



Conheça as suas obrigações

GUIA PARA A PREVENÇÃO DE DESALOJAMENTOS FORÇADOS



AMNISTIA
INTERNACIONAL



A Amnistia Internacional é um movimento global de mais de 7 milhões de apoiantes, membros e ativistas em mais de 150 países e territórios, que desenvolvem campanhas para acabar com graves abusos de direitos humanos. A nossa visão é que cada pessoa usufrua de todos os direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e noutros padrões internacionais de direitos humanos.

Somos independentes de qualquer governo, ideologia política, interesse económico ou religião e o nosso financiamento provém principalmente dos nossos membros e de donativos.

Publicado pela primeira vez em 2012 por
Amnistia Internacional Ltd
Secretariado Internacional
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

© Amnistia Internacional 2012
Index: ACT 35/009/2012
Língua Original: Inglês
Impresso por Amnistia Internacional,
Secretariado Internacional, Reino Unido

Depósito Legal nº 463242/19

Todos os direitos reservados. Esta publicação é protegida por direitos de autor, mas pode ser reproduzida através de qualquer método, sem taxas, para fins educativos, de advocacia ou de campanha, mas não para venda. Os detentores dos direitos de autor solicitam que qualquer uso lhes seja comunicado para fins de avaliação do seu impacto. Para a reprodução em quaisquer outras circunstâncias, uso noutras publicações, tradução ou adaptação, deverá obter-se previamente autorização escrita dos editores e poderá ser exigido o pagamento de uma taxa. Para solicitar autorização, ou qualquer outra informação, por favor contacte copyright@amnesty.org

Foto de Capa: © Amnesty International / Claudio Menna



ÍNDICE

PASSOS-CHAVE PARA PREVENIR DESALOJAMENTOS FORÇADOS	7
Se é Proposto o Desalojamento	8
Após Conclusão Satisfatória das Consultas	9
1. A FINALIDADE DESTA GUIA	11
2. O DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA	19
Obrigações à Luz do Direito à Habitação Adequada	24
Os Governos têm de Implementar as Seguintes Medidas com Efeito Imediato	26
3. DESALOJAMENTOS FORÇADOS	29
O que é um Desalojamento Forçado?	31
Salvaguardas Jurídicas para Prevenir Desalojamentos Forçados	34
4. GARANTIR QUE OS DESALOJAMENTOS CUMPREM AS NORMAS INTERNACIONAIS	39
Igualdade e Não-Discriminação	41
Tomar Todas as Medidas Possíveis para Evitar ou Minimizar Desalojamentos	43
Desenvolver Uma Consulta Genuína	45
Povos Indígenas e Consentimento Livre, Prévio e Informado	51
Avaliações de Impacto	52
Aviso Prévio, Adequado e Razoável de Desalojamento	55
Providenciar Recursos Legais e Assistência Jurídica	57

5. ALOJAMENTO ALTERNATIVO E REPARAÇÃO	59
Providenciar Reparação por Todas as Perdas	61
Alojamento Alternativo Adequado Para Quem Não Pode Autossustentar-se.....	62
Passos-Chave para Garantir que o Alojamento Alternativo ou o Realojamento Cumprem com as Normas Internacionais.....	64
Avaliar Opções de Alojamento Alternativo e Realojamento com as Comunidades Afetadas.....	66
Alojamento Temporário.....	68
6. CONDUZIR DESALOJAMENTOS	71
7. MONITORIZAR REALOJAMENTO	77
NOTAS FINAIS	81





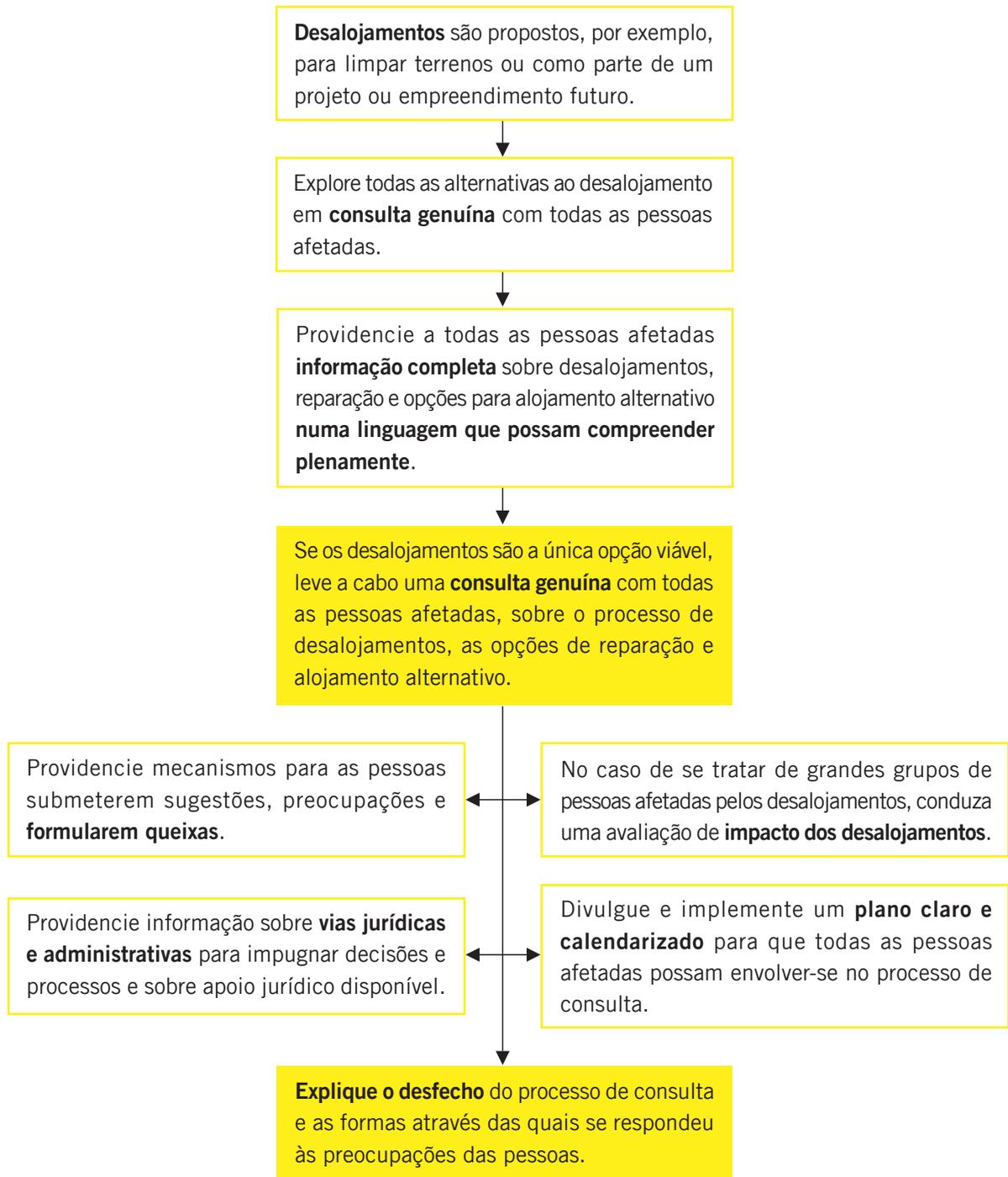
186
189
Amnistia

192



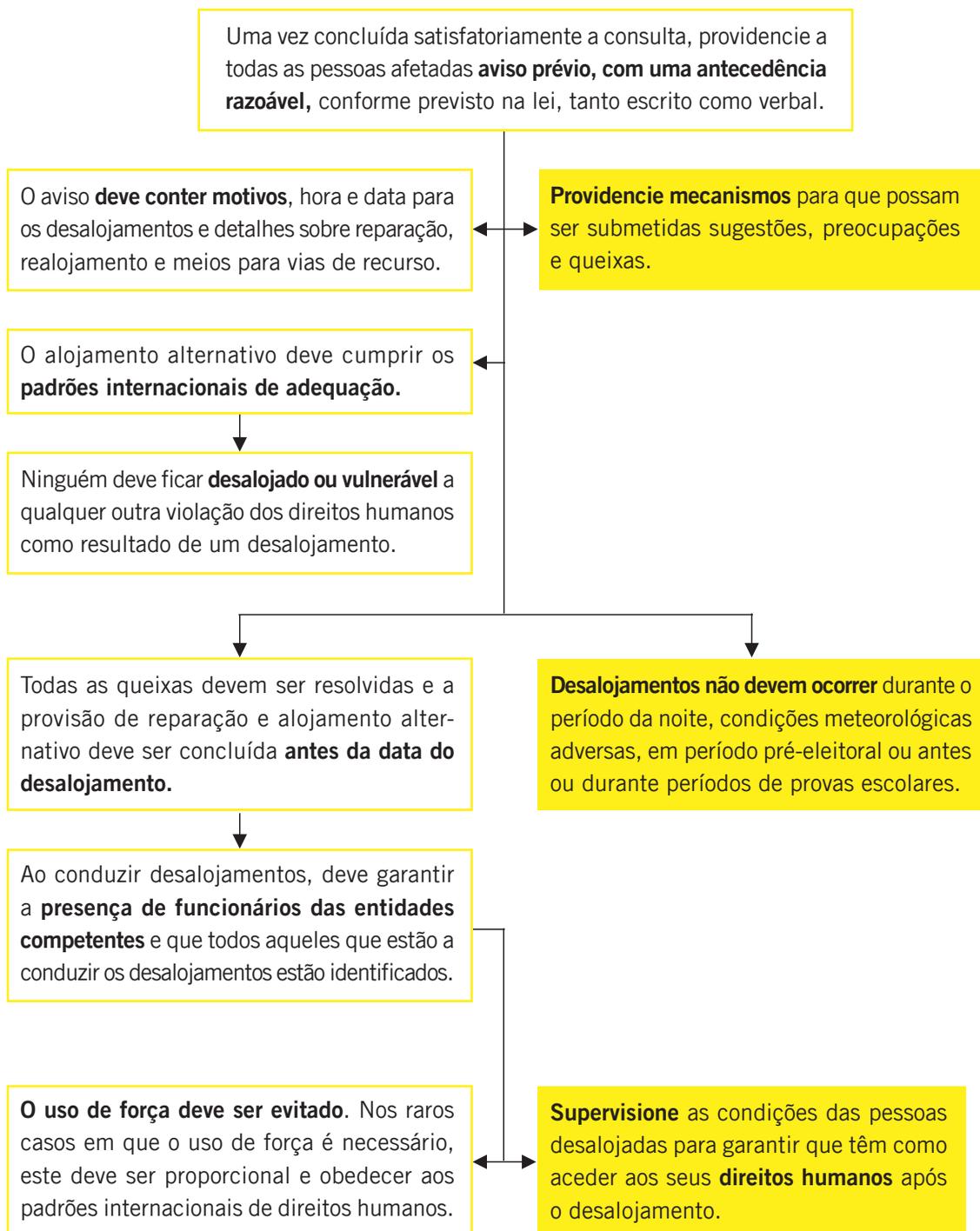
Passos-chave para Prevenir Desalojamentos Forçados

SUMÁRIO DE OBRIGAÇÕES SE É PROPOSTO O DESALOJAMENTO



SUMÁRIO DE OBRIGAÇÕES

APÓS CONCLUSÃO SATISFATÓRIA DAS CONSULTAS







A Finalidade deste Guia





© Amnistia Internacional - Portugal



ESTA PUBLICAÇÃO FOI DESENVOLVIDA COMO UM GUIA PARA AS AUTORIDADES LOCAIS, FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E OUTROS REPRESENTANTES DO ESTADO PARA QUE CONHEÇAM AS SUAS OBRIGAÇÕES QUANTO AO DIREITO A UMA HABITAÇÃO ADEQUADA.

DESCREVE AS PRINCIPAIS NORMAS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS SOBRE O DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA, E DÁ ORIENTAÇÃO PRÁTICA SOBRE MEDIDAS CHAVE A IMPLEMENTAR AQUANDO DO PLANEAMENTO DE PROJETOS QUE POSSAM ENVOLVER DESALOJAMENTOS, OU AO EFETIVAR OU AUTORIZAR DESALOJAMENTOS.

© Peter Ombedha





Todos têm o direito a uma habitação adequada e qualquer governo nacional ou local – e seus representantes – tem a obrigação legal de respeitar, proteger e cumprir este direito humano. O direito a uma habitação adequada inclui a proibição de desalojamentos que não cumpram as normas previstas na lei.

Um desalojamento forçado é a remoção de pessoas, contra a sua vontade, das casas ou terras que ocupam, sem o devido processo e salvaguardas legais, incluindo aviso adequado, vias de recurso e reparação pelas suas perdas.

As entidades locais são frequentemente o primeiro ponto de contacto no planeamento e entrega de habitação. Com frequência, são também os principais atores chave em projetos de infraestruturas, reorganização e regeneração urbana, e em eventos de larga escala, que habitualmente são também os que mais geram desalojamentos forçados. Seja qual for a razão de um desalojamento, as autoridades locais estão direta ou indiretamente envolvidas na sua implementação. Podem, assim, ter um importante papel na garantia de que as pessoas têm acesso ao seu direito à habitação adequada e que são protegidas de desalojamentos forçados.

Frequentemente, as autoridades locais têm de conciliar interesses em conflito relativamente ao uso e desenvolvimento de terrenos. Por exemplo, podem vir a ser pressionadas por proprietários privados que lhes exigem a remoção de pessoas que vivem nos terrenos; podem ter de pesar os benefícios da construção de um hospital contra o mal causado às pessoas que enfrentam o desalojamento do lugar onde o hospital será construído.

Estas situações são desafiantes, mas as autoridades devem assegurar que conciliam interesses baseados em princípios e que os seus esforços são direcionados para proteger os direitos de todas as pessoas afetadas, especialmente minimizando os impactos negativos sobre grupos já desfavorecidos.

Em muitos contextos, os casos de desalojamento são agravados pelas atitudes negativas entre funcionários públicos e outros relativamente a pessoas que vivem sem garantias de posse (tais como habitantes de bairros de lata, assentamentos informais e áreas de ocupação de génese informal).

As autoridades locais poderão ver o seu papel como sendo o de aplicar as leis contra estes grupos, ou poderão ver estes grupos como uma perturbação da ordem pública. Tais atitudes ignoram as razões mais profundas que levam as pessoas a viver em situações precárias e que levam à criação de bairros de lata e assentamentos informais: a migração em busca de trabalho, a falta de vias legais para encontrar habitação acessível, o efeito de anos de negligência e até a cumplicidade de funcionários corruptos na criação de bairros de lata e assentamentos informais.

É essencial que as autoridades encontrem soluções sustentáveis para pessoas às quais falta garantia de posse. As intervenções estatais devem melhorar a sua situação, não piorá-la.

À luz da lei internacional, antes de se proceder a desalojamentos deve ser seguido o devido processo, independente dos direitos legais que as pessoas possam ter relativamente à terra ou casa na qual habitam. Se as autoridades falham em encontrar soluções de habitação adequada para as pessoas que têm que ser desalojadas, adicionalmente ao dano que isso possa causar através da perda de trabalho, do investimento em alojamento e do acesso a cuidados de saúde e educação, tal pode forçar as pessoas a viver em situações progressivamente mais precárias, arriscando desalojamentos sucessivos.

Este guia destaca alguns dos passos que as autoridades devem tomar para prevenir desalojamentos forçados e proteger o direito à habitação adequada.







O Direito à Habitação Adequada

“[O] direito à habitação deve entender-se em sentido restrito. Não se trata aqui de proporcionar um simples espaço a servir de abrigo ou de considerar o direito à habitação exclusivamente como um bem. Pelo contrário, deve ser visto como o direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade.”

Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU, Observação Geral n.º 4: O direito a uma habitação condigna, 13 de Dezembro de 1991, parágrafo 7



Todos os governos são Parte de um ou mais tratados de direitos humanos que garantem o direito à habitação adequada.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) é o principal tratado sobre o direito à habitação adequada.

O artigo 11(1) do Pacto estipula que todas as partes envolvidas “reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados parte tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.”

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU (o Comité da ONU) é um corpo de especialistas independentes mandatados para interpretar o PIDESC e acompanhar a sua implementação pelos estados signatários. O Comité providencia uma interpretação vinculativa dos direitos humanos no Pacto através de documentos intitulados Observações Gerais. O esclarecimento do Comité sobre o conteúdo do direito à habitação adequada e das obrigações dos estados está publicado na Observação Geral n.º 4 (sobre o direito a uma habitação condigna) e na Observação Geral n.º 7 (sobre desalojamentos forçados).

O direito a uma habitação adequada está também protegido por vários tratados de direitos humanos internacionais e regionais, incluindo o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.¹



TODOS OS ORGÃOS DO ESTADO DEVEM CUMPRIR COM AS SUAS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS

Quando um Estado se torna parte de qualquer tratado internacional, fica obrigado a cumprir as suas obrigações à luz desse tratado, inclusive através da sua implementação no ordenamento jurídico interno. O Estado será responsável se qualquer órgão (pessoa ou entidade) do mesmo, com base em qualquer uma das suas divisões (governo central, regional ou local), atuar de maneira inconsistente com as suas obrigações internacionais. Isto aplica-se igualmente a qualquer pessoa que atue como agente do Estado ou sob as suas instruções. O Estado não pode usar provisões no seu ordenamento jurídico interno para justificar o incumprimento das obrigações decorrentes dos tratados internacionais. Por exemplo, os governos centrais não podem dizer que não são responsáveis pelas ações das Regiões ou autonomias que violam o direito à habitação adequada.

Portanto, independentemente do tipo de sistema legal no país, ou do modo como as responsabilidades são divididas entre as entidades centrais e locais, se algum funcionário público ou agente do Estado não cumprir as normas legais internacionais de direitos humanos sobre o direito à habitação adequada, o governo é responsável e pode ser responsabilizado pela violação do direito internacional.





© Amnistia Internacional / Claudio Menna

OBRIGAÇÕES À LUZ DO DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA

Os Estados são obrigados a respeitar, proteger e cumprir o direito à habitação adequada.

De modo a respeitar o direito à habitação adequada, os governos não devem interferir nas situações de habitação das pessoas sem o devido processo legal e não devem realizar desalojamentos forçados.

Os funcionários públicos têm o dever de proteger as pessoas de qualquer ingerência nos seus direitos por parte de terceiros, tais como proprietários e empresas.

Desalojamentos forçados violam o direito à habitação adequada e devem ser evitados na prática e proibidos pela legislação nacional. Os governos devem ter em vigor legislação para proibir os desalojamentos forçados, evitar a discriminação da parte de proprietários e regular rendas e condições de habitação.

Em consonância com os recursos disponíveis, os governos devem tomar medidas específicas para melhorar a habitação e as condições de vida para todas as pessoas, o mais rapidamente possível.

A fim de cumprir as suas obrigações internacionais, os governos devem adotar todas as medidas legislativas, administrativas, orçamentais, judiciais, promocionais e outras medidas necessárias para alcançar o direito à habitação adequada para todas as pessoas.

Devem ser desenvolvidas e implementadas políticas e programas com o fim de aumentar o acesso à habitação adequada para todas as pessoas e melhorar as condições de habitação no país.



No mínimo, os governos devem dar prioridade ao acesso a um nível básico de habitação para todas as pessoas, por exemplo, prevenindo e procurando resolver as situações de pessoas em situação de sem-abrigo.

Os governos e funcionários públicos, no desempenho das suas funções, devem também dar prioridade aos grupos mais desfavorecidos na alocação de recursos e garantir o direito das pessoas à participação e consulta em decisões que afetarão as suas vidas.

Devem ser fornecidos recursos efetivos se algum desses direitos for violado.

© Amnistia Internacional - Portugal





OS GOVERNOS TÊM DE IMPLEMENTAR AS SEGUINTE MEDIDAS COM EFEITO IMEDIATO

- Reconhecer e proteger o direito à habitação adequada como um direito implementável pelos tribunais.
- Assegurar que todas as pessoas têm pelo menos um nível mínimo de garantia de posse e proteção contra desalojamentos forçados.
- Adotar e implementar uma lei que proíba desalojamentos forçados e que assegure salvaguardas a cumprir previamente a qualquer desalojamento.
- Proibir e abordar a discriminação, inclusive a segregação racial e a discriminação contra as mulheres, em questões habitacionais.
- Introduzir mecanismos eficazes para monitorizar a situação habitacional no país. Estes mecanismos devem identificar pessoas às quais falta um grau mínimo de segurança de posse, pessoas sem-abrigo, pessoas que vivem em habitação desadequada e os grupos que enfrentam os principais obstáculos ao direito à habitação adequada. Os governos devem atualizar regularmente essas informações para avaliarem o seu progresso e agirem de acordo com essas informações.
- Assegurar que todos os programas – e quaisquer atribuições de recursos – relacionados com alojamento dão prioridade a quem se encontra nas piores condições.
- Dar prioridade à prestação de serviços mínimos, incluindo os níveis mínimos essenciais de água potável e serviços de saneamento.
- Avaliar e modificar normas e regulamentos sobre construção de habitação, planeamento e ordenamento para promover habitação

para todas as pessoas e tentar facilitar – ao invés de dificultar – a pessoas que vivem em situação de pobreza construírem ou manterem as suas casas.

- Garantir que os custos de habitação e materiais para a construção de casas sejam acessíveis, especialmente para as pessoas mais pobres.
- Introduzir medidas para garantir a comportabilidade de preços da habitação, tais como regulamentos sobre os níveis de renda e outros custos relacionados com a habitação, e garantir que os aumentos de rendas, hipotecas e outras formas de financiamento habitacional não ameçam a capacidade das pessoas para satisfazerem outras necessidades.
- Adotar uma política de habitação que dê prioridade a um nível básico de habitação para todas as pessoas e estabeleça metas limitadas no tempo para melhorar progressivamente as condições de habitação, garantindo a participação das pessoas, particularmente de grupos desfavorecidos, na formulação de tal estratégia.
- Introduzir padrões para garantir que a habitação é “adequada”, estabelecendo os requisitos de habitabilidade, localização e disponibilidade de serviços, instalações e infraestrutura, em linha com as normas internacionais.
- Criar mecanismos eficazes para monitorar todas as autoridades, tanto ao nível nacional como local, para garantir que atuam de forma consistente com as obrigações internacionais do Estado.
- Garantir que as pessoas conseguem participar nas decisões que afetam as suas vidas e são consultadas sobre as mesmas.
- Providenciar recursos efetivos e compensações a todas as pessoas cujo direito à habitação adequada foi infringido, nomeadamente através do recurso aos tribunais, sempre que necessário.





Desalojamentos Forçados

“Os desalojamentos forçados intensificam a desigualdade, o conflito social, a segregação e a “guetização” e prejudicam invariavelmente os mais pobres, os mais vulneráveis do ponto de vista social e económico e os sectores marginalizados da sociedade, em particular as mulheres, crianças, minorias e povos indígenas.”

Princípios Básicos e Linhas Diretrizes das Nações Unidas sobre os desalojamentos e os deslocamentos com origem no desenvolvimento, parágrafo 7







O QUE É UM DESALOJAMENTO FORÇADO?

Um desalojamento forçado é a remoção, contra a sua vontade, de pessoas das casas ou terra que ocupam, sem proteções legais e outras garantias previstas no direito internacional.²

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU declarou que casos de desalojamentos forçados são incompatíveis com os requisitos do Pacto,³ enfatizando que um Estado “deve abster-se de expulsões forçadas e garantir que a lei seja aplicada contra os seus agentes ou terceiros que realizem desalojamentos forçados.”⁴

O Comité identifica a segurança da posse como um elemento crucial na determinação da adequabilidade da moradia e estipulou que “A ocupação assume diversas formas: arrendamento, locação (sector público ou privado), copropriedade, propriedade, alojamento em situação de urgência e ocupação precária, incluindo habitações ou terras. Independentemente do tipo de ocupação, todas as pessoas devem ter um certo grau de segurança, que garanta a proteção legal contra a expulsão, a agressão e outras ameaças. Os Estados parte devem, conseqüentemente, adotar medidas imediatas a fim de conferir segurança legal da ocupação às pessoas e agregados familiares que ainda não beneficiam desta proteção, após consulta genuína, efetuada junto das pessoas e grupos afectados.”⁵

Além disso, o Comité dos Direitos Humanos da ONU declarou que os desalojamentos forçados infringem o Artigo 17 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que defende o direito à proteção contra interferências arbitrárias ou ilegais na privacidade, família ou lar de uma pessoa.⁶

Os desalojamentos forçados também foram considerados como contrários à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, à Convenção sobre os Direitos da Criança e à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.



O Comitê contra a Tortura das Nações Unidas determinou, no caso *Hajrizi Dzemajl vs Jugoslávia*⁷, que, em certas circunstâncias, os desalojamentos forçados podem resultar em penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e contrariam o artigo 16 da Convenção.

A Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas também reconheceu que as expulsões forçadas constituem graves violações de um leque de direitos humanos, em particular o direito a uma habitação adequada.⁸

A Relatora Especial da ONU sobre habitação adequada, enquanto perita independente mandatada para reportar, aconselhar e prestar assistência técnica aos governos sobre o direito à habitação adequada, desenvolveu os **Princípios Básicos e Linhas Diretrizes das Nações Unidas** sobre os desalojamentos e os deslocamentos com origem no desenvolvimento. As diretrizes refletem normas e jurisprudência existentes sobre a questão do desalojamento forçado.⁹

Elas descrevem detalhadamente os passos que devem ser tomados antes, durante e depois dos desalojamentos, de modo a garantir o cumprimento do direito internacional dos direitos humanos. Embora os Princípios Básicos se concentrem, em particular, nos desalojamentos e deslocamentos decorrentes de projetos de desenvolvimento de grande escala – que normalmente afetam um grande número de pessoas – a sua orientação é útil para todos os tipos de desalojamentos.



SALVAGUARDAS JURÍDICAS PARA PREVENIR DESALOJAMENTOS FORÇADOS

À luz da legislação internacional de direitos humanos, os desalojamentos só podem ser realizados como último recurso, uma vez exploradas todas as outras alternativas viáveis, em consulta genuína com as pessoas afetadas.

Os desalojamentos não podem ser realizados até estarem em vigor as salvaguardas processuais e legais apropriadas, como providenciar às pessoas afetadas:

- Oportunidades para consulta genuína.
- Aviso adequado e razoável antes do desalojamento.
- Informação sobre o desalojamento proposto e, quando aplicável, sobre a finalidade alternativa para a qual o terreno ou habitação será usado; a serem disponibilizadas em tempo razoável.
- Funcionários públicos ou seus representantes presentes durante um desalojamento.
- Identificação adequada de qualquer pessoa que realize o desalojamento.
- Garantir que os desalojamentos não são realizados com condições meteorológicas adversas ou à noite.
- Vias de recurso legal.
- Assistência jurídica, sempre que possível, a pessoas que dela necessitem para obter compensação dos tribunais.

Os governos também devem garantir que ninguém fique sem abrigo ou vulnerável a outras violações de direitos humanos como consequência de um desalojamento. As pessoas devem ser compensadas por todas as perdas e os governos devem fornecer habitação alternativa adequada a quem não pode autossustentar-se.

Antes da data do desalojamento devem ser providenciadas reparação e habitação alternativa, incluindo realojamento.

Todas as medidas de realojamento, como construção de casas, fornecimento de água, eletricidade, saneamento, escolas, vias de acesso e atribuição de terra e locais, devem obedecer às normas internacionais de direitos humanos.¹⁰

Estes requisitos aplicam-se a todos os desalojamentos, independentemente de as pessoas a serem desalojadas arrendarem, possuírem ou ocuparem a terra ou a habitação em questão, incluindo aquelas que vivem em assentamentos informais.

Os funcionários públicos têm o dever de garantir que todos os desalojamentos, incluindo aqueles ordenados por tribunais ou realizados por atores privados, cumprem estas salvaguardas e que, quando não cumprem, as vítimas dos desalojamentos forçados têm acesso a recurso.

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU enfatizou que os governos devem aprovar leis que proíbam o desalojamento forçado, afirmando que **“tal legislação deve incluir medidas que (1) forneçam a maior segurança de posse possível a quem ocupa a casa e a terra, (2) estão em conformidade com o Pacto e (3) são projetados de forma a controlar estritamente as circunstâncias sob as quais os desalojamentos são realizados. A legislação também deve aplicar-se a todos os agentes que atuam sob a autoridade do Estado ou que são responsabilizáveis perante ele”**. O Comité da ONU acrescenta que “os Estados signatários devem, portanto, rever a legislação e as políticas relevantes para garantir que sejam compatíveis com as obrigações decorrentes do direito à habitação adequada, e revogar ou alterar quaisquer [...] que sejam inconsistentes com os requisitos do Pacto.”¹¹

O Direito Internacional dos Direitos Humanos reconhece que as entidades podem legitimamente realizar desalojamentos em várias

situações, como quando as pessoas persistentemente não pagam a sua renda, ou quando uma determinada área de terra é essencial para um projeto que serve um interesse público significativo.

Os desalojamentos realizados de acordo com a lei e os padrões internacionais de direitos humanos não constituem um desalojamento forçado.

Embora o uso da força deva ser evitado, a proibição de desalojamentos forçados não se aplica a todos os desalojamentos realizados pela força, desde que a força usada esteja em conformidade com o direito internacional.

Isso significa que a força deve ser usada como último recurso, quando absolutamente necessário, e qualquer força usada deve ser proporcional e razoável. Assim sendo, se um governo colocou em prática todas as salvaguardas legais necessárias, o desalojamento não equivaleria a um desalojamento forçado.







Garantir que os Desalojamentos Cumprem as Normas Internacionais

“Os Estados devem assegurar que os desalojamentos só ocorrem em circunstâncias excepcionais. Os desalojamentos exigem uma justificação completa, dado o seu impacto negativo sobre uma gama ampla de direitos humanos internacionalmente reconhecidos.”

Princípios Básicos e Linhas Diretrizes das Nações Unidas sobre os desalojamentos e os deslocamentos com origem no desenvolvimento, parágrafo 21



© Peter Ombedha



IGUALDADE E NÃO-DISCRIMINAÇÃO

As autoridades devem garantir que os desalojamentos e todos os processos relacionados com o desalojamento, incluindo o realojamento, não geram nem agravam, direta ou indiretamente, padrões de discriminação ou de desigualdade de género.

Ao planear projetos ou considerar desalojamentos por qualquer finalidade, as entidades devem avaliar se algum grupo específico de pessoas corre maior risco de desalojamentos ou se foi desproporcionalmente afetado por desalojamentos. Por exemplo, certos grupos étnicos podem estar sobre-representados em habitações informais ou noutras situações onde as pessoas não têm segurança de posse devido a padrões históricos de discriminação. As autoridades devem abordar as razões subjacentes a isso, inclusive corrigindo lacunas legais ou políticas, e tomar medidas positivas para combater a discriminação e melhorar a segurança da posse desses grupos. As autoridades locais e outras entidades também devem garantir que todos os processos relacionados com os desalojamentos são levados a cabo de maneira não-discriminatória e promovam a igualdade de género. Todas as pessoas devem ter acesso a consultas, recursos legais, reparação e realojamento sem discriminação. A legislação internacional dos direitos humanos proíbe estritamente a discriminação com base em raça, etnia, minoria ou estatuto indígena, sexo, religião, idioma, origem nacional ou social, opinião política ou outra, estado civil/familiar ou nascimento, orientação sexual e identidade de género, estatuto de propriedade, ou local, ou residência (que inclui também o estatuto de titular), situação económica ou social, idade, deficiência ou estado de saúde.

As autoridades devem adotar medidas adicionais para alcançar grupos que, por qualquer razão, enfrentem maiores dificuldades de envolvimento em processos de desalojamento e relacionados com o realojamento (estes podem incluir mulheres, pessoas idosas ou pessoas com deficiências, ou aquelas pertencentes a determinados grupos étnicos).



As autoridades locais podem precisar de adotar medidas específicas de divulgação e informação destinadas a alcançar esses grupos, inclusive reuniões separadas, conforme necessário, e garantir que elas são apoiadas e incentivadas a participar de todos os processos relativos a desalojamentos e realojamento.

As entidades locais também devem garantir que qualquer habitação ou realojamento alternativos providenciados reconhecem e atendem as necessidades específicas de grupos desfavorecidos. Quaisquer contratos, títulos de propriedade ou benefícios em locais de realojamento devem ser atribuídos de forma a garantir a igualdade e a não-discriminação, por exemplo, assegurando que as mulheres são beneficiárias em pé de igualdade. Além disso, a localização do realojamento não deve perpetuar a discriminação nem resultar em segregação racial.



© Amnesty International / Claudio Menna

TOMAR TODAS AS MEDIDAS POSSÍVEIS PARA EVITAR OU MINIMIZAR DESALOJAMENTOS

Os desalojamentos perturbam a vida de indivíduos e comunidades. Quando uma pessoa perde a sua casa, muitas vezes é também privada de um ambiente familiar e de vizinhança, de redes sociais e oportunidades de trabalho, e o acesso à educação, saúde e outros serviços públicos é interrompido.

As autoridades têm obrigação de tomar todas as medidas possíveis para minimizar ou evitar desalojamentos. Devem realizar consultas genuínas com todas as pessoas afetadas e explorar todas as alternativas viáveis. Por exemplo, quando um desalojamento é procurado por não-pagamento da renda, as consultas podem resultar num acordo permitindo às pessoas mais tempo para pagar. Onde são planeados desalojamentos porque as pessoas vivem em moradias inseguras, pode ser possível melhorar em vez de demolir as propriedades. Seja qual for a situação, as entidades devem explorar alternativas para o desalojamento e dar às pessoas afetadas uma oportunidade de também sugerirem alternativas viáveis (ver a exigência de **CONSULTAS GENUÍNAS** na página 45).

Ao planear projetos que possam resultar em desalojamentos, as autoridades devem intervir para garantir que os responsáveis pelo projeto avaliam todos os possíveis locais em termos de impactos sobre as pessoas que aí habitam ou habitam perto do local. Se houver vários locais possíveis de ser adequados, deve dar-se preferência àqueles que possam evitar ou minimizar desalojamentos.

As autoridades devem ser capazes de demonstrar que exploraram todos os locais possíveis para um determinado projeto, que avaliaram os possíveis impactos sobre as pessoas e que fizeram uma seleção final com base no evitar ou minimizar dos desalojamentos. As diretrizes das Nações Unidas sobre desalojamentos explicam que “Os Estados devem

explorar plenamente todas as alternativas possíveis às expulsões. Todas as pessoas e grupos potencialmente afetados, incluindo mulheres, povos indígenas e pessoas com deficiência, assim como outros a trabalhar em prol dos afetados, têm o direito a informação relevante, consulta e participação plenas ao longo de todo o processo e a propor alternativas que as autoridades devem considerar devidamente.”¹²



© Amnesty International / Claudio Menna

DESENVOLVER UMA CONSULTA GENUÍNA

O Comitê dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU identificou a “consulta genuína” com as pessoas afetadas como uma salvaguarda fundamental contra desalojamentos forçados. O Comitê das Nações Unidas enfatizou que “os Estados signatários devem assegurar, antes de realizar quaisquer desalojamentos, e particularmente aqueles envolvendo grandes grupos, que todas as alternativas viáveis são exploradas em consulta com as pessoas afetadas, com vista a evitar, ou pelo menos minimizar, a necessidade de usar a força.”¹³ As autoridades locais devem assumir essa salvaguarda desde o início do planeamento do desalojamento até que todas as pessoas envolvidas tenham sido realojadas.

Este fator é importante por vários motivos. As pessoas afetadas podem sugerir alternativas potencialmente passíveis de atender às necessidades de ambas as partes e ajudar a minimizar ou evitar desalojamentos. A consulta também pode ajudar a garantir que o uso da força seja minimizado ou mesmo evitado de todo, se os desalojamentos realmente prosseguirem, e que qualquer disposição de realojamento atende às necessidades da comunidade afetada. Embora possa parecer que as consultas atrasam o processo ou custam dinheiro, a longo prazo podem garantir que um projeto seja implementado de uma forma mais rentável (particularmente quando são considerados os custos sociais ocultos do desalojamento, em termos de perda de acesso ao trabalho, alimentos, educação, saúde, etc.), ao mesmo tempo que minimizam a desigualdade, o conflito social e a segregação.

I FORNECER INFORMAÇÃO COMPLETA, PRECISA E ATEMPADA

Informações completas, precisas e oportunas são essenciais para que as pessoas afetadas participem efetivamente de qualquer processo de consulta. Antes das consultas, as pessoas afetadas por um

desalojamento proposto devem receber informações completas sobre:

- O desalojamento proposto e respectivos motivos, e o uso pretendido para a terra ou propriedade após o desalojamento.
- A compensação e opções alternativas de habitação que serão fornecidas, bem como quaisquer exclusões.
- As alternativas aos desalojamentos que foram consideradas pelas autoridades.
- De que forma o desalojamento e o realojamento se realizarão, incluindo os atores privados e públicos que estarão envolvidos e detalhes dos seus papéis e responsabilidades.
- Oportunidades para contestar decisões, ou quaisquer aspetos do processo de desalojamento, perante órgãos administrativos e os tribunais.
- Os objetivos, o método e o cronograma do processo de consulta (incluindo oportunidades de interagir com diferentes atores que possam estar envolvidos e oportunidades para as pessoas afetadas fazerem sugestões para aumentar a sua eficácia).

As autoridades devem garantir que as informações fornecidas são acessíveis, para todas as pessoas da comunidade e não apenas para aquelas que a representam. As informações devem ser fornecidas por escrito e no idioma ou idiomas locais da comunidade afetada. Também devem ser fornecidas de uma maneira que permita que todas as secções da comunidade – incluindo aquelas que não sabem ler – participem efetivamente do processo de consulta. Por exemplo, quando necessário, a autoridade deve partilhar informações por meio de anúncios públicos via televisão e rádio, além de reuniões públicas e de grupos de referência.

Como realçado anteriormente, as autoridades devem tomar medidas adicionais para garantir que qualquer informação que forneçam também atinge os grupos que enfrentam maiores dificuldades de envolvimento no processo.

I DIALOGAR COM AS PARTES AFETADAS

Qualquer pessoa afetada pela proposta de um desalojamento deve ter tempo e oportunidade para refletir, discutir, levantar preocupações e submeter comentários sobre o desalojamento e qualquer plano relacionado, inclusive sobre reparação e realojamento. As pessoas afetadas devem poder participar coletivamente, através de representantes eleitos, quando existam, e em grupos menores e individualmente. As pessoas também devem ter a oportunidade de sugerir quaisquer alternativas viáveis ao desalojamento. As autoridades devem acautelar que as pessoas – individual e coletivamente – procurem informações adicionais e recebam respostas a quaisquer questões decorrentes das informações fornecidas.

Devem realizar reuniões públicas onde partilham informações e proporcionam às pessoas a oportunidade de levantar questões, sugerir alternativas aos desalojamentos e contestar quaisquer decisões tomadas pelas autoridades. Organizações e ativistas que trabalham com a comunidade afetada também devem poder participar dessas reuniões. As autoridades devem divulgar e manter registos de tais reuniões. As pessoas devem ter a oportunidade de ver e de contestar esses registos.

Para projetos com aspetos técnicos que possam afetar os direitos das pessoas (como a construção de fábricas que possam emitir poluição perto das casas atuais das pessoas ou dos locais propostos de realojamento), é importante que as pessoas sejam apoiadas para entenderem plenamente os possíveis impactos e as medidas de mitigação propostas. É necessário que tais detalhes técnicos, os possíveis impactos e riscos, bem como a forma como estes serão geridos, sejam comunicados de maneira clara e acessível às pessoas afetadas. As autoridades também poderão ter de providenciar às pessoas aconselhamento independente – técnico, jurídico ou outro – para as apoiar durante o processo, para que estejam plenamente conscientes dos seus direitos e opções, incluindo da sua capacidade de contestar o processo.

Geralmente, em situações nas quais grandes grupos de pessoas podem estar em risco de desalojamentos, as autoridades preferem contactar com representantes da comunidade. Nesse caso, as autoridades devem assegurar que tais representantes foram escolha da comunidade, que têm autorização para representá-la, e que existe um processo totalmente inclusivo no qual os representantes mantêm informadas todas as pessoas afetadas e procuram contribuições adicionais a cada proposta. As autoridades não podem adiar o processo de fornecimento de informações e consultas a tais representantes e devem convocar reuniões públicas nas quais as pessoas também tenham a oportunidade de receber informações de forma independente.

Será frequentemente necessário convocar reuniões menores com grupos que enfrentam dificuldades específicas para participar do processo, como a discriminação dentro da comunidade ou onde existem tensões entre diferentes grupos de interesse (por exemplo, inquilinos e senhorios).

As autoridades devem, em todos os casos, avaliar e atender às necessidades dos grupos mais desfavorecidos e garantir que o processo não é discriminatório. As soluções de realojamento oferecidas podem não servir a todas as pessoas e as autoridades podem ter de considerar uma série de opções de reparação e realojamento em resposta a diferentes necessidades. Por exemplo, os proprietários podem estar satisfeitos com a reparação, mas os inquilinos podem precisar de apoio para garantir habitação alternativa adequada. Se não puderem pagar por essa habitação por si mesmos, podem precisar de subsídios de arrendamento ou acesso a habitação destinada a pessoas de baixos rendimentos. Portanto, é extremamente importante que o processo de consulta permita que as autoridades dialoguem com grupos desfavorecidos, que estes possam participar do processo em igualdade de condições e que as suas necessidades sejam identificadas e abordadas ao longo do processo.

I CONSIDERAR PROPOSTAS ALTERNATIVAS DAS PARTES AFETADAS

Antes de tomar uma decisão sobre um desalojamento, as entidades devem considerar todas as alternativas viáveis propostas pela comunidade afetada.

As autoridades locais podem desempenhar um papel positivo ao envolver as comunidades afetadas e especialistas em planejamento urbano na elaboração de alternativas aos desalojamentos. Melhorar as povoações com a mínima reorganização e construir unidades habitacionais de alta densidade em consulta com as comunidades locais pode ser uma forma de evitar desalojamentos. Quando os desalojamentos são o resultado de uma disputa sobre a propriedade da terra, ou uma tentativa de restituir a terra ao seu proprietário, as entidades locais podem mediar entre interesses concorrentes e sugerir opções, como a partilha de terras, que não resultam em desalojamentos.

A decisão final sobre qualquer desalojamento deve apresentar uma justificção clara de porque é que o desalojamento precisa de ser realizado, as alternativas que foram consideradas, as razões para rejeitá-las e qualquer outro esforço feito pelas autoridades para evitar desalojamentos e minimizar os impactos negativos. As entidades também devem esclarecer como abordaram quaisquer preocupações levantadas pela comunidade afetada, e como a sua contribuição foi incorporada nos planos e opções para o realojamento, reparação e no calendário e processo utilizados para o desalojamento.

As diretrizes das Nações Unidas sobre desalojamentos afirmam que “qualquer decisão relativa a desalojamentos deve ser anunciada por escrito na língua local a todos os indivíduos interessados e com antecedência suficiente. A notificação de desalojamento deve conter uma justificção pormenorizada da decisão, nomeadamente sobre:

- a. A inexistência de alternativas razoáveis;
- b. Os pormenores completos da alternativa proposta; e

- c. Se não existirem alternativas, todas as medidas tomadas e previstas para minimizar os efeitos negativos dos desalojamentos.

Todas as decisões finais devem ser submetidas a revisão administrativa e judicial”.¹⁴



© Amnesty International / Claudio Menna



POVOS INDÍGENAS E CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (a Declaração) afirma o direito dos Povos Indígenas às “terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido”, e exige que os estados lhes concedam reconhecimento legal e proteção.¹⁵

A Declaração exige que os estados busquem o consentimento livre, prévio e informado das comunidades indígenas para quaisquer desenvolvimentos ou planos para usar as suas terras tradicionais ou para removê-las de tais terras.¹⁶

O Artigo 10 da Declaração declara que **“os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma reparação justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso.”**

A exigência do consentimento livre, prévio e informado dos Povos Indígenas também foi afirmada pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, pelo Comitê dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, pelo Comitê dos Direitos Humanos da ONU¹⁷ e pelo Tribunal Interamericano de Direitos Humanos.¹⁸

Se as autoridades estiverem a planear qualquer projeto que diga respeito às terras tradicionais dos Povos Indígenas ou que possa resultar na sua expulsão dessas terras, devem obter o consentimento livre, prévio e informado da comunidade afetada antes de prosseguirem.



AVALIAÇÕES DE IMPACTO

De acordo com as diretrizes da ONU sobre desalojamentos, “os Estados devem dar prioridade à exploração de estratégias que minimizem o deslocamento. Antes do início de qualquer projeto que possa resultar em desalojamentos e deslocamentos motivados pelo desenvolvimento, deve proceder-se a avaliações de impacto abrangentes e holísticas, visando garantir plenamente os direitos humanos de todas as pessoas, grupos e comunidades potencialmente afetados, incluindo a sua proteção contra desalojamentos forçados. A avaliação “expulsão-impacto” deve também incluir a exploração de alternativas e estratégias para minimizar os prejuízos.”

As pessoas dentro de uma comunidade vivenciam os impactos do desalojamento de forma diferente.



O grau de impacto é influenciado por uma série de fatores, incluindo estatuto económico ou social, origens, etnia, cidadania, género, religião, idade e incapacidade.

As autoridades locais podem desempenhar um papel fundamental na minimização desses impactos e na garantia de que os direitos humanos são protegidos. Uma ferramenta vital para minimizar o impacto é a avaliação detalhada do mesmo, que pode informar o processo de tomada de decisões sobre desalojamentos e realojamento.

Avaliações de impacto precisas e eficazes requerem a participação ativa de todas as partes interessadas, em particular das pessoas que serão afetadas. Para permitir a participação ativa, as autoridades locais devem fornecer às pessoas afetadas todas as informações necessárias sobre o método e o objetivo da avaliação de impacto. As informações devem ser fornecidas no idioma ou idiomas locais e de uma maneira que seja acessível a todas as pessoas, incluindo a quem não sabe ler.

As avaliações de impacto devem incluir um estudo de base da comunidade e fornecer informações sobre:

- A área ou terreno em consideração.
- A povoação e o seu estatuto legal, incluindo a propriedade da terra em questão.
- O número de famílias e indivíduos que vivem na área (incluindo aqueles considerados sem-abrigo) com dados desagregados de acordo com o género e motivos relevantes de discriminação.
- O número de anos ou meses que as pessoas afetadas viveram na área em consideração.
- Os indivíduos que podem estar a trabalhar, mas não a viver na área, incluindo aqueles que poderão estar a usar a área sob consideração para acesso a outras áreas ou recursos.
- O estatuto de posse das pessoas que vivem na área (proprietários, arrendatários, inquilinos, as pessoas sem título formal, bem como aquelas que podem ser consideradas sem-abrigo).
- O trabalho e várias atividades geradoras de rendimento (incluindo o trabalho domiciliário) desempenhados pelas pessoas afetadas.
- Serviços públicos da área, incluindo escolas, clínicas, água, saneamento, recolha de lixo, iluminação pública.
- O tipo, tamanho e materiais utilizados para habitação na área.
- Lojas, bancas e refeitórios na área.
- A localização da área no que respeita às principais ligações de transporte, oportunidades de trabalho, incluindo mercados, escolas e centros de saúde.

Uma vez obtida a informação de base, deve ser realizada uma avaliação de impacto dos desalojamentos. A sua avaliação deve ser projetada de modo a detalhar impactos potenciais específicos do desalojamento na comunidade como um todo, bem como em diferentes secções dentro da comunidade com base no estatuto ou situação individual.

A avaliação de impacto deve incluir informações específicas sobre os impactos previstos, incluindo:

- Acesso a habitação alternativa.
- Acesso a transportes, escolas, creches, cuidados de saúde e outros serviços públicos.
- Oportunidades de trabalho e de geração de rendimento.
- Redes sociais e comunitárias.
- Participação na vida pública.

As autoridades locais devem **partilhar a avaliação de impacto com a comunidade afetada e seus representantes**, convidando à apresentação de observações e objeções para uma maior precisão.

As avaliações completas devem ser partilhadas com as pessoas afetadas de uma forma e maneira que seja acessível a todos os membros da comunidade.

A avaliação de impacto deve ser completada apenas após comentários e objeções de membros da comunidade afetada e seus representantes terem sido devidamente auscultados. As entidades locais devem ser capazes de demonstrar as formas pelas quais isso foi alcançado.

A avaliação de impacto deve então ser usada para determinar a viabilidade do desalojamento de maneira transparente. Quando o desalojamento se torna a única opção possível, a avaliação de impacto deve ser usada para informar todo o processo de desalojamento, assim como as medidas de reparação e realojamento.

Quando aplicável, os custos de mitigação de impactos, inclusive por meio de reparação e fornecimento de habitação alternativa, devem ser incluídos no custo total do projeto específico responsável pelos desalojamentos.

AVISO PRÉVIO, ADEQUADO E RAZOÁVEL DE DESALOJAMENTO

Uma vez satisfatoriamente concluído o processo de consulta, as autoridades locais devem fornecer a todas as pessoas afetadas uma notificação adequada e razoável do desalojamento.

Os avisos individuais devem ser fornecidos por escrito, no idioma local ou idiomas sempre que possível, ou serviços de tradução devem ser disponibilizados.

Avisos escritos devem ser reforçados por medidas para fornecer informações num formato acessível para quem não sabe ler. Tal pode exigir o uso de anúncios públicos de televisão e rádio, bem como reuniões públicas e de grupos de referência.

O tempo entre o aviso e a data do desalojamento proposto deve ser suficiente para permitir que as pessoas contestem legalmente a decisão. Deve também permitir tempo suficiente para as pessoas poderem avaliar quaisquer perdas potenciais, para as quais exigiriam reparação. Deve permitir que as discussões sobre o realojamento sejam finalizadas e que o mesmo esteja disponível e totalmente funcional antes do desalojamento.

De acordo com as diretrizes das Nações Unidas sobre desalojamentos, “Se, após uma consulta pública completa e justa, for concluído que ainda existe a necessidade de prosseguir com o desalojamento, as pessoas, grupos e comunidades afetadas devem receber uma notificação, com um mínimo de 90 dias de antecedência, sobre o reassentamento”.¹⁹ **Para situações envolvendo desalojamentos em massa, 90 dias seriam, assim, normalmente um requisito mínimo.**

O aviso deve fornecer uma data e hora claras para o desalojamento e descrever as várias etapas envolvidas no processo. Também deve

conter informações detalhadas e um fundamento para as medidas de reparação e realojamento a serem adotadas, e orientação sobre como levantar questões e contestar decisões sobre o desalojamento, reparação ou realojamento, tanto perante os tribunais como perante órgãos administrativos.

As autoridades locais devem certificar-se de que os residentes têm pleno acesso às suas casas e a todos os bens e serviços públicos, incluindo água, saneamento e eletricidade, durante todo o período de notificação até ao próprio dia do desalojamento.



© Amnesty International



PROVIDENCIAR RECURSOS LEGAIS E ASSISTÊNCIA JURÍDICA

Uma das principais salvaguardas contra os desalojamentos forçados identificadas pelo Comitê dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU (o Comitê, ou PIDESC) é que “Recursos jurídicos ou procedimentos devem ser fornecidos às pessoas afetadas por ordens de desalojamento.”²⁰ Afirmou também que os governos devem prestar assistência jurídica às pessoas que dela necessitem para obter ressarcimento dos tribunais.²¹

O Comitê da ONU enfatizou a obrigação de os Estados terem recursos legais de salvaguarda no seu sistema legal interno contra violações do direito à habitação adequada, incluindo “recursos judiciais com vista a obter a proibição, mediante decisão nesse sentido, de desalojamentos ou demolições”.²²

As diretrizes das Nações Unidas sobre desalojamentos também enfatizam a necessidade de “Todas as decisões finais [sobre desalojamentos] serem submetidas a revisão administrativa e judicial. As partes afetadas devem também ter acesso garantido e atempado a aconselhamento jurídico, gratuitamente, se necessário.”²³

As autoridades locais devem, portanto, garantir que quaisquer pessoas em risco de desalojamento serão capazes de contestar a decisão de as desalojar, inclusive perante os tribunais. Devem receber informações sobre os recursos legais que estão disponíveis para si, como obtê-los e assistência jurídica, quando necessário. Essas informações devem ser fornecidas em diferentes fases do processo de desalojamento, mas as informações sobre oportunidades para contestar qualquer decisão de desalojamento também devem ser incluídas no aviso prévio de desalojamento..





Alojamento Alternativo e Reparação

“Os desalojamentos não devem resultar em indivíduos transformados em sem-abrigo ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos. Quando as pessoas afetadas são incapazes de se autossustentar, o Estado signatário deve tomar todas as medidas apropriadas, até ao máximo dos seus recursos disponíveis, para garantir a disponibilização de habitação alternativa adequada, de realojamento, ou providenciando acesso a terrenos produtivos, conforme o caso.”

Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU, Observação Geral n.º 7: O direito a habitação condigna: desalojamentos forçados, 20 de Maio de 1997, parágrafo 16

© Christian Minelli





PROVIDENCIAR REPARAÇÃO POR TODAS AS PERDAS

O Comitê dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU destacou que **“os Estados signatários também devem garantir que todos os indivíduos envolvidos tenham direito a uma reparação adequada por qualquer propriedade, tanto pessoal como real, que seja afetada”**.²⁴

As autoridades locais devem dar às pessoas afetadas tempo para avaliarem todas as perdas possíveis e garantir a sua compensação. Reparação na forma de dinheiro ou outros ativos monetários não devem ser usados para substituir a provisão de habitação alternativa para pessoas que não possam autossustentar-se.

As diretrizes das Nações Unidas sobre desalojamentos também afirmam que “quando o desalojamento é inevitável, e necessário para a promoção do bem-estar geral, o Estado deve proporcionar ou assegurar uma compensação razoável e justa por quaisquer perdas de propriedade ou bens pessoais, imobiliários ou outros, incluindo os direitos ou interesses em propriedade. Deve ser oferecida compensação por qualquer dano economicamente avaliável, de forma apropriada e proporcional à gravidade da violação e às circunstâncias de cada caso, como por exemplo: perda de vida ou membros; danos físicos ou mentais; perda de oportunidades, incluindo emprego, educação e benefícios sociais; danos materiais e perda de rendimentos, incluindo a perda de fonte potencial de rendimentos; danos morais; e custos necessários para auxílio jurídico ou especializado, serviços médicos e de saúde e serviços psicológicos e sociais. A compensação em dinheiro não deve, em circunstância alguma, substituir a compensação real na forma de terras e recursos de propriedade comuns. Nos casos em que foram retiradas terras, os desalojados devem ser compensados com terras equivalentes ou superiores em termos de qualidade, dimensão e valor.”²⁵

Em situações em que as pessoas afetadas expressam uma preferência por reparação monetária em detrimento de habitação alternativa, as autoridades locais devem garantir que lhes são disponibilizadas todas as informações sobre habitação e indenizações alternativas, para que possam fazer uma escolha informada. As autoridades locais também devem garantir que a preferência por indenização em dinheiro seja aceitável para todas as pessoas dentro do agregado, especialmente as mulheres. Tanto as mulheres como os homens no agregado familiar devem ser beneficiários de modo igual da indenização monetária fornecida. No caso de mulheres solteiras e famílias chefiadas por mulheres, a indenização monetária deve ser dada às mulheres. Antes de poder ser tomada uma decisão final, as pessoas que manifestem interesse em indenização em dinheiro devem ter tempo suficiente para avaliar a disponibilidade de habitação e a adequação da compensação na obtenção de habitação alternativa.



ALOJAMENTO ALTERNATIVO ADEQUADO PARA QUEM NÃO PODE AUTOSSUSTENTAR-SE

As entidades locais devem providenciar habitação alternativa adequada a todos aqueles que não podem autossustentar-se, e garantir que ninguém é deixado em situação de sem-abrigo ou em risco de violações de direitos humanos como resultado de um desalojamento.

I Quem é elegível para habitação alternativa e realojamento?

Os principais critérios que determinam o providenciar de habitação alternativa são a situação da pessoa que está a ser desalojada e a sua capacidade de garantir por si própria uma habitação adequada.

As autoridades locais devem fornecer habitação alternativa adequada a todas as pessoas que estejam em risco de falta de habitação, ou que, através dos seus próprios meios, apenas possam pagar habitação inadequada. As autoridades locais não podem traçar distinções entre pessoas desalojadas para negar a quem necessite – inclusive com base no seu estatuto de posse – o registo como residente na cidade ou até mesmo estatuto de migração. Os governos não podem negar às pessoas o direito à habitação adequada, a fim de as punir pelo não cumprimento de outras leis e políticas, e devem lidar com tais questões por meio de procedimentos apropriados. Assim, por exemplo, os governos podem deportar pessoas seguindo o devido processo se estas tiverem violado os requisitos de imigração, mas não podem demolir as suas casas nem as deixar sem teto para as punir por se encontrarem no país em situação irregular.



PASSOS-CHAVE PARA GARANTIR QUE O ALOJAMENTO ALTERNATIVO OU O REALOJAMENTO CUMPREM COM AS NORMAS INTERNACIONAIS

Qualquer habitação alternativa providenciada, incluindo através do realojamento de grandes grupos de pessoas, deve cumprir com a “adequação” das necessidades habitacionais identificadas pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU e outras normas internacionais de direitos humanos, incluindo a proibição de discriminação racial e segregação.

AS AUTORIDADES LOCAIS DEVEM ASSEGURAR QUE:

- As pessoas têm direito legal de posse na sua nova casa através de uma variedade de meios, incluindo os contratos de arrendamento, documentos que confirmam o seu direito a lá viver, ou títulos para a propriedade onde as pessoas terão titularidade plena.
- Em quaisquer circunstâncias, as pessoas devem ser protegidas contra desalojamentos forçados.
- Todas as medidas relativas à segurança da posse devem proporcionar proteção igual a homens e mulheres num lar e, portanto, devem ser fornecidas sob a forma de títulos conjuntos / contratos de arrendamento ou locação. No caso de mulheres solteiras ou famílias chefiadas por mulheres, os títulos ou contratos de arrendamento ou locação devem estar no nome das mulheres envolvidas.
- As suas casas têm acesso a serviços públicos, incluindo água, saneamento, eletricidade ou outras formas de energia para cozinhar, iluminação e aquecimento, recolha de lixo e iluminação pública.

- O material usado para a construção das casas deve ser seguro e não perigoso.
- A habitação deve ser adequadamente ventilada e também deve prover proteção contra o frio, o vento e outros elementos naturais. Todas as casas devem cumprir as leis e normas nacionais.
- Habitação alternativa deve ser economicamente acessível para as pessoas afetadas. Por exemplo, nos casos em que pagam renda por habitações alternativas, as rendas cobradas não devem ameaçar a capacidade de satisfazer outras necessidades, como viveres, roupas, etc. As autoridades locais podem fornecer subsídios se o arrendamento for pelo mercado privado.
- As casas têm espaço adequado e não estão superlotadas. Embora os padrões locais possam variar, de acordo com os indicadores usados pelo UN-HABITAT, a agência da ONU para as povoações, não deve haver mais do que três pessoas para um quarto.
- A localização das novas casas ou locais de realojamento permite que as pessoas acedam ao seu local de trabalho, escolas, serviços de saúde e outras instalações e serviços públicos. Quando o transporte é necessário para aceder a tais serviços e instalações, as conexões de transporte devem ser regulares e acessíveis às pessoas. A habitação não deve ser construída sobre ou perto de um depósito de lixo, de local de resíduos industriais ou de áreas propensas a riscos ambientais ou poluição e que ameacem a saúde ou a segurança de quem nelas habita.
- A menos que os locais originais de onde as pessoas foram desalojadas sejam segregados ou inseguros por causa de fatores ambientais ou outros, deve ser dada preferência a locais que sejam o mais próximo possível das áreas de residência originais.
- A localização das novas casas ou locais de realojamento não

deve resultar em segregação racial e deve atender às exigências culturais das pessoas afetadas.

- As autoridades locais devem garantir que a recolocação não afeta a capacidade das pessoas afetadas de participarem de eleições ou outros processos públicos, ou o seu acesso a benefícios e subsídios. Quando aplicável, devem ser assistidas com a documentação, incluindo o registo de residência, em funções eleitorais e na obtenção de cartões de identidade.
- No caso de crianças sem famílias ou de lares chefiados por crianças, as autoridades locais têm de garantir a proteção dos seus direitos. Tal pode ser feito procurando o envolvimento das crianças afetadas, de acordo com as suas capacidades em evolução e a intervenção dos serviços sociais, autoridades tutelares de serviços para crianças, organizações da sociedade civil e membros da comunidade afetada, para elaborar medidas de realojamento que melhor sirvam os superiores interesses da criança.

AVALIAR OPÇÕES DE ALOJAMENTO ALTERNATIVO E REALOJAMENTO COM AS COMUNIDADES AFETADAS

Conforme destacado na secção sobre consulta genuína, as entidades locais devem fornecer às pessoas afetadas informações completas sobre todas as opções de realojamento e consultá-las sobre essas opções. As pessoas devem ter a oportunidade de visitar as habitações e o realojamento alternativos propostos a fim de participarem efetivamente do processo de consulta. As entidades locais também devem providenciar às pessoas afetadas uma oportunidade de sugerir locais alternativos para o realojamento. É essencial que as autoridades tentem identificar de forma abrangente

as opções para fornecer às pessoas habitação alternativa adequada e realojamento. Frequentemente há uma tendência de mover as pessoas para a periferia das cidades, onde podem estar afastadas dos locais de trabalho e de outras instalações, ou mesmo segregadas racialmente. Isto pode ser extremamente prejudicial para as pessoas afetadas e, muitas vezes, também resulta num uso ineficiente dos recursos públicos, já que as pessoas podem ser forçadas a voltar para bairros degradados dentro da cidade a fim de encontrarem trabalho. As autoridades devem, portanto, consultar as pessoas sobre suas necessidades de habitação e considerar um leque de opções que possam atender a estas necessidades.

As pessoas afetadas também devem ter a oportunidade de se encontrarem com arquitetos e planeadores que possam ser responsáveis pela construção ou modificação de casas ou locais e para influenciarem os projetos e planos.

As opções podem incluir locais mais próximos da cidade que poderão ser adaptados, incluindo edifícios vazios ou em desuso que sejam de propriedade privada ou pública. As autoridades locais podem usar habitação social ou de baixo custo já existente ou considerar opções como subsídios para permitir a colocação de pessoas dentro do mercado privado de arrendamento. Quando estão envolvidos no projeto atores privados, o realojamento também pode ser incluído como uma condição do projeto, mas as autoridades devem sempre manter o papel de garantir que a habitação fornecida é adequada, que todas as pessoas são tratadas de forma justa e igual e que todas as salvaguardas relacionadas com desalojamentos e realojamento são cumpridas.

Frequentemente, as pessoas afetadas estão em melhor posição para sugerir opções que melhor atendam às suas necessidades, e o processo de consulta oferece uma oportunidade inestimável para as entidades obterem essa informação. Por exemplo, em alguns casos, as pessoas afetadas pediram às autoridades que lhes fornecessem materiais acessíveis, mas propuseram construir elas próprias as casas

ou sugeriram que, se as entidades providenciassem serviços como água, saneamento e eletricidade, pagariam as taxas públicas por esses serviços. Para desalojamentos envolvendo grandes grupos de pessoas, as autoridades locais também devem usar avaliações de impacto e pesquisas de base como orientação para o desenvolvimento de planos de realojamento.



ALOJAMENTO TEMPORÁRIO

As autoridades locais devem garantir que as medidas de reparação e realojamento sejam concluídas antes dos desalojamentos. As pessoas afetadas devem receber habitação alternativa temporária somente quando tal for inevitável, a título de exemplo, como quando as suas casas estão a ser alvo de intervenção para melhoria num grau em que não é seguro lá morar durante o processo, ou quando há sérias ameaças à saúde e segurança das pessoas nos locais originais, exigindo que sejam evacuadas num curto período de tempo. Estas circunstâncias devem ser totalmente explicadas às pessoas afetadas e respetivos representantes.

As autoridades locais devem assegurar que as pessoas desalojadas vivem em habitação temporária por um tempo tão curto quanto possível, após o qual serão transferidas para habitação alternativa a longo prazo.

As autoridades locais devem certificar-se de que tal cause a menor perturbação possível às vidas das pessoas afetadas, em particular no que concerne à educação, trabalho e necessidades, bem como cuidados de saúde.

As habitações temporárias devem cumprir as principais componentes do direito à habitação adequada e cumprir os critérios de acesso a

bens e serviços públicos, localização e habitabilidade, como no caso de habitações alternativas mencionadas acima.

As autoridades locais devem garantir que as pessoas afetadas recebem informações completas e regulares sobre o progresso da concessão de habitação de longo prazo e têm informações e acesso a recursos por meio de processos administrativos e judiciais.







Conduzir Desalojamentos

“Os desalojamentos não devem ser executados de uma forma que viole a dignidade e os direitos humanos à vida e à segurança dos afetados. Os Estados devem também tomar medidas para assegurar que as mulheres não são sujeitas à violência e discriminação baseadas no género no decurso dos desalojamentos, e a proteção dos direitos humanos das crianças.”

Princípios Básicos e Linhas Diretrizes das Nações Unidas sobre os desalojamentos e os deslocamentos com origem no desenvolvimento, parágrafo 47

© Peter Umbedha



Uma vez seguido o devido processo, e caso os desalojamentos sejam executados, as autoridades locais devem assegurar que são conduzidos de forma que respeite os direitos das pessoas afetadas e que qualquer uso da força seja apenas o estritamente necessário, proporcional e respeitador das normas internacionais de direitos humanos.

De acordo com o **Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU** (o Comité, ou PIDESC), “Nos casos onde o desalojamento é considerado justificado, este deve ser executado em estrita conformidade com as disposições relevantes do direito internacional de direitos humanos e de acordo com os princípios gerais de razoabilidade e proporcionalidade”.²⁶

O Comité da ONU também enfatizou que os funcionários do governo ou seus representantes devem estar presentes durante um desalojamento; qualquer pessoa que realize o desalojamento deve estar devidamente identificada; e os desalojamentos não devem ocorrer em condições meteorológicas adversas ou à noite.

“Todo e qualquer uso legal da força deve respeitar os princípios da necessidade e da proporcionalidade, assim como os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e qualquer outro código de conduta nacional ou local consistente com as normas internacionais de aplicação da lei e de direitos humanos.”

“Os desalojamentos não devem ter lugar durante intempéries, à noite, durante festas populares ou feriados religiosos, antes de eleições ou durante ou imediatamente antes de exames escolares.”

“Os Estados e os seus agentes devem tomar medidas para assegurar que ninguém é sujeito a ataques diretos ou indiscriminados ou a outros atos de violência, especialmente contra mulheres e crianças, ou arbitrariamente privado de propriedade ou bens em consequência de demolições, fogo posto e outras formas de destruição deliberada,



negligência ou qualquer forma de punição coletiva. A propriedade e bens deixados para trás involuntariamente devem ser protegidos contra a destruição e apropriação, ocupação ou utilização arbitrárias e ilegais.”²⁷

A fim de garantir que os desalojamentos não resultam em violações dos direitos humanos, as autoridades locais devem estar em contacto regular com as pessoas afetadas para avaliar a sua preparação para o desalojamento. Devem também procurar envolver a comunidade afetada, em diálogo ou por meio de uma reunião pública, sobre quaisquer preocupações que as pessoas afetadas possam ter sobre o desalojamento, bem como para atualizar informações sobre pessoas que precisam de assistência e atenção médica no dia do desalojamento.

As autoridades locais devem informar todas as pessoas afetadas sobre o processo de desalojamentos e sobre as funções de todos os funcionários públicos e privados envolvidos no desalojamento.

As autoridades locais devem garantir que as pessoas afetadas não são obrigadas a demolir as suas próprias casas ou a limpar os escombros, exceto em situações em que as comunidades afetadas expressem a sua preferência por salvar os seus pertences de danos e recuperar materiais de construção para reutilização.

Os desalojamentos nunca devem envolver a limpeza da área ateando fogo às casas.

Quando são usadas escavadoras, as autoridades locais devem garantir que a área foi isolada e que as pessoas afetadas e os seus pertences – bem como animais de estimação e gado, quando aplicável – estão fora de perigo. As autoridades locais devem prestar assistência às pessoas para transportarem os seus pertences para locais de habitação ou de realojamento alternativas. Deve ser prestada assistência especial a pessoas com dificuldades de mobilidade ou incapacidade, que sofram de doença, pessoas idosas, mulheres grávidas e pessoas com crianças pequenas e bebês.

Tanto quanto possível, as pessoas afetadas, especialmente as crianças e os idosos, devem ser levadas para o alojamento alternativo antes de começarem as demolições.

As autoridades locais devem garantir que os serviços de emergência, incluindo carros de bombeiros e ambulâncias, estão presentes durante todo o desalojamento.

A fim de garantir que os desalojamentos não resultam em violações dos direitos humanos, as autoridades locais devem contratar observadores independentes durante um desalojamento.

As autoridades locais devem providenciar formação de sensibilidade de género a todos os funcionários – mulheres e homens – envolvidos no processo de desalojamentos.

As autoridades locais devem proporcionar um mecanismo de reclamações no local para registar reclamações sobre o desalojamento, e garantir que as pessoas afetadas o conhecem.





Monitorizar Realojamentos

“Os Estados devem ser ativos na monitorização e realização de avaliações quantitativas e qualitativas para determinar o número, tipo e consequências a longo prazo dos desalojamentos, incluindo os desalojamentos forçados que ocorrem na sua jurisdição e território que controlam efetivamente. Os relatórios e conclusões de monitorização devem ser colocados ao dispor do público e das partes internacionais interessadas, a fim de promover o desenvolvimento de boas práticas e experiências de resolução de problemas com base nas lições aprendidas”.

Princípios Básicos e Linhas Diretrizes das Nações Unidas sobre os desalojamentos e os deslocamentos com origem no desenvolvimento, parágrafo 69







Após a execução dos desalojamentos, as autoridades locais continuam a desempenhar um papel significativo na garantia de que a recolocação e qualquer habitação alternativa fornecida estejam em conformidade com as normas nacionais e internacionais de direitos humanos.

As autoridades locais devem continuar a vigiar regularmente a situação nos locais de recolocação e habitação alternativa para garantir que esta continue a cumprir todos os principais componentes do direito à habitação adequada. No caso de crianças sem família, ou de lares chefiados por crianças, as autoridades locais devem, juntamente com os serviços sociais e os serviços de cuidados infantis, monitorizar regularmente as suas condições de vida.

A monitorização também deve examinar se as pessoas desalojadas estão impedidas de aceder a outros direitos humanos em resultado do desalojamento ou da recolocação, incluindo o acesso à educação, ao trabalho e a assistência médica.

As pessoas afetadas devem receber informações sobre os mecanismos pelos quais possam fazer reclamações ou enunciar preocupações relativas à habitação alternativa fornecida.

As autoridades locais podem instituir um agente de ligação e um provedor para gerir as queixas e dar-lhes resposta eficaz. Estes procedimentos não devem substituir recursos legais quando o realojamento esteja em violação das normas internacionais de direitos humanos.





Notas Finais

1. Artigo 17 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos; artigos 16(1) e 27(4) da Convenção sobre os Direitos da Criança; artigo 5(e) da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; artigo 14(2) da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres; e artigos 9 e 28 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A nível regional, o direito a uma habitação adequada é protegido pelos artigos 16 e 31 da Carta Social Europeia Revista (artigo 16, Carta Social Europeia); artigo 8(1) da Convenção Europeia dos Direitos Humanos; artigos 14, 16 e 18(1) da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos; artigos 18 e 20 da Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança; artigo 16 do Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África; e 11(1), 21(1) e 26 da Convenção Americana dos Direitos Humanos. Embora a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a Carta Social Europeia (1961), a Convenção Americana dos Direitos Humanos e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos não refiram explicitamente o direito a uma habitação adequada, os corpos de peritos ou tribunais que monitorizam estes Tratados clarificaram que os Estados têm obrigações de proteger o direito a uma habitação adequada à luz destes Tratados derivada de outros direitos humanos, tais como o direito a privacidade, o direito à propriedade e **ao gozo pacífico de posses e o direito a proteção da família.**
2. O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU (PIDESC) define um desalojamento forçado como “a remoção, permanente ou temporária, contra a sua vontade, de indivíduos, famílias e/ou comunidades, das casas e/ou terras que ocupavam, sem a provisão de formas apropriadas de proteção legal ou outra, e acesso às mesmas.” PIDESC, Observação Geral n.º 7: O direito a uma habitação adequada (Artigo 11.1 do Pacto): desalojamentos forçados, parágrafo 3, (Décima Sexta sessão, 20 Maio 1997), E/1998/22.
3. PIDESC, Observação Geral n.º 4: O direito a uma habitação adequada (Artigo 11.1), parágrafo 18 (Sexta sessão, 13 Dezembro 1991), E/1992/23.
4. PIDESC, Observação Geral n.º 7, parágrafo 8.

5. PIDESC, Observação Geral n.º 4, parágrafo 8(a).
6. Observações conclusivas do Comitê dos Direitos Humanos: Quênia, Comitê dos Direitos Humanos da ONU, CCPR/CO/83/KEN, 29 de Abril de 2005, parágrafo 22.
7. Comunicação n.º 161/2000, Documento CAT/C/29/D/161/2000 (2002) das Nações Unidas.
8. Comitê dos Direitos Humanos da ONU, Resolução 1993/77, parágrafo 1.
9. Princípios Básicos e Linhas Diretrizes das Nações Unidas sobre os deslocamentos com origem no desenvolvimento (Princípios Básicos), Anexo 1 ao Documento A/HRC/4/18 das Nações Unidas.
10. Princípios Básicos, Princípios 44, 55 e 56.
11. PIDESC, Observação Geral n.º 7, parágrafo 9.
12. Princípios Básicos, Princípio 38.
13. PIDESC, Observação Geral n.º 7, parágrafo 13.
14. Princípios Básicos, Princípio 41.
15. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas 2007, artigo 26.
16. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas 2007, artigos 10 e 32(2).
17. Ver Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, Recomendação Geral n.º 23: Povos Indígenas (Quinquagésima primeira sessão, 08/18/1997), Anexo 5 ao Documento A/52/18 da ONU. Ver também, decisão do Comitê dos Direitos Humanos da ONU, Ángela Poma Poma 27/3/2009, Comunicação Nº 1457/2006.

18. Ver ex., Tribunal Interamericano de Derechos Humanos, Povo *Saramaka v. Suriname*, Série C (Nº 172) (2007).
19. Principios Básicos, Principio 56(j).
20. PIDESC, Observación Geral n.º 7, parágrafo 13.
21. PIDESC, Observación Geral n.º 7, parágrafo 15.
22. PIDESC, Observación Geral n.º 4. parágrafo 17(a).
23. Principios Básicos, Principio 41.
24. PIDESC, Observación Geral n.º 7, parágrafo 13.
25. Principios Básicos, Principio 60.
26. PIDESC, Observación Geral n.º 7, parágrafo 14.
27. Principios Básicos, Principios 47-50.

Conheça as suas obrigações

GUIA PARA A PREVENÇÃO DE DESALOJAMENTOS FORÇADOS

Todas as pessoas têm direito a habitação condigna e todos os governos nacionais e locais, e os seus representantes, têm a obrigação de respeitar, proteger e cumprir este direito humano. As entidades locais são frequentemente o primeiro ponto de contato no planeamento e entrega de habitações. Muitas vezes, as autoridades locais são também partes interessadas em projetos de reabilitação ou reordenamento urbanos, que muitas vezes estão na base de desalojamentos forçados.

Desalojamentos forçados - a retirada de pessoas, contra a sua vontade, das casas ou terras que ocupam, sem preencher os requisitos legais - constituem uma violação dos direitos humanos.

Independentemente das razões para um desalojamento, as autoridades locais estão invariavelmente, direta ou indiretamente, envolvidas na sua implementação. Podem, portanto, desempenhar um papel positivo garantindo que as pessoas são efetivamente protegidas contra desalojamentos forçados e que o seu direito à habitação condigna não é violado.

Com base na sua investigação, a Amnistia Internacional publica este manual com o objetivo ajudar autoridades do Estado a cumprir as suas obrigações em matéria de direito à habitação condigna. Assim, descreve as principais normas internacionais de direitos humanos e oferece orientações práticas sobre as principais medidas a tomar no âmbito de quaisquer iniciativas que possam implicar o desalojamento de pessoas.

