Coroa.pdf)



Reassentamento Realojamento em nova comunidade, terra ou moradia

- Todas as medidas que tornem a moradia adequada no novo local devem ser concluídas antes da remoção, tais como as construções das casas, escolas, instalação de saneamento básico, entre outros.
- A nova moradia, terra ou território deve ter qualidade superior ou equivalente à moradia original. Isso inclui as mesmas condições ambientais, geográficas e estruturais, como por exemplo, condições para escoamento da produção, espaços de convívio social, etc.
- A nova moradia deve estar localizada o mais próxima possível do local original, bem como das fontes de meios de subsistência ou outra solução pactuada. A adequação cultural e as tradições do grupo devem ser respeitadas.
- Os custos de deslocamento para o trabalho ou para acessar serviços essenciais no novo local de moradia não devem pesar no orçamento das famílias.
- Os locais para onde as pessoas serão deslocadas não devem estar situados em áreas de proteção ambiental, de terra contaminada ou próximas de fontes de poluição que possam afetar o direito à saúde mental e física dos habitantes.
- O reassentamento deve ser realizado de forma justa e equitativa, não se admitindo discriminação contra grupos específicos, nem a formação de áreas segregadas e guetos.
- O reassentamento não pode resultar na violação dos direitos humanos da população transferida, nem afetar negativamente as condições de vida da população que já habitava anteriormente o local. Deve respeitar os elementos que compõem a moradia adequada (ver página 5 sobre o conceito de moradia adequada).



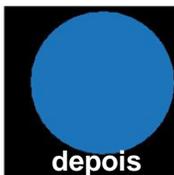
Reforma agrária inclui apoio para construir casas em Dom Tomás Balduino, Brasil

Após seguidas reintegrações de posse de diversos locais, 61 famílias, ex-moradoras de rua e hoje do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, conquistaram um assentamento próximo ao grande centro urbano conhecido como Comuna da Terra Dom Tomás Balduino, em Franco da Rocha, na Região Metropolitana de São Paulo, no Brasil.

Após a demarcação das terras feita pelo INCRA, a dificuldade enfrentada deu-se em relação à escassez de recursos oferecidos pelo órgão para construção das casas. Com apoio de um Grupo de Extensão da Universidade de São Paulo e do escritório de assessoria técnica - USINA, a solução encontrada deu-se de modo participativo e definiu a construção sob a forma de mutirão.

A participação dos moradores, junto aos estudantes e técnicos da assessoria, deu-se desde o projeto até a execução da obra, resultando em cinco tipologias de casas de mesmo custo e sistema construtivo, que respeitam as variadas necessidades dos modos de vida das famílias, sendo que algumas eram compostas por até dez pessoas.

A síntese deste exemplo consta no Relatório "Construção da moradia rural por autogestão, Assentamento Comuna da Terra Dom Tomás Balduino", produzido em parceria pelo USINA e MST, Brasil.



Justa Compensação

- A compensação em dinheiro não deve, necessariamente, substituir, mas complementar a restituição ou o reassentamento.
- A pessoa deve receber compensação justa por qualquer perda pessoal e material imposta pela remoção forçada, incluindo a utilização de peritos independentes para arbitrar um valor justo. Para calcular estes valores, uma alternativa é usar a ferramenta desenvolvida pela HIC, apresentada na página 15. A compensação deve cobrir, inclusive, direitos e benefícios de que usufruía em decorrência da localização de sua moradia original. Quando a moradia ou terra também forem fonte de subsistência para seus habitantes, a fixação do valor dos danos deve cobrir perdas comerciais, equipamento, estoque, árvores, colheitas, e perdas ou quedas nos ganhos ou renda.
- Caso ocorram violações de direitos humanos antes, durante ou depois da operação de remoção, a compensação deve cobrir os danos que se possa calcular em dinheiro e deve ser proporcional à gravidade da violação e às circunstâncias do caso concreto.
- Quando o deslocamento e a moradia alternativa temporária não forem disponibilizados pelo governo, os custos a eles relativos devem ser indenizados.





Atingidos por hidrelétrica no Sul do Brasil recebem compensação justa após processo participativo

O caso da implantação da hidrelétrica de Itá, entre os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, no Brasil, demonstra a viabilidade de acordo entre as partes envolvidas para definir critérios de reassentamento e indenização financeira por necessidade de remoção.

A construção da hidrelétrica implicava na remoção de inúmeros agricultores, de diversas cidades, das quais a principal era Itá, a sede municipal mais próxima da barragem e a única cidade a ser totalmente atingida. Por meio de reação popular, que contou com apoio da sociedade em geral, de igrejas e do Banco Mundial, as famílias atingidas conseguiram barrar o processo de remoção, que normalmente segue princípios patrimonialistas e apenas de impacto hídrico direto, ou seja, indeniza apenas os proprietários atingidos diretamente pela represa.

O resultado desta ação foi um acordo firmado entre a empresa que estava construindo a barragem, o governo e as famílias afetadas. Este acordo determinava importantes parâmetros para o reassentamento, as condições de indenização e a execução das obras.

As famílias tiveram a possibilidade de escolha entre reassentamento ou justa indenização financeira. As famílias que escolheram o reassentamento, puderam optar entre soluções coletivas ou individuais, localizadas às margens de rio, em respeito ao acordo estabelecido. Para o caso de compensação financeira, o acordo exigia a participação dos atingidos na determinação dos preços unitários da terra e das benfeitorias existentes.

As informações sobre este exemplo foram obtidas através do documento "Diretrizes e critérios para planos e projetos de reassentamentos rurais de populações atingidas pelas usinas hidrelétrica de Itá e Machadinho", elaborado pelo Grupo de Trabalho estabelecido entre ELETROSUL e CRAB, em 1987 (o documento completo está postado no site da relatoria www.direitoamoradia.org)

Política permanente de prevenção às remoções

O governo deve ter uma política permanente de prevenção a remoções! Essa política deve incluir, entre outros:

- realizar um monitoramento ininterrupto, com participação das populações atingidas
- em toda grande obra tornar disponíveis informações sobre o número de famílias removidas e a situação de moradia em que se encontram
- promover avaliação periódica da situação dos despejos e remoções
- realizar avaliação dos impactos em todos os casos
- adotar legislação adequada
- treinar pessoal especializado e até mesmo, quando viável, criar um órgão específico para o tema.



*Para preencher
sobre seu país...*

Alguém faz esse tipo de monitoramento em seu país e região?

Algumas Recomendações Específicas...



- **Agentes financiadores - Banco Mundial, BID, agências internacionais de cooperação, governos centrais e locais:** usar esses padrões como critério para repasse de recursos
- **Judiciário:** envolver-se efetivamente no caso e buscar conhecer a situação visitando o local de remoção, assim como assegurar que os mais variados atores sejam ouvidos durante o processo
- **Técnicos:** valorizar a opinião da população e não desqualificá-la por não se tratar de saber técnico; conhecer a população e a área afetada antes de desenvolver o projeto; os técnicos também devem procurar saber se existem acordos com a comunidade afetada que devem ser observados quando do planejamento do projeto
- **Força Policial:** buscar um diálogo prévio com a população afetada antes da data da operação do despejo; os policiais também devem se abster, e garantir que seus colegas se abstenham, do uso da intimidação e da violência.
- **ONGs e entidades defensoras de direito:** auxiliar na mobilização da comunidade atingida, ajudar na orientação sobre direitos, facilitar a comunicação e a informação à comunidade.
- **Comunidades atingidas:** mobilizar e buscar alternativas para dar visibilidade à sua luta; buscar a mídia e organizações parceiras, recorrer a estratégias variadas, inclusive a ação política e o uso do judiciário.

*A quem se aplicariam essas
recomendações? Como
esses entes têm atuado?*

Financiadores: CEF - Caixa Econômica Federal , BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Ministérios e Secretarias Federais, Estaduais e Municipais

Técnicos: arquitetos e engenheiros de secretarias de desenvolvimento urbano e habitação ou de obras, de sua cidade, estado ou país; gerenciadoras de projetos, empreiteiras e assessorias técnicas

Comunidade Jurídica: Ministério Público e Defensoria Pública de sua região

Como fazer uma denúncia



Se você verificar que essas recomendações não estão sendo seguidas ou se você entender que seus direitos estão sendo violados, **reúna as informações ao lado** de modo claro e objetivo, e envie a uma entidade de assistência jurídica de sua região.

→ **Identificação da remoção:**

- **Quem são as vítimas:** descreva da forma mais detalhada possível o(s) indivíduo(s) e/ou comunidade atingida, fornecendo dados como número de afetados, local onde vivem e situação em que se encontram, se existem pessoas com necessidades especiais ou grupos vulneráveis envolvidos.
- **Quem são os responsáveis pela violação:** no caso de servidores públicos ou autoridades, indicar o órgão, o nível de governo onde trabalham, quantos eram, seus cargos ou nomes (se conhecidos), se estavam uniformizados e identificados, etc.
- **Data, local e descrição detalhada das circunstâncias em que ocorreram a violação:** número de despejos ocorridos, número de pessoas afetadas em cada um, identificação da comunidade atingida, motivação, o que aconteceu com as pessoas, se existiram processos judiciais antes ou depois da remoção, se são esperadas novas remoções, onde e quando.

→ **Identificação da organização ou pessoas que apresentam a denúncia:**

No caso da Relatoria, é mantida confidencial a fonte das informações. Indique o que quer manter em sigilo.

→ **A ação das autoridades:** as autoridades do país já receberam a denúncia? Quais estão envolvidas? Que medidas tomaram?

→ **Atualização das informações:** envie qualquer nova informação que surja assim que possível.

Maiores informações, veja o site da Relatoria. Você também pode enviar estas denúncias à Relatoria, para o escritório de apoio em Genebra através do email urgent-action@ohchr.org.

ANEXO

Normas e padrões internacionais

TEMAS	NORMAS
Tratados internacionais de direitos humanos do sistema ONU que protegem o direito à moradia adequada	Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) Artigo 25, parágrafo 1º Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) Artigo 17, parágrafo 1º Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) Artigo 11, parágrafo 1º
Tratados regionais de direitos humanos que protegem o direito à moradia adequada	Convenção Americana Direitos Humanos Artigo 11 Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
Sobre o conteúdo do direito à moradia	Comentário Geral No. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
Sobre despejos forçados e remoções	Comentário Geral No. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais United Nations Comprehensive Guidelines on Development-Based Displacement, 1997 Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement, 2007
Discriminação	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial Artigo 5, e, iii Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher Artigo 14, parágrafo 2º



Estes documentos podem ser encontrados nos seguintes sites:
www.un.org
www.ohchr.org
www.mre.gov.br

TEMAS	NORMAS
Crianças e adolescentes	Convenção sobre os Direitos das Crianças Artigo 16, parágrafo 1º
Deslocados internos e refugiados	Convention Relating to the Status of Refugees Article 21 Guiding Principles on Internal Displacement United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons
Pessoas com deficiência	Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2008
Povos indígenas	Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2008 Convention Relating to the Status of Refugees Article 21
Pessoas vivendo em situação de guerra	Geneva Convention (fourth) about Protection of Civilian Persons in Time of War, 1949 Article 49
Trabalhadores migrantes	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, 1990 Article 43, 1
Uso da força policial	Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials
Reparações para vítimas de violações de direitos humanos	Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law

Este trabalho foi desenvolvido a partir dos “*Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento*” (“*Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*”), elaborados por Miloon Kothari quando Relator para o Direito à Moradia Adequada, reformuladas com o objetivo de constituir em material de disseminação para usuários sem familiaridade com o sistema e a linguagem de Direitos Humanos. O texto foi produto do trabalho da equipe responsável, elaborado a partir de quatro oficinas e um seminário público com a presença de possíveis futuros usuários deste material.

EQUIPE RESPONSÁVEL

Supervisão

Raquel Rolnik

Elaboração dos textos

Paula Ligia Martins, Marcia Saeko Hirata e Joyce Reis

Assessoria para adequação de linguagem

Veronika Paulics

Revisão dos textos

Bruno Lupion Gonçalves

Projeto gráfico

Elisa von Randow

Ilustrações

Joana Lira

Apoio Administrativo

Paula Zwicker

Estagiária

Maria Isabel de Lemos Santos

PARTICIPAÇÃO NAS OFICINAS

As oficinas foram realizadas nos dias 21 de agosto, 18 de setembro, 23 de setembro e 2 de outubro congregando movimentos sociais, gestores públicos, técnicos envolvidos no desenvolvimento de projetos, organizações não governamentais e assessorias jurídicas de universidades.

Segue abaixo lista das entidades e participantes das oficinas:

Assessoria deputado Paulo Teixeira – Gisela Mori; Central de Movimentos Populares (CMP) Rio de Janeiro – Marcelo Edmundo Braga; Central dos Movimentos Populares (CMP), setor Juventude São Paulo – Luana M. Cardozo; Centre On Housing Rights and Evictions – Sebastián Tedeschi; Centro de Trabalho Indigenista – Sonia Lorenz; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos – Benedito Barbosa, Fabiana Rodrigues, Luiz Kohara; Defensoria Pública Estado do Rio de Janeiro – Maria Lucia Pontes; Defensoria Pública Estado de São Paulo – Carlos Henrique Loureiro; Departamento Jurídico XI de Agosto – Stacy Torres; Diagonal Urbana consultoria – Elza Maria Braga de Carvalho, Marta Maria Lagreca de Sales; Escritório Modelo da Pontifícia Universidade Católica – Daisy Puccini Oliveira, Daniela Custodio, Delana C. Corazza, Irene M. dos Santos Gusmão, Sabrina Marques; Grupo de pesquisa Direito Políticas Públicas – Julia A. Moretti; Instituto de Terras do Estado de São Paulo – Luiz Marques; Instituto Pólis – Luciana Bedeschi, Margareth Uemura, Nelson Saule; Instituto Sócio-ambiental – Nilto Ignácio Tatto; Liderança indígena Fulni-ô e Conselho Estadual dos Povos Indígenas – Avani Florentino Oliveira; Liderança indígena Paynaré – Luiz Gonzaga Xipaia de Carvalho; Liderança indígena Tupinambá – Ubiratã Kuripaku Tupinambá; Movimento de Moradia da Região Centro (MMRC) e Frente de Luta por Moradia – Nelson C. Souza; Movimento dos Ameaçados por Barragens (MOAB) – Ewerton Benedito da Costa Libório; Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) – Elias Paulo Dobrovolsky, Helio Mecca; Movimento dos Sem Terra (MST) – Rosângela Santos; Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) São Paulo – Joel Porto Lima, Anderson Miranda; Movimento Sem Teto do Centro (MSTC) e Frente de Luta por Moradia – Ivanete de Araújo, Ivanilda Rodrigues de Souza; Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais – Caio Santo Amore; Prefeitura de São Paulo, Secretaria de Habitação – Angelo S. Filardo, Violeta Kubrusly; Prefeitura Municipal de Taboão da Serra – Angela Amaral; Prefeitura Osasco – Patrick Carvalho, Rubens Liberatti; Serviço de Assessoria Jurídica Universitária, Universidade de São Paulo – Ana Flor de Souza Pontes, Bianca Tavorali, Patrícia Meneguini da Silva, Ricardo Silva; União dos Movimentos de Moradia (UMM) – Evaniza Rodrigues; União dos Movimentos de Moradia (UMM) e Habitat Internacional Coalition – Maria das Graças Xavier; Universidade Federal do ABC – Rosana Denaldi; Usina Assessoria técnica – José Baravelli.

Agradecemos a Carlos Vainer (UFRJ) pelo envio de referências e material sobre o tema.

**Se tiver dúvidas
ou quiser saber
mais procure:
Relatoria
Especial para
Moradia
Adequada**



www.direitoamoradia.org

Apoio:



USP



Consulado Geral
da República Federal da Alemanha
São Paulo

FAU-USP

Pró-reitoria de Cultura e Extensão da USP