



Ana Carolina Mendes Gerheim

Deslocamento involuntário e reassentamento:
conflitos e complexidades na busca de
alternativas

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre (Opção profissional) pelo
Programa de Pós-Graduação em Análise e Gestão de
Políticas Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Prof^a. Maria Elena Rodriguez Ortiz

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2021

Ana Carolina Mendes Gerheim

Deslocamento involuntário e reassentamento:
conflitos e complexidades na busca de
alternativas

Dissertação apresentada como requisito parcial para a
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Análise e Gestão de Políticas
Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão
Examinadora abaixo.

Prof^a. Maria Elena Rodriguez Ortiz

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof^a. Silvia Marina Pinheiro

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Pedro Cláudio Cunha Brando Bocayuva Cunha

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 2021

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Ana Carolina Mendes Gerheim

Graduou-se em Psicologia pelo Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora em 2002. Concluiu pós-graduação lato sensu "Teoria, técnicas e estratégias especiais em psicanálise" no Departamento de Psicologia Clínica – USP em 2004 e Especialização em Gestão de Sustentabilidade na FGV SP em 2006. Em 2018 ingressou no Mestrado Profissional em Análise e Gestão de Políticas Internacionais (MAPI) do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, com interesse na área de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Ficha Catalográfica

Gerheim, Ana Carolina Mendes

Deslocamento involuntário e reassentamento: conflitos e complexidades na busca de alternativas/ Ana Carolina Mendes Gerheim; orientadora: Maria Elena Rodriguez Ortiz. – 2021.

39 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2021.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Deslocamento involuntário. 3. Reassentamento. 4. Desenvolvimento. I. Rodriguez Ortiz, Maria Elena. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço à minha família que me apoiou em todos os momentos da minha vida. Em especial ao meu pai e à minha mãe pelo amor incondicional e por sempre apoiarem meus sonhos e minhas decisões.

Ao Guto, meu irmão querido, um parceiro na vida. À querida Luiza pelo olhar de renovação. Aos amados Joaquim e Anabel pela alegria e inspiração.

À minha orientadora Maria Elena Rodriguez que me acompanhou nesta jornada e me orientou com maestria. Foi um enorme prazer trabalhar com você. Aos integrantes da Banca de Defesa: Silvia Marina Pinheiro e Pedro Cláudio Cunha Brando Bacayuva Cunha. Muito obrigada.

Aos professores e funcionários do Instituto de Relações Internacionais da PUC pela competência e profissionalismo. À querida Nena, sempre atenciosa e tornando tudo possível.

Às minhas amigas e amigos maravilhosos, parceiros em todos os momentos e essenciais em minha vida.

Um agradecimento especial à Kelly Lima pelas reflexões, discussões e olhar atento nas revisões.

Por fim, agradeço a todas as pessoas com as quais tive/tenho o prazer de trabalhar, aprender e conviver em minha vida profissional. Vocês me ensinam o essencial: pessoas são mais importantes que processos.

Resumo

Gerheim, Ana Carolina Mendes; Rodriguez, Maria Elena. **Deslocamento involuntário e reassentamento: conflitos e complexidades na busca de alternativas.** Rio de Janeiro, 2021. 39p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Obras de infraestrutura, que se apresentam como indutoras de desenvolvimento, frequentemente resultam em deslocamento involuntário e reassentamento de pessoas que ocupam ou dependem da área em questão. Tais processos de deslocamento e reassentamento podem estar associados a impactos adversos, gerando empobrecimento para as pessoas afetadas, bem como podem gerar oportunidades de desenvolvimento, não apenas para a região que se beneficiará das novas infraestruturas instaladas, mas também para as pessoas afetadas física e/ou economicamente. Entender a engrenagem e a dinâmica de deslocamentos involuntários e reassentamentos e os fatores que contribuem para que tais processos resultem em impactos negativos ou positivos é fundamental para implementar planos de reassentamento que efetivamente gerem oportunidades e contribuam para processos de desenvolvimento integral. Alguns aspectos são fundamentais nesta discussão, entre eles (i) planejamento eficaz e participativo, com engajamento da comunidade afetada em todas as etapas do processo; (ii) compensação e restauração dos padrões de vida e meios de subsistência para além de compensação monetária; (iii) monitoramento e acompanhamento antes, durante e após o processo do deslocamento e reassentamento. É imperativo que se adote uma abordagem mais holística para o reassentamento, que conduza tal processo como um programa de desenvolvimento.

Palavras-chave

Deslocamento involuntário; reassentamento; desenvolvimento.

Abstract

Gerheim, Ana Carolina Mendes; Rodriguez, Maria Elena Rodriguez (Advisor). **Involuntary Displacement and Resettlement: conflicts and complexities in the search of alternatives.** Rio de Janeiro, 2021. 39p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Infrastructure projects presented as inducers of development often result in involuntary displacement and resettlement of people who occupy or depend on the area. Such displacement and resettlement processes can be associated with adverse impacts, resulting in impoverishment of the affected people, as well as it can generate development opportunities, not only for the region that will benefit from the new infrastructure, but also for the people physically and /or economically displaced. Understanding the gear and dynamics of involuntary displacement and resettlement and the factors that contribute for these projects to result in adverse or positive impacts is essential to implement resettlement programmes that effectively generate opportunities and contribute to development. Some key aspects to be considered in this discussion are (i) effective and participatory planning, with the engagement of the affected people in all stages of the process; (ii) compensation and restoration of living standards and means of subsistence in addition to monetary compensation; (iii) monitoring before, during and after the displacement and resettlement process. It is imperative to adopt an holistic approach to development-induced resettlement which conducts such process as a development program.

Keywords

Involuntary displacement; resettlement; development.

Sumário

Introdução	9
1. Contexto e conceitos	12
2. Deslocamento e reassentamento involuntário e projetos de desenvolvimento – riscos e impactos adversos	19
2.1. O empobrecimento: Um risco alto	21
3. Deslocamento e reassentamento involuntário – em busca de alternativas	25
3.1. Aspectos a serem considerados	27
4. Considerações finais	35
5. Referências Bibliográficas	38

Lista de abreviaturas e siglas

AfDB – Banco Africano de Desenvolvimento

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CFI – Corporação Financeira Internacional

DFDR – DEvelopment-forced displacement and resettlement

IFC – International Finance Corporation

OADDH – Organização das Nações Unidas. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

SID – Society for International Development),

Introdução

Esta dissertação pretende trazer uma discussão sobre os processos de deslocamento involuntário e reassentamento, provocados pela construção de obras de infraestrutura, que se apresentam como indutoras do desenvolvimento econômico de uma região ou país. Procura-se aqui identificar os riscos e impactos adversos, associados aos contextos de deslocamento involuntário e reassentamento, bem como as oportunidades de desenvolvimento social que este processo pode trazer para as pessoas afetadas.

A construção de projetos de infraestrutura de ordens e portes distintos, na maioria dos casos, demandam áreas disponíveis para serem instalados, isso implica com frequência no uso de áreas públicas e/ou privadas, que, quando já ocupadas, podem resultar na remoção¹ dos moradores do local. Como menciona Oliver-Smith, “o deslocamento e o reassentamento de pessoas e comunidades em decorrência da implementação de projetos de infraestrutura são uma das questões mais duramente contestadas no campo do desenvolvimento atualmente.” (OLIVER-SMITH, 2009, p. 3)

A maioria dos países reconhece que os poderes legislativo e executivo têm um amplo poder para decidir quando há um interesse público² que valida a desapropriação de determinada área (AZUELA, 2007). De acordo com Azuela, um ponto relevante na discussão da desapropriação é sua justificativa e a ideia mais difundida é que o interesse individual dos proprietários deve dar lugar aos interesses mais gerais da sociedade, isto é, “praticamente toda Constituição que reconhece a propriedade privada ao mesmo tempo determina que o Estado pode tirar propriedade de indivíduos sob duas condições: pagar uma indenização justa e com o objetivo de satisfa-

¹ O termo “remoção” pode ser entendido como o processo de retirada da população de suas casas e ou terras, ocorrendo de forma pacífica, através de negociações e devida entrega de compensações pela perda dos bens ou de forma forçada. Segundo a ONU, remoções forçadas (tradução do termo *forced eviction*) ocorrem quando há violação de direitos humanos, com a presença de ilegalidade e/ou quando não é garantida para as famílias a segurança de uma moradia (Un-Habitat, 2011).

² Interesse público é uma expressão genérica utilizada para caracterizar ações praticadas em benefício da coletividade. Cada país determina sua própria definição de interesse público, e de acordo com Azuela, parte-se do pressuposto que, especialmente em países democráticos, o poder executivo agirá de maneira razoável para decidir o que constitui interesse público. Azuela nos fornece alguns exemplos: enquanto nos Estados Unidos o Supremo Tribunal já proferiu uma decisão em determinado caso reconhecendo o desenvolvimento econômico para justificar o domínio público eminente, a maioria das constituições da Commonwealth exige que os bens sujeitos à compra compulsória sejam usados para um propósito ou uso público. (AZUELA, 2007)

zer algum interesse geral, expresso como utilidade pública.” (AZUELA, 2007, p. 16).

Deslocamentos populacionais e migração involuntária ocorrem também como consequência de guerras, perseguições políticas e desastres naturais que têm se tornado mais frequentes e intensos nos últimos tempos devido às mudanças climáticas. Populações deslocadas e refugiadas por tais eventos enfrentam problemas semelhantes às deslocadas por projetos de infraestrutura. No entanto, o presente trabalho descartará a análise de quaisquer outras formas de deslocamentos involuntários, para concentrar-se nos que são resultados da implementação de projetos associados aos chamados processos de desenvolvimento econômico de uma região.

O processo de desapropriação possui caráter compulsório e com frequência resulta no deslocamento involuntário e reassentamento dos que habitam a área requerida. Os impactos associados à aquisição de terras, incluindo o reassentamento involuntário, podem impor severas dificuldades à vida das pessoas afetadas.

Uma questão fundamental é se o custo da implementação de projetos que contribuem para o desenvolvimento, incluindo a redução da pobreza para alguns, deve ser pago pelo empobrecimento de outros. Ou podem ser encontradas formas de eliminar ou reduzir o empobrecimento por meio do deslocamento? (CERNEA, 2003).

Ampliar e aprofundar o diálogo entre reassentamento involuntário e desenvolvimento é fundamental para uma melhor compreensão da interrelação entre os impactos locais derivados da instalação de um projeto de desenvolvimento, e os direitos compensatórios para a população diretamente afetada – removida e reassentada – por este projeto, que possam gerar oportunidades de desenvolvimento social.

Segundo Cernea e Maldonado, na maioria dos países em desenvolvimento³, há ausência de legislação capaz de proteger os direitos das pessoas deslocadas. No

³ Há um debate constante sobre onde traçar a linha entre um país desenvolvido e um país em desenvolvimento, assim como a ausência de uma definição universal. Por exemplo, as Nações Unidas têm convenções para distinguir entre economias desenvolvidas, em transição e desenvolvimento, enquanto o Banco Mundial se refere à renda per capita anual da população como economia de renda anual baixa, média-baixa, média-alta e alta. Investidores internacionais costumam classificar os países com base em seu nível de desenvolvimento econômico. Existem vários níveis de classificação, e estes

entanto, sabe-se por evidências apresentadas universalmente que, quando a legislação exige o deslocamento, mas não exige a reconstrução econômica e social necessária após o deslocamento forçado, há grande chance de que este processo resulte em impactos negativos na vida das pessoas afetadas. “Essa desvinculação que persiste hoje em muitos países em desenvolvimento, leva ao fracasso e ao empobrecimento.” (CERNEA; MALDONADO, 2018, p. 2).

Para analisar essas conexões, entre deslocamento involuntário e reassentamento e desenvolvimento, e compreender possíveis diálogos entre ambos, esta dissertação apresenta no primeiro capítulo os conceitos e as referenciais teóricas. No segundo capítulo serão apresentadas as discussões atuais sobre a relação entre deslocamento e reassentamento e potenciais impactos adversos às pessoas afetadas por estes processos. No terceiro capítulo serão abordados elementos a serem considerados para que processos de deslocamento involuntários e reassentamento se concretizem em oportunidades para as pessoas afetadas.

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir de revisão bibliográfica sobre discussões existentes entre acadêmicos e profissionais que atuam como especialistas sociais em projetos de reassentamento. Considerou-se também a experiência da autora como consultora social acompanhando processos de deslocamento involuntário e reassentamento conduzidos pelo setor público e privado em países da América Latina e África, entre os anos de 2007 e 2020.

usam vários critérios econômicos e sociais, variando de renda per capita e expectativa de vida a taxas de alfabetização. Países em desenvolvimento, países menos desenvolvidos (less-developed countries - LDCs) ou mercados emergentes têm classificações mais baixas com base nesses critérios estatísticos. Os países considerados mais desenvolvidos do que os LDCs são chamados de países desenvolvidos, enquanto os menos desenvolvidos são conhecidos como países menos desenvolvidos economicamente (less economically developed countries - LEDCs) ou mercados fronteiriços. Esses termos têm sido alvo de críticas, mas continuam sendo comumente usados em muitos círculos, inclusive entre investidores internacionais e organizações internacionais. (KUEPPER; WALTERS, 2020).

1. Contexto e conceitos

Para debater sobre potenciais impactos e oportunidades advindos de processos de deslocamento involuntário e reassentamento provocados por obras de infraestrutura consideradas indutoras de desenvolvimento faz-se necessário definir (i) o que se entende por desenvolvimento no contexto desta dissertação e a relação com obras de infraestrutura; e (ii) o conceito de deslocamento involuntário e reassentamento associados a projetos de desenvolvimento.

a) Desenvolvimento

Com base nos estudos do campo do desenvolvimento realizados ao longo das últimas décadas é possível observar um alargamento no conceito de desenvolvimento econômico, incorporando dimensões relacionadas ao bem-estar social, qualidade de vida, proteção ao meio ambiente, entre outros.

Durante o intenso debate desenvolvimentista que ocorreu após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o crescimento econômico foi amplamente entendido como sinônimo de desenvolvimento, considerado na época uma condição necessária e suficiente para o desenvolvimento. Teóricos dos anos 1950 e início dos anos 1960 pensavam o processo de desenvolvimento como estágios de crescimento econômico por meio dos quais todos os países deveriam passar. Era principalmente uma “teoria econômica do desenvolvimento” (TODARO; SMITH, 2011), na qual desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico acelerado.

No entanto, na década de 1960 a identificação do desenvolvimento com o crescimento econômico passou a ser cada vez mais criticada. Como apontado por (SZIRMAI, 2005) autores como Dudley Seers, Gunnar Myrdal, Paul Streeten, Hollis Chenery, Mahbub ul Haq e instituições como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) apontaram que os países em desenvolvimento não experimentaram mudanças significativas nas condições de vida das pessoas pobres apesar dos números impressionantes de crescimento no período pós-Segunda Guerra Mundial. Eles chegaram à conclusão de que o desenvolvimento envolve mais do que crescimento econômico e mudanças nas estruturas econômicas.

A partir da década de 1970 há um ponto de virada decisivo nas abordagens e práticas do desenvolvimento associado às frustrações dos países “subdesenvolvidos”, perante modelos de desenvolvimento que lhes eram propostos ou impostos; sinais crescentes de mal-estar social nos países desenvolvidos; tomada de consciência dos problemas ambientais provocados pelo desenvolvimento; irregularidades do crescimento econômico nos últimos 30 anos e mudança de paradigma de crescimento econômico; e crises diversas nos países socialistas nos âmbitos econômicos, ambientais e políticos. (AMARO, 2003).

Em consonância com o contexto político, econômico e social da época, novos conceitos de desenvolvimento (além do rendimento per capita como métrica do desenvolvimento) foram se estruturando progressivamente numa perspectiva multidimensional e interdisciplinar, incluindo conceitos de desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano, desenvolvimento social, desenvolvimento integrado, entre outros.

O conceito de desenvolvimento social foi amplamente discutido pela Organização das Nações Unidas em 1995, na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhague, onde foram inventariados os problemas sociais do desenvolvimento, e estabelecidos compromissos entre os países-membros para garantir níveis mínimos de bem-estar social, fixando-se limiares relacionados à educação, saúde e renda mínima.

“O desenvolvimento social é entendido como o processo de garantia de condições sociais mínimas, bem como de promoção da dimensão social do bem-estar, por parte dos responsáveis dos vários países e organizações internacionais.” (AMARO, 2003, p.59).

Desde que o termo desenvolvimento social surgiu pela primeira vez na década de 1950, as condições sociais no mundo em desenvolvimento melhoraram significativamente (MIDGLEY; PAWAR, 2017), e embora a pobreza e a privação não tenham sido erradicadas, renda, taxas de alfabetização e acesso a serviços de saúde aumentaram.

Como abordado por (MIDGLEY; PAWAR, 2017), essas melhorias ocorreram devido à variedade de programas e projetos patrocinados por atores diversos como governos, organizações sem fins lucrativos, agências internacionais de desen-

volvimento e associações de comunidades locais. Todas incluem intervenções que buscam combinar objetivos econômicos e de bem-estar social em um processo de desenvolvimento chamado, portanto, de desenvolvimento social. Exemplos de tais intervenções incluem a proliferação de projetos de base comunitária, a instalação de fontes de água potável, a construção de escolas e clínicas, a adoção de políticas que melhoram a condição da mulher, a introdução de políticas nacionais com programas de transferência de renda, entre outras.

Relatório 2020 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁴, lançados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, com metas para até 2030 para melhorias da saúde, educação ambiente, e acessibilidade aos bens contemporâneos, aponta que estamos avançando, nas melhorias, ainda que em ritmo mais lento do que o desejado e apesar dos impactos da pandemia provocada pela COVID-19⁵, que frearam ainda mais estes avanços neste último ano.

Para efeitos desta dissertação assumimos a definição de desenvolvimento como um conceito multidimensional que engloba critérios econômicos, sociais, humanos e políticos. Como definido pelo SID (sigla para Society for International Development), fórum global de indivíduos e organizações no campo do desenvolvimento econômico e social sustentável: “Desenvolvimento é um processo que gera crescimento, progresso, mudança positiva ou adição de componentes físicos, econômicos, ambientais, sociais e demográficos. O objetivo do desenvolvimento é a elevação do nível e da qualidade de vida da população, a geração ou ampliação da renda regional local e das oportunidades de emprego, sem agredir os recursos do meio ambiente.”⁶

b) Desenvolvimento e infraestrutura:

De acordo com PICCIOTTO 2013, há evidências de que o crescimento econômico está correlacionado com o estoque de ativos de infraestrutura de um local, assim como o declínio da desigualdade de renda está relacionada com o aumento da quantidade e qualidade da infraestrutura. Exemplos citados por ele, destacam o fato

⁴ <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/relatorio-da-onu-aponta-que-a-covid-19-esta--retardando--decadas.html>

⁵ <https://unstats.un.org/sdgs>

⁶ ISRAEL, Sid. **What is Development?** Sunday, 11 March 2018.

de que mais de um bilhão de pessoas não têm acesso a estradas, mais de dois bilhões não têm acesso a água potável, 2,4 bilhões não são servidos por instalações de saneamento adequadas e 2,3 bilhões não estão conectados a fontes de energia confiáveis. “O investimento em infraestrutura é agora considerado um instrumento essencial para a redução da pobreza global.” (PICCIOTTO, 2013, p. 237).

Autores (PICCIOTTO 2013, YOSHINO; NAKAHIGASHI 2000, CERNEA 1994) defendem que o desenvolvimento se dá com o fornecimento de infraestrutura, instalações e serviços, que contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população local, expandem oportunidades econômicas, e são responsáveis pela geração de emprego e renda. Tais infraestruturas, instalações e serviços podem incluir (i) obras que facilitem a mobilidade ou a logística, como rodovias, ferrovias e hidrovias, que permitam melhorias de acesso da população local a mercados, e gerem oportunidades econômicas para escoamento de produção, por exemplo; (ii) obras de universalização do acesso à energia ou acesso ao saneamento, que contribuam diretamente para aumentar a expectativa de vida da população local ao passo que geram, entre outros benefícios, eletricidade para hospitais, ou diminuem a incidência de doenças transmitidas pela água não tratada; e (iii) melhorias nas redes de saúde e educação de uma região pelo oferecimento de serviços, entre outros.

Para Cernea é a infraestrutura que serve de sustentação ao crescimento econômico e que possibilita às pessoas maior acesso a eletricidade, água tratada, transportes, comunicações e outros serviços (CERNEA, 1994), o que consequentemente leva ao desenvolvimento social. O resultado esperado são melhorias tangíveis de bem-estar social, além de benefícios de ordem econômica. Projetos de infraestrutura fazem parte de planos de governos e são implementados por agências governamentais e também pelo setor privado. (HIRSCHMAN, 1961) analisa que o investimento público em infraestrutura é vital para o desenvolvimento social e econômico, por propiciar um quadro propício para investimentos privados, tornando-os mais atrativos, com financiamentos que deem suporte às atividades econômicas.

No entanto, a construção de infraestrutura também produz impactos sociais complexos e complicados, entre eles, a desapropriação de terras para utilidade pública, e os consequentes deslocamentos involuntários e reassentamentos de populações, que vêm acompanhando a história de países industrializados e em desenvolvimento.

c) Deslocamento involuntário e reassentamento associados a projetos de desenvolvimento

A construção de projetos de infraestrutura frequentemente implica no uso de áreas públicas e/ou privadas seja pelo governo ou pelo setor privado, dependendo do ator responsável pela implementação de tais projetos. A maioria dos países (AZUELA, 2007) reconhece que os poderes legislativo e executivo têm um amplo poder para decidir quando há um interesse público que valida a desapropriação de determinada área e possuem legislação que permite a um governo desapropriar propriedade privada para fins de utilidade pública.

Imóveis podem ser declarados de utilidade pública quando empreendimentos são considerados de interesse público, em benefício da coletividade⁷, como para execução de planos de urbanização; melhorar funcionamento dos meios de transporte coletivos, alargamento de vias, construção de rodovias, hidrelétricas, portos, aeroportos, hospitais, instalação de dutos de petróleo e gás, ou torres de transmissão de energia, dentre outras possibilidades.

O processo de desapropriação possui caráter compulsório e com frequência resulta no deslocamento forçado e reassentamento de pessoas que estão instaladas na área requerida.

Deslocamento forçado (ou involuntário) e reassentamento induzidos por desenvolvimento (em inglês development-forced displacement and resettlement - DFDR) é o deslocamento forçado de pessoas em nome do desenvolvimento. A pesquisa sobre deslocamento forçado e reassentamento surgiu na década de 1990 devido ao aumento de processos de deslocamento forçado causados por projetos de desenvolvimento nas décadas anteriores. Manifestações públicas contra deslocamentos forçados questionavam autoridades e formuladores de políticas sobre a noção de “desenvolvimento” (FAST; TOBIAS, 2013). Desde então, a pesquisa sobre deslocamento forçado e reassentamento adiciona uma dimensão social e antropológica para o campo do desenvolvimento ao destacar a multiplicidade de impactos que as populações enfrentam com o deslocamento e quando forçadas a realocar.

⁷ Ver nota de rodapé 2.

O deslocamento involuntário ocorre quando há aquisição de uma propriedade privada ou restrição de acesso a terras públicas ou privadas. Já o reassentamento, de acordo com VANCLAY 2016, pode ser definido como o processo abrangente de planejamento e implementação da realocação de pessoas, famílias e comunidades de um lugar para outro incluindo: (a) o fornecimento de compensação por bens perdidos, recursos e inconveniências; e (b) o fornecimento de apoio para a restauração e melhoria dos meios de subsistência, o restabelecimento de redes sociais e para a restauração ou melhoria do funcionamento social da comunidade, atividades sociais e serviços públicos essenciais.

De acordo com definição do Banco Mundial, reassentamento involuntário refere-se a dois processos distintos, mas relacionados: deslocamento e reassentamento. O deslocamento é um processo pelo qual os projetos de desenvolvimento fazem com que as pessoas percam terras ou outros bens, ou acesso a recursos. Isso pode resultar em deslocamento residencial, perda de renda ou outros impactos adversos. Reassentamento geralmente se refere ao processo pelo qual as pessoas afetadas adversamente são auxiliadas em seus esforços para melhorar, ou pelo menos restaurar, suas rendas e padrões de vida⁸.

De acordo com a Corporação Financeira Internacional (IFC – sigla para International Finance Corporation), instituição membro do Grupo Banco Mundial voltada para o fortalecimento do setor privado nos países em desenvolvimento,

“o reassentamento é considerado involuntário quando as pessoas ou comunidades afetadas não têm o direito de impedir a aquisição da terra ou restrições ao seu uso. Tal contexto ocorre em casos de (i) desapropriação legal ou restrições temporárias ou permanentes ao uso da terra; e de (ii) acordos negociados em que o comprador pode recorrer à desapropriação ou impor restrições legais ao uso da terra, caso falhem as negociações com o vendedor”. (IFC PS5, 2012, Parágrafo 1)

O reassentamento involuntário refere-se ao deslocamento físico e também ao econômico quando resulta na perda de bens ou de acesso a bens ocasionando perda de fontes de renda ou de outros meios de subsistência.

⁸ <http://pubdocs.worldbank.org/en/628991425483120559/resettlement-fact-sheet.pdf>

O deslocamento econômico resulta de uma ação que interrompe ou elimina o acesso das pessoas a trabalhos ou ativos de produção, independentemente das pessoas serem afetadas também pelo deslocamento físico. Em outras palavras, pode haver deslocamento econômico com ou sem deslocamento físico (IFC PS5, 2012), ou seja, ainda que a aquisição de terras ou as restrições ao uso de terras não necessariamente impliquem no deslocamento físico de pessoas, elas poderão ter um impacto sobre a receita, padrões de vida e subsistência de pessoas que dependem dos recursos localizados na propriedade.

Como sistematizado por Abidimar de Castro, “os reassentamentos involuntários impõem uma mudança total de vida (CERNEA, 1989, p.21), pois, na maioria dos casos, não cabe à população o direito de decidir ficar (WET, 2005). Dentre os problemas relacionados com os reassentamentos involuntários encontram-se: os riscos de perda das atividades de subsistência e o empobrecimento (MATOS & MEDEIROS, 2015; PERERA, 2014; ESPEJEL, 2013; RODRIGUES, 2013; BARTOLOME, 2000; SANTOS, 2007), a dificuldade no planejamento da prevenção destes (VANDERGEEST, 2003) e a perda das relações dos moradores.”

A IFC (IFC PS5, 2012) reafirma estas consequências ao enfatizar que caso não seja administrado adequadamente, o reassentamento involuntário pode resultar em adversidades e empobrecimento de longo prazo para as comunidades afetadas, riscos que serão discutidos no seguinte capítulo.

2. Deslocamento e reassentamento involuntário e projetos de desenvolvimento – riscos e impactos adversos

Aspectos centrais na discussão sobre processos de deslocamento involuntário e reassentamento incluem questionamentos sobre porquê o deslocamento provocado por projetos, muitas vezes causam empobrecimento e violação dos direitos básicos das pessoas afetadas. Essas são questões centrais, cada vez mais presentes na agenda de desenvolvimento, e debatidas por governos, agências de desenvolvimento, organizações da sociedade civil, empresas, investidores, agentes financiadores e público em geral.

O Banco Mundial foi dos pioneiros na formulação de diretrizes com foco em deslocamento involuntário e reassentamento. Após financiar grandes projetos de infraestrutura na década de 1970 que resultaram em recorrentes casos de deslocamento involuntário e alegações de violação de direitos. O Banco encomendou diferentes estudos que identificaram que as experiências de reassentamento implementadas foram fracassadas devido, entre outras razões, à série de impactos negativos como o empobrecimento da população deslocada (World Bank, 2004).

O Banco Mundial, adotou na década de 1980 políticas e diretrizes operacionais específicas para lidar com estes impactos associados ao deslocamento/reassentamento. Desde então tais políticas e diretrizes passaram por significativas revisões, e novas diretrizes foram estabelecidas para encarar o problema de maneira mais abrangente.

De acordo com dados do Banco Mundial, anualmente na década de 1990 em países em desenvolvimento, 10 milhões de pessoas foram deslocadas decorrentes de projetos de infraestrutura ligadas a hidrelétricas, transporte e projetos urbanos, resultando em 100 milhões de pessoas deslocadas por década. (CERNEA; MALDONADO, 2018).

Na década seguinte (2001 – 2010) tal estimativa cresceu para 15 milhões de pessoas deslocadas por ano, incluindo também outros setores de projetos de infraestrutura, resultando em 150 milhões na década. As estimativas da década 2011 – 2020, considerando o ritmo de implementação de projetos de infraestrutura associa-

dos ao desenvolvimento, excedem 20 milhões de pessoas por ano ou 200 milhões de pessoas por década. (CERNEA; MALDONADO, 2018, p.4).

Ainda segundo análises do Banco Mundial (Banco Mundial, 2012), de 1990 a 2010, um total de 1.423 projetos envolveram deslocamentos e reassentamentos involuntários, representando 21% do total de projetos aprovados durante o período, incluindo projetos já finalizados, ativos, e em *pipeline*. Tal análise demonstrou tendência no aumento de projetos envolvendo deslocamentos e reassentamentos involuntários, tanto em números absolutos, como no percentual de projetos com em relação à carteira geral do Banco. Houve um salto de 12% dos projetos que já estavam encerrados, para 29% dos projetos ativos, e 41% para projetos ainda em ‘pipeline’, ou em fase inicial (Banco Mundial, 2012, p.12).

Atualmente, muitas organizações internacionais e agências de financiamento e desenvolvimento⁹ possuem diretrizes semelhantes, desenvolvidas a partir da década de 1990, com objetivos comuns, sendo eles: (i) evitar o reassentamento involuntário ou, quando inevitável, minimizar o reassentamento involuntário, explorando alternativas de concepção do projeto a ser implementado; (ii) evitar o despejo forçado; (iii) mitigar os impactos sociais e econômicos negativos inevitáveis por meio de compensação oportuna pela perda de ativos a custo de reposição; (iv) aperfeiçoar ou recuperar os meios de subsistência e os padrões de vida das pessoas deslocadas; (v) melhorar as condições de vida dos indivíduos pobres ou vulneráveis, que serão fisicamente desalojados, por meio da provisão de habitação adequada, acesso a serviços e instalações, e garantia de propriedade (WBG 2018¹⁰, IFC¹¹ 2012, BID¹², AfDB¹³). Desta forma, busca-se conceber e executar as atividades de reassentamento involuntário, como programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo recursos de in-

⁹ Tais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Corporação Financeira Internacional (CFI), Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Europeu de Investimento, entre outros.

¹⁰ <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards>

¹¹

https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards/ps5

¹² <https://www.iadb.org/pt/mici/politicas-operacionais>

¹³ <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000009-EN-BANK-GROUP-INVOLUNTARY-RESETTLEMENT-POLICY.PDF>

vestimento suficientes para permitir que os indivíduos desalojados se beneficiem diretamente do projeto, conforme sua natureza possa justificar (WBG NA5, 2018).

Países, municípios e empresas são solicitados a planejar suas intervenções de acordo com diretrizes e normas internacionais, quando recebem financiamento total ou parcial por parte de instituições financeiras de desenvolvimento. No entanto, os desafios durante a implementação são diversos e o diálogo entre empobrecimento e desenvolvimento permeiam todo o processo.

2.1. O empobrecimento: Um risco alto

“A experiência e investigação indicam que o reassentamento involuntário físico e econômico, se não forem mitigados, podem originar riscos econômicos, sociais e ambientais graves: os sistemas de produção podem ser desmantelados; os indivíduos enfrentam empobrecimento se os seus recursos produtivos ou outras fontes de renda forem perdidos; os indivíduos podem ser reassentados para ambientes onde as suas competências produtivas são menos aplicáveis e a competição pelos recursos são maiores; as instituições comunitárias e as redes sociais podem ser enfraquecidas; os grupos familiares podem ser dispersos; e a identidade cultural, a autoridade tradicional e o potencial de apoio mútuo podem ser reduzidos ou perdido.” (MUNDIAL, 2016, p. 67).

O sociólogo Cernea, que teve uma forte influência nas políticas do Banco Mundial na prevenção do deslocamento forçado, caracteriza o reassentamento involuntário como “um terremoto que destrói os sistemas de produção e as redes sociais, arruina as individualidades e mergulha os afetados numa espiral descendente de pobreza” (CERNEA, 2003, p.16). As perdas de capital dos reassentados não incluem apenas capital físico natural ou construído, mas também capital humano e social, na forma principalmente de organização social. A perda de renda não se resume à renda em dinheiro, mas também os benefícios em forma de capital cultural, identidade, status, a rede social.

Desta forma, o reassentamento pode ser, e tem sido em muitos casos mundo afora, um aspecto crítico para o empobrecimento de populações inteiras, ao invés de cumprir a meta inicial da maioria das políticas públicas: melhora da qualidade de vida.

Com frequência, projetos de desenvolvimento se traduzem não somente em benefícios, mas também em desorganização social. Reconhecer a existência de ambos efeitos, em vez de negá-los é o primeiro passo para pensar estratégias capazes de prevenir e mitigar tal desorganização.

De acordo com Cernea “o deslocamento compulsório de populações constitui uma forma de profunda desorganização social, que costuma se manifestar em determinados programas de desenvolvimento (CERNEA, 1991, p. 224)”. Em termos gerais, este autor identifica que o deslocamento compulsório pode desencadear um processo de empobrecimento das populações reassentadas por meio de oito consequências principais: (i) risco de ficar sem propriedade; (ii) perda de emprego; (iii) perda de habitação; (iv) marginalização; (v) insegurança alimentar; (vi) aumento da mortalidade; (vii) perda de acesso a recursos comuns; e (viii) desarticulação social.

Muitos projetos de desenvolvimento que pretendiam aliviar a pobreza acabam contribuindo para o aumento da vulnerabilidade da população afetada, deslocando um grande número de pessoas sem restabelecer suas condições de vida e meios de subsistência, apesar dos pagamentos de compensação por bens perdidos. (CERNEA, 2003)

As políticas e diretrizes das instituições financeiras de desenvolvimento oferecem oportunidades para melhorar os impactos do deslocamento e reassentamento urbano, por meio de sua ênfase na reconstituição e melhoria dos meios de subsistência. No entanto, a ênfase na substituição de ativos tangíveis e a falta de atenção a estratégias específicas para a restauração da subsistência urbana podem dificultar o alcance dessas metas, uma vez que renda em áreas urbanas está frequentemente baseada em ativos intangíveis, como conhecimento, habilidades e relações sociais (KOEING, 2018), o que adiciona uma camada adicional de complexidade a este processo.

O objetivo das diretrizes e políticas de reassentamento involuntário seguidas por agências multilaterais de desenvolvimento, que financiam projetos de desenvolvimento em grande escala, é melhorar ou, pelo menos, restaurar a renda e os níveis de subsistência daqueles que são afetados por tais projetos. No entanto, na prática,

essas políticas são limitadas em sua própria dependência excessiva de compensação apenas para restaurar o sustento das pessoas.

Como aponta (VANCLAY, 2017), uma falha importante do planejamento de processos de reassentamento é a inadequação dos arranjos de compensação. Em geral, o montante total de financiamento disponível tem sido totalmente insuficiente. Isso ocorre porque: o valor programado para ser pago por família reassentada é muito baixo; uma vasta subestimação do número de pessoas que precisam ser reassentadas ou compensadas (devido ao deslocamento econômico); e por causa de uma subestimação da extensão do esforço necessário.

Na maioria dos países, a compensação financeira tem sido usada por agentes públicos ou privados como praticamente a única ferramenta para lidar com a desapropriação, deslocamento e reassentamento. Como apontado por Cernea, a compensação é tratada como se pudesse “curar todos os males do desenraizamento, desapropriação, dor emocional, e empobrecimento econômico infligido por deslocamento forçado.” No entanto, a compensação sozinha não é capaz de atingir os objetivos de restauração de vida e “vários projetos que pagam compensação não conseguem restaurar meios de subsistência e deixam as pessoas em situação pior.” (CERNEA 2008, p. 90).

Vanclay alerta que os agentes responsáveis por projetos que envolvem deslocamento e reassentamento involuntários muitas vezes “preferem fornecer compensação em termos monetários porque isso delimita seu compromisso financeiro e, pelo menos como eles o percebem, minimiza seu risco” (VANCLAY, 2017, p. 13). No entanto, é muito comum que valores de compensação exclusivamente monetária sejam subestimados, gerando riscos de impactos sociais adversos e violação direitos humanos, “transferindo o risco para pessoas que podem não ter a capacidade de gerir esse risco.” (idem)

Estudos apontam que, em geral, o montante total de financiamento disponível tem sido totalmente insuficiente (VANCLAY, 2017), com custos subestimados para a aquisição de um novo imóvel e reposição de meios de subsistência devido ao deslocamento econômico. Além disso, com frequência compensações são pagas de for-

ma tardia, levando as pessoas afetadas a arcarem com custos para os quais, em muitos casos, não estão preparadas.

Questões fundamentais como acesso a serviços sociais e práticas culturais são muitas vezes deixados de fora, e os custos das externalidades são frequentemente colocados nas próprias pessoas deslocadas. De acordo com Chen Shaojun, os custos sociais e econômicos do desenvolvimento continuam a ser impostos às populações deslocadas, levando ao seu empobrecimento cada vez maior (SHAOJUN, 2018).

Desta forma, estudos diversos demonstram que muitos projetos de desenvolvimento destinados a aliviar a pobreza acabam aumentando a pobreza, deslocando um grande número de pessoas sem restabelecê-las de forma viável, apesar do uso de pagamentos de compensação por bens perdidos (CERNEA, 2003). Nesse contexto, pesquisadores vem discutindo premissas que podem contribuir para a discussão sobre quais seriam as alternativas para evitar o empobrecimento das pessoas afetadas por deslocamentos involuntários, como abordaremos no seguinte capítulo.

3. Deslocamento e reassentamento involuntário – em busca de alternativas

Muitas organizações e pesquisadores entendem que não é possível vincular reassentamento a redução da pobreza. Para rebater tal pensamento, (TAMONDONG apud ARONSSON) p 54, apud TAMONDONG, 2003, p.10). argumenta que o reassentamento pode contribuir para a redução da pobreza se políticas e diretrizes reconhecerem a necessidade de melhorar o padrão de vida das pessoas afetadas, tratando o reassentamento em si como um programa de desenvolvimento.

Como argumenta INGA-LILL, políticas associadas a processos de deslocamento e reassentamento devem evitar restaurar a pobreza entre as pessoas marginalizadas, pobres e politicamente enfraquecidas, pois “pessoas deslocadas que são pobres podem ficar mais pobres e aquelas que não são, também podem ficar empobrecidas se os programas de compensação, mitigação e desenvolvimento não forem implementados de forma adequada”¹⁴

Em seus estudos, Tamondong vai além, e enfatiza a necessidade de criar legislações nacionais, e de facilitar a conexão entre as políticas nacionais e os padrões internacionais¹⁵.

Projetos de reassentamento devem ser implementados segundo planos que sejam viáveis do ponto de vista técnico e social, com financiamento adequado. Tais planos devem considerar compensações justas e equitativas, mas devem também ter como objetivo criar oportunidades para a população mediante atividades financiadas pelos projetos em questão. O reassentamento, afirma CERNEA, pode e deve ser o ponto inicial de um processo de desenvolvimento em um intervalo de tempo muito mais amplo, que incluiria a fase pós-implementação da política. O autor defende um panorama de investimentos muito maior e mais amplo que a simples compensação, defendendo a tese que as pessoas ou comunidade que dão suas terras nestes projetos são na verdade “investidores” de uma política de desenvolvimento, e, portanto, devem ter direito a uma parcela dos benefícios globais”. (CERNEA, 2003)

¹⁴ ARONSSON, Inga-Lill. The paradox of local participation in forced displacement and resettlement caused by the development process.

¹⁵ Tamondong, Susan 2008, citação também retirada de INGA-ILL ARONSSON, p. 55.

As particularidades entre a população removida - proprietários rurais, urbanos, arrendatários, entre outros - devem ser levadas em conta na criação de opções específicas para a reintegração desses grupos, por meio de estratégias baseadas na substituição da terra ou na geração de emprego. Esta não é uma solução fácil nem barata, mas talvez seja a única que consiga conciliar as necessidades dos que foram afetados pelo deslocamento involuntário, com as necessidades mais amplas e as metas desenvolvimentistas do país ou da região.

Para que o reassentamento seja uma oportunidade de desenvolvimento, Vanclay enfatiza que os responsáveis por projetos de infraestrutura e desenvolvimento devem mudar sua atitude e fazer esforços em direção a uma maior consciência e compromisso com o valor compartilhado e gerado para as populações afetadas. O autor vai além, afirmando que “estabelecer a licença social para operar para o projeto e suas ações de reassentamento irá reduzir os riscos para o projeto, minimizar os danos e ferimentos à comunidade afetada e melhorar os resultados para todos.” (VANCLAY, 2017, p.6).

Como mencionado neste texto, diretrizes internacionais determinam como princípios de boas práticas prever e evitar a aquisição de terras e deslocamento involuntário, ou, quando não for possível evitar, minimizar os impactos ambientais e sociais adversos decorrentes desse processo por meio de indenização por perda de bens pelo custo total de reposição (IFC PS5). A constituição de uma compensação justa, porém, é um elemento essencial para esta discussão.

Alguns autores discorrem sobre os direitos das pessoas afetadas em contexto de projetos de desenvolvimento, e defendem uma abordagem baseada em direitos humanos¹⁶. Para estes autores, os direitos humanos específicos e os princípios de direitos humanos devem ser implementados em todos os processos de planejamento de reassentamento por auxiliarem na implementação da responsabilidade corporativa no contexto do deslocamento e reassentamento induzidos pelo projeto. Os autores também defendem que as partes afetadas e titulares de direitos, como comunida-

¹⁶ A Abordagem Baseada nos Direitos Humanos considera que as normas e princípios relativos aos direitos humanos são um meio e um objetivo de qualquer iniciativa de desenvolvimento. Muda a abordagem analítica e integra o cumprimento e observância dos direitos humanos na concepção, execução, supervisão e avaliação de todas as políticas públicas e programas de desenvolvimento OACDH (2006)

des e organizações da sociedade civil, exijam alinhamento aos padrões e princípios de direitos humanos nos processos de deslocamento e reassentamento pois isso evidenciará quando os direitos humanos forem violados. Espera-se que os proponentes do projeto façam contribuições positivas para o desenvolvimento sustentável nas comunidades locais em que operam, em outras palavras, espera-se que façam mais do que apenas evitar e mitigar impactos¹⁷.

3.1. Aspectos a serem considerados

Alguns elementos estruturais devem ser considerados para se pensar em processos de reassentamento associados a impactos positivos e oportunidades. Considerando normas internacionais que norteiam as diretrizes dos principais agentes financiadores em todo o mundo, serão enumerados alguns aspectos fundamentais para garantir que o processo avance para além da simples compensação monetária e possa gerar oportunidades de real desenvolvimento para as pessoas afetadas. Entre eles, podemos citar (i) planejamento eficaz e participativo, com engajamento da comunidade afetada em todas as etapas do processo; (ii) compensação e restauração dos padrões de vida e meios de subsistência para além de compensação monetária; (iii) monitoramento e acompanhamento antes, durante e após o processo do deslocamento e reassentamento. A seguir algumas considerações sobre tais aspectos com base na atuação profissional da autora desta dissertação acompanhando programas de reassentamento, assim como em informações públicas disponibilizadas por empresas que conduziram tais processos em suas operações.

(i) Planejamento e engajamento

Por meio de suas diretrizes ambientais e sociais, instituições financeiras de desenvolvimento estimulam seus clientes a evitar a aquisição de terra que resulte no deslocamento físico ou econômico de pessoas, exigindo uma análise de possíveis alternativas que incorporem ao projeto os custos associados ao deslocamento. Tal análise deve ser conduzida em etapas preliminares de planejamento de qualquer

¹⁷ VAN DER PLOEG, Lidewij; VANCLAY, Frank. A human rights based approach to project induced displacement and resettlement. **Impact assessment and project appraisal**, v. 35, n. 1, p. 34-52, 2017.

projeto de infraestrutura, a fim de (a) avaliar a viabilidade de elaborações de projeto, tecnologias, rotas ou locais alternativos das instalações (p.ex., dutos, estradas de acesso, usinas, barragens, entre outros), e (b) incorporar ao projeto os custos de implementação de processos de reassentamento de maneira apropriada, desde o início, evitando que tais custos sejam identificados somente em etapa avançada de implementação do projeto.

Segundo a (IFC, 2012), um planejamento eficaz de reassentamento também requer a consulta e engajamento regular com uma ampla variedade de partes interessadas no projeto, durante todo o ciclo de implementação, com uma ampla variedade de partes interessadas. São elas pessoas deslocadas econômica e/ou fisicamente e a comunidade anfitriã do projeto, bem como qualquer parte governamental ou outras partes responsáveis por aprovar e/ou fornecer planos e assistência relacionados ao reassentamento.

A comunicação antecipada é essencial para permitir que as famílias, comunidades e outras partes interessadas afetadas entendam completamente as implicações desses impactos em suas vidas e participem ativamente dos processos de planejamento e implementação. Assim como devem ser tomadas medidas para garantir que todas as pessoas possivelmente deslocadas sejam informadas e convidadas a participar do processo de tomada de decisão com relação ao reassentamento. “Qualquer desenvolvimento que não seja participativo tem menos probabilidade de ser sustentado e pertencente às pessoas, e é por isso que uma abordagem de desenvolvimento participativo é frequentemente defendida.” (MIDGLEY; PAWAR, 2017)

É importante ressaltar que reassentamentos podem ser provocados não somente pela necessidade da área em si, mas também por estarem relacionados a impactos diretos da operação do projeto. Por exemplo, durante a concepção do Complexo Termoelétrico Porto de Sergipe I, da CELSE – Centrais Elétricas de Sergipe S.A. – no município de Barra dos Coqueiros, na Grande Aracaju, no Brasil¹⁸ todos os equipamentos foram desenvolvidos para atender os níveis de ruído aceitáveis pela legislação brasileira, mas estudos de modelagem de ruído demonstraram que os níveis excederiam limites definidos por normas internacionais, exigidas pelos orga-

¹⁸ CELSE. **Relatório de sustentabilidade**. 2018. Disponível em:<https://celse.com.br/assets/files/RA_CELSE_2018-24_navegavel.pdf>.

nismos financiadores. Isso resultou no reassentamento de uma comunidade localizada no raio de influência da empresa.

De acordo com informações divulgadas pela empresa em seu relatório de sustentabilidade de 2018, a CELSE buscou alternativas tecnológicas para reduzir o ruído produzido pela usina, porém elas foram consideradas inviáveis do ponto de vista de custo e de impacto no cronograma do projeto. Dessa forma, foram reassentadas 139 famílias afetadas pelo ruído na comunidade Recanto dos Cajueiros. Na comunidade do Povoado Jatobá, um pouco mais distante do Complexo Termoelétrico, verificou-se que, com a implantação de uma barreira acústica, seria possível mitigar o impacto do ruído sem a necessidade de reassentar um número significativo de famílias que, sem a barreira, seriam impactadas.

A partir do momento em que é identificada a necessidade de deslocamento e reassentamento involuntários, deve-se partir para o desenvolvimento e implementação de um Plano de Reassentamento, ou minimamente, um Marco de Reassentamento nos casos em que não está definida a magnitude do reassentamento. Diferentemente das legislações nacionais, diretrizes de várias instituições financeiras de desenvolvimento exigem a elaboração de um Plano de Reassentamento Involuntário como instrumento de planejamento, no qual

“o escopo e nível de detalhe do plano deverão com a magnitude do deslocamento e a complexidade das medidas necessárias para mitigar impactos adversos.” (IFC PS5 – NO43).

O objetivo de um plano de reassentamento é especificar todos os arranjos e medidas para evitar, minimizar ou compensar perdas ou outros impactos resultantes do reassentamento e potencializar as oportunidades para o desenvolvimento das partes afetadas. Enquanto os processos de reassentamento permanecerem cronicamente subfinanciados, os processos de reassentamento relacionados a projetos de desenvolvimento falharão e empobrecerão ainda mais as pessoas afetadas (CERNEA, 2008).

Cabe ainda destacar inclusão de pessoas sem direitos legais em programas de reassentamento, como fator crítico na discussão sobre o gerenciamento dos riscos de empobrecimento, associados a deslocamentos involuntários. Garantir que essas

peessoas terão a oportunidade de se beneficiar de programas com medidas de reposição de suas casas e restauração de meios de subsistência é condição para evitar esse risco.

Um exemplo que pode ser dado é a presença de famílias vivendo ao longo da faixa de domínio de rodovias, sem direitos legais à terra que ocupam, mas que devem ser consideradas em processo de deslocamento involuntário e reassentamento associados a projetos de construção ou reabilitação de rodovias.

Já no caso do Complexo Termoelétrico de Sergipe, para considerar um exemplo prático, a comunidade do Recanto dos Cajueiros I é uma ocupação da Central de Movimentos Populares, que ocupa irregularmente terrenos públicos e vive em condições precárias, sem acesso à infraestruturas básicas como água, luz e esgoto. Novas unidades habitacionais serão entregues a 75 famílias. As demais 64, que não residiam de forma permanente no local, receberão recursos financeiros, devolvendo o terreno em questão à União, livre das ocupações. O novo condomínio que está sendo construído prevê um conjunto de moradias com infraestrutura de abastecimento regular de água, energia e esgotamento sanitário, além de preservar a identidade cultural local e garantir às famílias o direito de propriedade com a entrega de escrituras.^[19]

(ii) Compensação e restauração de padrões de vida e meios de subsistência

A compensação é um pagamento por uma perda e a taxa de compensação por ativos perdidos deve ser calculada de acordo com o seu custo de substituição integral, ou seja, o valor de mercado dos ativos mais os custos da operação (CERNEA, 2008). Algumas das conclusões apontadas por Cernea em “*Compensation and benefit sharing: Why resettlement policies and practices must be reformed*” indicam que (i) a compensação por si só não pode evitar o empobrecimento dos reassentados e não pode por si só restaurar e melhorar seus meios de subsistência; (ii) financiamento adicional é necessário para investimentos diretos em reassentamento com

¹⁹ <https://celse.com.br/br/leitura/472/celse-investe-na-transformacao-social-e-melhoria-da-qualidade-de-vida-das-comunidades>

desenvolvimento; (iii) os níveis de compensação devem ser aumentados. (CERNEA, 2008)

A implementação de inúmeros projetos de reassentamento mostra que riscos de empobrecimento são recorrentes apesar do pagamento de compensação, e por isso, são necessárias medidas paralelas de suporte social para viabilizar a recuperação ou melhoria das condições de vida e meios das pessoas deslocadas.

Para exemplificar medidas que podem ser consideradas para além de compensações monetárias, menciona-se aqui o Programa de Reassentamento da empresa de mineração Anglo American, como parte da implementação do projeto Minas-Rio, com foco em moradores do município de Conceição do Mato Dentro e região.²⁰ O Plano de Reassentamento em questão não se restringiu às negociações de terras e à realocação das famílias em suas novas moradias, incluindo entre seus objetivos contribuir para que as pessoas afetadas atingissem condições de vida superior à que tinham anteriormente. Para isso, além de moradia digna, o plano incluiu um programa multidisciplinar com medidas para produzir com qualidade e, se possível, incrementar sua produção com assistência adequada, acesso a novas tecnologias e orientações financeiras.

Nesse sentido, esse programa multidisciplinar considerou um Programa de Reestruturação Produtiva para garantir às famílias auxílio na adaptação e desenvolvimento de sua produção no novo local onde vivem; um programa de Educação Financeira com consultorias individuais sobre planejamento e orçamento financeiro; além de monitoramento social para uma melhor adaptação da família à propriedade de destino e cesta básica durante os dois primeiros anos.

Além disso, o plano incluiu “medidas para respeitar os núcleos de parentesco e de relações familiares ao, por exemplo, ao destinar terras para os filhos próximas às dos pais. Suas diretrizes estabelecem a negociação amigável, atenção aos núcleos com vulnerabilidade social, tratamento individualizado às famílias e manutenção das pessoas em seu município de origem.” Outro fator considerado pelo plano é “a proximidade com serviços básicos (escola e postos de saúde, por exemplo),

²⁰ Informações disponíveis em https://brasil.angloamerican.com/~media/Files/A/Anglo-American-Brazil-V3/reports-and-presentations/minerio-de-ferro-brasil/dialogoambiental_-agosto-2014.pdf.

fertilidade da terra, disponibilidade de água e energia elétrica, além de garantir opção de escolha às famílias como parte das negociações.”²¹

Como forma de monitorar e avaliar o processo de reassentamento, foram considerados indicadores associados a segurança do desenvolvimento da autonomia das pessoas afetadas (acesso ao conhecimento); segurança física (condições de moradia); segurança de sobrevivência (acesso a serviços de saúde, segurança, infraestrutura); segurança de renda (acesso ao trabalho e disponibilidade de recursos); segurança do convívio familiar e comunitária (estrutura e situação familiar).

(iii) Monitoramento e acompanhamento social

O empobrecimento e o aumento da vulnerabilidade das pessoas afetadas por projetos de desenvolvimento e deslocamentos involuntários são frequentemente causados por compensação insuficiente e/ou pela má gestão da compensação. A falta de monitoramento e acompanhamento por parte do responsável pela implementação do plano de reassentamento e/ou restauração de meios de subsistência pode levar a contextos de agravamento de vulnerabilidade social.

Como exemplo, menciona-se algumas situações identificadas pela autora desta dissertação durante o monitoramento da implementação de planos de reassentamento associados a projetos de infraestrutura na África e América Latina, nos quais as pessoas afetadas viviam em situações precárias e extrema vulnerabilidade social, em construções de baixo padrão, sem acesso a serviços básicos como água, saneamento e eletricidade. Como parte da implementação dos planos de reassentamento, as pessoas afetadas foram reassentadas para unidades habitacionais, construídas especificamente para recebê-las, com padrão construtivo superior e acesso aos serviços básicos mencionados acima.

No entanto, ao longo do processo de monitoramento (pós-reassentamento) foi possível identificar uma manutenção e em alguns casos o agravamento das situações de vulnerabilidade social. Em um dos projetos, pessoas reassentadas imediatamente retiraram todo o dinheiro que haviam recebido como parte da compensação

²¹ CELSE. **Relatório de sustentabilidade**. 2018. Disponível em:<https://celse.com.br/assets/files/RA_CELSE_2018-24_navegavel.pdf>.

das instituições financeiras e guardaram em suas casas, aumentando riscos de segurança. Identificou-se também situações de alcoolismo e compras de motocicletas sem os devidos recursos para manutenção. Além disso, refrigeradores doados no processo de reassentamento passaram a servir como armários pois os moradores não possuíam recursos para comprar o combustível necessário para mantê-los em funcionamento.

Em outro projeto foi possível observar durante o monitoramento que apesar das pessoas serem reassentadas para casas de melhor infraestrutura com melhores condições de conforto e higiene, as pessoas passaram a reproduzir condições de desorganização e insalubridade das residências antigas, gerando riscos de saúde e segurança às famílias. Fogareiros improvisados foram construídos nos pequenos quintais, seja por hábitos de utilização dos mesmos e/ou por falta de dinheiro para comprar fogão e botijão de gás para utilização dos mesmos. Água para uso diário era armazenada em galões ou quaisquer recipientes disponíveis, muitas vezes em condições insalubres, para o caso de interrupção do fornecimento de água encanada.

A partir das atividades de monitoramento e acompanhamento social é possível definir ações corretivas para garantir a implementação do plano de reassentamento, conforme havia sido previsto e acordado com as comunidades afetadas. Para além da compensação financeira, o monitoramento é capaz de verificar a real implementação de programas para (a) estabelecer e fortalecer as estruturas de organização social local das novas comunidades, criando um sentido de comunidade, respeito, pertencimento e colaboração mútua; (b) apoiar com assessoria econômica, jurídica e social o restabelecimento das atividades econômicas e para grupos vulneráveis.

O sucesso da implementação destes planos depende da sua implementação integral, para além da conclusão da reinstalação física. O programa de monitoramento social pós-compensação considera que os impactos diretos vão além do simples pagamento de indenização ou construção de casas substitutas. Ele requer maior aproximação das famílias afetadas para apoiá-las na restauração e melhoria de suas condições de vida nas novas condições. Em muitos casos é imprescindível a mobilização das autoridades competentes do país em questões sociais para o acompanhamento de médio / longo prazo de grupos vulneráveis ou indivíduos reassentados, a

fim de estabelecer um apoio abrangente, interdisciplinar e interinstitucional visando assegurar condições satisfatórias de saúde, higiene, segurança alimentar, entre outras.

4. Considerações Finais

Conforme discutido ao longo deste trabalho, obras de infraestrutura, que se apresentam como indutoras de desenvolvimento, frequentemente resultam em deslocamento involuntário e reassentamento físico e/ou econômico de pessoas que ocupam ou dependem da área em questão. Tais processos de deslocamento e reassentamento frequentemente estão associados a impactos adversos gerando empobrecimento para as pessoas afetadas. Desta forma, faz-se necessário refletir e buscar alternativas para que tais processos possam de alguma forma gerar oportunidades não apenas para a região que se beneficiará das novas infraestruturas instaladas, mas também para as pessoas afetadas física e/ou economicamente.

Um projeto de desenvolvimento que gere o empobrecimento de famílias afetadas pelo mesmo, ainda que sob uma perspectiva local e individual, deve ser considerado incompleto em seu objetivo primordial, que é gerar desenvolvimento no sentido amplo e essencial deste termo. Considerando, para isso a base no conceito de desenvolvimento adotado neste trabalho, no qual desenvolvimento não é apenas sinônimo de crescimento econômico, mas um conceito multidimensional que engloba também critérios sociais, humanos e políticos, cujo objetivo é a elevação do nível e da qualidade de vida da população, a geração ou ampliação da renda regional local e das oportunidades de emprego, sem agredir os recursos do meio ambiente.

Entender a engrenagem e a dinâmica de deslocamentos involuntários e reassentamentos e os fatores que contribuem para que tais processos resultem em impactos negativos ou positivos é fundamental para implementar planos de reassentamento que efetivamente gerem oportunidades e contribuam para processos de desenvolvimento integral. Estudos indicam que não tem sido dada atenção suficiente às questões sociais associadas ao reassentamento, decorrentes da implementação de projetos de desenvolvimento, frequentemente com foco em compensação monetária, com recursos e prazos inadequados.

Processos de deslocamento, em muitos casos, podem resultar em perdas tangíveis, mas também em perdas intangíveis, de difícil mensuração e compensação—como impactos em aspectos culturais, religiosos, laços afetivos. Em um cenário ideal (uma vez que o deslocamento já está posto), devem ser implementadas medidas

de compensação justas e equitativas, que levem em consideração os ativos tangíveis e intangíveis - socioculturais e afetivos que garantam padrões de qualidade de moradia, com acesso a serviços públicos de saúde, educação, transporte e saneamento e de preferência fortalecimento de atividades geradoras de renda – que possam contribuir para oportunidades de melhoria de vida das pessoas afetadas. Além disso, todo o processo deve ser conduzido de forma participativa, no qual as pessoas diretamente afetadas sejam consultadas e participem da definição e implementação de medidas que afetarão suas vidas de forma permanente. Mas sabemos que este é o cenário ideal, moldado a partir de discussões de longo prazo com pessoas afetadas.

No entanto, faz-se necessário reconhecer um confronto desse cenário ideal com contextos reais nos quais processos de desenvolvimento, em muitos casos, continuam vinculados à concentração de riquezas, manutenção de estruturas arcaicas, expulsão de pessoas de seus territórios, despossessão, precarização do trabalho, entre outras consequências, que contribuem para o aumento e perpetuação de condições de vulnerabilidade e pobreza.

É imperativo que se adote uma abordagem holística para o reassentamento, e como defendido por autores citados no presente trabalho, uma abordagem de reassentamento como um programa de desenvolvimento, considerando suas diversas complexidades que incluem aspectos éticos e conceitos de territorialidade.

Para concluir com uma citação de Lidewij van der Ploeg & Frank Vanclay

“O processo precisa: preocupar-se com a dignidade e os direitos das pessoas afetadas; demonstrar justiça, transparência e responsabilidade; facilitar a participação significativa de todas as pessoas e ter mecanismos apropriados para permitir que grupos vulneráveis participem; permitir que as pessoas negociem e recebam pacotes de compensação adequados que as protejam de perdas ou danos de curto e longo prazo em sua renda, bens pessoais ou comunitários, cultura, patrimônio, serviços essenciais e relações sociais. Os programas de restauração dos meios de subsistência devem oferecer possibilidades de apoiar indivíduos, famílias e comunidades para ajustar e melhorar seus meios de subsistência após a realocação”, (VAN DER PLOEG; VANCLAY, 2017).

5. Referências Bibliográficas

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de estudos africanos**, n. 4, p. 35-70, 2003.

ARONSSON, Inga-Lill. The paradox of local participation in forced displacement and resettlement caused by the development process 1. **Revista Romana de Sociologie**, v. 20, n. 1/2, p. 37, 2009.

AZUELA, Antonio. **Taking Land Around the World: International Trends in the Expropriation for Urban and Infrastructure Projects** Antonio Azuela with the collaboration of Carlos Herrera. 2007.

CASTRO, Raifran Abidimar de. Os reassentamentos involuntários em programas de urbanização e de saneamento: os casos Promaben, Prosamim e Probacanga. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 3, p. 425-437, 2016.

CELSE. **Relatório de sustentabilidade**. 2018. Disponível em:<https://celse.com.br/assets/files/RA_CELSE_2018-24_navegavel.pdf>. Acesso em: janeiro de 2021.

CERNEA, Michael M. Compensation and benefit sharing: Why resettlement policies and practices must be reformed. **Water Science and Engineering**, v. 1, n. 1, p. 89-120, 2008.

CERNEA, Michael M. For a new economics of resettlement: a sociological critique of the compensation principle. *International Social Science Journal*, 55: 1-22003. 2003.

CERNEA, Michael M. Involuntary resettlement: Social research, policy, and planning. **Putting people first: Sociological variables in rural development**, v. 2, p. 188-215, 1991.

CERNEA, Michael M. Reassentamento populacional e desenvolvimento. **Finanças & Desenvolvimento**, v. 14, n. 3, p. 46-49, 1994.

CERNEA, Michael M.; MALDONADO, Julie K. (Ed.). **Challenging the prevailing paradigm of displacement and resettlement: Risks, impoverishment, legacies, solutions**. Routledge, 2018.

FAST, Tobias. **Another Dam Development Project? Development-forced Displacement and Resettlement in Nepal**. Centre for East and South-East Asian Studies, Lund University. 2013. Disponível em:< <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/3990958>>. Acesso em: janeiro de 2021.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 322 p. (Biblioteca fundo universal de cultura). Disponível em:< <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/804>>. Acesso em: janeiro de 2021.

IFC - International Finance Corporation. Performance Standard 5 (PS5). **Land Acquisition and Involuntary Resettlement**. Janeiro de 2012. Disponível em:<https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards/ps5>. Acesso em: janeiro de 2021.

ISRAEL, Sid. **What is Development?** Sunday, 11 March 2018. Disponível em:<<https://www.sid-israel.org/en/Development-Issues/What-is-Development>>. Acesso em: janeiro de 2021.

KOENIG, D. Problems Endure despite Policies: Urban Livelihoods after Forced Displacement. **Challenging the Prevailing Paradigm of Displacement and Resettlement**, Oxon: Routledge, 2018.

KUEPPER, Justin; WALTERS, Toby. **What Is a Developing Country? Definition & Examples of Developing Countries**. October 18, 2020. Disponível em:<<https://www.thebalance.com/what-is-a-developing-country-1978982#citation-17>>. Acesso em: janeiro de 2021.

MIDGLEY, James; PAWAR, Manohar. Social Development Forging Ahead. In: **Future directions in social development**. Palgrave Macmillan, New York, 2017. p. 3-19.

MUNDIAL, Banco. **Quadro Ambiental e Social do Banco Mundial**. Banco Mundial, Washington, DC.] Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. 2016.

MUNDIAL, Banco. **Social Development Department Involuntary Resettlement Portfolio Review: Phase I: Inventory of Bank-financed Projects Triggering the Involuntary Resettlement Policy**, 1990 – 2010. 2012.

OLIVER-SMITH, Anthony. Introduction: Development-forced displacement and resettlement: A global human rights crisis. **Development and Dispossession: The crisis of forced displacement and resettlement**, p. 3-23, 2009.

ONU-Organização das Nações Unidas. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – OACDH. **Perguntas mais frequentes sobre a abordagem baseada nos direitos humanos na cooperação para o desenvolvimento**. 2006. Disponível em:<www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>. Acesso em: janeiro de 2021.

PICCIOTTO, Robert. Involuntary resettlement in infrastructure projects: A development perspective. In: **Infrastructure and land policies: Proceedings of the 2012 Land Policy Conference**, Puritan Press Inc, Hollis, NH. 2013. p. 236-262.

SHAOJUN, Chen. Cost externalization impoverishes resettlers. In: **Challenging the prevailing paradigm of displacement and resettlement: Risks, impoverishment, legacies, solutions**. Routledge London, 2018.

SZIRMAI, Adam. **Developing countries and the concept of development**. In *The Dynamics of Socio-Economic Development: An Introduction* (pp. 1-34). Cambridge: Cambridge University Press. 2005.

TODARO, Michael P.; SMITH, Stephen C. **Economic development 11th ed.** Harlow: Pearson Education Limited. Capítulo 4: Classic Theories of Development: A Comparative Analysis. p. – 110 – 144.), 2011.

VAN DER PLOEG, Lidewij; VANCLAY, Frank. A human rights based approach to project induced displacement and resettlement. **Impact assessment and project appraisal**, v. 35, n. 1, p. 34-52, 2017.

VANCLAY, Frank. Project-induced displacement and resettlement: from impoverishment risks to an opportunity for development?. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 35, n. 1, p. 3-21, 2017. Disponível em:< <https://doi.org/10.1080/14615517.2017.1278671>>. Acesso em: janeiro de 2021.

WORLD BANK. **Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects**. The World Bank, 2004.

YOSHINO, Naoyuki; NAKAHIGASHI, Masaki. The Role of Infrastructure in Economic Development (Preliminary Version). **Unpublished manuscript**, 2000.