



XV Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído

Avanços no desempenho das construções – pesquisa, inovação e capacitação profissional

12, 13 E 14 DE NOVEMBRO DE 2014 | MACEIÓ | AL

IMPACTOS DOS DESLOCAMENTOS INVOLUNTÁRIOS NOS ASSENTAMENTOS HABITACIONAIS

CAVALHEIRO, Débora de Camargo; ABIKO, Alex Kenya

(1) Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, e-mail: debora.cavalheiro@gmail.com

(2) Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, e-mail: alex.abiko@poli.usp.br

RESUMO

Resultado da carência de alternativas e políticas habitacionais, a favela surge como uma solução para a população de baixa renda, que compõe a maior parcela do déficit habitacional, principalmente na faixa de zero a cinco salários mínimos. Contudo, devido às condições de infraestrutura precárias, muitas vezes em área de risco ou de proteção ambiental, o deslocamento involuntário de famílias se torna muitas vezes inevitável. Mesmo nos casos de urbanização de favelas onde se pretende manter as famílias em seu local de origem, a remoção se faz necessária pelos altos índices de precariedade encontrados como áreas de risco e alta densidade habitacional e também para a realização de obras de saneamento, abertura de vias e construção de equipamentos urbanos. O presente artigo buscou na literatura internacional e nacional o impacto dos reassentamentos na vida das comunidades atingidas e se a intervenção cumpriu com um de seus propósitos que é eliminar, ou ao menos minorar, a vulnerabilidade da população foco da intervenção. Foram utilizados artigos e pesquisas de mestrado e doutorado que tratam especificamente da temática de reassentamento ou de pós-ocupação em habitação, além da publicação de órgãos internacionais e nacionais sobre o tema, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Ministério das Cidades. Observou-se que são frequentes os impactos negativos, resultado do deslocamento e que podem afetar aspectos positivos como o acesso a terra e eliminação de risco físico-natural. O trabalho visa contribuir com a discussão a cerca do tema de remoções, reassentamentos e da gestão pós-ocupação de conjuntos de Habitação de Interesse Social (HIS) principalmente frutos de deslocamentos involuntários, almejando sua sustentabilidade.

Palavras-chave: deslocamento involuntário, reassentamento, gestão pós-ocupação.

ABSTRACT

Result of the lack of alternatives and housing policies, slums has often emerged as a solution to the low-income population, which makes up the largest portion of the housing shortage, especially in the range of zero to five minimum wages. However, due to the poor infrastructure conditions and often in the area of risk or environmental protection, the involuntary displacement of families often becomes inevitable. Even where slum upgrading which aims to keep families in their place of origin, the removal is necessary for high levels of precariousness found as risk areas and high-density housing and also for conducting sanitation works, opening roads and construction of urban facilities. This paper aims at the international and national literature the impact of resettlement on the lives of affected communities and whether the intervention met with one of its purposes is to eliminate or at least reduce the vulnerability of the population focus of the intervention. Articles were used as well as research -level master's and doctoral dealing specifically with the issue of resettlement or post-occupancy in housing beyond the production of national and international agencies on the issue as the United Nations (UN) and the Ministério das Cidades. It was observed that there are frequent negative impacts on communities, displacement result that can affect positive aspects such as access to land and natural elimination of physical risk. The work aims to contribute to the discussion about the subject of displacements, resettlement and post-occupancy management sets social housing result of involuntary displacements mainly targeting its sustainability.

Keywords: involuntary displacement, resettlement, post-occupancy management.

1 INTRODUÇÃO

Com os custos da moradia não sendo contabilizada nos salários do operariado (MARICATO, 1995) a favela, bem como os cortiços e loteamentos clandestinos e irregulares, tem sido a expressão da falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda que não consegue com seus rendimentos se inserir no mercado formal de habitação.

A favela é caracterizada pela condição fundiária irregular, precariedade ou inexistência de infraestrutura e ocupação espontânea da terra. De maneira geral, possuem situações de insalubridade, riscos geológicos, inundação e de vulnerabilidade social. É comum que nas moradias haja problemas como coabitação, grande densidade habitacional, problemas estruturais, de salubridade e acessibilidade (ABIKO e COELHO, 2009).

Dessa maneira a favela será alvo de intervenções de diferentes entendimentos partindo da visão da necessidade de sua eliminação, onde é vista como um mal a ser banido, até a perspectiva da urbanização, onde a população é preservada em suas casas evitando assim o impacto de um reassentamento.

A remoção se faz presente com intensidades variáveis como uma das soluções para a questão das favelas, inclusive em muitos momentos coexistindo com a urbanização, como as intervenções de melhoramentos dos núcleos no Rio de Janeiro com a Fundação Leão XIII, CODESCO, Cruzada São Sebastião, SERPFHA, etc, em períodos de políticas de remoção. Mas de acordo com Brum (2013) basicamente houve uma intensificação das remoções no final da década de 1960, com a ditadura militar, passando por uma gradativa aceitação da opção da urbanização nas décadas de 1970/80 até uma nova retomada dos deslocamentos por conta da realização de megaeventos.

Em seu estudo sobre o conceito de marginalidade e o relacionamento deste com a favela, Perlman (1977) afirma que a escola arquitetônico-ecológica é a que possui maior influencia nas políticas latino americanas para habitação. Segundo a autora são as características e a localização dos assentamentos que chamam atenção desta linha, portanto a situação marginal era definida como a condição dos que ali moravam. Dessa maneira a marginalidade era algo que seria fisicamente erradicado, assim o problema teria solução com a remoção das favelas e a construção de moradias adequadas. Com isso muitas cidades latino americanas “...*elaboraram maciços programas de remoção de favelas e de construção de moradias baratas para enfrentar a ameaça de levas de migrantes...*”.

Além deste fato, mesmo com a adoção da urbanização do núcleo para minorar o impacto de remoções, surge em determinados casos a necessidade do deslocamento de parte da população. Como coloca Denaldi (2003), com o adensamento das favelas e a ocupação de locais cada vez mais impróprios à moradia, é crescente a necessidade de remoção. Promover a urbanização do núcleo com a adoção de padrões urbanísticos mínimos no processo implica na necessidade de um número considerável de remoções.

Com isso, faz-se cada vez mais necessário avaliar o impacto que estas intervenções causam. De acordo com Observatório de Remoções (s.d.) há a necessidade de se estender a pesquisa a respeito deste tema: “A ampliação desta situação em diversas cidades e pontos do território brasileiro evidencia a necessidade de se construir uma agenda nacional neste sentido”.

Lembrando que tanto as remoções como a urbanização resvalam na constatação da insuficiência da política habitacional de outrora, que contribuiu para a produção e reprodução de espaços inadequados para moradia. Também levanta a discussão de como

a atual prática se propõe em solucionar este complexo problema, que é a precária condição de moradia, o direito à cidade, além da produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

Assim o trabalho tem como objetivo avaliar o impacto dos reassentamentos na vida das comunidades atingidas. Analisando se a intervenção cumpriu com um de seus propósitos que é eliminar, ou ao menos minorar, a vulnerabilidade da população foco da intervenção. O presente artigo buscou na produção bibliográfica o impacto causado por diversas intervenções, sendo utilizados trabalhos que tratam especificamente da temática dos reassentamentos.

2 REMOÇÕES E A POLÍTICA BRASILEIRA E INTERNACIONAL

Utilizando argumentos em prol coletivo ou em benefício à população favelada muitas remoções foram justificadas para proveito do mercado imobiliário e da indústria da construção civil. Diversos trabalhos como, por exemplo, de Brum (2013) e Valladares (1978) discutem a influencia deste mercado nas remoções partindo da década de 1960. Analisam a concentração das remoções na zona sul da cidade do Rio de Janeiro, alvo de valorização e o reassentamento da população nas zonas norte e oeste, com maior proximidade das zonas industriais, que necessitavam de mão de obra. Exemplos mais recentes podem ser mencionados como Fix (2001) que relata na remoção da Favela do Jardim Edith, localizada em região valorizada da cidade de São Paulo, a remoção fruto de uma Operação Urbana Consorciada na região sudoeste da cidade e resultando no deslocamento dos moradores, em sua maior parte para o extremo leste e sul. Ainda mais recente Souza (2012) estudou os impactos na população de uma remoção promovida em Fortaleza motivada pela realização de megaeventos na cidade, entre diversos outros pesquisadores.

A Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece a existência de remoções por motivação em prol do mercado, podendo utilizar discursos em benefício da sociedade ou determinada comunidade.

Para ONU a causa das remoções pode ser por incompatibilidade com a legislação urbanística e/ou ambiental, obras públicas, risco, ou como lembra ONU (2004) por obras de desenvolvimento e até mesmo conflitos, além do caso de áreas rurais para projetos de infraestrutura ou para instalação de indústrias (ONU, 2011a). ONU (2011) alerta que podem ocorrer remoções utilizando a justificativa da organização de megaeventos ou pela renovação e embelezamento do espaço. O interesse público também pode ser utilizado como pretexto, afetando desta forma a população mais pobre e/ou os que não possuem a segurança de posse.

De acordo com ONU (2004) frente uma remoção o Estado tem obrigação de garantir o cumprimento dos direitos humanos à população atingida. Assim sendo, devem adotar programas e políticas que protejam a comunidade contra os despejos forçados e suas consequências, colocando sua política em consonância com os direitos humanos e respeitando normas internacionais. Apesar de não especificar quais, aconselha a adoção de medidas que evitem ou eliminem os riscos de remoções, inclusive intervenções frente ao mercado, evitando a expulsão dos mais pobres.

O Ministério das Cidades (2013) em sua definição menciona apenas as motivações pelo bem coletivo, onde o deslocamento involuntário é a “*alteração compulsória do local de moradia ou de exercício de atividades econômicas*”, que pode ser provocado por obras de engenharia e arquitetura ou pela eliminação de algum risco. Mas determina que o

deslocamento involuntário de famílias que residam ou desenvolvam atividades econômicas em determinado local “...*somente deve ser realizado quando imprescindível*” nos casos de eliminação de risco e/ou insalubridade, obras de infraestrutura e de questões ambientais.

Caso seja necessário o deslocamento, de acordo com ONU (2011b), a intervenção deve incluir a participação da população, adequada notificação dos moradores sobre os acontecimentos, bem como a provisão de relocação e/ou compensação. Sendo proibidas ações que resultem em perda de moradia ou piora das condições da habitação e de vida da população.

Frente a isso é necessário o reassentamento das famílias, que segundo a Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013, para intervenções inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), se define como:

...processo de realocação física por meio de reposição do imóvel afetado por unidade habitacional ou comercial construída especificamente para esse fim ou adquirida no mercado, que são adjudicadas, de acordo com as características da intervenção, de forma onerosa ou sem custo para a família reassentada (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013):

Os reassentamentos devem respeitar os princípios de moradia digna como coloca ONU (2004), sendo assim definidos: segurança de posse; infraestrutura, serviços e materiais para acesso a água potável, energia, saneamento, drenagem, gestão de resíduos, etc; habitação salubre com tamanho suficiente que garanta a saúde e segurança dos moradores, respeitando aspectos culturais; acessibilidade aos grupos em desvantagens; acesso a oportunidades de emprego, saúde, educação e outros equipamentos sociais. Além destes atributos deve garantir: privacidade; segurança; participação em decisões; proteção contra a violência e, caso haja violação destes direitos, o acesso aos meios de defesa.

Para Ministério das Cidades (2013) o plano de reassentamento deve viabilizar as soluções para o acesso à moradia digna. De acordo com a portaria, a moradia digna envolve o acesso à habitação; segurança de posse; custo acessível; habitabilidade; adequação cultural; acessibilidade; localização de bens e serviços, como transporte, saneamento, equipamentos públicos de saúde, educação, segurança, cultura, trabalho e lazer nos padrões médios da cidade.

A portaria brasileira reconhece o impacto dos reassentamentos no cotidiano das famílias e nas redes sociais, além da existência do risco de empobrecimento e da exposição à diversas vulnerabilidades, considerando a necessidades de medidas que eliminem ou minorem tal ameaça. Entende a intervenção não só como a provisão da Unidade Habitacional (UH), mas também na restauração das condições sociais e de renda dos moradores afetados. Assim, sendo aplicável apenas quando inevitável a necessidade de remoção, fazendo-se necessária a elaboração do Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias (PRMC). Nesta fase, já é prevista a participação das famílias com a “...*apresentação e discussão em linguagem apropriada nas instâncias democráticas de participação social*” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

A participação deve ser garantida em todo o processo, os responsáveis devem ter em conta os planos alternativos propostos pelas comunidades. Durante o reassentamento devem estar presentes além de membros governamentais, os observadores neutros para garantir que não haja intimidação aos moradores (ONU, 2004). Para Ministério das

Cidades (2013) a participação é entendida nas esferas de informação, consulta e discussão, devendo ser realizada em linguagem adequada e em todas as etapas do procedimento.

Com o intuito de promover a participação e a inserção social das famílias envolvidas em programas de política habitacional do governo federal há o Trabalho Social (TS). O TS é visto a partir de uma metodologia que se comunique com o perfil da comunidade em intervenção. Os eixos de intervenção do TS devem ser: Mobilização, organização e fortalecimento social; acompanhamento e gestão social da intervenção; educação patrimonial e ambiental e desenvolvimento socioeconômico (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Apesar de constante a participação na legislação envolvendo as remoções e o TS, esta não é clara nem é definida em sua profundidade. Como exemplo, pode-se analisar a etapa de pré-obras, que é o estágio que possibilitaria com maior alcance a participação efetiva da ação, pois permitiria influir ainda na fase de projetos. Desse modo a classificação chega ao máximo em atividades de consulta. Já que as principais medidas nesta fase são: Palestras, assembleias, audiências públicas, ciclos de debates, campanhas e outras ações que elevem o nível de conhecimento da população beneficiada sobre a intervenção a ser implementada; promoção de encontros com a comunidade para apresentação, em linguagem acessível, das características técnicas da intervenção, visando à recepção de sugestões por parte da população, mapeamento da aceitação ou resistência à intervenção; definição das estratégias de negociação para eventuais ajustes ao projeto físico e reconhecimento, contato e mobilização de lideranças ou instâncias de representação existentes e potenciais.

Utilizando-se a escala de Souza (2002)¹ que consiste em uma adaptação da escala de Arnstein (1969)², verifica-se que estas atividades não ultrapassam o aspecto consultivo ou no máximo de cooptação³, não garantindo a construção do projeto por parte dos moradores afetados.

Lembrando que o entendimento de efetiva participação dentro do sistema capitalista segundo o autor é classificado como delegação de poder, onde o Estado abre mão de atribuições antes exclusivas em prol da população. Há características de democracia direta, mas ainda em uma base de democracia representativa. Além da autogestão, que é a ausência de uma estrutura de poder acima da sociedade como o Estado, onde políticas e intervenções acontecem de modo gestor. Assim pressupõe uma sociedade autônoma, mas não impede experiências autogestionadas marginais ao sistema.

A participação efetiva da população na elaboração de políticas públicas, especialmente em ações em que são diretamente afetadas, é essencial para a garantia de direitos dos quais são citados pelas normativas, não criando assim outras vulnerabilidades. Dessa maneira nota-se que a legislação brasileira está em consonância com as normativas internacionais, mas há a necessidade de avançar com definições e delimitações de

¹ Do menor grau de participação ao maior: Coerção, manipulação, informação, consulta, cooptação parceria, delegação de poder e autogestão.

² ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, julho, pp. 216-24.

³ A população por meio de líderes selecionados ou canais participativos permanentes é ouvida, mas não é deliberativo. A diferença com a categoria anterior é a de que há instancias permanentes não se limitando à pesquisas de opinião ou audiências publicas. Trata-se de indivíduos ou segmentos de mais ativos como lideres populares, pessoas-chave ou ativistas convidados a participar de alguma espécie de canal participativo, assim a intenção com estes quadros é de cooptar uma coletividade.

conceitos como a participação e a garantia da inserção social, trazendo assim efetivo ganho de qualidade de vida, especialmente da população pobre. Pois apesar das normativas reconhecerem a garantia de direitos, parte das intervenções de remoção afeta o desenvolvimento das comunidades trazendo diversos impactos como os relatados nos trabalhos que seguem.

3 O IMPACTO DO REASSENTAMENTO

Neste item foram analisados os impactos relatados por alguns trabalhos frente às remoções de favelas. Observa-se que mesmo considerando diferenças culturais, políticas, de localização e tempo, os impactos são próximos. São apresentados problemas como a quebra das redes sociais, inadequação com a nova UH e impactos na renda familiar, colocando em risco a sustentabilidade da ação.

Apesar dos reflexos negativos e do grande choque que os reassentamentos podem causar, alguns autores reconhecem que a intervenção pode trazer ganhos a população. Para Viratkapan e Perera (2006), apesar de causar impactos intensos na comunidade, é uma maneira de garantir o acesso à terra aos pobres. Em sua pesquisa Hooper e Ortolano (2012) constataram que a maioria dos moradores entrevistados apontou melhora após a remoção. Foram citados aspectos como configuração física da nova UH, custos e segurança da posse. De acordo com Chardon e Cifuentes (2010) parte dos moradores reconheceu o ganho na qualidade de vida por terem saído de área de risco, além de destacar o acesso à casa própria como ponto positivo do reassentamento.

Nas pesquisas supracitadas o acesso à casa própria é reconhecido não só pelos pesquisadores, como também pelos moradores como um ponto positivo da intervenção. Em um primeiro momento a segurança de posse é garantida, já que as famílias são, de maneira geral, transferidas para UHs construídas pelo Estado. Mas como as favelas são uma ocupação de terra de terceiros ou do Estado, a propriedade não é reconhecida, portanto não havendo qualquer tipo de indenização. Desse modo a UH oferecida deve ser paga por estes moradores, que ocuparam um terreno justamente por não terem condições de adquirir uma moradia inserida nos conceitos de formalidade, oferecendo assim riscos para sua sustentabilidade no empreendimento quando da ausência de parcerias com políticas de geração de trabalho e renda.

Neste sentido de acordo com Brum (2013), o conhecido urbanista americano John Turner em palestra para o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serphau) em janeiro de 1968, já previa este impacto. Em sua apresentação condena a remoção da população de baixa renda, pois esta não suportaria os gastos extras com o deslocamento para as periferias, distantes do local de trabalho. Este impacto é relatado por Valladares (1978) e Perlman (1977) nas remoções das favelas do Rio de Janeiro nas décadas de 1960 e 1970.

Outro aspecto que pode afetar o rendimento dos moradores, sua adaptação e apropriação do novo local de moradia é a quebra das redes sociais. Para Schmidt-Soltau (2003) o deslocamento involuntário afeta as relações sociais e o estilo de vida do grupo. De acordo com Soares (2008) as remoções impactam na perda de clientes, desemprego, maior número de pessoas trabalhando fora da comunidade, aumento dos gastos com transporte e menor quantidade de trabalhadores com carteira assinada. Surge também o impedimento para algumas mães de continuar a trabalhar e estudar, já que necessitam deixar seus filhos com parentes ou vizinhos, que agora estão distantes, como lembra Noce (2008).

Em seu trabalho Soares (2008) constatou perda ou diminuição da renda de algumas famílias e o incremento para outras, com 14% e 54% respectivamente. O autor alerta que, de maneira geral, o aumento do montante mensal não se deu por melhora de condições de trabalho e renda, mas sim pelo rearranjo familiar para a adequação às prestações da UH. Outra hipótese seria a ocultação de renda no momento da remoção como estratégia para conseguir maiores subsídios no financiamento.

O rearranjo familiar para pagamento da dívida pode significar piores condições de vida e de moradia. Em alguns casos, núcleos familiares combinam-se para que a somatória de rendimentos possibilite a quitação dos novos gastos, dessa forma podem surgir problemas como coabitação e aumento da densidade na UH, afetando a qualidade de vida destas famílias.

O impacto no rendimento pode agravar questões como a inadimplência de prestações e taxas condominiais e conseqüentemente a manutenção do condomínio (NOCE, 2008). Além das questões referentes à gestão condominial citadas pelo autor, acrescenta-se que a própria sustentabilidade da intervenção e do reassentamento é colocada em risco.

Valladares (1978), Viratkapan e Perera (2006), Noce (2008) e Mejía-Escalante (2012) identificaram em suas pesquisas a rotatividade dos moradores nos reassentamentos. Valladares (1978) atribui à rotatividade, entre outras variáveis, o incremento de gastos acima da possibilidade de pagamento das famílias, sendo os principais: o valor a ser pago pela UH, novas despesas decorrentes da nova moradia como taxa de condomínio, imposto predial, água e energia; custos adicionais com transporte, principalmente por conta da maior distância do conjunto às regiões centrais; tamanho e qualidade da UH, decorrente de reformas ou acréscimo de área, vezes necessário na tentativa de adaptar a UH padronizada à necessidade das famílias. Brum (2011) identificou em seu trabalho “...*uma longa luta em relação às parcelas...*”, já que com o incremento de gastos muitos moradores tinham que desenvolver a estratégia da inadimplência temporária. Muitas vezes a impossibilidade de pagamento resultava em despejo ou venda/cessão de direitos.

Brum (2011) identificou a ocorrência do retorno à favela no próprio local de reassentamento. Já que verificou em seu estudo de caso o surgimento de favelas ao redor e a construção irregular no próprio conjunto para adaptar a UH ao perfil da família ou pela necessidade de espaço para comércio.

Uma das ações recomendadas seria a compensação dos danos causados aos moradores, mas apesar da indenização, a vida nunca será a mesma após a remoção (SCHMIDT-SOLTAU, 2003). Porém, de acordo com Viratkapan e Perera (2006) o pagamento da indenização está associada à reassentamentos de maior qualidade, independente do valor. Segundo Chardon e Cifuentes (2010), quando os moradores foram questionados sobre o que se deveria cumprir em projetos que previam remoções, destacaram que uma das características que deveriam possuir seria o recebimento de uma casa em contrapartida à casa de origem, sem que o deslocamento gere custos adicionais, além de localização em local seguro.

Outra questão que segundo os trabalhos apresenta ganhos na qualidade do reassentamento é a participação. Dhakal; Nelson e Smith (2011) apontam que a participação da comunidade no processo de transição é de grande importância para o sucesso da intervenção, apresentando desempenho positivo em três fatores: indenizações, melhora das condições físicas e na equidade da propriedade.

É necessário conhecer as percepções dos reassentados em relação às alternativas e impasses que enfrentam frente a uma ação deste perfil (TAKESADA; MANATUNGE e

HERATH, 2008). Pois o diálogo e a colaboração entre os atores institucionais e os moradores é a base para o sucesso de uma intervenção (SCHMIDT–SOLTAU, 2003). Concordando com Abiko e Coelho (2009) a interlocução pode permitir melhora na aceitação, facilitando a organização das ações e injetando maior dinamismo na fase de pré-ocupação.

O incentivo a participação deve partir dos agentes institucionais, garantindo que os moradores aceitem determinada proposta por estarem conscientes de suas escolhas e por participar da construção das mesmas, atendendo assim suas necessidades, garantindo que não haja intimidação ou desconhecimento dos processos participativos ao qual tem direito.

Segundo Hooper e Ortolano (2012) apenas a mobilização pode ser insuficiente para garantir direitos, frente a grupos marginalizados. Apesar do crescimento de grupos da sociedade civil, a garantia destes direitos deve ser uma preocupação de planejadores. As necessidades dos moradores devem ser consideradas no planejamento formal, pois posturas pró-ativas são necessárias para apoiar comunidades em eventos com potencial perturbador como as remoções, visando eliminar, ou ao menos minorar a vulnerabilidade da população envolvida.

A vulnerabilidade trata da probabilidade em que uma pessoa está exposta algum risco, podendo ser de caráter natural, tecnológico, social, etc, submetido a sofrer danos ou perdas de caráter humano ou material, além da dificuldade de recuperação, tanto de curto como a longo prazo. Este fato deve ser considerado durante todo o processo de intervenção (CHARDON e CIFUENTES, 2010), pois a pobreza não é apenas “...a ausência de ativos, mas também como dificuldade de acessar estruturas de oportunidades” (SOARES, 2008).

Nos projetos que envolvam remoção deve-se pensar na vulnerabilidade da comunidade envolvida, já que em muitos casos é o que se pretende eliminar com a adoção de tal medida.

CONCLUSÕES

Observa-se que em termos normativos a política brasileira está em consonância com diretrizes internacionais, mas apesar da presença de uma política que respeite padrões internacionais de direitos humanos e de regulamento específico no caso das remoções ser positivo, o que se constata muitas vezes é a violação de seus componentes.

O maior benefício dos reassentamentos, como são levados atualmente, é a retirada da área de risco, quando o caso, e a titularidade da posse. Mas estes melhoramentos são ameaçados, tornando-se assim uma política ambígua, pois por um lado a nova habitação é mais salubre e segura, e por outro traz incertezas quanto à manutenção da posse, apresentando a possibilidade de piora das condições de vida destas famílias. A habitação insalubre foi eliminada, mas a vulnerabilidade social que a produziu se mantém.

Dos impactos negativos encontrados todos de alguma forma se relacionam com o rendimento e a capacidade pagadora dos moradores, resultando muitas vezes com o abandono da UH. Dessa maneira a evasão dos moradores é influenciada pela quebra das redes sociais, que afeta oportunidades de trabalho e renda; inadequação com a UH, resultando vezes em custo com a adequação à família; incremento de gastos com o

pagamento pela moradia, tarifas e taxas resultantes do modelo formal de habitação e da ausência de indenização.

A participação é vista apenas com caráter informativo e consultivo, onde o morador não é tido como um ator na construção dos planos de reassentamentos. Com a efetiva participação da população as necessidades e preferências poderiam ser atendidas para que o reassentamento possa se adaptar à capacidade pagadora dos moradores, manutenção de suas redes sociais e adequação da UH, minorando a rotatividade.

Constatam-se as dificuldades oriundas das remoções mesmo com a existência de normativas internacionais e também nacionais, assim percebe-se que há a necessidade de aplicá-las efetivamente, além de conceber mecanismos para sua avaliação e aplicação. Observou-se que são frequentes os impactos negativos nas comunidades, resultado do deslocamento e que podem comprometer ganhos positivos, como o acesso a terra e eliminação de risco físico-natural.

AGRADECIMENTOS

Ao CNPq, CAPES e Ministério das Cidades pelo apoio recebido para realização da pesquisa. À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2014/16362-1, pelo apoio na divulgação da pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, A. K.; COELHO, L. DE O. **Urbanização de favelas: procedimentos de gestão**. Porto Alegre: ANTAC, 2009. v. 4
- ACSELRAD, H. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. **II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais**, Comunicação ao Encontro. 2006.
- BRUM, M. **Cidade Alta: História, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado—Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2011.
- BRUM, M. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. **O Social em Questão**, v. Ano XVI, n. nº 29, 2013.
- CHARDON, A.-C.; CIFUENTES, J. F. S. Resettle..., beyond four walls. An analysis from the sustainable habitat, in the city of Manizales, Colombia | Reasentar..., más allá de cuatro muros: Un análisis a partir de la teoría y la praxis del hábitat sostenible. **Revista Bitácora Urbano Territorial**, v. 16, n. 1, p. 11–34, 2010.
- DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: Evolução e impasses**. Tese de Doutorado—São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.
- DHAKAL, N. P.; NELSON, K. C.; SMITH, J. L. D. Resident Well-Being in Conservation Resettlement: The Case of Padampur in the Royal Chitwan National Park, Nepal. **Society & Natural Resources**, v. 24, n. 6, p. 597–615, 2011.
- FIX, M. **Parceiros da exclusão**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- HOOPER, M.; ORTOLANO, L. Confronting Urban Displacement Social Movement Participation and Post-Eviction Resettlement Success in Dar es Salaam, Tanzania. **Journal of Planning Education and Research**, v. 32, n. 3, p. 278–288, 1 set. 2012.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1995.
- MEJÍA-ESCALANTE, M. Habitabilidad en la vivienda social en edificios para población reasentada. El caso de Medellín, Colombia. **EURE**, v. 38, n. 114, p. 203–227, maio 2012.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. 317. Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013. Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de

famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. 18 jul. 2013, Sec. 1, p. 42–44.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria 21. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. . 22 jan. 2014.

NOCE, L. G. D. **O reassentamento como promotor de capital social em políticas públicas urbanas. Uma análise da ação estatal em três estudos de caso.** Tese de Doutorado—São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.

OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES. **Conclusões preliminares. Conclusões preliminares e desdobramentos possíveis.** Disponível em: <<http://observatorioderemoco.es.net/br/p/conclusoes-preliminares.html>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

ONU. **Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari** Conselho Econômico e Social. Comissão de Direitos Humanos., , 3 ago. 2004. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/08/remo%C3%A7%C3%B5esfor%C3%A7adas_ES.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013

ONU. **Forced evictions Assessment Questionnaire** Office of the High Commissioner for Human Rights, , dezembro de 2011a. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/escr/docs/ForcedEvictionsAssessmentQuestionnaire.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2013

ONU. **Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?** ONU, , 2011b.

PERLMAN, J. E. **O mito da marginalidade. Favelas e política no Rio de Janeiro.** Tradução Waldívia Marchiori Portinho. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.

SCHMIDT–SOLTAU, K. Conservation–related Resettlement in Central Africa: Environmental and Social Risks. **Development & Change**, v. 34, n. 3, p. 525–551, jun. 2003.

SOARES, R. B. **Pobreza, segregação e redes sociais: um estudo sobre o impacto da remoção dos moradores da favela Guinle, Guarulhos/SP.** Dissertação de Mestrado. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-03112009-162339/pt-br.php>>. Acesso em: 11 set. 2013.

SOUZA, J. A. DE. “Lá é pior que aqui...Tavam tirando a gente duma área de risco pra jogar noutra”: conflitos entre preservação e remoção de moradias em situação de risco em Fortaleza-Ce. **Anais: Seminário de Áreas de Preservação Permanente Urbanas**, v. 0, n. 2, 2012.

SOUZA, M. L. DE. **Mudar a cidade.** [s.l.] Bertrand Brasil, 2002.

VALLADARES, L. DO P. **Passa-se uma casa. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

VIRATKAPAN, V.; PERERA, R. Slum relocation projects in Bangkok: what has contributed to their success or failure? **Habitat International**, v. 30, n. 1, p. 157–174, mar. 2006.