

Reassentamento involuntário

Política operacional e
documento de antecedentes

A política Operacional OP-710 foi aprovada pela Diretoria Executiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento no dia 22 de Julho 1998. Antes desta política ter sido posta a consideração do Comitê de Políticas da Diretoria, em Julho de 1996, versões preliminares deste documento foram discutidas com organizações não governamentais por ocasião da Sexta Reunião Consultiva BID-ONG sobre o Meio Ambiente nos dias 27 a 30 de Novembro de 1995 em Curitiba, Brasil, varias reuniões subsequentes na sede do Banco e via Internet.

A política e documento de antecedentes foi preparada por um grupo de trabalho integrado por A. Deruyttere (SDS/IND), líder da equipe, J. Renshaw, E. Rojas, R. Daughters, J. Branski, M.C. Perazza, A. Solórzano y N. Burroughs com contribuições de M. Da Cunha y C. Albertos. Comentários adicionais foram feitos por W. Arensberg, M. Bertrand, H. Green, M. Jeria, D. V. Martin, D. Rogers, A. Spilimbergo, J. Tejada, Tuazon, A. Uribe, P. Zoll, colegas de outras instituições multilaterais e outros. O documento foi editado por J Nuñez del Arco, L. H. Thomas, M. E. Kyburz e L. Uribe. A tradução dos idiomas inglês e espanhol foi feita posteriormente aprovação da política. No caso de haver alguma discrepância, prevalece o texto nos idiomas mencionados.

Índice

Política operacional OP-710.....	Error! Bookmark not defined.
Documento de antecedentes.....	9
I. Introdução.....	9
II. Contexto de política do Banco	11
III. A experiência dos bancos multilaterais de desenvolvimento	13
A. O BID	13
B. Outras instituições.....	19
IV. Questões chave.....	20
A. Como evitar o reassentamento ou minimizar a sua magnitude.....	20
B. Escopo da política.....	21
C. Como evitar o empobrecimento.....	23
D. Participação da comunidade	24
E. Comunidades indígenas	25
F. Questões de gênero.....	26
G. Reabilitação e compensação	26
V. Aspectos operacionais.....	30
A. Oportunidade e ciclo de projeto.....	30
B. Controle da área de reassentamento.....	30
C. Aquisição de terra	31
D. Contexto institucional para o reassentamento	31
E. Monitoramento e avaliação	32
F. Apresentação de relatórios ao Banco	33
VI. Conclusão.....	34
Referencias.....	35
Anexo	

Política operacional OP-710

I. DEFINIÇÃO E ESCOPO

Esta política abrange qualquer deslocamento físico involuntário de pessoas causado por um projeto do Banco. Aplica-se a todas as operações financiadas pelo Banco, nos setores público e privado, seja o financiamento canalizado diretamente (como em empréstimos de investimento) ou administrado por intermediários (como em obras múltiplas, programas de crédito por etapas ou multissetoriais). Exclui esquemas de colonização e o reassentamento de refugiados ou vítimas de desastres naturais.

II. OBJETIVO

O objetivo da política é minimizar a perturbação do meio em que vivem as pessoas na área de influência do projeto, evitando ou minimizando a necessidade de deslocamento físico, assegurando que, quando as pessoas forem deslocadas, sejam tratadas equitativamente e, sempre que possível, possam compartilhar dos benefícios do projeto que requer o seu reassentamento.

III. PRINCIPIOS

A fim de alcançar os objetivos gerais desta política, as operações que possam requerer reassentamento serão avaliadas e preparadas de acordo com dois princípios fundamentais.

1. Será envidado todo esforço para evitar ou minimizar a necessidade de reassentamento involuntário. Uma análise completa das alternativas do projeto deve ser realizada a fim de identificar soluções que sejam econômica e tecnicamente viáveis, ao mesmo tempo em que se elimina ou minimiza a necessidade de reassentamento involuntário. Ao examinar as vantagens relativa das opções, é importante. dispor de uma estimativa razoável do número de pessoas com probabilidade de serem afetadas e uma estimativa dos custos do reassentamento. Deve-se dispensar atenção especial as

considerações socioculturais, tais como o significado cultural ou religioso da terra, a vulnerabilidade da população afetada ou a disponibilidade de substituição em espécie de bens, especialmente quando tem implicações tangíveis importantes. Quando um grande número de pessoas ou uma parte substancial da comunidade afetada sujeita ao reassentamento ou as seus impactos incluir bens e valores que sejam difíceis de quantificar ou de compensar, a alternativa de não empreender o projeto deve ser seriamente considerado.

2. Quando o deslocamento for inevitável, um plano de reassentamento deve ser elaborado a fim de assegurar que as pessoas afetadas recebam compensação e reabilitação adequadas. A compensação e a reabilitação são consideradas justas e adequadas quando puderem assegurar que, no mais breve período possível, as populações reassentadas e anfitriãs:

- conseguirão um padrão mínimo de vida e acesso a terra, aos recursos naturais e aos serviços (tais como água potável, saneamento, infraestrutura comunitária e títulos de propriedade da terra) pelo menos equivalente aos níveis anteriores ao reassentamento;
- recuperar-se-ão de todas as perdas causadas pelas dificuldades de transição;
- sofrerão perturbação tão limitada quanto possível das suas redes sociais, oportunidades de emprego e produção e acesso aos recursos naturais e instalações públicas; e
- terão acesso as oportunidades de desenvolvimento econômico e social.

IV. CONSIDERACOES ESPECIAIS

Há certas características contextuais que afetarão a preparação dos componentes de reassentamento de uma operação do Banco.

1. Dimensão. Quando o número de pessoas a serem reassentadas for muito pequeno (uma determinação que depende de um contexto

específico de referência e do nível de perturbação da comunidade), o grupo afetado não é vulnerável e desfruta de título claro aos bens afetados, ou quando o ambiente institucional e o mercado proporcionarem oportunidades razoáveis de substituição de bens ou renda e os fatores intangíveis não forem substanciais, a elaboração de um plano de reassentamento como tal pode não ser necessária. Em tais casos, é possível considerar a mudança antes do projeto avançar, por meio de convênios contratuais acordados mutuamente.

2. Mudança como objetivo do projeto. Quando um objetivo importante de uma operação for mudar pessoas de áreas impróprias para a habitação humana ou, como em projetos de melhoria urbana, para proporcionar infraestrutura básica ou resolver problemas de posse da terra, o princípio orientador será minimizar a perturbação da população afetada. Os pontos de vista da população afetada serão levados em conta na elaboração e execução do plano de reassentamento e, sempre que possível, procedimentos voluntários serão estabelecidos a fim de determinar quais domicílios que serão relocados. O plano também assegurará que os deslocados tenham acesso as oportunidades equivalentes ou melhores de emprego e aos serviços urbanos.

3. Análise de risco de empobrecimento. Quando as informações de base indicarem que um número substancial de pessoas a serem reassentadas pertencem a grupos marginalizados ou de baixa renda, deve-se considerar especialmente os riscos de empobrecimento a que poderão ficar expostos em virtude do reassentamento, em consequência do seguinte:

- perda de habitação, terras ou acesso a propriedade comum ou outros direitos a propriedade imobiliária em decorrência da falta de título claro, pressão econômica ou outros fatores;
- perda de emprego;
- perda de acesso aos meios de produção;
- insegurança alimentar, maior morbidade ou mortalidade;
- desarticulação das redes sociais; e
- Perda de acesso à educação.

Uma análise pormenorizada será realizada na primeira oportunidade, cobrindo gênero, etnia, renda e outros fatores socioeconômicos, a fim de determinar os riscos e formular medidas preventivas para minimizá-los. Nesse contexto, a compensação em dinheiro não será oferecida como opção, a menos que o ambiente institucional e o mercado habitacional ou os serviços complementares incluídos no plano de reassentamento sejam tais que assegurem que possa ser investido de forma a restaurar o padrão de vida da população afetada.

4. Comunidades indígenas. Os indígenas e outras comunidades étnicas de baixa renda cuja identidade e baseada no território que tem ocupado tradicionalmente são especialmente vulneráveis aos efeitos perturbadores e empobrecedores do reassentamento. Eles geralmente carecem de direitos formais de propriedade das áreas das quais dependem para a sua subsistência e ficam em desvantagem para pressionar as suas reivindicações de compensação e reabilitação. O Banco, portanto, só apoiará operações que impliquem deslocamento de comunidades indígenas ou outras comunidades étnicas de baixa renda, se o Banco possa assegurar-se de que:

- o componente de reassentamento traga benefício direto para a comunidade afetada em comparação com a sua situação anterior;
- os direitos consuetudinários sejam plenamente reconhecidos e compensados justamente;
- as opções para reassentamento incluam compensação de terra por terra; e
- as pessoas afetadas derem o seu consentimento informado as medidas de reassentamento e compensação.

5. Empréstimos globais e setoriais. Em certos tipos de operações bancárias, onde o universo de investimentos de infraestrutura física não for especificamente identificado antes da aprovação do projeto, não é possível incluir a preparação do(s) plano(s) de reassentamento na preparação do próprio projeto. Não obstante, é necessário incluir nessas operações disposições com vistas a assegurar que qualquer reassentamento eventualmente requerido seja realizado em conformidade com as políticas e diretrizes do Banco, da seguinte forma:

i. Empréstimos globais. Quando uma operação global (tal como um crédito global, obras múltiplas, em etapas, fundos de investimento social, desenvolvimento municipal) proporcionar financiamento por meio de órgãos intermediários para subprojetos que não sejam identificados *ex-ante*, não é possível preparar planos de reassentamento com antecedência. Os impactos prováveis de reassentamento serão identificados por meio da análise de uma amostra de projetos e por meio de considerações genéricas sobre os tipos de projeto que se espera financiar e serão considerados de acordo com as diretrizes de reassentamento involuntário. Quando o reassentamento for identificado como um impacto potencial, será realizada uma análise do contexto jurídico e institucional local de forma que os mecanismos apropriados de execução possam ser identificados e desenvolvidos. Os regulamentos operacionais incluirão procedimentos para identificar quaisquer projetos que possam implicar reassentamento e para aplicar os requisitos que atendam a política e as diretrizes do Banco no que diz respeito ao reassentamento involuntário.

ii. Empréstimos setoriais. Alguns empréstimos setoriais visam a promover crescimento e investimento em setores que requerem a construção de infraestrutura que provavelmente cause reassentamento involuntário (tais como transportes, geração de eletricidade, água e esgoto, entre outros). Nesses casos nos quais os empréstimos setoriais incluam iniciativas para fortalecer a capacidade institucional e reformar

o contexto regulamentar, serão promovidas disposições adequadas para práticas prudentes de reassentamento.

6. Reassentamento temporário. Quando um projeto requerer o reassentamento temporário de pessoas, as atividades de reassentamento estarão sujeitas as considerações e critérios coerentes com essa política, ao mesmo tempo em que se leva em conta a natureza temporária do deslocamento. O objetivo continua a ser minimizar a perturbação da população afetada. Considerar-se-á especialmente como evitar os impactos irreversíveis (tais como perda permanente de emprego), proporcionando serviços temporários satisfatórios e, quando apropriado, compensação para dificuldades transitórias.

V. CRITÉRIOS PARA FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DO PLANO DE REASSENTAMENTO

Uma vez que se tenha concluído que: (i) um projeto alternativo que incluí um componente de reassentamento e o meio mais desejável de alcançar os objetivos do projeto; e (ii) que um plano completo de reassentamento e necessário os seguintes critérios serão aplicáveis:

1. Informações básicas. Informações de base precisas devem ser compiladas tão cedo quanto possível. Incluirão informações sobre o número de pessoas a serem reassentadas e sobre as suas características socioeconômicas e culturais, inclusive desagregação por gênero. Além disso, os dados proporcionarão uma base importante para a definição de critérios de elegibilidade e requisitos de compensação e reabilitação.

2. Participação da comunidade. O plano de reassentamento incluirá os resultados das consultas realizadas de forma oportuna e socioculturalmente apropriada com uma amostra representativa das comunidades deslocada e anfitriã. As consultas serão feitas durante a fase de elaboração e continuarão durante toda a execução

e supervisão do plano, diretamente ou por meio de instituições representativas e organizações comunitárias. Tomar-se-á cuidado para identificar os subgrupos mais vulneráveis e assegurar que os seus interesses sejam adequadamente representados nesse processo.

3. Compensação e reabilitação. As opções de compensação e a reabilitação devem proporcionar um valor justo de substituição para os bens perdidos e os meios necessários para restaurar a subsistência e a renda, para reconstruir as redes sociais que apoiam a produção, os serviços e a assistência mútua e para compensar as dificuldades de transição (tais como perdas de colheitas, custos de mudança, interrupção ou perda de emprego, perda de renda, entre outras). Essas medidas devem ser tomadas de forma oportuna para assegurar que as dificuldades transitórias não sejam desnecessariamente prolongadas nem resultem em danos irreparáveis. As opções oferecidas devem ser apropriadas para as pessoas afetadas e refletir a sua capacidade e aspirações realistas. A proposta de compensação e reabilitação deve levar adequadamente em conta os bens intangíveis, especialmente bens sociais e culturais não monetários e, especialmente no caso de populações rurais, dos direitos consuetudinários a terra e aos recursos naturais. Opções de habitação e serviços, quando incluídos, serão apropriados para o contexto social e cultural e, pelo menos, atenderão aos padrões mínimos de abrigo e acesso aos serviços básicos, independentemente das condições anteriores ao reassentamento. A estruturação das propostas de compensação e as consultas à comunidade e mecanismos de tomada de decisão incluídos no programa de reassentamento, levarão em conta as características da população reassentada, tais como identificados nos dados básicos desagregados no que diz respeito a gênero, etnia, idade e quaisquer outros fatores que indiquem necessidades e vulnerabilidades especiais.

4. Contexto jurídico e institucional. O plano de reassentamento deve identificar o contexto jurídico e institucional dentro do qual as medidas

de compensação e reabilitação terão de ser implementadas. O primeiro passo para estruturar a proposta de compensação e reabilitação e determinar o direito das pessoas afetadas nos termos das leis e regulamentos aplicáveis, identificar quaisquer serviços ou benefícios sociais aos quais possam ter acesso e assegurar a disponibilidade de recursos suficientes. O passo seguinte é avaliar quais medidas adicionais são necessários, se as houver, para restaurar o meio de vida da população afetada ao padrão anterior ao reassentamento e criar mecanismos capazes de fornecer os bens ou serviços necessários, inclusive procedimentos efetivos e rápidos de solução de disputas. Isso permite que a proposta de compensação e reabilitação funcione dentro dos limites das leis e instituições locais, complementando-as apenas quando necessário com medidas específicas do projeto. Isso pode levar a identificação de lacunas no contexto institucional e regulamentar local que não precisam ser incorporadas ao plano de reassentamento mas que podem ser eventualmente consideradas por meio de fortalecimento institucional ou outros componentes) se o mutuário e o Banco assim concordarem.

5. Meio ambiente. Os planos de reassentamento devem levar em conta considerações ambientais a fim de impedir ou aliviar qualquer impacto resultante do desenvolvimento da infraestrutura, adensamento da área anfitriã ou pressão sobre recursos naturais e áreas ecologicamente sensíveis. Um levantamento do impacto sobre o meio ambiente, inclusive capacidade de prover sustento e impactos socioeconômicos sobre a comunidade anfitriã, será realizado a respeito de cada local proposto para localização, sempre que a magnitude do componente de reassentamento ou a natureza das áreas afetadas assim o requerer, e o plano de administração ambiental será incluído no plano de reassentamento.

6. Cronograma. Um plano preliminar de reassentamento deve ser elaborado como parte da Avaliação de Impacto Ambiental e Social (EIA). Deve passar por um processo de consulta

significativa com a população afetada e estar disponível como parte da EIA antes da missão de análise. Deve incluir informações suficientes para ser avaliado juntamente com outros componentes do projeto. No mínimo, deve incluir o seguinte:

- provas de que medidas apropriadas foram tomadas para impedir novos assentamentos na área sujeita ao reassentamento;
- data provisória de corte para elegibilidade a compensação;
- estimativa do número de pessoas a serem reassentadas com base em dados razoavelmente confiáveis;
- definição das várias opções a serem colocadas a disposição por meio da proposta de compensação e reabilitação;
- estimativa do número de pessoas que serão elegíveis para cada opção;
- orçamento preliminar e cronograma de execução;
- diagnóstico da viabilidade do contexto regulamentar e institucional, identificando as questões a serem resolvidas; e
- provas de consultas com a população afetada. O plano será resumido no Relatório de Impacto Ambiental e Social (ESIR).

Um plano final de reassentamento será submetido a aprovação da Administração do Banco, como suplemento ao ESIR, antes da distribuição dos documentos operacionais para consideração pela Diretoria Executiva. O plano final deve conter o seguinte:

- definição da proposta final de opções de compensação e reabilitação;
- critérios de elegibilidade para cada opção;
- estimativa razoavelmente precisa do número de pessoas que receberão cada opção ou combinação;
- acordos institucionais e mecanismo de execução que disponham sobre implementação das leis e regulamentos aplicáveis
- referentes a expropriação, aos direitos de propriedade e a administração das atividades de reassentamento que, de forma oportuna,

atribuam claras responsabilidades para a execução de todos os elementos do plano de reassentamento e disponham sobre a coordenação apropriada com outros componentes do projeto;

- Orçamento final financiado dentro do orçamento geral do projeto;
- Um calendário de execução de atividades requerido para prestar os bens e serviços, que constituem a proposta de compensação e reabilitação, vinculados aos pontos principais do projeto global, para que os lugares de realocação (e outros serviços) estejam disponíveis no momento oportuno;
- Disposições sobre consulta e participação das entidades locais (públicas e privadas) que possam contribuir para a execução e assumir responsabilidade pela operação e manutenção dos programas e da infraestrutura;
- Disposições sobre monitoramento e avaliação, inclusive custeio, do início do período de execução até a data alvo para consecução da plena reabilitação das comunidades reassentadas;
- disposições sobre acordos participativos de supervisão que, combinada com o monitoramento, possam ser usadas como sistema de advertência para identificar e corrigir problemas durante a execução; e
- mecanismo para a resolução de disputas sobre terra, compensação e quaisquer outros aspectos do plano.

7. Monitoramento e avaliação. O componente de avaliação de uma operação deve ser abrangido plena e especificamente nos relatórios de adiantamento do projeto geral e incluídos no contexto lógico da operação. As atividades de monitoramento concentrar-se-ão no cumprimento do plano de reassentamento, em termos das condições sociais e econômicas alcançadas ou mantidas nas comunidades reassentadas e anfitriãs. O plano e o convenio de empréstimo especificarão os requisitos de monitoramento e avaliação, bem como a sua oportunidade. Sempre que possível, indicadores qualitativos e quantitativos serão incluídos como marcos para avaliar essas

condições em intervalos críticos relacionados com o progresso da execução geral do projeto. A avaliação final será programada numa data alvo prevista para a conclusão do plano, definida como a data em que se espera que tenham sido alcançados os padrões de vida previstos pelo plano. No caso de empréstimos globais, os regulamentos operacionais exigirão aprovação, por parte do Banco, do plano de reassentamento antes de assumir o compromisso de financiar qualquer subprojeto que requeira reassentamento. Em todos os casos, supervisão independente e avaliação multidisciplinar serão proporcionadas na medida requerida pela complexidade do respectivo plano de reassentamento.

VI. COORDENAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS E DIRETRIZES DO BANCO

A aplicação desta política será facilitada por diretrizes operacionais abrangentes sobre reassentamento involuntário, a serem divulgadas pela Administração. Também será aplicada de forma coerente com todas as políticas e diretrizes relevantes do Banco. Algumas referências incluem as Políticas sobre Preparação, Avaliação e Aprovação de Projetos (OP-302), Desenvolvimento Urbano e Habitação (OP-751), Divulgação de Informação (OP-102), Mulheres no Desenvolvimento (OP-761) e Meio Ambiente (OP-703), entre outras.

Documento de antecedentes

I. Introdução

Este documento de antecedentes considera temas essenciais referentes à conceptualização, elaboração, preparação, execução, monitoramento e avaliação do componente de reassentamento em projetos financiados pelo Banco, com base na experiência do Banco e nas lições extraídas por outros órgãos de desenvolvimento. Além de proporcionar antecedentes sobre a Política de Reassentamento Involuntário proposta considera os temas suscitados pela Diretoria Executiva durante a discussão do Perfil de Política (GN- 1936, 2 de Julho de 1996). A política proposta esta em conformidade com o mandato geral da Oitava Reposição sobre redução da pobreza e equidade social e o seu mandato específico sobre reassentamento involuntário e visa ajudar a sistematização e fortalecimento da prática do Banco nesta importante área.

O reassentamento de um número significativo de pessoas para um local diferente pode causar "profunda perturbação econômica e cultural para os indivíduos afetados bem como para o tecido social das comunidades locais" (Cernea, 1988). Isso pode expô-los ao risco de empobrecimento temporário ou permanente, especialmente quando as pessoas afetadas já são pobres ou vulneráveis. Esses riscos e prejuízos ocorrem mesmo quando o reassentamento e objetivo de um projeto, como nos projetos de desenvolvimento ou melhoramento urbano. O impacto não se limita apenas aqueles fisicamente mudados ou reassentados, mas também pode afetar a população que os recebe e ter efeitos multiplicadores sobre uma área mais ampla, em virtude da perda ou interrupção das oportunidades, serviços e infraestrutura econômica.

Os projetos do Banco podem afetar ou influenciar direta ou indiretamente os padrões de ocupação e assentamentos urbanos e rurais que ocorrem voluntariamente. Podem mesmo apoiar esforços locais referentes aos esquemas de colonização ou ao fornecimento de serviços para refugiados ou vítimas de desastres naturais como caráter de emergência. Contudo, a política atual visa a cobrir apenas esses casos em que uma operação do Banco cria ou contribui para condições que perturbam a vida de um grupo de pessoas em tal medida que a sua única opção é mudar de lugar. Os programas voluntários de assentamento urbano e rural são considerados como parte de políticas e estratégias de desenvolvimento rural e urbano (ver tabela A do Anexo para uma tipologia de reassentamento voluntário e involuntário que pode ocorrer em projetos financiados pelo Banco)¹.

A gestão de programas de reassentamento involuntário e complexa e requer consideração não apenas do número de pessoas afetadas mas também da gravidade das consequências. Se essas questões não forem consideradas adequadamente podem afetar substancialmente os resultados econômicos e sociais de um projeto de desenvolvimento². A fim de assegurar que essas questões sejam consideradas adequadamente, devem ser estabelecidos princípios claros de política, os quais devem ser complementados por diretrizes operacionais mais detalhadas que descrevam as medidas a serem tomadas em cada fase do ciclo do projeto.

¹ Os programas de assentamento urbano e rural são considerados no contexto das políticas e estratégias de desenvolvimento urbano e rural do Banco.

² Banco Mundial (1990); ver também BID (1985, 1988 e 1991).

Espera-se que uma declaração de política da Diretoria Executiva:

- defina os objetivos do Banco no que diz respeito ao reassentamento involuntário; defina o escopo e os critérios de ação do Banco nos projetos que causarem reassentamento;
- proporcione um contexto para a supervisão sistemática e avaliação do reassentamento involuntário que resulte de projetos do Banco; e
- apoie o diálogo entre a Administração e os mutuários a respeito das atividades e investimentos que possam ser incorporados aos projetos que causem reassentamento involuntário.

Portanto, a política proposta estabelece os princípios que deveriam reger a abordagem do Banco com referência a reassentamento a fim de mitigar, quando não for possível evitar, as dificuldades econômicas e sociais criadas pelos projetos que visam a alcançar objetivos de desenvolvimento em benefício da comunidade mais ampla mas que afetam adversamente certas atividades econômicas e a forma de vida de certas pessoas.

As implicações operacionais para a elaboração e implementação dos planos de reassentamento são consideradas nas diretrizes operacionais que serão finalizadas a fim de complementar a política, tão logo ela seja aprovada pela Diretoria Executiva.

II. Contexto de política do Banco

O Banco tomou diversas medidas operacionais e técnicas a fim de considerar questões de reassentamento em suas operações. O seu primeiro esforço a fim de considerar sistematicamente as questões de reassentamento num contexto operacional foi feito em 1984, com a aprovação e uso de listas de verificação, por setor, dos fatores sociais e culturais que tinham de ser considerados na preparação, análise e execução de projetos financiados pelo Banco a fim de maximizar os efeitos positivos dos projetos e evitar ou aliviar qualquer impacto adverso. A lista de verificação para o setor hidrelétrico considerou extensivamente a questão do reassentamento involuntário.

A seguir, em junho de 1990, a Comissão de Meio Ambiente do Banco adotou as "Estratégias e procedimentos sobre questões socioculturais referentes ao ambiente", que proporcionaram um contexto para o exame dos aspectos de reassentamento das operações do Banco e para a implementação de diversos princípios básicos, que incluíram:

- considerar alternativas antes de passar a qualquer operação que implique reassentamento;
- tomar o componente de localização parte da elaboração geral do projeto, do programa e orçamento de execução e fundamentá-lo em estudos básicos de qualidade das características econômicas e socioculturais e nas necessidades e aspirações da população afetada;
- definir as responsabilidades institucionais com extremo cuidado e assegurar a necessária viabilidade e especialização institucional;
- ressaltar a importância da consulta e participação da comunidade;

- fornecer uma proposta abrangente de compensação e de reabilitação com vistas a restaurar ou ampliar o bem-estar socioeconômico das novas comunidades; e
- reconhecer e proteger os direitos e necessidades especiais das comunidades indígenas.

Esses princípios foram reafirmados no documento da Oitava Reposição do Banco (AB-1704, parágrafo 2.44[g], aprovado em 1994, segundo o qual:

"o Banco continuará a aplicar as estratégias e procedimentos elaborados para projetos que requeiram realocação de comunidades. Isso incluirá consultas a população afetada..." "incorporando planos de reassentamento e avaliações de impacto ambiental, e elaborando planos pormenorizados de reassentamento. Quando um projeto tiver um componente de reassentamento, o plano de reassentamento será preparado nos estágios iniciais da elaboração de projetos e estará disponível no momento em que o projeto for apresentado a Diretoria. Esse plano de reassentamento é proporcionado em sumários ambientais e avaliações de impacto ambiental. O Banco também manterá uma lista dos projetos em andamento que requerem o reassentamento de comunidades e continuará a atualizar os seus procedimentos e diretrizes nessa área".

Desde 1991, esboços de diretrizes sobre reassentamento involuntário, baseadas nas "Estratégias e procedimentos sobre questões socioculturais referentes ao ambiente" adotado em 1990 bem como nos padrões e melhores práticas do Banco Mundial e de outras organizações

internacionais) tem servido como recurso para o pessoal do Banco e dos mutuários e como referência para o Comitê do Meio Ambiente no desempenho do seu papel de promotor de melhoria da qualidade³. Essas diretrizes foram atualizadas pela Unidade de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário (SDS/IND), a fim

de refletir a pesquisa e a prática atual sobre questões de reassentamento. A aprovação da política proposta proporcionaria uma declaração objetiva e transparente dos padrões mínimos aceitáveis e permitiria a finalização e divulgação das diretrizes pelo Comitê de Impacto Ambiental e Social (CESI).

³A partir de 1º de Janeiro de 1997, o Comitê do Meio Ambiente (CMA) foi substituída pelo Comitê de Impacto Ambiental e Social (CESI), a fim de refletir o escopo mais amplo e os procedimentos revistos desse órgão interdepartamental.

III. A experiência dos bancos multilaterais de desenvolvimento

A. OBID

Desde 1970, pelo menos 120 projetos do Banco implicaram ou deverão implicar reassentamento involuntário. Desses, 54 projetos foram concluídos, 56 estão em execução e 10 estão em tramitação⁴. Um exame do banco de dados recentemente estabelecido para os projetos do Banco que implicam reassentamento involuntário revela que, apesar de não existir muita informação disponível no Banco a respeito da elaboração, implementação e resultados dos componentes de reassentamento, algumas conclusões

significativas podem ser tiradas acerca da presença, magnitude, distribuição setorial e existência de planos de reassentamento.

As informações sobre o **número de pessoas** afetadas esta disponível para 75 desses projetos, que atinge um total superior a 650.000 pessoas, das quais aproximadamente 480.000 são afetadas por projetos atualmente em execução. Contudo, considerando que não ha informações disponíveis para os 45 projetos restantes, o número total de pessoas afetadas pode ser muito maior (Tabela 1).

Tabela 1. Número de pessoas afetadas

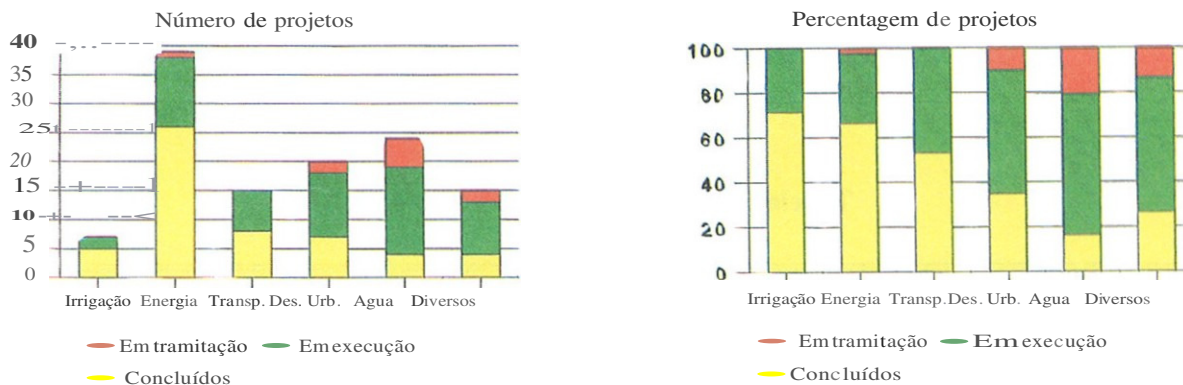
Situação do projeto	Número de projetos	Número de pessoas afetadas	Projetos com informações		Projetos sem informações disponíveis	
			Nº	%	Nº	%
Projetos concluídos	54	145.004	26	48%	28	52%
Projetos em Execução	56	483.105	45	80%	11	20%
Projetos em Tramitação	10	25.189	4	40%	6	60%
Total	120	653.298	75	62%	45	38%

⁴ Ate Dezembro de 1997.

Um exame dos projetos do Banco, que implicam reassentamento involuntário, demonstra que o reassentamento ocorre em diversos **setores e tipos de operações**. Os setores em que houve mais reassentamento são os de energia, especialmente esquemas hidroelétricos; desenvolvimento urbano, especialmente projetos de lotes com serviços para comunidades urbanas marginalizadas; transportes, inclusive a construção de grandes rodoviários e programas rodoviários de obras múltiplas; água e saneamento; e irrigação. O reassentamento involuntário também tem ocorrido num pequeno

número de projetos em outros setores, inclusive turismo, indústria, programas ambientais e os fundos de investimento social. Uma das tendências mais significativas é o aumento progressivo do número dos projetos de infraestrutura urbana, inclusive abastecimento de água e desenvolvimento urbano (Figura 1). Só 8% dos projetos terminados que incluíam reassentamento estavam no setor de abastecimento de água e esgotos, em comparação com 27% dos projetos em execução e 50% dos projetos em tramitação.

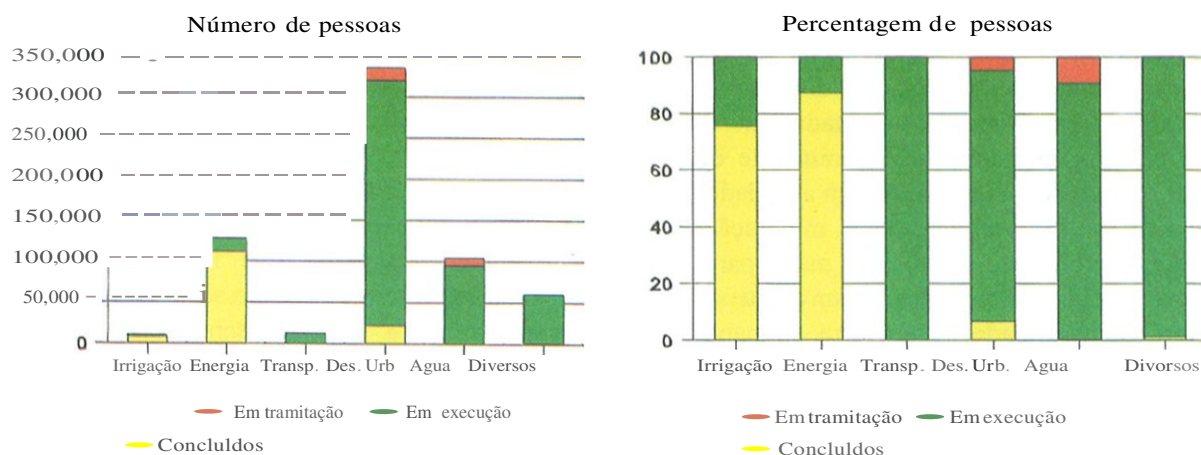
Figura 1
Distribuição setorial de projetos com componente de reassentamento, por situação do projeto



Essa tendência é ainda mais pronunciada no que diz respeito ao número das pessoas afetadas pelos projetos de desenvolvimento urbano. Esse setor é responsável por 15% das pessoas afetadas pelos projetos concluídos, em comparação com 62% das

pessoas afetadas pelos projetos em execução. Inversamente, houve uma redução no número de projetos de energia e irrigação e no número de pessoas afetadas pelos projetos nesses setores (Figura 2).

Figura 2
Distribuição setorial de pessoas afetadas por
reassentamento, por situação do projeto



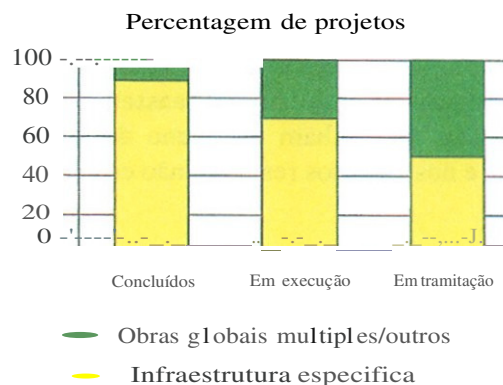
Essas tendências refletem-se na crescente importância dos projetos de reassentamento em áreas urbanas. Nos projetos concluídos, 14% das pessoas afetadas estavam em áreas urbanas, passando para 81% nos projetos em execução e 100% nos projetos em tramitação. Nos projetos concluídos, 34% das pessoas afetadas eram de áreas exclusivamente rurais. Isso se compara com 1% nos projetos em execução e zero nos projetos em tramitação. O resto da população era de áreas urbanas e rurais ou a documentação era insuficiente (Tabela B, Anexo)⁵.

No passado, praticamente todos os reassentamentos involuntários ocorreram em projetos específicos de infraestrutura em que os componentes de reassentamento podiam ser planejados

⁵Quatro projetos de desenvolvimento urbano no Chile que afetaram um grande número de pessoas e tiveram impacto social significativo não foram incluídos na análise por causa das dúvidas se deveriam ser classificados como involuntários. Em todos eles, o reassentamento foi o resultado da melhoria das condições de vida em assentamentos marginais onde existiam riscos potenciais de enchentes ou deslizamentos.

com antecedência. Agora, pelo contrário, muitos projetos financiados pelo Banco, que implicam reassentamento involuntário, são obras globais múltiplas ou operações por etapas em que os componentes de reassentamento nem sempre podem ser preparados nos estágios iniciais do projeto (Figura 3).

Figura 3
Distribuição de projetos com componente
de reassentamento, por tipo de empréstimo
e situação do projeto



O **perfil socioeconômico** das pessoas afetadas pelos projetos do Banco não está bem documentada. Para 39% dos projetos concluídos e 57% dos projetos em execução, não há informações disponíveis sobre o perfil de emprego dos deslocados; 87% dos projetos concluídos e 80% dos projetos em execução carecem de informações sobre as características socioculturais das pessoas afetadas. As informações disponíveis demonstram que as pessoas afetadas pelos projetos de reassentamento são geralmente de grupos de baixa renda, empregados em atividades de agricultura de subsistência, pesca, mineração, indústria, comércio e de serviços. A maior parte das pessoas afetadas pelos projetos eram pequenos agricultores ou trabalhadores sem terra, enquanto que a maioria das pessoas afetadas pelos projetos atualmente em execução vivem em áreas urbanas marginais, caracterizadas por altas taxas de desemprego e uma dependência significativa do sector informal.

A **distribuição por país** dos projetos de reassentamento involuntário também tem mudado com o tempo. Atualmente, 50% dos projetos de reassentamento em tramitação estão nos países do grupo A, contra 55% de projetos em execução e 31% de projetos concluídos. (Tabela C, Anexo). Em termos de população, 85% das pessoas afetadas pelos projetos em execução são dos países do grupo A e 69% das pessoas que foram afetadas pelos projetos já concluídos pertencem também a esse grupo (Tabela D, Anexo).

Um exame dos 54 projetos concluídos demonstra que o reassentamento foi tema de condições contratuais em quase a metade dos casos. Vinte e cinco projetos concluídos tinham provas documentadas de um **plano de reassentamento**; 14 projetos não tinham um plano de reassentamento e nos 15 casos restantes não estava claro

se um plano de reassentamento chegou a ser elaborado (Figura 4). Treze dos 25 projetos documentados com um plano de reassentamento não dispunham de informações suficientes para permitir uma avaliação da qualidade do plano de reassentamento, 5 foram considerados aceitáveis pelo Banco e os 7 restantes foram considerados inadequados, tal como definidos pela política proposta. As deficiências documentadas incluíam uma base conceptual inadequada, coordenação inadequada com o projeto que causava o deslocamento, falta de consulta às pessoas afetadas e de participação delas, informações básicas inadequadas, o que levou a que se subestimasse o número de pessoas afetadas e o orçamento para o reassentamento fosse insuficiente, pouca atenção às medidas de reabilitação com contexto jurídico ou institucional improprio. Em apenas 2 dos 25 projetos com plano de reassentamento concluídos há sinais de que a comunidade afetada foi consultada e participou da elaboração deles.

Dos 56 projetos em execução, 38 elaboraram (ou tiveram de elaborar) um plano de reassentamento, ao passo que em 11 projetos este não foi preparado, seja por não ser uma condição contratual ou porque as atividades de reassentamento se limitavam ao pagamento de compensação. Nos 7 projetos restantes, não está claro que um plano de reassentamento chegou a ser elaborado (Figura 5). Isto indica que nos últimos anos houve uma importante tendência no sentido de melhorar a preparação dos componentes de reassentamento, tal como demonstrado pelo número requerido de planos de reassentamento. Contudo, num número substancial de projetos, não há informações suficientes para indicar se um plano de reassentamento foi ou não requerido.

Figura 4
Plano de reassentamento
em projetos concluídos

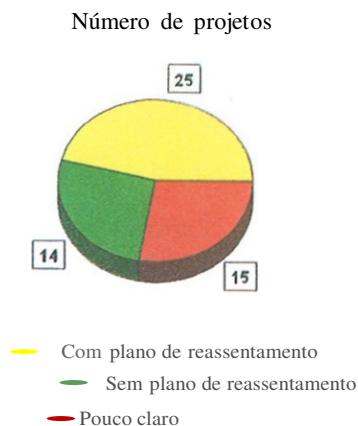
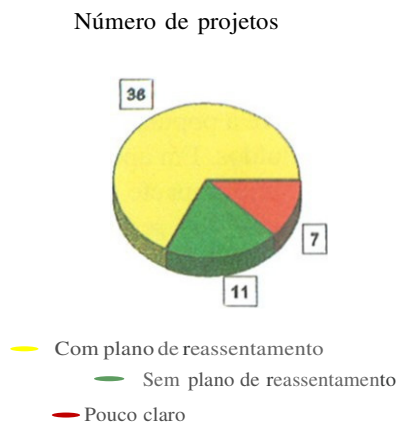


Figura 5
Plano de reassentamento
em projetos em execução



Não se dispõe de informações sobre o nível de participação da comunidade afetada em 26% dos projetos completados e em 25% dos projetos em execução. A documentação disponível demonstra graus diversos de participação, que vão desde a divulgação de informações até as consultas e negociações sobre as condições para o reassentamento. Alguns exemplos tomados tanto dos projetos concluídos quanto dos projetos em execução indicam o seguinte:

- as pessoas afetadas foram informadas por meio de reuniões especiais ou o plano de reassentamento foi distribuído a população afetada;
- mecanismos adequados, tais como comitês, foram criados ou reforçados a fim de proporcionar um espaço para diálogo permanente;

- foram realizadas consultas com líderes comunitários mas não há informações sobre a qualidade das consultas ou dos seus resultados;
- a participação foi limitada a uma escolha entre duas opções dadas;
- a comunidade escolheu o seu local de reassentamento e aprovou o projeto dos edifícios comunitários e de habitação; e
- as opiniões das pessoas afetadas foram levadas em conta e a formulação final das soluções de reassentamento foi ajustada de acordo com os resultados das consultas.

Apesar das informações serem incompletas, pode-se inferir que houve melhoria progressiva na participação da comunidade afetada. Embora a participação comunitária tivesse ocorrido em 30% dos projetos concluídos, atualmente existe em 68% dos projetos em execução (Tabela E, Anexo).

A **implementação** do reassentamento foi documentada em 42 dos projetos concluídos. Em 14 casos, informou-se que o reassentamento foi satisfatório, enquanto em 28 projetos houve problemas. Os problemas mais frequentemente identificados foram aumentos de custo, atrasos na execução de projetos ou no componente de reassentamento e um aumento nas tensões sociais (Tabela F, Anexo).

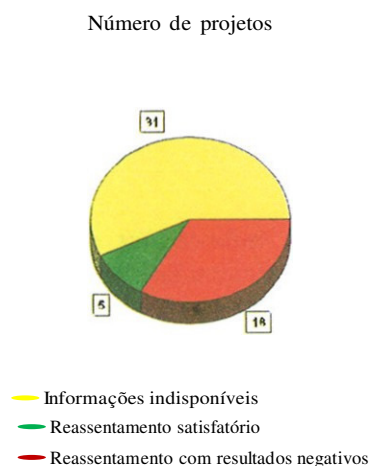
Não há informações disponíveis sobre o **impacto** do reassentamento sobre a população afetada em 31 dos projetos concluídos. Em apenas 5 dos 23 projetos concluídos, cujo impacto do reassentamento foi documentado, os resultados foram considerados satisfatórios com restauração ou melhoria nas condições de vida das pessoas deslocadas. Nos 18 projetos restantes, o impacto nas populações afetadas foi considerado negativo, com resultados a longo prazo que incluíram redução da mobilidade social e colapso das redes socioeconômicas das comunidades (Figura 6) (Tabela G, Anexo).

Em conclusão, o exame do banco de dados dos projetos do Banco em que houve reassentamento involuntário revela que a maioria das pessoas afetadas era geralmente de grupos de baixa renda e que a maior parte dos projetos em que houve reassentamento involuntário ocorreu em países do Grupo A. Além disso, a análise demonstrou:

- um crescimento substancial do número de projetos de infraestrutura urbana e de melhoria da carteira do Banco, aumentando dessa forma a proporção de reassentamento urbano em relação ao rural;
- uma mudança gradual nos tipos de empréstimos, de obras múltiplas, empréstimos setoriais e operações por etapas específicas para globais;

- uma escassez de informações sobre componentes de reassentamento involuntário nos projetos do Banco; e
- uma melhoria progressiva tanto na preparação do reassentamento e do nível de participação da comunidade afetada, embora ainda haja nos projetos em preparação um número substancial de projetos com reassentamento involuntário, para os quais não foi requerido plano de reassentamento.

Figura 6
Impacto do reassentamento em projetos concluídos



Isso ressalta a necessidade de melhorias no planejamento e implementação dos componentes de reassentamento e destaca a importância do desenvolvimento de uma abordagem mais sistemática de documentação para a supervisão e avaliação das atividades de reassentamento.

Isso é apoiado por estudos realizados em 1988 pela antiga Seção de Avaliação de Operações (OEO), que avaliou a experiência de seis projetos financiados pelo Banco que incluíram reassentamento⁶. As conclusões do exame sumário ressaltaram:

- a necessidade de evitar conflitos sociais, atrasos e excesso de custos, que podem ocorrer quando os componentes de reassentamento não são preparados ou implementados adequadamente;
- a necessidade de preparar planos detalhados de reassentamento baseados em estudos profundos de diagnóstico;
- o fato dos pagamentos em dinheiro não serem apropriados como único meio de recompensa;
- a necessidade de incluir os custos de reassentamento no financiamento geral do projeto; e
- a importância de proporcionar medidas de reabilitação econômica.

Isto ressalta a necessidade de uma política de reassentamento que leve em consideração as lições extraídas e permita uma aplicação sistemática de princípios básicos coerentes com as políticas atualmente em vigor em outras organizações internacionais.

B. OUTRAS INSTITUÇÕES

O Banco Mundial, bem como a Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD), o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Centro das Nações Unidas de Assentamentos Humanos (HABITAT) e a Organização para Alimentação e a Agricultura (FAO) adotaram, políticas de reassentamento baseadas num exame das experiências do passado. Um estudo de reassentamento involuntário nas operações do Banco Mundial identificou problemas semelhantes aos encontrados pelo BID (Cernea, 1988). O estudo verificou que os componentes de reassentamento deixaram de restaurar, para não falar em melhorar, o bem-estar social e econômico da população deslocada, principalmente porque não se tratou o componente de reassentamento como parte integral do projeto geral. Em virtude disso, o componente de reassentamento não foi bem projetado, deixou-se de entender as complexidades políticas, culturais e econômicas do reassentamento e não foram proporcionados recursos financeiros e institucionais adequados. O estudo do Banco Mundial concluiu que:

- o mutuário deve fazer planejamento e preparação adequada antes da avaliação do projeto principal;
- São necessárias opções social e economicamente viáveis a fim de restabelecer a capacidade produtiva das populações deslocadas, por meio de estratégias financiadas pelo projeto e baseadas na substituição da terra e do emprego; e
- a implementação das operações de reassentamento devem ser supervisionadas frequente, profissional e firmemente, a fim de ajudar aos órgãos de execução a cumprirem as políticas e os convênios dos acordos de empréstimo com o Banco Mundial.

⁶ GN-1551 Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Summary of Evaluations of Hydroelectric Projects*. December 1985. Este documento sumário baseia-se em seis estudos de caso: PPR-09/82; PPR-15/87; OER-40/84; PPR-18/84; OER-41/84 e OER-42/84. Outro estudo de caso foi realizado em 1988 pelo Operation and Evaluation Office em Junho 1988: OED-56/88 Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Ex-Post Evaluation of Buenaventura Integrated Urban Development Project: Housing and Relocation Sub-Project*.

IV. Questões chave

Os seguintes aspectos devem ser considerados numa declaração formal sobre reassentamento;

- a necessidade de explorar plenamente todas as alternativas com o fim de minimizar ou evitar a necessidade de reassentamento;
- uma declaração clara do escopo da aplicação dos requisitos do Banco;
- medidas para evitar o empobrecimento da população afetada;
- medidas para assegurar que as pessoas afetadas por um projeto participem da preparação de um plano de reassentamento que atenda as suas necessidades e capacidades;
- a necessidade de considerar questões específicas relacionadas com as comunidades indígenas e as mulheres ⁷; e
- a necessidade de criar propostas de compensação e reabilitação que sejam coerentes com as leis locais, restaurem os padrões de vida sem distorcer os mercados locais e evitem impacto negativo sobre o meio ambiente.

Adicionalmente, a política considerara alguns dos procedimentos e as providencias institucionais necessárias para executar um sólido plano de reassentamento.

A. COMO EVITAR O REASSENTAMENTO OU MINIMIZAR A SUA MAGNITUDE

A literatura sobre o reassentamento e a própria experiência do Banco demonstram que o reassentamento é uma atividade complexa, cara e

arriscada, que geralmente não consegue restaurar, muito menos melhorar, as condições socioeconômicas da população deslocada (Suarez et al, 1984). Além disso, é geralmente difícil medir o custos plenos, sociais e econômicos do reassentamento o que nos leva a evitar ou reduzi-los ao mínimo quando possível. Isso requer consideração seria de todos os locais e soluções alternativas que possam evitar ou que minimizem o número de pessoas afetadas. Outra alternativa a ser avaliada é a de simplesmente não empreender o projeto.

Um princípio fundamental é que a população deslocada não deve ser forçada a subsidiar um projeto, especialmente pelo fato da experiência demonstrar que, em geral, os afetados são os setores mais pobres e vulneráveis da população (Mahatrapa, 1991). Isso pode ser visto no caso de projetos hidroelétricos, que tendem a ser localizados em áreas remotas, embora gerem eletricidade que beneficia os consumidores habitantes dos grandes centros urbanos. A situação é mais complexa nos projetos de desenvolvimento urbano e transportes, onde a população afetada pode também receber alguns benefícios diretos do projeto. Nas duas situações, contudo, os cálculos dos benefícios líquidos do projeto devem internalizar o custo das medidas de compensação e reabilitação, bem como o valor de quaisquer perdas intangíveis ou não mitigadas. Os benefícios líquidos da população reassentada devem também ser incluídos na corrente de benefícios do projeto geral. Isso requer informações suficientes para fazer estimativas razoáveis dessas áreas, o que, por sua vez, exige um alto nível de planejamento e preparação. Isso pode ser apoiado por instrumentos de assistência técnica, inclusive a da facilidade para preparação de projetos.

⁷ As diretrizes operacionais consideram mais pormenorizadamente as necessidades específicas dos idosos.

O cenário de "nao-realizacao do projeto" deve ser considerado seriamente, especialmente se a compensação entre os benefícios do projeto e o custo do reassentamento ultrapassar um nível aceitável ou se a população afetada for especialmente vulnerável. A vulnerabilidade dos povos indígenas, que geralmente tem laços estreitos com a sua terra e não tem influencia sobre as decisões tomadas aos níveis regional ou nacional, torna improvável que o seu reassentamento seja uma opção viável (ver E. Comunidades Indígenas). No caso de projetos que afetem outras comunidades tradicionais baseadas na terra, os proponentes do projeto teriam de demonstrar o seguinte:

- O projeto é indispensável para o desenvolvimento racional de uma área e não pode ser reformulado de forma a evitar a mudança da comunidade;
- há opções de terra-por-terra que podem proporcionar condições de vida semelhantes; e
- os membros da comunidade estão dispostos a considerar um grupo de serviços sociais e de programas de apoio que permitam o seu restabelecimento em novo local.

B. ESCOPO DA POLÍTICA

Definição de "pessoas afetadas pelo projeto"

O escopo da política é definido para evitar preconceito no que diz respeito a quem "tem direito" a receber compensação, reabilitação ou ambos, num plano de reassentamento. Isso é feito referindo-se as pessoas afetadas pelo projeto como os que são "deslocados" e as atividades de mudança e reabilitação delas como "reassentamento". A determinação da elegibilidade para os benefícios de um plano de reassentamento é uma questão complexa que deve ser considerada no contexto de cada projeto, levando em conta a natureza das perdas sofridas (casas, terra, emprego, acesso a recursos comuns, perturbação das redes sociais, comerciais e culturais). É essencial dispor de definições justas, equitativas e

Facilmente compreensíveis dos critérios de elegibilidade que possam levar em conta essas perdas. Os critérios devem considerar as questões de prazos para a elegibilidade a compensação, definição de propriedade ou de direitos de posse e definição dos direitos da "unidade familiar" que levem plenamente em conta as questões potenciais de gênero. Essas questões são consideradas mais pormenorizadamente nas diretrizes operacionais do Banco sobre reassentamento involuntário.

Tipos de operações

A política proposta seria aplicável a todas as operações do Banco, independentemente da sua estrutura, fonte ou tipo de financiamento. Isso inclui operações do setor privado, obras múltiplas, linhas de crédito por meio de intermediários de financiamento e, quando relevante, programas por etapas e empréstimos setoriais.

As operações do setor privado apresentam alguns desafios especiais em virtude do ciclo mais curto de aprovação pelo Banco e das relações mais complexas entre o patrocinador do setor privado e os órgãos diretamente responsáveis pelo reassentamento. Tais projetos podem requerer acordos laterais especiais entre o Banco, o patrocinador e os órgãos do setor público. O princípio de que um projeto deve internalizar o custo da compensação e reabilitação das pessoas afetadas por um projeto aplica-se igualmente aos projetos do setor privado e os custos vinculados ao reassentamento devem ser plenamente incluídos na análise econômica e financeira do projeto.

No caso de projetos de obras múltiplas, empréstimos setoriais e certas operações por etapas, a aplicação da política requer acordo entre o Banco e o mutuário sobre os procedimentos a fim de assegurar que o reassentamento involuntário seja minimizado, as pessoas afetadas sejam identificadas e sejam formuladas medidas apropriadas de alívio. Nessas operações, as responsabilidades institucionais e financeiras devem ser esclarecidas e fundos suficientes devem estar disponíveis, se possível dentro do

Empréstimo, a fim de assegurar que as questões de reassentamento sejam consideradas equitativamente a nível local. Tendo em vista que um dos objetivos mais amplos da política é ajudar a criar um ambiente em que o tratamento justo das pessoas afetadas se torne a norma para todos os projetos dos setores público e privado, independentemente de serem ou não financiados pelo Banco. Em alguns casos pode ser apropriado apoiar reformas na legislação e regulamentação local a fim de aperfeiçoar o contexto de consideração das questões de reassentamento. Em alguns casos, o Banco poderá ser capaz de usar mecanismos de cooperação técnica para examinar e redigir projetos de lei. Isso ajudaria também a evitar os distúrbios, excessos de custo e distorções econômicas causados pelo reassentamento em outros projetos não financiados pelo Banco.

Reassentamento voluntário versus involuntário

Embora reconheça que todas as comunidades deslocadas enfrentam perdas e desafios semelhantes, o escopo desta política é limitado ao deslocamento e reassentamento resultante do desenvolvimento planejado e que é involuntário, muito embora possa ser desejável em última análise, como é o caso dos projetos de desenvolvimento urbano que tiram as pessoas de Áreas perigosas ou impróprias para o assentamento humano. Essa política não se aplica a esquemas de colonização rural, que são geralmente voluntários e tendem a ser empreendidos por indivíduos ou grupos dispostos a enfrentar os desafios da mudança. Também exclui a mudança de refugiados e vítimas de desastres naturais, que são deslocados por eventos repentinos e geralmente imprevisíveis, sem dar oportunidade suficiente para consulta e planejamento, em vez de iniciativas de desenvolvimento planejadas deliberadamente, as quais permitem que o reassentamento seja considerado na elaboração do projeto (ver a tipologia do reassentamento na Tabela A do Anexo).

Reassentamento urbano e rural

A política proposta aplica-se a reassentamento involuntário tanto nas áreas urbanas quanto rurais. Como se indicou no primeiro capítulo, dentro da carteira do Banco o reassentamento involuntário e cada vez mais um fenômeno urbano. O reassentamento pode impôr problemas específicos nas condições urbanas. Nas cidades, o local é um fator essencial que permite as populações de baixa renda acesso ao emprego e aos serviços urbanos fornecidos pelo setor público. Quando é necessário deslocar pessoas de áreas perigosas, como as sujeitas a enchentes, desabamentos ou altos níveis de poluição, ou de áreas afetadas pela execução de obras públicas, as considerações de custo geralmente favorecem o reassentamento em terras situadas na periferia urbana. Isso geralmente corta o acesso da população a sua fonte de renda e de serviços e arrisca empobrecer ainda mais a população afetada. Evitar esses efeitos laterais indesejáveis torna-se uma preocupação central dos programas de reassentamento urbano e pode levar a propostas complexas de reabilitação que abrangem o fornecimento de terra com serviços, habitações mínimas e a reconstrução das redes sociais, econômicas e de serviços.

Em geral, contudo, as populações urbanas de baixa renda podem reagir melhor as mudanças nos seus padrões de habitação e emprego e podem estar dispostas a aceitar uma série mais ampla de alternativas, desde que essas mudanças não levem a maior empobrecimento ou a uma queda dos seus padrões de habitação e de prestação de serviços. Em áreas de assentamento rural tradicional, por outro lado, as pessoas de baixa renda geralmente tem uma série limitada de aptidões e podem ter menos capacidade ou disposição de aproveitar novas oportunidades econômicas fora do setor agrícola. Em sua maior parte, as necessidades básicas são atendidas por meio de agricultura de subsistência e exploração de florestas, pastagens e rios sobre os quais a população tem alguns direitos geralmente aceitos de usufruto e a economia é geralmente baseada numa rede complexa de laços de parentesco e sociais, que podem ser difíceis de replicar num local novo.

Direitos consuetudinários a terra e aos recursos naturais são uma questão importante no ambiente rural tradicional e, como geralmente não existe mercado desenvolvido para as terras agrícolas, pode ser necessário proporcionar terra para substituir a terra que é perdida, em vez de oferecer dinheiro como compensação. Além do mais, os planos de reassentamento precisam considerar formas de manter o senso de comunidade ao mesmo tempo em que ampliam o escopo de oportunidades econômicas disponíveis a população.

C. COMO EVITAR O EMPOBRECIMENTO

Em geral, o reassentamento afeta adversamente os grupos de renda mais baixa e mais vulneráveis, tais como os posseiros urbanos e rurais, que carecem de título de propriedade de suas terras. Eles devem ser o enfoque principal dos programas de reassentamento, tendo em vista que as limitações nas leis e regulamentos que regem a expropriação e a compensação geralmente tornam difícil para eles substituir os seus bens e oportunidades perdidas. Além disso, a sua falta de educação formal geralmente os coloca numa situação de desvantagem quando tratam com as autoridades, o que leva a que as suas reivindicações sejam ignoradas, causando ainda maior empobrecimento.

As pessoas que não são nem de baixa renda nem vulneráveis e que desfrutam de título formal de propriedade de seus bens estão menos sujeitas aos efeitos negativos do reassentamento. Os procedimentos locais de expropriação geralmente proporcionam compensação adequada para os seus bens perdidos ou prejudicados, desde que métodos adequados de avaliação sejam aplicados e mecanismos efetivos de recurso estejam disponíveis. Se a compensação for adequada, é provável que essas pessoas mudem antes de serem deslocadas pelo projeto. Elas substituem os seus bens, serviços ou fontes de renda por meio do mercado.

Diversos fatores podem levarão empobrecimento da população reassentada (Cernea, 1996). Em primeiro lugar e muito importante o risco de **perder acesso à habitação ou a terra**. Isso se aplica especialmente aos posseiros, que não tem direitos formais a propriedade, mas para quem os direitos de usucapião são fundamentais. Em alguns casos, o deslocamento pode interromper a continuidade de ocupação de um local que eventualmente teria resultado na obtenção de direitos legais. A menos que as pessoas afetadas disponham de um lugar para viver e, no caso de áreas rurais, de terra suficiente para a produção de subsistência ou emprego estável, e provável que se tornem indigentes. Pequenos proprietários também podem ser empurrados para um nível inferior a subsistência por reduções no tamanho ou na qualidade das suas propriedades, da mesma forma que grupos de baixa renda, incapazes de encontrar substituição em espécie da sua habitação, em virtude do aumento dos valores da terra. Acesso comum a áreas de pastagem, para a coleta de lenha e de produtos florestais ou para a pesca também podem representar elemento importante numa estratégia geral de subsistência.

O segundo risco é a **perda de emprego**. Em áreas rurais, pequenos proprietários, rendeiros, meeiros e trabalhadores agrícolas são especialmente vulneráveis, visto que raramente dispõem de habilitação que possa ser aplicada fora do setor agrícola. Em áreas urbanas, muitas das pessoas de baixa renda dependem de atividades comerciais informais, que tendem a se concentrar no centro da cidade e são incapazes de encontrar oportunidades semelhantes se forem deslocadas para a periferia urbana. Esquemas de emprego temporário, tais como emprego pelo projeto, sem treinamento ou medidas complementares, atrasam mas não resolvem e na verdade podem piorar o risco de desemprego a longo prazo.

Outro risco é o da **insegurança alimentar**, que leva a maior morbidade e mortalidade. Isso se deve a perda de renda, de cultivos e de acesso a outros recursos de subsistência e pode ser complicado por mudanças na estratégia de

subsistência e de dieta, causando uma redução na capacidade de resistir a doenças, especialmente entre crianças e anciãos. Além disso, a **saúde** da população deslocada pode ser comprometida por vetores e doenças transportadas pela água, especialmente em projetos de represas, por exposição a maior poeira, contaminação e detritos e por doenças introduzidas na área pelos recém-chegados, inclusive doenças transmitidas sexualmente, trazidas pelos operários de construção.

Ha também o risco de **perda de oportunidades de educação** por parte das crianças. Estas podem ser forçadas a abandonar a escola ao serem deslocadas ou podem ser recrutadas para a força de trabalho, a fim de suplementar a renda diminuída da família. Tenda em vista que o empenho com a educação e geralmente baixo nas comunidades de renda mais baixa, essas perturbações temporárias, que já são prejudiciais, podem facilmente tornar-se permanentes, a menos que se proporcionem alguns incentivos para assegurar que as crianças voltem para a escola.

Todos esses riscos são complicados pelo **rompimento das redes de apoio social e pela perda de bens culturais**. As primeiras, como fonte de serviços e transferência de renda, geralmente funcionam como um sistema de ajuda mutua e podem proporcionar a única rede de segurança disponível para os pobres. As últimas, como parte vital da identidade da comunidade, proporcionam o contexto para o comportamento construtivo e acrescentam significado e propósito as relações da comunidade. Ambas são especialmente suscetíveis a desarticulação. E difícil evitá-las e quase impossível retificá-las e podem ter impacto importante sobre o comportamento e a motivação do grupo deslocado (Sowell, 1996). Os riscos de marginalização e perda da identidade cultural são especialmente graves no caso de comunidades indígenas, cujas necessidades sociais, culturais e educacionais singulares tornam muito mais difícil para eles adaptar-se aos efeitos perturbadores do deslocamento.

As considerações acima aplicam-se também a comunidades anfitriãs. A integração das comunidades reassentadas e anfitriãs pode transformar-se um fator positivo, mas apenas se a sua capacidade de sustentação for levada plenamente em conta e as comunidades anfitriãs estiverem preparadas para receber os recém-chegados. As comunidades anfitriãs devem receber incentivos que as levem a considerar o reassentamento como benefício e não como usurpação dos seus recursos e da sua integridade. Uma das formas de conseguir isso e proporcionar a todos os membros da comunidade recém-integrada acesso igual às instalações e serviços da mesma qualidade.

D. PARTICIPACAO DA COMUNIDADE

Uma abordagem participativa assegura maior aceitação e um plano de reassentamento mais realista e sensível. O processo de informar e consultar comunidade, tanto a deslocada como a anfitriã, ajuda a habilitá-las e as estimula a manifestar as suas reivindicações e prioridades por canais institucionais em vez de forma que possam exacerbar conflitos potenciais. Organizações comunitárias fortes facilitam o processo de reassentamento. Elas também estimulam a comunidade a assumir a responsabilidade de impedir a usurpação por meio de oportunistas, a contribuir para a construção, operação e manutenção da infraestrutura e a assumir um papel ativo na supervisão do avanço das atividades de reassentamento. O documento sobre o Oitavo Aumento do Banco incorpora esse princípio ao afirmar que "...é possível reforçar o trabalho do Banco mediante acesso a informação e consulta com os setores da população e ONGs locais que possam contribuir para assegurar que os projetos do Banco sejam bem elaborados" (AB- 1704, paragrafo 2.95).

A fim de desenvolver mecanismos para promover e organizar o processo de consulta e participação de forma inclusiva, transparente e efetiva, é necessária a análise social para identificar os

grupos de interesses particulares ou organizações "interessadas", especialmente aquelas que representam os setores de renda mais baixa e mais vulneráveis da população⁸. As ONGs locais, as organizações de base e os órgãos governamentais responsáveis pelas atividades de reassentamento e pela operação e manutenção de serviços e de infraestrutura deveriam também participar ativamente na preparação e execução do plano de reassentamento.

E. COMUNIDADES INDIGENAS

O reassentamento e reabilitação de comunidades indígenas⁹ e étnicas de baixa renda que vivem em áreas rurais é especialmente difícil. A identidade de muitas dessas comunidades está estreitamente ligada à terra, que geralmente tem uma importância espiritual e emotiva substancial, além de proporcionar a base econômica para a sustentação da comunidade. As comunidades indígenas tendem também a ser mais vulneráveis do que outros setores da sociedade, visto que geralmente carecem de direitos formais às áreas das quais dependem para a sua subsistência. Mesmo quando dispõem de títulos legais das terras que ocupam mais intensamente, geralmente dependem de áreas muito maiores para a sua subsistência. Além disso, os povos indígenas geralmente estão numa posição de desvantagem para pressionar as suas reivindicações de compensação justa. Vivendo em áreas rurais

⁸ Ver Habitat, 1991 no qual se nota que a falta de sucesso pode ser atribuída em grande parte às oportunidades limitadas que os reassentados têm de participar no processo de formulação de decisões.

⁹ Para o propósito desta política o termo "Comunidades Indígenas" refere-se a "povos em países independentes, considerados indígenas devido ao facto de descenderem de populações que habitavam no país, ou numa região geográfica a qual o país pertencia na altura da conquista ou colonização ou do estabelecimento das fronteiras atuais estatais e que, independentemente do seu status legal, conservem todas as suas próprias instituições sociais, culturais e políticas ou parte delas." Convenção 169 do IL, artigo I, parágrafo b.

remotas, geralmente carecem de educação formal e podem ter que enfrentar barreiras de linguagem, obstáculos culturais e preconceitos raciais, bem como falta de recursos financeiros e contatos sociais e políticos necessários para influenciar as decisões tomadas nas capitais nacionais ou regionais.

As comunidades indígenas que vivem em planícies remotas da América Latina com capacidade limitada de produção, que não participam da economia de mercado e dependem de uma série de atividades, inclusive caça, pesca, coleta e agricultura itinerante, que requerem grandes extensões de terra, são especialmente vulneráveis aos impactos causados pelos projetos de infraestrutura que podem exigir o seu reassentamento. Somente em casos excepcionais a política permitiria que o Banco apoiasse operações que requerem o deslocamento dessas comunidades indígenas. A fim de que o Banco considere exceções a esta norma, o Banco teria de certificar-se do seguinte: (1) as pessoas afetadas só seriam deslocadas para uma distância curta; (2) soluções de terra-por-terra baseadas em comunidades fazem parte da proposta de compensação; (3) garantias plenas pelos seus direitos como comunidades indígenas à terra e aos recursos naturais, inclusive títulos de propriedade da terra e demarcação; (4) as comunidades afetadas dão o seu consentimento informado ao reassentamento e outras medidas de alívio e tem participado extensivamente da elaboração do plano de compensação; e (5) a perda da propriedade cultural (tal como locais sagrados ou de enterro) e a perturbação dos padrões existentes das organizações socioculturais serão minimizadas e se dará compensação por elas.

Comunidades indígenas e étnicas menos isoladas que têm laços mais fortes com a economia de mercado e abrangem segmentos maiores da população rural, como no caso de comunidades camponesas por todos os planaltos andinos ou mesoamericanos, estão sujeitas a menos riscos de perda da sua identidade em virtude do

reassentamento involuntário. Independentemente disso, nesses casos o plano de reassentamento involuntário assegurara que a comunidade se beneficie diretamente do projeto (por exemplo, por meio de melhor acesso aos mercados ou serviços), e que as soluções de compensação sejam baseadas no consentimento informado das comunidades e incluam soluções de terra-por-terra e alternativas culturalmente apropriadas pela perda de direitos consuetudinários e da propriedade cultural.

F. QUESTÕES DE GÊNERO

Com frequência, o impacto do deslocamento é especialmente difícil para as mulheres. Em áreas urbanas marginalizadas, que agora são mais frequentemente o foco de projetos que incluem reassentamento involuntário, uma grande proporção dos domicílios é chefiado por mulheres, as quais tem de combinar o seu papel de principais ganhadoras de renda com a de provedoras de mão-de-obra doméstica, inclusive o cuidado dos filhos. Esse ônus dobrado pode significar que as mulheres são geralmente esquecidas ou sub-representadas nas organizações comunitárias locais.

Os estudos básicos devem ser desagregados por sexo, bem como a análise dos custos econômicos vinculados ao reassentamento. É especialmente importante considerar a situação de domicílios chefiados ou mantidos economicamente pelas mulheres e identificar os bens e atividades produtivas das mulheres que serão afetados pelo reassentamento. O planejamento do reassentamento deve incluir procedimentos a fim de assegurar que as mulheres sejam consultadas independentemente e possam expressar as suas preferências pelas diversas opções sob consideração. O planejamento do reassentamento precisa, portanto, levar em conta os pontos de vista das mulheres que são afetadas pelo reassentamento e deve refletir as suas prioridades, as quais podem diferir consideravelmente das prioridades dos homens.

As propostas de compensação e reabilitação devem assegurar o tratamento equitativo das mulheres produtoras e trabalhadoras, a quem se devem oferecer compensação e programas de reabilitação a fim de cobrir as perdas dos seus bens pessoais, atividades produtivas e recursos de propriedade comum, sem se supor que a compensação em dinheiro seja distribuída igualmente no domicílio. Se o reassentamento implicar o deslocamento de famílias a uma distância substancial do seu local original, os custos de tempo extra para as mulheres devem também ser analisados separadamente dos incorridos pelos homens e, quando apropriado, medidas específicas para considerar as desvantagens enfrentadas pelas mulheres nesse aspecto devem ser tomadas. Se forem construídas habitações de substituição usando sistemas de autoajuda ou mutirão, deve-se atribuir atenção especial a compromissos e limitações específicas das mulheres e fazer uma avaliação realista de capacidade de participação delas nesses esquemas. A supervisão e avaliação deve também considerar o impacto diferenciado da mudança, da compensação e da reabilitação sobre os homens e as mulheres.

G. REABILITAÇÃO E COMPENSAÇÃO

A necessidade de reabilitação

Tão logo se chegue à conclusão de que o reassentamento é inevitável, o próximo passo é elaborar um plano de reassentamento que minimize o impacto sobre as comunidades afetadas e, sempre que possível lhes permita beneficiar do projeto ou do desenvolvimento da sua área de influência. O plano de reassentamento poderia também ser visto como uma oportunidade de desenvolvimento social e econômico em vez de uma atividade de alívio, devendo concentrar-se no atendimento das necessidades das pessoas afetadas em vez de abrir caminho para o projeto principal.

No mínimo, deve-se compensar plenamente os impactos negativos do reassentamento, de forma que, após um período razoável de transição, as pessoas afetadas possam restaurar a sua vida pelo menos aos níveis anteriores e possam integrar-se na comunidade em que serão reassentadas. Sempre que os meios de vida das pessoas forem afetados pelo reassentamento, em virtude da perda de terras, dos bens de produção ou do acesso ao emprego, tanto do setor formal quanto informal, o mutuário e responsável por assegurar que a sua base produtiva e capacidade de ganhar renda sejam melhoradas ou pelo menos restauradas aos níveis de que desfrutava antes do deslocamento. Isso implica compensação pelos bens perdidos e fluxos de renda e pode ser necessária a restauração da capacidade do grupo de funcionar como uma unidade social e econômica. O reassentamento é um processo que começa antes do projeto ser formalmente aprovado e não termina necessariamente com a conclusão das atividades de deslocamento, momento em que a reconstrução da comunidade esta apenas começando. Isso ressalta a importância do planejamento desde cedo e a necessidade de acompanhar a implementação até os prazos de pós-execução estabelecidos para a realização dos objetivos de reabilitação (Escudero, 1988).

Isso implica que o Banco só deveria financiar projetos que requeiram reassentamento involuntário se puder certificar-se de que ha acordo e empenho demonstrável do governo a fim de:

- empreender estudos, levantamentos e consultas com a comunidade afetada a fim de definir o escopo do componente de reassentamento;
- estabelecer os procedimentos e critérios necessários para assegurar a disponibilidade de opções equitativas para resolver os problemas causados pelo deslocamento; e
- Empenhar os recursos humanos e financeiros necessários para a preparação, implementação, supervisão e avaliação do plano de reassentamento.

Os custos do programa de reassentamento, independentemente da aquisição de terra, podem geralmente ser financiados pelo Banco. Uma proposta abrangente de compensação e reabilitação deve:

- identificar todos os elementos que apoiem o meio de vida dos deslocados; compense a perda dos bens de propriedade, mantidos ou utilizados pelas pessoas afetadas;
- restaurar, substituir ou repôr os bens, serviços e oportunidades das pessoas afetadas pelos projetos num nível que seja pelo menos equivalente as suas condições originais;
- aliviar ou compensar as dificuldades de transição, tais como os custos da localização, da perda de colheitas e de renda e a interrupção de atividades, inclusive a educação dos filhos; e
- estabelecer normas claras, equitativas e objetivas de elegibilidade, inclusive uma definição do domicilio e dos prazos para a avaliação de direitos a compensação e a outros benefícios.

Além de atender as condições mínimas, algumas experiências bem-sucedidas tem demonstrado que o reassentamento pode ser uma forma de melhorar as condições de vida de grupos marginalizados (Tabela G, Anexo). Os programas de reassentamento podem proporcionar experiências piloto de desenvolvimento comunitário, baseando-se numa abordagem participativa e de autoajuda para prestar serviços básicos e oportunidades econômicas as pessoas de baixa renda, uma meta plenamente coerente com o mandato de redução da pobreza do Oitavo Aumento do Banco.

Uma consideração frequentemente esquecida é a existência do capital social, ou seja, os vínculos que mantem uma comunidade junta e permitem o seu funcionamento. Esses bens são difíceis de definir, para não falar em quantificar. Não obstante, eles abrangem alguns dos elementos fundamentais e mais difíceis de restaurar, especialmente em comunidades de baixa renda, onde as redes de assistência mútua proporcionam

bens e serviços por meio do intercâmbio e do compartilhamento de responsabilidades. Essas redes podem incluir crédito informal e transferências de renda e geralmente proporcionam a única rede de segurança disponível as pessoas de baixa renda. Fazem parte de um sentimento de identidade de "pertencer" e o seu rompimento pode ter sérias consequências psicológicas, causando tensão individual e levando a comportamento antissocial (Cox e Jimenez, 1990). Esforços para restaurar capital social levaram a esforços refocalizados durante o reassentamento e na fase pós-deslocamento e podem considerar temas que incluem o seguinte:

- manutenção da integridade física dos grupos que forem reassentados;
- apoio ao desenvolvimento de organizações comunitárias que podem substituir ou melhorar os serviços, tais como crédito ou creches, perdidos em virtude do deslocamento;
- criação de novas oportunidades de emprego a fim de compensar perda de renda; e
- organização de apoio a grupos comunitários e prestação de serviços de orientação.

Opções de compensação

A compensação pode assumir diversas formas, inclusive substituição em espécie de habitação, terra e outros bens, bem como compensação monetária. Em muitos casos, a equação de compensação com pagamento em dinheiro causa problemas. O deslocamento pode afetar severamente certos setores da população, especialmente as pessoas de baixa renda, em formas que vão além do valor monetário da propriedade perdida. O deslocamento pode privar as pessoas da sua principal fonte de renda e, em alguns casos, ameaçar a sua paz social e identidade cultural. O reassentamento involuntário geralmente implica problemas legais, sociais, políticos e econômicos que ultrapassam a mera compensação em dinheiro e podem suscitar questões como a desejabilidade do projeto em

termos de desenvolvimento sustentado e equilibrado (Shibata, 1995).

A experiência do Banco Mundial e do BID com reassentamento demonstra que o pagamento de dinheiro raramente é uma estratégia adequada. As principais razões são: a) a compensação em dinheiro geralmente é insuficiente para substituir bens perdidos por outros de valor equivalente; e b) os deslocados geralmente carecem das oportunidades ou de conhecimentos para usar os seus pagamentos para substituir bens ou oportunidades perdidas. Além disso, a pressão para resolver necessidades imediatas, tais como alimento, habitação temporária, atendimento de saúde ou o pagamento de dívidas, geralmente faz com que a compensação seja gasta antes de ser investida em habitação ou bens produtivos. Isso aplicá-se principalmente a grupos de baixa renda e pode levar ao seu empobrecimento permanente. Deve-se, portanto, considerar assistência para que os deslocados encontrem casa, terra e emprego alternativos. Isso é especialmente importante quando dependem da terra para viver.

A compensação em dinheiro pode ser adequada para grupos de renda mais alta mas deve ser usada com cuidado. Um dos riscos é que grupos bem organizados podem usar a sua posição para exigir níveis de pagamento muito mais altos do que seriam justificados por critérios de substituição de custo, o que pode causar disputas e atrasos na implementação do projeto e, o que não é raro, a invasão do local do projeto por especuladores que esperam beneficiar de pagamentos de compensação.

Considerações jurídicas

Muitos países mutuários têm leis que dão ao Estado a capacidade de desapropriar propriedade para uso público conhecidas como o poder de "domínio eminente". Não obstante, essas leis raramente consideram compensação além dos pagamentos monetários pelos direitos formais de propriedade. Mesmo nesse contexto, surgem

dificuldades quando as disposições de avaliação das leis locais são ultrapassadas ou deixam de proporcionar substituição do bem perdido por um de igual valor ou capacidade produtiva comparável. Além disso, essas leis só protegem os proprietários e raramente consideram os direitos dos ocupantes que não dispõem de título mas dependem da propriedade para viver.

Em sua maior parte, os regulamentos não são adequados para tratar da compensação de direitos consuetudinários ou perdas de oportunidades de emprego. Na maior parte dos casos, definições estritas de direitos de propriedade podem até mesmo apresentar um obstáculo ao reconhecimento de bens. A maioria das pessoas afetadas pelos projetos de desenvolvimento são dos setores de renda mais baixa da sociedade e geralmente não tem título de propriedade da terra ou dos locais que ocupam. Nesses casos, o plano de reassentamento deve proporcionar uma proposta de restauração que complemente o direito local e mantenha o meio de vida dos afetados, embora dêa levar em conta as distinções entre as diversas formas de uso e ocupação. Exemplos incluem o reconhecimento do título de construção para aqueles cuja ocupação resulte eventualmente em direito adquirido da propriedade ocupada versus locatários que possam ser compensados com justiça por meio da identificação de propriedades de aluguel a preços semelhantes. As leis locais geralmente não proporcionam compensação equitativa para as pessoas afetadas que não possuem terra, tais como os não ocupantes que desfrutam de direitos de acesso aos usos produtivos ou recreativos, meeiros, agricultores e trabalhadores que possam perder a sua principal fonte de renda em virtude de um projeto de desenvolvimento.

Essas considerações indicam que uma análise do contexto jurídico deve ser empreendida logo cedo, na preparação do projeto. Isso incluirá claro conhecimento da legislação sobre expropriação, compensação e reabilitação, bem como do contexto institucional para a implementação da legislação e das atividades de reassentamento. A preparação do plano de reassentamento e a negociação do convênio de empréstimo podem então incluir medidas destinadas a considerar quaisquer lacunas que possam ser identificadas. Isso pode ser conseguido mediante uso do conceito de reabilitação, a fim de proporcionar remédios extrajurídicos para as perdas sofridas pela população reassentada, sem requerer grandes mudanças na legislação local, a menos que o mutuário indique uma disposição de empreender uma reforma mais ampla do contexto jurídico e institucional.

Impacto ambiental

As opções de reassentamento devem levar em conta as limitações ambientais dos locais propostos para mudança. Além de serem avaliados em termos de adequação para a habitação, todos os locais devem ser avaliados em termos de sua capacidade de prover sustento. Cumpra levar em consideração fatores tais como proximidade de parques naturais, florestas, alagados e outras áreas ecologicamente sensíveis, a fim de evitar expansão da fronteira agrícola para áreas inférteis ou frágeis ou o esgotamento dos recursos naturais. Em muitos casos, será necessário empreender uma avaliação do impacto ambiental. O impacto e os riscos sobre o meio ambiente devem sempre ser levados em conta na consideração de locais alternativos e ser considerados como parte do projeto geral e do plano de reassentamento. A infraestrutura deve atender a padrões ambientais geralmente aceitos e os planos de administração devem ser incluídos, a fim de prevenir e aliar o impacto ambiental.

V. Aspectos operacionais

A. OPORTUNIDADE E CICLO DE PROJETO

É necessária uma avaliação inicial da magnitude e natureza do reassentamento a fim de permitir exame das alternativas do projeto, de forma que o reassentamento possa ser evitado sempre que possível. Portanto, o desenvolvimento do plano de reassentamento deve estar vinculado as fases de preparação do projeto principal, de forma que a viabilidade do programa de reassentamento possa ser avaliada como parte do projeto geral, com a avaliação cobrindo o custo e os benefícios de todos os componentes. Isso significa que o plano de reassentamento deve estar pronto para a avaliação ao mesmo tempo em que todos os demais componentes do projeto.

Levantamentos iniciais das populações afetadas e das populações anfitriãs potenciais, juntamente com identificação antecipada das alternativas viáveis de reassentamento e reabilitação, são necessários para evitar atrasos, excesso de custos e pressão indevida para reassentar a população afetada. A definição dos critérios de elegibilidade e os componentes do plano devem estar suficientemente desenvolvidos para permitir avaliação e preparação do plano de financiamento, embora se deva tomar cuidado para evitar especulação e migração para a área do projeto e também assegurar a completa identificação de todas as pessoas que se qualificam a compensação. Os estágios do plano de reassentamento devem seguir uma sequência e cronograma diretamente vinculados ao avanço dos demais componentes do projeto.

B. CONTROLE DA AREA DE REASSENTAMENTO

Um elemento central para assegurar o sucesso de programas de reassentamento e evitar o fluxo de novos colonos para a área que estiver sendo desocupada. A gestão deste fator requer bom planejamento e comunicação com a comunidade afetada. Quando se desejar que a área desocupada seja usada para as instalações físicas do projeto, é essencial que a construção proceda tão rapidamente quanto possível depois do reassentamento, a fim de evitar reocupação. Devem ser tomadas medidas para proteção temporária da área (cercas, policiamento, equipamento de supervisão). Se o objetivo for manter a área desocupada (como no caso de regiões "tampão", áreas protegidas ou áreas inseguras, por exemplo), o mutuário deve estar certo de que dispõe dos recursos necessários para controlá-la por um período mais longo ou que a operação inclua disposições nesse sentido. Ainda mais importante, contudo, e que o programa de reassentamento seja complementado por um plano que desestime a reocupação da área e desenvolva, ofereça e promova alternativas realistas a habitação inadequada na área desocupada. Se o programa de reassentamento não for acompanhado de um plano desse tipo, é improvável que as áreas continuem desocupadas e, conseqüentemente, a operação deixe de atingir os seus objetivos.

Uma vez que se tenha tomado a decisão de passar ao reassentamento e estabelecido um prazo, e também essencial conseguir a colaboração da comunidade a fim de controlar o acesso a área a ser reassentada, com o entendimento de que ocupação adicional pode levar a diluição dos recursos disponíveis para compensação. Nesse contexto, também é importante elaborar propostas de compensação justas, equitativas e que

proporcionem oportunidades para um meio de vida melhor sem criar benefícios reais ou percebidos que sejam suficientes para atrair novos colonos. Esse mecanismo de controle social baseado na comunidade pode ser usado por todo o período de execução do plano de reassentamento como parte da atividade de supervisão.

C. AQUISIÇÃO DE TERRA

A preparação logo no início facilita a seleção e aquisição de locais para reassentamento ou da terra e das habitações necessárias para o reassentamento em espécie (Banco Mundial, 1978). Terra ou propriedades adequadas devem ser identificadas e recursos adequados devem estar disponíveis para a sua aquisição. Em princípio, o custo da aquisição da terra e de outras propriedades deve ser incluído no orçamento geral do projeto, juntamente com todos os demais componentes do plano de reassentamento. Para assegurar a disponibilidade de recursos suficientes no momento em que forem necessários, os custos do reassentamento, com exceção da aquisição da terra, podem ser financiados pelo Banco, a menos que o mutuário demonstre durante a avaliação que os fundos necessários serão disponibilizados. Isso pode requerer condições contratuais que estabeleçam as dotações orçamentárias e o cronograma para a compra das terras que terão de ser financiadas com fundos de contrapartida local.

D. CONTEXTO INSTITUCIONAL PARA O REASSENTAMENTO

O contexto institucional e outra questão operacional crítica. O mutuário deve assegurar que as responsabilidades institucionais sejam claramente identificadas e que as instituições responsáveis tenham pessoal suficiente para:

- empreender os levantamentos de base;
- avaliar e pagar a compensação;

- identificar, adquirir e preparar os locais de mudança;
- construir habitações e infraestrutura para as comunidades reassentada e anfitriã;
- proporcionar assistência para a mudança e o período de transição como orientação de saúde, ensino, emprego e outros serviços que fizerem parte da proposta de reabilitação; e
- assumir a responsabilidade pela operação e manutenção da infraestrutura que tiver sido criada.

Os órgãos responsáveis pelos vários elementos do plano de reassentamento devem estar bem coordenados e podem incluir órgãos de linha governamentais, bem como ONGs e grupos comunitários que participem da execução do programa de reassentamento. Além de clara atribuição de responsabilidades, isso também pode requerer a preparação de acordos formais ou contratos, antes do início da execução. Os órgãos participantes devem ser selecionados com base na sua experiência e empenho com os programas de desenvolvimento comunitário, bem como com a sua perícia técnica.

Em projetos a serem desenvolvidos pelo setor privado, o Banco aplica os mesmos requisitos substantivos no que diz respeito à reassentamento involuntário. Consequentemente, o acordo entre o mutuário privado e o governo, no que diz respeito às suas respectivas responsabilidades com referência ao reassentamento, deve ser muito claro e deve se refletir nos termos do acordo de venda, locação ou concessão. A determinação da responsabilidade pelos custos e execução do componente de reassentamento será negociada pelas partes interessadas, como parte da estrutura econômica, financeira e operacional do projeto. Do ponto de vista do Banco, como credor, o mutuário privado será responsável pelo seguinte:

- demonstrar, como parte do processo de avaliação do projeto, que o plano de reassentamento, independentemente de quem será responsável pela sua execução, atende aos requisitos do Banco;

- assegurar que os termos do seu acordo com o governo atribua responsabilidades e proporcione suficientes recursos e garantias para a execução do plano de reassentamento de forma oportuna; e
- concordar em que a execução insatisfatória do plano de reassentamento e um evento de inadimplência nos termos dos seus acordos com o governo e com o Banco. Acordos com diversos órgãos locais (tais como entidades setoriais, municipalidades e autoridades provinciais e estaduais, por exemplo) podem ser feitos de acordo com as necessidades e devem ser documentados em contratos complementares, na medida requerida pelas leis locais.

Nos grandes projetos de reassentamento, devem ser estabelecidos mecanismos a fim de proporcionar o seguinte:

- solução simples e transparente de disputas, especialmente no que diz respeito a reivindicações de compensação, a fim de evitar longos procedimentos judiciais ou administrativos;
- serviços técnicos de assessoramento a fim de ajudar os órgãos de execução a resolver problemas imprevistos na medida em que forem surgindo; e
- uma base para órgãos locais ou grupos comunitários assumirem eventualmente a responsabilidade pela operação a longo prazo e pela manutenção da infraestrutura e dos serviços.

Geralmente tem sido eficaz o estabelecimento de comitês e grupos de consulta, com representantes das autoridades locais, ONGs, membros da comunidade e técnicos locais para discutir opções de desenho e supervisionar atividades durante toda a execução. A organização de grupos comunitários para tarefas como planejamento, desenho, construção e operação da infraestrutura no local do reassentamento também pode ser um ponto de partida útil para a reconstrução e desenvolvimento dos laços sociais entre a

comunidade reassentada e a anfitriã (BID, 1989, 1992 e 1995).

Tendo em vista que os projetos financiados pelo Banco representam apenas uma fração dos projetos que requerem reassentamento num país específico, e importante que o Banco promova o desenvolvimento de capacidade institucional para a elaboração e execução de planos sólidos de reassentamento. Com efeito, esta é uma questão chave na consideração das questões de reassentamento que surgem em operações de obras múltiplas, por etapas e setoriais (como transportes, geração de eletricidade, água e saneamento, entre outros), bem como nos projetos que recebem cooperação técnica do Banco na fase de preparação de projeto ou dos estudos de viabilidade. O Banco pode apoiar atividades de desenvolvimento institucional por meio de assistência técnica ou como componentes específicos dos empréstimos setoriais, programas de reforma do Estado e divulgação das melhores práticas.

E. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Durante a execução de um plano de reassentamento, as interações entre os vários organismos e a complexidade inerente de coordenar muitas tarefas simultâneas podem criar dificuldades. O plano de reassentamento deveria incluir disposições sobre monitoramento e notificação que permitam ao mutuário e ao Banco identificar problemas na medida em que surgirem e dar tempo para que os ajustamentos sejam feitos. Nos programas mais substanciais de reassentamento, o sistema de monitoramento deve incluir disposições sobre monitoramento independente e concentrar-se nas condições sociais e econômicas das pessoas afetadas. Pode também servir como mecanismo para a compilação de dados a serem usados na avaliação do programa, depois da sua execução. Todos os órgãos participantes do programa devem apresentar relatórios ordinários que possam ser

consolidados nos relatórios de adiantamento do projeto, avaliações intermediárias e relatórios de conclusão do projeto. O reassentamento deve ser plenamente abrangido pelos relatórios de acompanhamento do projeto geral e incluído no contexto lógico da operação.

O plano de reassentamento não termina quando a população afetada é fisicamente instalada num novo ambiente. O período de adaptação e de reabilitação social que se segue é mais difícil de administrar e de avaliar, embora seja essencial para o sucesso do plano de reassentamento. A fim de avaliar o que o programa de reassentamento conseguiu, os alvos pos-execução devem ser avaliados usando indicadores qualitativos e quantitativos claramente definidos. Os dados devem continuar a ser compilados por um período adequado após a execução do projeto e, nos casos de programas de reassentamento maiores, deve ser efetuada uma avaliação após a execução do mesmo de tal forma que o mutuário e o Banco possam discutir a necessidade de outras medidas adicionais de alívio e aprender com a experiência, a fim de melhorar operações futuras.

F. APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS AO BANCO

Os relatórios ordinários apresentados ao Banco devem abranger todos os reassentamentos, onde quer que ocorram, inclusive nas operações de obras múltiplas, por etapas e setoriais, bem como nos projetos específicos de infraestrutura. Relatórios de acompanhamento exames intermediários e relatórios de conclusão do projeto devem incluir uma avaliação dos avanços do programa de reassentamento e do seu impacto sobre as condições socioeconômicas das populações reassentada e anfitriã. O programa de trabalho de avaliação deve também incluir um exame periódico profundo de uma amostra de projetos que abrangem reassentamento. Sem informações sistemáticas, é impossível verificar se a política de reassentamento e a sua aplicação estão protegendo efetivamente pessoas afetadas pelo projeto contra o empobrecimento.

VI. Conclusão

Tendo em vista a importância atribuída aos reassentamentos involuntários no Oitavo Aumento do Banco, na medida em que se relaciona com os objetivos de redução da pobreza e de equidade social e com base nas conclusões de um exame pormenorizado da experiência obtida pelo Banco em 120 projetos que abrangeram reassentamento involuntário, bem como as lições de outros órgãos de desenvolvimento, e clara a necessidade de uma política do Banco. Independentemente das melhorias substanciais conseguidas nos últimos anos, em muitos projetos o reassentamento involuntário continua a apresentar problemas que poderiam ser evitados com planejamento cuidadoso e oportuno e preparação e supervisão adequadas.

A magnitude dos reassentamentos nos projetos do Banco (com cerca de meio milhão de pessoas afetadas) e os riscos implícitos requerem uma aplicação mais sistemática dos princípios gerais e dos requisitos de informação, a fim de assegurar que todas as medidas necessárias sejam tomadas para:

- minimizar o impacto do reassentamento sobre as pessoas afetadas;
- no mínimo, restaurar o meio de vida aos níveis anteriores; e
- levar em conta as necessidades especiais de grupos especialmente vulneráveis da população.

Considerando que as circunstâncias relacionadas com o perfil das pessoas afetadas, o contexto jurídico e institucional e o tipo de operação que causa o reassentamento são tão diferentes, a política apresenta princípios gerais e requisitos, que deverão ser pormenorizadas em diretrizes operacionais atualmente existentes em formato de projeto.

O perfil do reassentamento involuntário nos projetos financiados pelo Banco está mudando, com obras de infraestrutura baseadas no setor urbano substituindo os projetos rurais de energia e transportes como a principal fonte do reassentamento involuntário e com obras globais múltiplas, em etapas e empréstimos setoriais aumentando a sua proporção na carteira de projetos do Banco que causam reassentamento involuntário. A política e o documento de antecedentes consideram, portanto, as questões referentes à criação de contexto de regulamentação e capacidade institucional, de forma que, quando o impacto específico do reassentamento não for conhecido com antecedência, possam existir garantias de que, ao ocorrer o reassentamento, as medidas para aliviá-lo e para enfrentar esse impacto sejam coerentes com os padrões amplos incorporados a política proposta.

Referencias

- Banco Asiático de Desenvolvimento. 1991. *Guidelines for Social Analysis of Development Projects*.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. 1995. *Basic Infrastructure and Sanitation Program* - Fortaleza: Relatório do Projeto de Inspeção. BID. Washington, D.C.
- _____. 1992. *Basic Infrastructure and Sanitation Program* - Fortaleza:BR-0186. Proposta de Empréstimo. BID. Washington, D.C.
- _____. 1991. *Summary Report on Environmental Planning and Management for Water Impoundment Projects*. GN-1724. BID. Washington, D.C.
- _____. 1989. *Basic Infrastructure and Sanitation Program -Fortaleza*. Plano de Reassentamento Vol. 8 e 9 do plano diretor. BID. Washington, D.C.
- _____. 1988. *Ex-Post Evaluation of Buenaventura Integrated Urban Development Project: Housing and Relocaton Sub-Project*. OEO-56/88. Escritório de Avaliação de Operações.
- _____. 1985. GN-1551. *Summary of Evaluations of Hydroelectric Projects*. BID. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1994. *Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*. Departamento do Meio Ambiente. Washington, D.C.
- _____. 1990. *Operational Directive 4.30: Involuntary Resettlement*. Manual de Operações. Washington, D.C.
- _____. 1978. *Agricultural Land Settlement*, Documentos do Banco Mundial, Departamento de Agricultura e Desenvolvimento Rural. Washington, D.C.
- Burbridge, Peter *et. al.* 1998. *Environmental Guidelinesfor Resettlement Projects in the Humid Tropics*. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Roma.
- Cemea, Michael M. 1996. *Impoverishment Risks and Livelihood Reconstruction: A Model for Resettling Displaced Populations*. Banco Mundial. Washington, D.C.
- _____. 1988. *Involuntary Resettlement in Development Projects: Project Guidelines in World Bank Financed Projects*. World Bank Technical Paper No.80. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Cox, D. and Jimenez, E. 1990. *Achieving Social Objectives through Private Transfers: A Review*. *World Bank Research Observer*, Vol. 5.

- Davidson, Forbes et. al. 1993. *Guidelines for Managing Urban Relocation and Resettlement*. Países Baixos: Ministério de Cooperação para o Desenvolvimento dos Países Baixos, Centro de Assentamentos Humanos das Nações Unidas, Banco Mundial.
- Escudero, Carlos R. 1988. *Involuntary Resettlement in Bank Assisted Projects: An Introduction to the Legal Issues*. Banco Mundial, Departamento Jurídico. Washington, D.C.
- Habitat, 1991. *Evaluation of Relocation Experience*. Nairóbi: Centro de Assentamentos Humanos das Nações Unidas.
- Mahapatra, L. K. 1991. *Development for Whom? Depriving the Dispossessed Tribals*, *Social Action*. 41 (3).
- Organização para a Alimentação e a Agricultura. 1988. *Environmental Guidelines for Resettlement Projects in the Humid Tropics*. Roma.
- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). 1991. *Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects*. Paris: Comissão de Assistência ao Desenvolvimento.
- Shibata, Ibrahim. 1995. *The World Bank in a Changing World*. Capítulo 5: "Involuntary Resettlement in World Bank Financed Projects". Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Sowell, Thomas. 1996. *Migration and Cultures: A World View*. New York: Basic Books.
- Suarez, F., Franco, R. and Cohen, ed. 1984. *Efectos Sociales de las Grandes Represas de América Latina*. Buenos Aires: CIIDES-ILPES.

Tabela A. Tipologia de reassentamentos

Voluntário		Involuntário	
<ul style="list-style-type: none"> • Reassentamento é o resultado da vontade das pessoas de melhorar a vida. • Reassentamento é um objetivo per se e uma condição para a melhoria da vida das pessoas (ou seja, acesso aos meios de produção, melhor moradia, etc.). 		<ul style="list-style-type: none"> • Reassentamento é o resultado de uma causa externa. • Caracterizado por: Maior risco de empobrecimento. Maior período durante o qual o impacto pode ser sentido e deve ser avaliado. 	
Esquemas de colonização		Projetos de melhoria urbana*	Causado por distúrbios sociais (guerras, fome, apropriação de terra, migração de mão-de-obra)
Espontâneo	Dirigido*		
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de planejamento • Com ou sem apoio ou controle governamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Planejado e deliberado • Controle governamental apoio do Setor Privado • Oportunidade de participação comunitária no planejamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Planejado e deliberado • Controle governamental e apoio do Setor Privado • Oportunidade de participação da comunidade no planejamento • Padrão do reassentamento é relativamente recente • Comunidades tem alta capacidade de adaptação e de mobilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Emergência, sem tempo para planejamento • Controle governamental e apoio do Setor Privado • Falta de participação comunitária no planejamento
			<ul style="list-style-type: none"> • Emergência, sem tempo para planejamento • Controle governamental e apoio do Setor Privado • Falta de participação comunitária no planejamento
			<ul style="list-style-type: none"> • Planejado e deliberado • Controle governamental e apoio do Setor Privado • Oportunidade para participação da comunidade • Oportunidade para aliviar resultados negativos. • Toma o plano de reassentamento numa oportunidade para melhorar as condições econômicas e sociais, leis locais e contexto institucional do país.

* Colonização dirigida e projetos de melhoria urbana podem também causar reassentamento involuntário.

**A política de Reassentamento involuntário se aplica a esta categoria.

Tabela B. Pessoas afetadas, população rural e urbana por situação do projeto (1970-1997)

	Projetos concluídos	Projetos em execução	Projetos em tramitação	Total de pessoas afetadas
Rurais	48.458	4.422	0	52.88
Urbanos	20.146	391.29	25.189	436.625
Mistos	73.25	81.137	0	154.387
Sem informação	3.15	6.256	0	9.406
Total	145.004	483.105	25.189	653.298

Tabela C. Projetos do BID com reassentamento involuntário, por grupo de países (1970-1997)

Situação do projeto	Grupo A		Grupo B		Grupo C		Grupo D		Regional	
Projetos concluídos (54)	17	31%	14	26%	10	19%	12	22%	1	2%
Projetos em execução (56)	31	55%	4	7%	7	12%	13	23%	1	2%
Projetos em tramitação (10)	55	50%	2	20%	0	0%	3	30%	0	0
Total (120)	53	44%	20	17%	17	14%	28	23.5%	2	1.5%

Tabela D. Pessoas afetadas, por grupo de países (1970-1997)

Situação do projeto	Grupo A		Grupo B		Grupo C		Grupo D		Regional	
Concluído	99.531	69%	22.658	16%	4.588	3%	18.227	13%	0	0
Em execução	412.883	85%	7.302	1%	4.345	1%	8.575	2%	50.000	11%
Em tramitação	7.900	31%	1.789	7%	0	0	15.500	62%	0	0
Total	520.314	80%	31.749	5%	8.933	1%	42.302	6%	50.000	8%

Tabela E. Participação da comunidade em projetos com componente de reassentamento (1970-1997)

	Com algum nível de participação comunitária		Pouco clara		Sem participação comunitária		Sem informação disponível	
Projetos concluídos 54	16	30%	3	6%	21	40%	14	26%
Projetos em execução 56	38	68%	1	2%	3	5%	14	25%

Tabela F. Projetos concluídos que comunicaram problemas durante implementação do componente de reassentamento* (1970-1997)

Resultados negativos	Excesso de custo		Atrasos		Conflitos sociais	
Projetos concluídos com informação 28	15	54%	14	50%	10	36%

* As percentagens referem-se ao número de projetos que notificaram um problema específico. Alguns projetos notificaram mais de um problema e por causa disso as categorias não são mutuamente exclusivas.

Tabela G. Alguns exemplos de projetos concluídos com impacto documentado do reassentamento

Grupos de países	Impacto negativo	Impacto positivo
Grupo A	<p>1. A população dispersou e teve de se reajustar por si só. A produção agrícola não foi substituída e atividades comerciais e sociais anteriores nunca foram restauradas.</p> <p>2. As pessoas foram desenraizadas de um equilíbrio muito delicado em seu sistema de produção. O nível de bem estar caiu subitamente depois do reassentamento.</p>	<p>10. Os residentes foram reassentados num ambiente sócio econômico mais favorável que proporcionou empregos e meios informais de apoio. As instalações de ensino e de saúde ficaram melhores do que antes.</p>
Grupo B	<p>3. A construção de habitações e os locais de reassentamento foram abandonados.</p> <p>4. A compensação não foi suficiente para restituir ou melhorar as condições de vida. O reassentamento afetou negativamente as economias locais pelo fato de as pessoas afetadas terem perdido as suas terras agrícolas.</p>	<p>11. As pessoas obtiveram títulos de propriedade, melhorias nas condições de habitação, um sentido de participação urbana e na estrutura social, bem como no acesso a infraestrutura e serviços comunitários.</p>
Grupo C	<p>5. As moradias fornecidas não eram adequadas para atender as necessidades das pessoas. Além disso, as pessoas tiveram problemas com o acesso aos serviços públicos e a mudança não produziu uma restauração das anteriores condições de vida.</p>	<p>12. Depois da mudança, a maior parte das pessoas tinha a sua própria terra e a produção agrícola foi plenamente restaurada.</p>
Grupo D	<p>6. As pessoas afetadas não puderam pagar as novas terras que lhes foram adjudicadas. Além disso, a baixa qualidade das terras de reassentamento e o facto de que a oportunidade da mudança e da distribuição da terra não levou em conta o ciclo agrícola, causaram perda de colheitas.</p> <p>7. As atividades de reassentamento destruíram os sistemas socioeconômicos e ha informações de serias violações de direitos humanos da parte das autoridades do país, a fim de abrir caminho para a infraestrutura do projeto.</p> <p>8. Em um projeto hidroelétrico, par causa da prestação insuficiente de assistência para reassentamento, diversas famílias voltaram à área da represa depois de sofrer sérios problemas de ajustamento.</p> <p>9. Os níveis de renda das pessoas afetadas caiu em virtude, entre outras razões, da incapacidade de usar o rio para transportar produtos agrícolas.</p>	<p>Exemplos não encontrados.</p>