

REVISTA TÓPICOS

DA VULNERABILIDADE À ELEGIBILIDADE: TRAJETÓRIA DAS METODOLOGIAS DA PESQUISA BÁSICA DE VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA NOS PROGRAMAS DE REMOÇÃO E REASSENTAMENTO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE DO BRASIL

*FROM VULNERABILITY TO ELIGIBILITY: THE EVOLUTION OF METHODOLOGIES USED IN THE
BASIC SURVEY ON SOCIOECONOMIC VULNERABILITY IN BRAZIL'S TRANSPORTATION
INFRASTRUCTURE RELOCATION AND RESETTLEMENT PROGRAMS*

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas

Publicado em 13/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/791868825](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/791868825)

Tiago Teixeira Gomes¹

RESUMO

O presente artigo visa realizar um debate acerca do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), do Brasil, que construiu, de 2013 a 2022, quatro pesquisas básicas de vulnerabilidade socioeconômica como metodologia de análise para os programas de remoção e reassentamento. Tais pesquisas são representativas da necessidade de construção de uma metodologia nacional que atendesse às orientações internacionais, nos processos de financiamento de projetos desse setor, para padrões de sustentabilidade em empreendimentos. Nos processos de desenvolvimento do capitalismo neoliberal, a política pública de reassentamento, em virtude das modernizações e da expansão nos sistemas de infraestrutura terrestre, transfere ao mercado privado, a partir de concessões realizadas pela Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), boa parte das responsabilidades de remoção de ocupantes das áreas de influência e faixa de domínio em projetos. De modo que os Programas de Exploração e o Plano de Ação de Reassentamento (PAR), mecanismos do processo de concessão, têm como diretriz a metodologia proposta pelo DNIT. Nesse ínterim, faz-se mister analisar a trajetória das pesquisas e do conceito de vulnerabilidade mediante os entraves causados pelos recortes de elegibilidade, que podem contribuir para análises enviesadas da vulnerabilidade socioeconômica das populações-alvo de processos de remoção.

Palavras-chave: DNIT; Pesquisa; Vulnerabilidade; Capitalismo Neoliberal e Reassentamento.

ABSTRACT

This article aims to foster a discussion about Brazil's National Department of Transportation Infrastructure (DNIT), which, from 2013 to 2022, conducted four baseline studies on socioeconomic vulnerability as a methodology for analyzing relocation and resettlement programs. These studies reflect the need to develop a national methodology that complies with international guidelines in the processes of financing projects in this sector, to ensure sustainability standards in development projects. In the context of neoliberal capitalist development, public resettlement policy—due to modernization and expansion in land infrastructure systems—transfers to the private market, through concessions granted by the National Land Transportation Agency (ANTT), a significant portion of the responsibility for removing occupants from areas of influence and right-of-way in projects to the private market. Thus, the Exploitation Programs and the Resettlement Action Plan (PAR)—mechanisms of the concession process—are guided by the methodology proposed by the DNIT. In the meantime, it is essential to analyze the trajectory of research and the concept of vulnerability in light of the obstacles caused by eligibility criteria, which may contribute to biased analyses of the socioeconomic vulnerability of the populations targeted for removal.

Keywords: DNIT; Research; Vulnerability; Neoliberal Capitalism and Resettlement.

1. INTRODUÇÃO

Os processos de modernização no interior do modo de produção capitalista geralmente produzem necessidades de deslocamento de populações situadas nas áreas destinadas à implantação de grandes empreendimentos. Os debates acerca da relação entre capitalismo e produção do espaço, particularmente na obra de Harvey (2005), são representativos dessa problemática. No Brasil, sobretudo ao longo do Século XX, o processo de urbanização associado à modernização e ao desenvolvimentismo também esteve relacionado à remoção de populações situadas em áreas de interesse para a expansão da infraestrutura, frequentemente redirecionadas para áreas periféricas, conforme discutido por Santos (1993).

Nesse contexto, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), criado durante o Governo Vargas, em 1937, desempenhou papel central na expansão da infraestrutura de transportes no país. Sua atuação esteve amparada no arcabouço jurídico que regulamentava as desapropriações necessárias à implantação das obras públicas: *Decreto Lei nº 3365/1941*. Essa legislação conferia ao Estado instrumentos para retirar ocupantes e proprietários de áreas consideradas estratégicas para a execução dos empreendimentos, mediante desapropriação direta ou por meio da imissão na posse, mecanismo judicial que permite ao poder público assumir a posse do imóvel para viabilizar a continuidade da obra.

O DNER foi extinto em 2001, com a criação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), pertencente a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT).

Embora ambos os órgãos tenham atuado na expansão da infraestrutura de transportes, observa-se uma diferença importante na forma como os processos de remoção passaram a ser concebidos e operacionalizados. No período de atuação do DNER, a desapropriação constituía o principal eixo jurídico e operacional para a liberação das áreas necessárias às obras, sendo realizada mediante aquisição e indenização dos proprietários legais ou, diante de conflitos e impasses, mediante o acionamento do Poder Judiciário para a definição da posse e dos valores correspondentes.

No período de atuação do DNIT, esse marco jurídico permanece como fundamento dos processos de desapropriação, mas passa a coexistir com novas exigências relacionadas à dimensão social dos deslocamentos. Sob a influência de orientações provenientes de organismos multilaterais, entre elas as estabelecidas pela *International Finance Corporation (IFC, 2012)*, e em diálogo com deliberações da Procuradoria Federal Especializada, o DNIT incorpora progressivamente procedimentos voltados à identificação das condições socioeconômicas das populações atingidas pelos processos de remoção. A inclusão dos padrões de desempenho, para orientação dos empreendimentos, ocorre em novembro de 2024, por meio da resolução n. 6.057, do Ministério dos transportes.

É nesse contexto que, em 2013, é estabelecida a *Instrução de Serviço nº 18*, do DNIT, que sistematiza a *Pesquisa Básica de Vulnerabilidade Socioeconômica e define procedimentos metodológicos para sua realização*. A incorporação da dimensão da vulnerabilidade modifica, ainda que de maneira específica, a dinâmica dos processos de remoção, ao introduzir a necessidade de identificar as condições sociais das famílias que ocupam áreas consideradas necessárias à implantação dos empreendimentos.

Essa incorporação está relacionada, também, ao reconhecimento de que determinadas ocupações em áreas destinadas à infraestrutura não podem ser compreendidas exclusivamente a partir da irregularidade ou da ausência de titularidade formal. A própria atuação estatal é colocada em questão quando se considera que, em determinadas situações, houve falha ou insuficiência na proteção e fiscalização dessas áreas, permitindo a constituição e a permanência de ocupações que posteriormente serão atingidas pelas obras. A remoção, portanto, pode produzir um agravamento das condições de vulnerabilidade de populações que já se encontram em situação social desfavorável.

Nesse movimento, a identificação da vulnerabilidade socioeconômica passa a desempenhar uma função específica no interior dos procedimentos do DNIT: estabelecer parâmetros para a definição da elegibilidade das famílias às ações previstas nos processos de remoção. A vulnerabilidade deixa, assim, de constituir apenas uma dimensão descritiva da realidade social das famílias atingidas e passa a operar como elemento de classificação e definição do acesso às medidas destinadas à população afetada.

Desse modo, a vulnerabilidade passa a ser critério fundamental para elegibilidade das populações às ações compensatórias. Portanto, faz-se necessário entender o conceito de

vulnerabilidade e como ele foi posicionado dentro da pesquisa criada. É nessa questão que nos deteremos no próximo tópico, o conceito de vulnerabilidade dentro da pesquisa social.

2. O CONCEITO DE VULNERABILIDADE E A PESQUISA SOCIAL

O conceito de vulnerabilidade social insere-se em um contexto histórico distinto daquele em que se consolidaram categorias clássicas de análise da pobreza. Sua construção teórica pode ser situada no contexto das transformações ocorridas nas sociedades capitalistas contemporâneas, particularmente a partir da crise e da desarticulação do Estado de Bem-Estar Social nos países europeus e, na América Latina, das transformações decorrentes da adoção e do aprofundamento das políticas de orientação neoliberal, especialmente a partir da década de 1990. Nesse sentido, a emergência da vulnerabilidade como categoria analítica está relacionada às mudanças nos padrões de proteção social, nas relações de trabalho e nas formas de segurança social produzidas historicamente.

Como observa Busso (2001, p.17): “La noción de vulnerabilidad social tiene su propia particularidad y tiene características distintas a otros enfoques como el de pobreza, marginalidad o exclusión social”. A especificidade do conceito, portanto, não reside apenas na identificação de situações de carência, mas na possibilidade de apreender um conjunto mais amplo de condições e relações que produzem exposição a riscos, desvantagens e inseguranças.

A compreensão desse processo exige, inicialmente, recuperar a trajetória histórica das categorias que antecederam a formulação do conceito de vulnerabilidade social. A pobreza vinculada ao desenvolvimento do capitalismo consolidou-se como objeto de análise particularmente a partir da discussão sobre o *pauperismo*, associada às transformações produzidas pela industrialização e pela formação da sociedade capitalista moderna. Tocqueville (2003), ao analisar o fenômeno da pobreza na Europa, chamou atenção para uma aparente contradição: quanto mais industrializado era um país, maiores poderiam ser os níveis de pobreza observados em sua população. Em comparação com outros países europeus, verificava-se uma tendência inversa, uma vez que, nos espaços em que a industrialização se encontrava menos desenvolvida, a pobreza e a indigência apresentavam-se em proporções menores.

A tradição marxista posteriormente aprofundou essa discussão a partir das contradições próprias do modo de produção capitalista, relacionando a produção da pobreza às formas de acumulação e à exploração do trabalho. Nesse campo teórico, a pobreza deixa de ser compreendida exclusivamente como uma condição individual ou como insuficiência de recursos e passa a ser relacionada às próprias estruturas de reprodução da sociedade capitalista, constituindo uma das dimensões daquilo que será posteriormente denominado *Questão Social* (Netto, 2001).

A partir da segunda metade do século XX, novas categorias passaram a ser mobilizadas para interpretar as transformações das desigualdades sociais. Conforme observa Busso (2001, p.9):

El desarrollo de teorías o enfoques que podrían denominarse de alcance medio en temas de las desventajas sociales, como es el caso de la marginalidad en los años sesenta y setenta en Latinoamérica y el de exclusión en los años ochenta y noventa en Europa, se traslapan, en cierto modo, con el naciente enfoque de la vulnerabilidad social.

Nesse processo, os conceitos de marginalidade, especialmente presentes nas discussões latino-americanas das décadas de 1960 e 1970, e de exclusão social, que ganha centralidade na Europa entre as décadas de 1980 e 1990, constituem momentos importantes da trajetória conceitual que conduz à formulação da vulnerabilidade social. Ambos buscaram interpretar situações de grupos que se encontravam em posições desvantajosas em relação às estruturas sociais, econômicas e institucionais e, conseqüentemente, apresentavam dificuldades de acesso a determinados direitos e mecanismos de proteção social.

O conceito de exclusão social, particularmente, antecede a formulação mais sistemática da vulnerabilidade social, como nos mostra (MTE; Dieese, 2007, p.10 e 11). Inicialmente, foi utilizado para caracterizar situações sociais consideradas limites, relacionadas à pobreza, à marginalidade e ao afastamento de determinados grupos dos mecanismos de integração social, servindo também como referência para a formulação de políticas públicas destinadas ao enfrentamento dessas situações. O termo exclusão social tem sua origem na França, nas últimas décadas do século XX, e posteriormente se difundiu para outros países europeus. Sua utilização passou a abarcar um conjunto de situações que ultrapassavam os problemas diretamente relacionados ao mercado de trabalho.

Nesse sentido, a categoria de exclusão social estava fortemente relacionada a uma realidade histórica particular dos países centrais: a existência de um mercado formal de trabalho articulado a sistemas relativamente amplos de proteção e seguridade social. A exclusão não significava apenas a ausência de renda ou de inserção ocupacional, mas também o afastamento de direitos e mecanismos institucionais que haviam sido constituídos ao longo do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social.

Essa característica assume particular relevância quando se estabelece uma comparação com os países periféricos, especialmente os latino-americanos. A América Latina não vivenciou a mesma extensão e sistematização das políticas de proteção social construídas nos países europeus centrais. Dessa forma, a experiência de exclusão não se apresenta exatamente nos mesmos termos. Enquanto, nos países centrais, a crise do Estado de Bem-Estar Social significou, em determinados contextos, a perda ou o enfraquecimento de direitos anteriormente incorporados à condição de trabalhador, nos países periféricos a universalização dessas proteções jamais ocorreu na mesma intensidade, conforme (Castel, 2000).

É nesse contexto que a categoria de vulnerabilidade social ganha força, deslocando parcialmente a análise da situação consolidada de exclusão para as condições de exposição, risco e insegurança diante das transformações econômicas, sociais e institucionais. A partir do processo de desmantelamento ou retração dos direitos sociais

e trabalhistas, que produzem novas formas de insegurança, tanto para grupos historicamente excluídos, quanto para parcelas anteriormente integradas aos sistemas de proteção.

É nesse debate que se insere a contribuição de Robert Castel para a compreensão da vulnerabilidade social. Sua análise permite relacionar a expansão do conceito às transformações ocorridas no mundo do trabalho e às alterações dos sistemas de proteção social. O processo de desestruturação do Estado de Bem-Estar Social é acompanhado por transformações na relação entre trabalho, emprego e proteção social, fragilizando mecanismos que anteriormente vinculavam o trabalhador assalariado a direitos relacionados à saúde, aos acidentes de trabalho, à aposentadoria e à seguridade.

Ao analisar esse processo, Castel (2000, p.237) afirma:

O que vou tentar dizer, muito esquematicamente, é como essas proteções se desenvolveram na Europa Ocidental, que tipo de equilíbrio atingiram até o início dos anos 70 e como se degradaram atualmente. Creio, então, que, desse ponto de vista, com relação a esses problemas a América Latina e o Brasil não estão em outro planeta. Seguramente as proteções não atingiram aqui essa mesma sistematização e, sem dúvida, degradam-se mais rapidamente. Incontestavelmente a situação é mais grave aqui mas me parece que é mais uma diferença de grau do que de natureza.

A passagem é particularmente relevante para a compreensão da relação entre os países centrais e periféricos. A América Latina não experimentou o mesmo padrão de proteção social construído na Europa Ocidental, mas as transformações posteriores atingiram igualmente as formas de proteção vinculadas ao trabalho. No caso brasileiro e latino-americano, esse processo ganhou maior intensidade com a expansão das políticas neoliberais e da acumulação flexível, a partir da década de 1990, mediante reformas, privatizações, terceirizações, flexibilização das relações trabalhistas e precarização das condições de trabalho, conforme observado em (Antunes, 2006).

A vulnerabilidade, portanto, passa a designar uma condição que não se restringe à ausência imediata de renda. A instabilidade do trabalho, a redução das garantias sociais e a fragilização das formas coletivas de proteção produzem insegurança em relação à reprodução da vida e ao futuro. A condição de trabalhador formal, anteriormente associada a determinados mecanismos de seguridade, passa a conviver com formas mais instáveis de contratação, redução da proteção e precarização das condições laborais.

A compreensão das relações entre trabalho, necessidades humanas e condições sociais também pode ser relacionada à discussão de Weber acerca dos fenômenos socioeconômicos. Para o autor:

Todos os fenômenos que, no sentido mais amplo, designamos por “sócio-econômicos” vinculam-se ao fato básico de a nossa existência física, assim como a satisfação das nossas necessidades mais ideais, depararem-se por todos os

lados com a limitação quantitativa e com a insuficiência qualitativa dos meios externos, que demandam a previsão planejada e o trabalho, a luta frente a natureza e a associação com os homens. (Weber, 2001, p. 118).

A dimensão socioeconômica, nesse sentido, relaciona-se à satisfação das necessidades humanas por meio da transformação dos recursos disponíveis e das relações estabelecidas entre os indivíduos. A natureza não fornece, de maneira imediata, os meios necessários à reprodução da existência; estes são produzidos por meio do trabalho e das relações sociais. A limitação dos recursos e a necessidade de organização coletiva constituem, portanto, elementos fundamentais da própria existência social.

É nesse contexto histórico e teórico que o conceito de vulnerabilidade social passa a ser utilizado para interpretar situações caracterizadas por múltiplas dimensões de instabilidade. Uma de suas principais características é justamente a superação de uma leitura exclusivamente econômica da desigualdade. Busso destaca essa dimensão multidimensional do conceito:

Las promesas del enfoque de la vulnerabilidad se orientan a ofrecer un instrumental analítico que combine dinámicamente los niveles micro (comportamientos en individuos y hogares), meso (organizaciones e instituciones) y macro (estructura social, patrón de desarrollo) para explicar de mejor forma la reproducción de los sistemas de desigualdad y desventajas sociales. [...] En otras palabras, la noción de vulnerabilidad refiere a múltiples dimensiones analíticas y áreas posibles de intervención, dada la diversidad de fenómenos a los que esta asociada. Dado que todos los seres humanos son en mayor o menor medida vulnerables, la definición de individuos, hogares o comunidades vulnerables tiene como característica mayores niveles de exposición a riesgo a determinada situación por desventajas en los activos. (Busso, 2001, p. 10).

A contribuição de Busso permite compreender a vulnerabilidade como uma categoria multidimensional, capaz de articular diferentes escalas de análise. O indivíduo e a família constituem o nível micro; as organizações e instituições correspondem ao nível meso; e as estruturas sociais e os padrões de desenvolvimento compõem o nível macro. A vulnerabilidade, dessa forma, não resulta de uma única variável, mas da combinação de diferentes condições que podem aumentar a exposição de indivíduos, famílias e comunidades a determinadas situações de risco.

É justamente essa dimensão multidimensional que interessa à análise das Pesquisas Básicas de Vulnerabilidade Socioeconômica desenvolvidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). As diferentes versões da pesquisa, desenvolvidas entre 2013 e 2022, incorporam variáveis provenientes de diferentes campos de análise social e econômica e dialogam com instrumentos e bases produzidos por instituições nacionais de pesquisa e cadastramento populacional, como o IPEA e o Cadastro Único, entre outras referências utilizadas na construção dos indicadores.

A utilização do conceito pelo DNIT, portanto, não ocorre de forma isolada. Ela acompanha uma trajetória mais ampla de incorporação da vulnerabilidade social como categoria de análise pelas instituições públicas. A própria construção metodológica das pesquisas demonstra essa característica, uma vez que a determinação da vulnerabilidade não se apoia exclusivamente na renda, mas articula diferentes dimensões da vida social.

Essa constatação permite, inclusive, problematizar interpretações anteriores acerca da própria metodologia do DNIT. Em estudo anterior sobre uma das pesquisas, afirmou-se:

Constata-se também que se trata de um conceito intrinsecamente subjetivo, não havendo, na atualidade, padronização desse entendimento no âmbito das instituições governamentais. Pode-se, entretanto, entendê-la em uma acepção genérica como uma situação de fragilidade material ou moral diante de riscos produzidos pelo contexto político-econômico. (Woortmann et al., 2019, p. 12).

A interpretação da vulnerabilidade como um conceito intrinsecamente subjetivo, contudo, necessita ser problematizada. A existência de diferentes definições e formas de operacionalização não significa que o conceito seja subjetivo em sua constituição. A vulnerabilidade social possui uma trajetória histórica e teórica determinada e está relacionada às transformações das formas de proteção social, do trabalho e das expressões da questão social.

Há, nesse sentido, um paradoxo na definição anteriormente apresentada: ao mesmo tempo em que a vulnerabilidade é caracterizada como subjetiva, ela é definida como uma “fragilidade material ou moral diante de riscos produzidos pelo contexto político-econômico”. A própria referência aos riscos produzidos pelo contexto político-econômico desloca a análise para além da subjetividade individual e aponta para determinações objetivas, históricas e sociais.

A questão central, portanto, não consiste em negar a existência de interpretações diferenciadas da vulnerabilidade, mas em compreender que sua operacionalização empírica exige necessariamente uma construção analítica. O conceito possui determinadas dimensões e características que permitem sua transformação em indicadores, variáveis e instrumentos de pesquisa. É nesse movimento que a vulnerabilidade social pode ser compreendida também a partir da categoria weberiana de *tipo ideal*.

Para Weber, o tipo ideal constitui um instrumento de construção conceitual destinado à análise da realidade empírica. Trata-se de uma construção abstrata que seleciona determinados elementos da realidade para permitir sua comparação e interpretação. O autor afirma:

Trata-se de um quadro de pensamento, não da realidade histórica, e muito menos da realidade ‘autêntica’; não serve de esquema em que se possa incluir a realidade à maneira de exemplar. Tem, antes, o significado de um conceito-limite, puramente ideal, em relação ao qual se mede a realidade a fim de

esclarecer o conteúdo empírico de alguns dos seus elementos importantes, e com qual esta é comparada. Tais conceitos são configurações nas quais construímos relações, por meio da utilização da categoria de possibilidade objetiva, que a nossa imaginação, formada e orientada segundo a realidade, julga adequadas. Nesta função, o tipo ideal é, acima de tudo, uma tentativa de apreender os indivíduos históricos ou os seus diversos elementos em conceitos genéticos. (Weber, 2001, p. 140).

O tipo ideal não corresponde, portanto, à realidade concreta em sua totalidade. Ele constitui uma construção analítica que seleciona determinadas características do fenômeno para possibilitar sua compreensão e comparação. Sua utilidade metodológica está justamente na possibilidade de confrontar a construção conceitual com as manifestações concretas do fenômeno social.

Aplicada à vulnerabilidade social, essa perspectiva permite compreender que uma condição de vulnerabilidade pode ser operacionalizada por meio da seleção de diferentes dimensões e indicadores, tais como renda, condições de moradia, saúde, saneamento, composição familiar, trabalho, acesso a serviços e outras características sociais. Esses elementos constituem dimensões selecionadas para a construção de uma determinada representação analítica da vulnerabilidade.

A realidade empírica, entretanto, não se apresenta de maneira idêntica ao tipo ideal. Cada indivíduo, família ou comunidade apresenta uma trajetória social e histórica particular, produzindo diferentes combinações das dimensões que podem caracterizar uma situação de vulnerabilidade. Assim, a pesquisa social estabelece determinadas referências analíticas para comparar as condições concretas das populações investigadas, sem que essas condições necessariamente correspondam integralmente ao modelo abstrato construído.

Essa dimensão é particularmente importante no caso das populações atingidas por processos de remoção e reassentamento. A vulnerabilidade não se manifesta de maneira uniforme entre os diferentes grupos afetados. As trajetórias familiares, as relações de trabalho, as redes de sociabilidade, as condições de moradia, o acesso aos serviços e as formas de reprodução social podem produzir diferentes configurações de vulnerabilidade diante de um mesmo processo de deslocamento.

A categoria de tipo ideal, portanto, permite compreender a função desempenhada pela construção conceitual da vulnerabilidade nas pesquisas do DNIT: estabelecer uma referência analítica a partir da qual diferentes situações empíricas podem ser observadas, comparadas e classificadas.

É nesse ponto que a discussão conceitual se articula à metodologia das Pesquisas Básicas de Vulnerabilidade Socioeconômica do DNIT. As quatro versões analisadas, correspondentes aos anos de 2013, 2018, 2021 e 2022, apresentam um processo de transformação metodológica. Embora todas estejam orientadas à identificação das condições socioeconômicas da população atingida por processos de remoção e

reassentamento, observa-se um aprimoramento dos instrumentos e dos procedimentos de análise ao longo do período.

Na pesquisa de 2013, a metodologia apresenta características predominantemente descritivas, com utilização de um questionário destinado à caracterização da população segundo determinadas variáveis. Embora já existissem elementos quantitativos relacionados às questões, aos indicadores, aos pesos ou pontuações e à classificação da vulnerabilidade, a estrutura metodológica apresentava uma configuração distinta daquela observada nas versões posteriores.

A partir de 2018, observa-se a incorporação mais explícita do parecer social elaborado pelo profissional responsável pela pesquisa, especialmente o assistente social. A pontuação obtida por meio do questionário passa a não constituir, isoladamente, a totalidade da análise da vulnerabilidade. O questionário e os indicadores funcionam como instrumentos de balizamento da análise, enquanto o parecer social incorpora uma dimensão interpretativa profissional à avaliação da situação pesquisada.

Essa característica permite compreender a transformação metodológica das pesquisas posteriores como uma aproximação aos métodos mistos. De um lado, existe uma dimensão quantitativa, materializada no questionário estruturado, na definição de variáveis, nos indicadores, nos pesos e na pontuação utilizada para a classificação da vulnerabilidade. De outro, existe uma dimensão qualitativa, expressa no parecer social produzido a partir da interpretação profissional da realidade investigada.

Do ponto de vista da metodologia da pesquisa social, as pesquisas do DNIT podem, portanto, ser compreendidas como *surveys* de caráter descritivo. Conforme Babbie (2003), o *survey* descritivo permite produzir enunciados descritivos acerca de determinada população a partir da identificação e mensuração de características, traços e atributos selecionados pelo pesquisador.

É necessário, contudo, estabelecer uma particularidade importante. A pesquisa do DNIT não possui como objetivo principal produzir uma estimativa amostral destinada à generalização para uma população maior. Seu universo de análise é delimitado pelas populações efetivamente atingidas por processos de remoção e reassentamento. Trata-se, portanto, de uma pesquisa focalizada em uma população específica, cuja finalidade é identificar e analisar suas condições de vulnerabilidade diante do processo de deslocamento involuntário.

A estrutura da pesquisa está organizada a partir de um questionário estruturado aplicado à população atingida. Os profissionais responsáveis pelo trabalho de campo — em grande parte assistentes sociais — realizam o levantamento das informações destinadas à caracterização socioeconômica dos indivíduos e famílias. A partir desse conjunto de informações, busca-se identificar as condições de vulnerabilidade e, no contexto da política de reassentamento, subsidiar a análise de sua elegibilidade para inserção nas medidas previstas pelo programa.

Nesse sentido, a trajetória metodológica das Pesquisas Básicas de Vulnerabilidade Socioeconômica do DNIT demonstra um processo de complexificação. A pesquisa de 2013 apresenta uma estrutura predominantemente descritiva, ainda que já incorporasse mecanismos quantitativos de classificação. Nas pesquisas posteriores, especialmente entre 2018 e 2022, observa-se a combinação entre instrumentos quantitativos e uma dimensão qualitativa associada à interpretação profissional.

O questionário estruturado produz informações quantificáveis e permite a construção de indicadores, pesos e pontuações. O parecer social, por sua vez, introduz a interpretação profissional sobre a situação concreta da população pesquisada. Dessa forma, a classificação da vulnerabilidade não se restringe à operação matemática produzida pelos indicadores, mas incorpora uma dimensão qualitativa de interpretação da realidade social.

A partir dessa trajetória, sustenta-se que as Pesquisas Básicas de Vulnerabilidade Socioeconômica do DNIT podem ser compreendidas, particularmente em suas versões posteriores a 2018, como *surveys* descritivos de métodos mistos, uma vez que articulam procedimentos quantitativos de mensuração e classificação a procedimentos qualitativos de interpretação profissional.

Essa transformação metodológica constitui elemento central para compreender a trajetória das pesquisas do DNIT. O conceito de vulnerabilidade social, construído historicamente como uma categoria multidimensional para interpretar situações de exposição a riscos e desvantagens sociais, passa a ser operacionalizado institucionalmente por meio de instrumentos capazes de combinar diferentes dimensões da realidade social. A análise das quatro versões da pesquisa permite, assim, observar não apenas mudanças nos instrumentos de coleta, mas também a própria transformação da forma pela qual a vulnerabilidade é conceituada, mensurada e interpretada no âmbito das políticas de remoção e reassentamento.

A análise detalhada dessa trajetória metodológica, das dimensões investigadas, da composição dos questionários, dos indicadores, dos sistemas de pontuação e da incorporação do parecer social permitirá, mais afrente, identificar como o conceito de vulnerabilidade social é progressivamente traduzido em procedimentos de pesquisa e em critérios institucionais de análise da população atingida por deslocamentos decorrentes da infraestrutura de transportes.

3. POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Embora a metodologia do DNIT tenha sido produzida para subsidiar os processos de remoção e reassentamento realizados pelo poder público, a gestão desses processos passa por transformações a partir do direcionamento conferido às políticas públicas pelo capitalismo neoliberal. A partir da década de 1990, esse processo ganha maior intensidade no Brasil, com a abertura de setores da infraestrutura terrestre à participação do mercado privado e a transferência progressiva da execução e da operação de determinados serviços e empreendimentos para empresas privadas.

Essa transformação não pode ser compreendida de maneira isolada das mudanças ocorridas na economia mundial e na própria forma de atuação do Estado. A difusão global da nova ortodoxia econômica neoliberal e monetarista passou a exercer uma influência ideológica cada vez mais forte. Como destaca Harvey (2008, p.102 e 103):

Por fim, a difusão global da nova ortodoxia econômica neoliberal e monetarista passou a exercer uma influência ideológica cada vez mais forte. Já em 1982, a economia keynesiana fora expurgada dos corredores do FMI e do Banco Mundial. [...] Todos esses fios convergiram para a formação do chamado 'Consenso de Washington', da metade dos anos 1990. Os modelos norte-americano e inglês de neoliberalismo foram ali definidos como a solução para os problemas globais. Fizeram-se fortes pressões inclusive sobre o Japão e a Europa (para não falar do resto do mundo) a seguir a rota neoliberal. A formação da Organização Mundial do Comércio (OMC) foi o ponto alto desse ímpeto institucional (embora a criação do NAFTA — Tratado Norte-Americano de Livre Comércio — e os acordos de Maastricht firmados antes na Europa também tenham sido importantes arranjos institucionais regionais). Em termos programáticos, a OMC estabeleceu padrões e normas neoliberais de interação na economia global. Sua meta primordial, contudo, era abrir ao máximo o mundo ao livre fluxo de capital (ainda que sempre com a cláusula de proteção de 'interesses nacionais' essenciais), pois esse era o fundamento da capacidade do poder financeiro norte-americano, bem como europeu e japonês, de extrair tributos do resto do mundo.

Nesse contexto, o desmonte das estruturas do Estado de Bem-Estar Social, caracterizadas pela articulação entre trabalho, consumo e proteção social, passa a ser acompanhado pela construção de uma forma de Estado orientada por princípios neoliberais. A redução da atuação estatal direta na economia, a valorização da propriedade privada e a transferência de determinados setores estratégicos para a iniciativa privada constituem elementos desse processo. O Estado deixa de atuar exclusivamente como executor direto de determinadas atividades econômicas e passa a assumir, progressivamente, funções de regulação, contratação e fiscalização, criando condições institucionais para a expansão da acumulação capitalista.

Essa transformação também está relacionada a uma nova configuração das relações econômicas internacionais. A atuação de organismos multilaterais, por meio de mecanismos de financiamento e endividamento público, a expansão das empresas multinacionais, a transferência de plantas industriais para territórios que oferecem menores custos de produção e incentivos econômicos, bem como a terceirização e a flexibilização das relações de trabalho, constituem elementos de um processo mais amplo de reorganização do capitalismo em escala mundial. Como indica Santos (1993, p.107), a conjugação de recursos nacionais e internacionais, nas formas de empréstimos multilaterais, tendo o Banco Mundial papel importante como fornecedor desses fundos, para modernização de diversos países.

Essas transformações possuem relação direta com a discussão sobre vulnerabilidade social apresentada anteriormente. A precarização das relações de trabalho, a redução

das garantias sociais, a flexibilização contratual e a transferência de determinadas responsabilidades do Estado para agentes privados alteram as condições de proteção e segurança social. A vulnerabilidade, nesse sentido, não se limita às condições individuais das populações afetadas, mas também pode ser compreendida a partir das transformações institucionais e econômicas que estruturam as condições de reprodução social.

É nesse cenário que a política pública de reassentamento associada aos serviços de infraestrutura terrestre no Brasil adquire novas características. A transferência de determinados setores da infraestrutura para a iniciativa privada modifica não apenas a forma de execução dos empreendimentos, mas também a organização dos processos de desapropriação, desocupação, remoção e reassentamento associados a eles.

Com a expansão das concessões, a operação e a exploração econômica de determinados trechos da infraestrutura passam a ser realizadas por grupos empresariais privados, frequentemente constituídos por meio de associações, fusões ou consórcios formados com o objetivo de participar dos processos de concessão. A execução das diferentes dimensões dos empreendimentos também passa a ser organizada por meio da contratação de empresas especializadas.

Nesse modelo, a concessionária pode contratar diferentes empresas para executar atividades específicas relacionadas ao empreendimento. Uma empresa pode assumir as atividades de engenharia; outra, os estudos e procedimentos ambientais; e outra, a execução das ações sociais relacionadas aos processos de desapropriação, remoção e reassentamento. Essa divisão das atividades constitui uma forma de organização empresarial baseada na especialização e na terceirização dos serviços, permitindo à concessionária concentrar a gestão do empreendimento e distribuir sua execução entre diferentes empresas contratadas.

No campo social, essa estrutura produz uma transformação importante na forma de execução da política de reassentamento. A intervenção social, que anteriormente estava diretamente vinculada à estrutura estatal responsável pelo empreendimento, passa a ser executada, em determinadas situações, por empresas privadas contratadas pela concessionária. O trabalho social, portanto, passa a integrar uma cadeia contratual composta por diferentes agentes, com responsabilidades e vínculos institucionais distintos.

Paralelamente, constitui-se uma estrutura de fiscalização e auditoria destinada a acompanhar a execução dos contratos e verificar o cumprimento das obrigações estabelecidas. Empresas ou consultorias especializadas podem ser contratadas para realizar atividades de acompanhamento, auditoria e produção de informações destinadas aos órgãos responsáveis pela fiscalização pública, como a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Nesse arranjo, ocorre uma alteração na posição ocupada pelo Estado. A execução direta de parte significativa das atividades é transferida para agentes privados, enquanto o poder público passa a concentrar-se nas funções de regulação, fiscalização,

acompanhamento e controle do cumprimento das obrigações contratuais. A política pública, portanto, não desaparece com a entrada do setor privado; ela é reorganizada por meio de uma nova arquitetura institucional na qual Estado, concessionárias, empresas contratadas, consultorias e auditorias passam a ocupar posições distintas.

Essa reorganização é particularmente relevante para compreender os processos de remoção e reassentamento. A população afetada continua sendo objeto de uma política pública e permanece submetida a procedimentos de cadastramento, avaliação socioeconômica, definição de elegibilidade, negociação, indenização e, quando previsto, reassentamento. Entretanto, a execução dessas ações ocorre em um ambiente institucional diferente daquele que caracterizava a atuação direta do Estado.

Desse modo, a entrada do setor privado na infraestrutura terrestre não representa apenas uma mudança na titularidade ou na forma de exploração econômica dos empreendimentos. Ela produz também uma transformação na forma de organização e execução das políticas associadas aos processos de deslocamento involuntário. A política de reassentamento passa a ser operacionalizada em uma estrutura marcada pela concessão, terceirização, especialização empresarial, fiscalização contratual e auditoria, elementos que precisam ser considerados na análise das metodologias utilizadas para identificar, classificar e atender as populações atingidas.

4. ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DAS PESQUISAS BÁSICAS DE VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA DO DNIT

Toda a construção realizada anteriormente constitui a base para a análise da trajetória das pesquisas de vulnerabilidade socioeconômica desenvolvidas pelo DNIT. É importante salientar que, desde 2013, o órgão vem construindo e aperfeiçoando uma metodologia própria para subsidiar os processos de remoção e reassentamento decorrentes da implantação de empreendimentos do setor de transportes. Essa trajetória está inserida em um contexto mais amplo de internacionalização das práticas de gestão do reassentamento, especialmente a partir da atuação de organismos multilaterais e da incorporação de parâmetros internacionais relacionados ao desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, as instituições responsáveis pela implantação e operação de grandes empreendimentos de infraestrutura podem recorrer a mecanismos de financiamento junto a instituições multilaterais. A obtenção desses recursos implica, em determinadas situações, a assunção de responsabilidades e compromissos contratuais relacionados ao cumprimento de padrões e salvaguardas estabelecidos pelas instituições financiadoras. Entre esses referenciais encontram-se os padrões do Banco Mundial e, particularmente, os estabelecidos pela *Internacional Finance Corporation (IFC)*, integrante do Grupo Banco Mundial. Destaca-se, nesse conjunto, o *Padrão de Desempenho 5: Aquisição de Terras e Deslocamento Involuntário*, que estabelece parâmetros para a gestão dos impactos sociais decorrentes da aquisição de terras e do deslocamento físico e econômico de populações afetadas por projetos de desenvolvimento.

Assim, a partir de 2012, os padrões de sustentabilidade estabelecidos pelo IFC passaram a constituir uma referência internacional relevante para a gestão dos impactos sociais associados a projetos de infraestrutura e processos de deslocamento involuntário, sendo formalizados nas orientações da ANTT, a partir de 2024. Esse contexto de institucionalização de parâmetros para o reassentamento compõe o cenário no qual o DNIT, a partir de 2013, estabelece sua Pesquisa Básica de Vulnerabilidade Socioeconômica como instrumento destinado a subsidiar a gestão dos processos de remoção e reassentamento.

A análise dessa trajetória permite observar que a metodologia do DNIT não permaneceu estática. Ao contrário, os instrumentos de pesquisa foram sendo modificados e aprimorados ao longo do tempo, incorporando novas dimensões de análise e diferentes procedimentos para identificação e classificação das condições socioeconômicas das populações atingidas. Desse modo, tomando como marco inicial a consolidação dos padrões internacionais do IFC em 2012, a trajetória metodológica do DNIT pode ser acompanhada, a partir de 2013, por meio da Ordem de Serviço nº 18/2013, avançando posteriormente pelas diferentes versões da Pesquisa Básica de Vulnerabilidade Socioeconômica até a elaboração da Diretriz mais recente.

1. **2013** – INSTRUÇÃO DE SERVIÇO DG Nº 18/2013: REGULAMENTA A ANÁLISE SOCIOECONÔMICA E INSTITUI A PBVS,
2. **2018** – INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 18/2018: DESENVOLVE NOVA VERSÃO DA PBVS;
3. **2021** – INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 45/2021: CONSOLIDA/SUBSTITUI A IS 18/2018 E ESTABELECE A METODOLOGIA DA PBVS, COMO NORMATIVA;
4. **2022** – IPR-750: SISTEMATIZA AS DIRETRIZES DOS PROGRAMAS DE REASSENTAMENTO E INCORPORA A METODOLOGIA DA PVS.

Com relação a metodologia, a tabela abaixo apresenta a evolução do processo metodológico da pesquisa básica de vulnerabilidade:

Tabela 1. Evolução da Metodologia de Pesquisa do DNIT.

Ano	Tipo de questionário	Nº total de questões	Critério de vulnerabilidade
2013	Residencial ou misto	58	≥ 15 pontos Pergunta repescagem
	Complementar de reassentamento	26	Não existe/caráter informativo
	Comercial	21	≥ 6 pontos

2018	Residencial ou misto	36	≥ 60 pontos + parecer social 40–60 pontos = parecer social de vulnerabilidade ou não Questões de exclusão do processo de reassentamento
	Complementar de reassentamento	9	Não existe/caráter informativo
	Comercial	25	≥ 60 pontos + parecer social 40–60 pontos = parecer social de vulnerabilidade ou não Questões de exclusão do processo de reassentamento
	Locatário e cessionário	7	Não existe/caráter informativo
2021	Residencial ou misto	36	≥ 60 pontos + parecer social 40–60 pontos = parecer social de vulnerabilidade ou não Questões de exclusão do processo de reassentamento
	Complementar de reassentamento	9	Não existe/caráter informativo
	Comercial	25	≥ 60 pontos + parecer social 40–60 pontos = parecer social de vulnerabilidade ou não Questões de exclusão do processo de reassentamento
	Locatário e cessionário	7	Não existe/caráter informativo
2022	Residencial ou misto	32	≥ 40 pontos + parecer social Questões de exclusão do processo de reassentamento
	Complementar de reassentamento	12	Não existe/caráter informativo
	Comercial	25	≥ 60 pontos + parecer social 40–60 pontos = parecer social de vulnerabilidade ou não Questões de exclusão do processo de reassentamento
	Locatário e cessionário	12	Não existe/caráter informativo

Analisando a trajetória histórica da metodologia da Pesquisa Básica de Vulnerabilidade Socioeconômica do DNIT, percebe-se que o órgão acrescentou uma característica relevante a partir de 2018. Se, em 2013, os pesos atribuídos às diferentes variáveis e o somatório da pontuação de vulnerabilidade constituíam os principais elementos para a determinação da condição de vulnerabilidade, a partir de 2018 o parecer social passou a agregar uma análise profissional sobre a situação das populações atingidas. Desse modo, a metodologia deixa de ser predominantemente quantitativa e passa a incorporar elementos de métodos mistos, nos quais a pontuação permanece como instrumento de classificação, mas é acrescida do parecer social, conferindo maior relevância à análise profissional do assistente social na caracterização da vulnerabilidade. Assim, a pontuação funciona como um balizador da análise, mas não assume caráter preponderante, uma

vez que o parecer social pode prevalecer sobre a pontuação, conforme definido pelo próprio DNIT.

Outro aspecto de correção e ampliação da primeira versão, de 2013, refere-se aos questionários utilizados. Na primeira versão, a análise da vulnerabilidade estava direcionada às residências e/ou aos estabelecimentos comerciais. A partir de 2018, foi acrescentada a pesquisa destinada a locatários e cessionários, preenchendo uma importante lacuna metodológica. Embora o questionário destinado a esse público amplie a capacidade de identificação e caracterização dos diferentes sujeitos atingidos, sua função permanece, em grande medida, informativa, uma vez que a metodologia do DNIT não contempla, de forma equivalente, medidas específicas destinadas a esse grupo.

Ainda em relação à metodologia de 2013, havia a possibilidade de uma etapa de repescagem destinada àqueles inicialmente considerados não vulneráveis. A questão-chave nessa etapa consistia em verificar se o imóvel pesquisado constituía a única moradia do entrevistado. A partir de 2018, essa questão foi incorporada ao questionário padrão, deixando de exercer a função específica de repescagem e passando a constituir um elemento relevante para a tomada de decisão quanto à caracterização da vulnerabilidade. Outra modificação introduzida a partir de 2018 refere-se à retirada da análise específica da vulnerabilidade de povos quilombolas e indígenas da metodologia.

A versão de 2022, elaborada pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR), subordinado ao DNIT, culminou na elaboração da Diretriz Nacional para Programas de Reassentamento. Trata-se de uma versão mais abrangente, resultante da articulação de diferentes instruções e orientações normativas produzidas pelo DNIT ao longo do processo de construção metodológica. Nesse sentido, o IPR reuniu e sistematizou orientações anteriormente produzidas, configurando uma metodologia de reassentamento aplicável aos setores rodoviário, ferroviário e hidroviário, conforme a abrangência atribuída à pesquisa mais recente.

Esse processo de consolidação metodológica já apresentava um avanço anterior com a Instrução Normativa nº 45/2021, que representou uma mudança em relação às versões anteriores, estruturadas como ordens de serviço, ao estabelecer uma normativa de orientação para os procedimentos relacionados ao tema. Posteriormente, a IPR-750 passou a configurar o material mais sistematizado apresentado pelo DNIT para a orientação dos trabalhos relacionados aos processos de remoção e reassentamento no âmbito da infraestrutura de transportes.

Em termos metodológicos, observa-se também um aprimoramento na organização dos questionários e na definição dos parâmetros utilizados para a caracterização da vulnerabilidade. Em comparação com as versões anteriores, os instrumentos mais recentes apresentam maior organização das dimensões investigadas e um processo de classificação aparentemente mais ajustado, diante das limitações identificadas nos questionários anteriores, que apresentavam grande extensão e parâmetros de

pontuação que, em determinados casos, poderiam resultar em valores muito baixos ou excessivamente elevados para a designação da condição de vulnerabilidade.

A principal questão que permanece, contudo, é que a vulnerabilidade ainda não é tratada primordialmente como uma condição social produzida ou agravada pelo próprio processo de deslocamento. Ela funciona, em grande medida, como um critério para que o Estado reconheça determinado ocupante como elegível a uma medida específica no âmbito do processo de remoção e reassentamento. Essa característica desloca a análise para a identificação de atributos preexistentes da população afetada, em vez de considerar, de maneira central, as transformações sociais, econômicas e territoriais que podem ser produzidas pelo próprio deslocamento.

Outro problema refere-se ao grau de objetividade atribuído à pontuação. A atribuição de pesos às diferentes variáveis produz uma aparência de precisão e de objetividade à classificação da vulnerabilidade. Entretanto, permanece uma questão de natureza epistemológica: qual é a justificativa teórica para que determinado fenômeno corresponda a sete pontos, enquanto outro corresponda a cinco? A metodologia apresenta justificativas para diversas variáveis e estabelece diálogo com diferentes fontes e instrumentos de referência, como o Cadastro Único (CadÚnico), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS – IPEA) e demais fontes de indicadores de vulnerabilidade familiar. Entretanto, a utilização desses referenciais não significa, necessariamente, a existência de uma teoria geral capaz de demonstrar que a soma de determinadas características corresponde, de maneira objetiva e universal, a determinado grau de vulnerabilidade social.

Nesse sentido, a pontuação deve ser compreendida como um instrumento de operacionalização da vulnerabilidade e não como uma medida objetiva da vulnerabilidade social em si. A atribuição de pesos permite organizar, sistematizar e comparar informações, mas não elimina a dimensão interpretativa presente na própria construção das variáveis, na definição de seus pesos e na análise das situações concretas. Por essa razão, a incorporação do parecer social elaborado pelo profissional assistente social representa um elemento metodológico relevante, na medida em que permite articular os resultados quantitativos à análise qualitativa das condições concretas de vida da população atingida. A presença do parecer social, portanto, amplia a capacidade de interpretação da metodologia, ao reconhecer que a caracterização da vulnerabilidade não pode ser reduzida exclusivamente ao resultado de uma operação matemática.

Desse modo, embora a pontuação contribua para a sistematização e padronização da análise, sua utilização isolada não garante, por si só, maior objetividade à metodologia. A combinação entre os instrumentos quantitativos e a análise profissional permite uma caracterização mais abrangente da vulnerabilidade, especialmente diante da complexidade e da multidimensionalidade das situações sociais encontradas nos processos de remoção e reassentamento.

As tabelas abaixo apresentam a variação histórica, em termos percentuais, dos campos de análise da vulnerabilidade nas pesquisas destinadas às benfeitorias

residenciais/mistas e comerciais:

Quadro 1. Porcentagem dos Blocos de Análise da Pesquisa Residencial ou Mista.

BlocoS de análise	2013	2018	2021	2022
Identificação	12,1%	—	—	—
Dados básicos	6,9%	30,6%	30,6%	28,1%
Caracterização do detentor	—	36,1%	13,9%	—
Composição familiar	15,5%	8,3%	19,4%	28,1%
Renda potencial	19,0%	5,6%	16,7%	15,6%
Habitação	46,6%	—	—	—
Serviços públicos e bens de consumo	—	5,6%	5,6%	—
Benfeitoria	—	13,9%	13,9%	28,1%
Total	100%	100%	100%	100%

No que tange aos campos de análise da vulnerabilidade, observa-se que, em 2013, o campo da habitação apresentava a maior proporção de questões, seguido pelo campo da renda potencial. Em 2018, os campos referentes ao detentor e aos dados básicos passaram a representar as maiores proporções do questionário. Em 2021, os dados básicos concentravam a maior porcentagem de questões. Já em 2022, observa-se uma distribuição mais equilibrada entre os campos de dados básicos, composição familiar e benfeitoria. Mas, existe uma característica que é inalterável em todos os questionários residenciais ou mistos, desde a primeira versão de 2013, o campo renda potencial é o campo de maior peso de pontuação para determinação da vulnerabilidade, com sistema de pobreza e extrema pobreza balizados pelo Bolsa Família.

Uma alteração relevante observada no questionário de 2022 refere-se à retirada do campo de serviços públicos, que anteriormente contemplava aspectos relacionados à ausência de saneamento e a outras deficiências de infraestrutura pública. Trata-se de uma dimensão relevante para a análise da vulnerabilidade, considerando que as áreas submetidas a processos de remoção e reassentamento frequentemente apresentam déficits de infraestrutura e de acesso a serviços públicos. Nesse sentido, a ausência dessa dimensão reduz a possibilidade de identificar, no instrumento de pesquisa, determinadas condições objetivas de vulnerabilidade relacionadas ao território e às condições de infraestrutura existentes.

Ainda que essas condições não sejam necessariamente produzidas pelo processo de remoção, sua consideração é relevante para a caracterização das condições de vida da população atingida. Nesse sentido, o campo de serviços públicos, ou ao menos algum mecanismo metodológico que incorporasse essas condições à análise, poderia ser considerado na avaliação da vulnerabilidade, sobretudo quando se observa que a precariedade de determinados serviços está relacionada à própria atuação ou à ausência de atuação do poder público. A retirada desse campo, portanto, representa uma redução de uma dimensão anteriormente contemplada na caracterização das condições socioeconômicas e territoriais da população pesquisada.

Outra alteração observada em 2022 refere-se à retirada dos bens de consumo como dimensão de análise. Essa modificação pode ser interpretada como um reconhecimento de que a posse de determinados bens, isoladamente, não constitui necessariamente um indicador suficiente de vulnerabilidade socioeconômica. A aquisição desses bens pode estar relacionada a diferentes fatores, como políticas de redução de impostos sobre produtos de consumo, acesso ao crédito, financiamento ou utilização de cartões de crédito. Dessa forma, a presença de determinado bem de consumo não permite, por si só, estabelecer uma relação direta entre sua posse e a condição socioeconômica ou de vulnerabilidade de uma família. A retirada desse componente pode, portanto, representar um aprimoramento da metodologia, ao reduzir a utilização de indicadores cuja relação com a vulnerabilidade não é necessariamente direta.

Quadro 2. Porcentagem dos Blocos de Análise da Pesquisa Comercial.

Bloco de análise	2013	2018	2021	2022
Identificação / Dados básicos	33,3%	28,0%	28,0%	32,0%
Caracterização do detentor	—	12,0%	12,0%	—
Dados do comércio	—	32,0%	32,0%	28,0%
Condições de renda potencial / Ambiente familiar	66,7%	—	—	—
Renda potencial	—	20,0%	20,0%	20,0%
Benfeitoria	—	8,0%	8,0%	20,0%
Total	100%	100%	100%	100%

No caso das benfeitorias comerciais, observa-se uma configuração mais equilibrada dos campos de análise a partir de 2018, diferenciando-se da distribuição observada na versão de 2013. Os blocos referentes à renda, aos dados do comércio, à identificação e à benfeitoria apresentam variações relativamente menores entre as versões de 2018 e 2022. Essa estabilidade indica que, para o caso das benfeitorias comerciais, as alterações metodológicas realizadas nesse período foram menos expressivas do que aquelas observadas nos instrumentos destinados às benfeitorias residenciais ou mistas. No caso dos estabelecimentos comerciais, os campos de renda potencial e do comércio são os campos de maior peso para vulnerabilidade, desde 2013.

Assim, a análise comparativa dos campos demonstra que a trajetória metodológica do DNIT não ocorreu de maneira uniforme entre os diferentes públicos pesquisados. Enquanto os questionários destinados às benfeitorias residenciais e mistas apresentam alterações mais significativas na composição dos campos de análise, os instrumentos destinados às benfeitorias comerciais demonstram maior estabilidade a partir de 2018. Essa diferença evidencia que o processo de aperfeiçoamento metodológico ocorreu de forma diferenciada conforme o tipo de ocupação e as características dos sujeitos pesquisados.

Em todas as versões da pesquisa prevalece o questionário complementar, para utilização no reassentamento das famílias de benfeitorias residenciais ou mistas, de forma a obter informações adicionais, para condução da fase pós-morar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, conclui-se que a pesquisa de vulnerabilidade apresentou avanços significativos entre 2013 e 2022, configurando uma metodologia progressivamente mais estruturada e madura para os processos de remoção e reassentamento, trajetória que culminou na elaboração da Diretriz Nacional de Reassentamento. Entretanto, apesar dos avanços identificados, a metodologia ainda apresenta aspectos que necessitam de ajustes e aprimoramentos.

Um primeiro aspecto refere-se à retirada, nos questionários de 2022, de determinadas dimensões relacionadas à infraestrutura pública. Embora a metodologia tenha avançado na incorporação de diferentes dimensões socioeconômicas, condições como acesso à energia elétrica regular, saneamento básico e outros serviços de infraestrutura ainda constituem elementos relevantes para a análise da vulnerabilidade das populações atingidas. A permanência dessas condições em determinados territórios demonstra que tais necessidades não foram integralmente superadas pelo Estado brasileiro. Dessa forma, sua retirada dos instrumentos de pesquisa pode limitar a capacidade de identificação das condições concretas de reprodução social das famílias atingidas pelos processos de remoção e reassentamento.

Outro aspecto relevante diz respeito à metodologia de acompanhamento pós-morar prevista na Diretriz de 2022. A pesquisa de vulnerabilidade analisada configura-se, fundamentalmente, como um instrumento da fase pré-morar, isto é, destinada à análise das condições das famílias antes da efetivação do reassentamento. Na etapa pós-morar, entretanto, a metodologia desenvolvida pelo DNIT ainda apresenta lacunas. Os instrumentos atualmente existentes concentram-se, principalmente, no acompanhamento das famílias reassentadas por meio da modalidade de compra assistida. Para as famílias que optam pela modalidade pecuniária ou financeira e concordam em receber o valor correspondente à benfeitoria, não se identifica, na mesma medida, uma metodologia de acompanhamento capaz de avaliar as condições de reprodução social após o recebimento da compensação. Essa lacuna é particularmente relevante porque a modalidade pecuniária/financeira também integra as alternativas de reassentamento contempladas pelos instrumentos metodológicos do DNIT.

Outro ponto que requer aprofundamento refere-se à relação entre a metodologia brasileira e os parâmetros estabelecidos pelo IFC. O IFC (2012) estabelece uma abordagem abrangente para as populações afetadas pelos processos de reassentamento, contemplando, de modo geral, as famílias atingidas, ressalvadas situações específicas, como aquelas consideradas oportunistas. No contexto brasileiro, entretanto, a construção metodológica do DNIT apresenta uma diferenciação mais acentuada entre os ocupantes das áreas afetadas. Conforme discutido na introdução, a metodologia brasileira estabelece critérios de vulnerabilidade para determinar o acesso a determinadas formas de atendimento e indenização, enquanto os outros ocupantes podem ser classificados como invasores, caso não sejam vulneráveis.

Essa diferença produz uma dissonância relevante entre os dois referenciais. No âmbito do IFC, a identificação da vulnerabilidade constitui um elemento central para orientar as medidas de atendimento e proteção às populações afetadas pelo reassentamento. Na metodologia do DNIT, por sua vez, a definição da vulnerabilidade também assume importância, mas se articula a uma estrutura jurídica e institucional brasileira que estabelece diferentes condições para o reconhecimento de direitos e para o acesso às medidas indenizatórias e de reassentamento, consistindo-se em uma ferramenta de elegibilidade.

Outra questão relevante diz respeito à NBR14653, utilizada para a avaliação das benfeitorias atingidas pelos processos de remoção e incorporada à metodologia estabelecida pela Diretriz. A norma admite a consideração da depreciação das benfeitorias na avaliação dos imóveis. No caso das populações que ocupam faixas de domínio ou áreas pertencentes à União, a situação apresenta uma particularidade: não havendo reconhecimento de direito sobre o terreno por definição constitucional, a compensação fica restrita às benfeitorias construídas pelo ocupante. Quando essas benfeitorias são submetidas, adicionalmente, à depreciação no processo de avaliação, produz-se uma redução do valor reconhecido ao ocupante.

Configura-se, nesse caso, uma sobreposição de perdas: de um lado, o ocupante não possui o reconhecimento do direito sobre o terreno; de outro, a benfeitoria construída sobre esse espaço pode sofrer depreciação em sua avaliação. O resultado pode ser uma compensação insuficiente para permitir a reconstrução das condições anteriormente existentes. Essa questão constitui outra dissonância entre os procedimentos adotados no contexto brasileiro e as orientações do IFC, especialmente quando considerado o objetivo de assegurar que o processo de reassentamento não produza uma deterioração das condições de vida da população afetada e orientação de não utilização de depreciação na análise.

Dessa forma, ainda existem importantes aspectos a serem aprimorados na Diretriz Nacional de Remoção e Reassentamento para o setor de infraestrutura terrestre. O avanço metodológico observado entre 2013 e 2022 não elimina a necessidade de revisão contínua dos procedimentos. Entre os principais desafios está a necessidade de compatibilizar as especificidades do ordenamento jurídico brasileiro com os parâmetros internacionais adotados pelo IFC, especialmente considerando que os editais e contratos de concessão podem apresentar tanto a Diretriz Nacional quanto os padrões do IFC como referências orientadoras para a execução dos processos de remoção e reassentamento.

Essa situação evidencia uma questão mais ampla: a necessidade de construção de um marco legal nacional específico para os processos de reassentamento. Os deslocamentos involuntários não ocorrem exclusivamente no âmbito da infraestrutura rodoviária. Eles estão presentes em processos de modernização associados à mineração, ao setor elétrico, à implantação de grandes empreendimentos, à retirada de populações de áreas consideradas de risco e a diferentes situações de intervenção estatal ou privada sobre o território.

O reassentamento, portanto, ainda demanda uma construção institucional capaz de articular princípios, diretrizes e metodologias que possam orientar a atuação dos diferentes entes envolvidos. A ausência de um marco nacional abrangente pode contribuir para que determinadas definições sejam estabelecidas de maneira fragmentada, inclusive por meio da judicialização dos conflitos decorrentes dos processos de deslocamento. A construção de parâmetros nacionais poderia contribuir para reduzir essa fragmentação e estabelecer referências mais uniformes para a atuação do Estado e dos agentes privados.

Nesse contexto, a experiência desenvolvida pelo DNIT possui caráter pioneiro no âmbito da infraestrutura terrestre brasileira, especialmente pela elaboração de uma metodologia sistematizada para orientar os processos de remoção e reassentamento. A trajetória observada entre 2013 e 2022 demonstra um processo de amadurecimento institucional, com a incorporação progressiva de dimensões socioeconômicas, instrumentos quantitativos, pareceres sociais e mecanismos de acompanhamento das populações atingidas. Essa construção contribui para a homogeneização dos procedimentos adotados no setor e constitui uma referência importante para a análise dos deslocamentos decorrentes da implantação e expansão da infraestrutura de transportes.

Entretanto, a existência de uma metodologia institucionalizada também coloca uma questão fundamental acerca da responsabilidade pela definição dos parâmetros que orientam esses processos. Em um contexto no qual a infraestrutura terrestre é crescentemente executada e administrada por agentes privados, a construção das metodologias de remoção e reassentamento não deveria ser integralmente transferida ao mercado. Cabe ao Estado estabelecer os parâmetros que deverão orientar a atuação dos diferentes agentes envolvidos, especialmente quando esses processos produzem deslocamentos involuntários e podem aprofundar situações de vulnerabilidade social.

Assim, o papel do Estado não se limita à fiscalização posterior do cumprimento dos contratos. A definição das regras, dos critérios de elegibilidade, dos instrumentos de avaliação, das medidas de reassentamento e dos mecanismos de acompanhamento constitui também uma dimensão fundamental da proteção das populações atingidas. Nesse sentido, a metodologia deve funcionar como instrumento de controle público da atuação dos agentes privados, estabelecendo parâmetros mínimos de proteção e evitando que os processos de deslocamento involuntário produzam novas situações de vulnerabilização social.

A experiência do DNIT demonstra, portanto, que a construção de uma metodologia nacional representa um avanço institucional relevante. Contudo, seu aprimoramento exige que o Estado avance também na consolidação de um marco normativo mais amplo, capaz de articular diferentes setores, modalidades de deslocamento e formas de reassentamento. O desafio colocado não é apenas aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa ou os procedimentos de execução, mas construir uma política nacional de reassentamento que estabeleça parâmetros de proteção social capazes de orientar tanto

a atuação estatal quanto a participação dos agentes privados nos processos de deslocamento involuntário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Regulamento dos Parâmetros de Desempenho de Sustentabilidade para Infraestrutura**. Artigos 7º a 9º. 2024.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 11. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey**. Tradução de Guilherme Cezarino. 2. reimpr. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. Rio de Janeiro, RJ, 21 jun. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 1 out. 2026.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Instrução de Serviço nº 18, de 2013**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos para remoção e reassentamento de população atingida por obras do DNIT. Brasília, DF: DNIT, 2013.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Instrução de Serviço nº 18, de 2018**. Dispõe sobre a revisão da instrução anterior. Brasília, DF: DNIT, 2013.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Instrução Normativa nº 45, de 2021**. Dispõe sobre a análise Socioeconômica de pessoas que ocupam irregularmente as faixas de domínio de vias federais gerenciadas pelo Departamento Nacional de Infraestruturas de Transportes – DNIT, instituindo a Pesquisa Básica de Vulnerabilidade Socioeconômica e sua metodologia de aplicação. Brasília, DF: DNIT, 2021.

BUSSO, Gustavo. **Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI**. In: SEMINARIO INTERNACIONAL "LAS DIFERENTES EXPRESIONES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE", 2001, Santiago de Chile. Santiago de Chile: CEPAL/CELADE, 2001. p. 1-34.

CASTEL, Robert. **As transformações da questão social**. In: BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita; WANDERLEY, Mariangela Belfiore (org.). *Desigualdade e a questão social*. Tradução: Mariangela Belfiore-Wanderley. São Paulo: EDUC, 2000. p. 235-264.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). Publicação IPR-750 – **Reassentamento e Recuperação dos Meios de Subsistência**. Brasília, 2023.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Aspectos Conceituais da**

Vulnerabilidade Social. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2007. Convênio MTE/SPPE/CODEFAT nº 075/2005.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2008.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Performance Standards on Environmental and Social Sustainability.** 2012.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “questão social”.** Temporalis, Brasília, ano 2, n. 3, p. 41-49, jan./jul. 2001.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Ensaio sobre a pobreza.** Tradução de Juliana Lemos. Rio de Janeiro: UniverCidade Editora; Instituto Liberal, 2003. 235 p.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais: parte 1.** Tradução de Augustin Wernet. Introdução à edição brasileira de Maurício Tragtenberg. 4. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da UNICAMP, 2001.

WOORTMANN, Cecília Pires Isaac Borges; MARTINS, Laura Maria Alves Vaz; FERREIRA, Tiago Cardoso; FRAGOSO, Michele Mitie Arake. **Pesquisa de Vulnerabilidade Socioeconômica aplicada pelo DNIT nos programas de remoção e reassentamento.** *In:* CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 3.; SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, 4.; CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL, 3., 2019. Londrina: UEL, 2019. p. 1-13.

¹ Mestre em Sociologia (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG). MBA em Gestão de Projetos Sociais (UNOPAR) e Especialista em Responsabilidade Social e Sustentabilidade (FAVENI). Coordenador do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - CENTRO POP (Mariana/MG). E-mail: tiagot231@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0549-4723>.
