Relatório Nº. 148927-BR

BRASIL

Financiamento Adicional do Projeto de Melhoria da Governança Municipal e da Qualidade de Vida de Teresina (P146870)

Relatório de Investigação

22 de julho 2020

Painel de Inspeção

BANCO MUNDIAL
BIRD• AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

Agradecimentos

Este Relatório beneficiou-se das contribuições de muitas pessoas. O Painel de Inspeção deseja agradecer aos Solicitantes e outros moradores do município de Teresina, Brasil, que falaram com a equipe do Painel e a ajudaram a entender suas preocupações. A equipe agradece a confiança depositada no Painel e em seu processo.

O Painel agradece aos muitos funcionários dos governos federal, estadual e municipal que se reuniram com a equipe e compartilharam suas valiosas percepções. A equipe é igualmente grata aos especialistas independentes que generosamente disponibilizaram seu tempo e conhecimento especializado para ajudar o Painel a compreender as condições socioeconômicas de Lagoas do Norte. Além disso, o Painel agradece à Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP) por facilitar o acesso aos locais do Projeto e por compartilhar informações relevantes.

O Painel reconhece os esforços da Gerência do Banco Mundial, de seu pessoal e dos consultores que responderam prontamente a muitas solicitações de informação. O Painel também gostaria de agradecer ao Escritório do Banco Mundial em Brasília por ajudar nas providências de logística durante as duas visitas da equipe à área do Projeto e agradece as informações muito úteis fornecidas pelo Diretor Executivo do Brasil no Banco Mundial e pelos membros do Conselho.

O Painel agradece em particular o trabalho de seus consultores – William Partridge, antropólogo e especialista em reassentamento involuntário, e Nilo Nascimento, engenheiro hidrológico – por sua assessoria especializada e pelo alto grau de profissionalismo proporcionados ao Painel durante a redação deste Relatório.

Por fim, o Painel deseja expressar sua gratidão aos membros de sua Secretaria – incluindo o Oficial Sênior de Operações Serge Selwan, a Oficial de Operações Birgit Kuba e a Assistente de Pesquisa Camila Jorge do Amaral.

Acrônimos e Siglas

APP	Área de Proteção Permanente
ANA	Agência Nacional de Águas
ANM	Acima do Nível do Mar
BP	Procedimento do Banco (*Bank Procedure*)
CAU/PI	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Piauí
CDFS	Centro de Defesa Ferreira de Souza
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Crea/PI	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Piauí
PSB	Painel de Segurança de Barragens
AA	Avaliação Ambiental
RAAS	Relatório de Impacto Ambiental e Social
PCA	Plano de Controle Ambiental
Funai	Fundação Nacional do Índio
GRM	Mecanismo de Reparação de Queixas (*Grievance Redress Mechanism*)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISR	Relatório de *Status* da Implementação (*Implementation Status & Results Report*)
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
RMT	Revisão de Meio Termo
ONG	Organização Não Governamental
OP	Política Operacional (*Operational Policy*)
DAP	Documento de Avaliação de Projeto
PAP	Pessoa Afetada pelo Projeto
UGP	Unidade de Gerenciamento de Projetos
PRI	Plano de Reassentamento Involuntário
RPF	Marco de Políticas de Reassentamento *(Resettlement Policy Framework)*
R$	Real brasileiro
SEMPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação
TR	Termos de Referência
UPS	Unidade de Projeto Social

Sumário

Agradecimentos 2
Acrônimos e Siglas 2
Resumo Executivo 3
Capítulo 1 Introdução 5
1.1. Antecedentes da Solicitação de Inspeção 34
1.2. Informações Contextuais e Descrição do Projeto 35
1.3. Solicitação de Inspeção e Resposta da Gerência 41
1.4. Foco e Concepção da Investigação 43
Capítulo 2 Prevenção ou Minimização do Reassentamento Involuntário e Medidas de Proteção contra Enchentes 46
2.1. Introdução 46
2.2. Solicitação de Inspeção 46
2.3. Resposta da Gerência 46
2.4. Políticas do Banco 47
2.5. Observações, Análises e Achados do Painel 48
2.5.1. Lagoas do Norte: Mitigação de Inundações em Áreas Urbanas Internas 50
2.5.2. Considerações sobre a Segurança dos Diques 55
Capítulo 3 O Processo de Reassentamento Involuntário 62
3.1. Uso de uma Abordagem-Quadro e Avaliações Adicionais 62
3.2. Identificação de PAPs, Censo e Dados Socioeconômicos 64
3.2.1. Solicitação de Inspeção 64
3.2.2. Resposta da Gerência 64
3.2.3. Políticas do Banco 65
3.2.4. Observações, Análises e Achados do Painel 66
3.3. Adequação da Indenização 69
3.3.1. Solicitação de Inspeção 69
3.3.2. Resposta da Gerência 69
3.3.3. Políticas do Banco 70
3.3.4. Observações, Análises e Achados do Painel 71
3.4. Vulnerabilidades e Rupturas de Redes Sociais 43
3.4.1. Solicitação de Inspeção 43
3.4.2. Resposta da Gerência 78
3.4.3. Políticas do Banco 78
3.4.4. Observações, Análises e Achados do Painel 78
3.5. Restabelecimento de Meios de Subsistência para Evitar o Empobrecimento 81
3.5.1. Solicitação de Inspeção 81
3.5.2. Resposta da Gerência 82
3.5.3. Políticas do Banco 83
3.5.4. Observações, Análises e Achados do Painel 83

3.6. Exclusão dos Benefícios do Projeto 86
3.6.1. Solicitação de Inspeção 86
3.6.2. Resposta da Gerência 86
3.6.3. Políticas do Banco 86
3.6.4. Observações, Análises e Achados do Painel 86
Capítulo 4 Divulgação de Informações, Consulta, Participação e Mecanismo de Reparação de Queixas 88
4.1. Introdução 88
4.2. Divulgação de Informações, Consulta e Participação 88
4.2.1. Solicitação de Inspeção 88
4.2.2. Resposta da Gerência 89
4.2.3. Políticas do Banco 90
4.2.4. Observações, Análises e Achados do Painel 90
4.3. Mecanismo de Reparação de Queixas 96
4.3.1. Solicitação de Inspeção 96
4.3.2. Resposta da Gerência 96
4.3.3. Políticas do Banco 98
4.3.4. Observações, Análises e Achados do Painel 98
Capítulo 5 Aspectos Culturais 102
5.1. Introdução 102
5.2. Solicitação de Inspeção 102
5.3. Resposta da Gerência 102
5.4. Políticas do Banco 103
5.5. Observações, Análises e Achados do Painel 104
Capítulo 6 Supervisão do Projeto e Resposta do Banco à Solicitação 113
6.1. Introdução 113
6.2. Solicitação de Inspeção 113
6.3. Resposta da Gerência 113
6.4. Políticas do Banco 113
6.5. Observações, Análises e Achados do Painel 114
6.5.1. Frequência da Supervisão e Conhecimento Especializado 114
6.5.2. Qualidade da Supervisão do Banco 117
6.5.3. Contratação de um Painel Consultivo sobre Reassentamento Involuntário 121
Capítulo 7 Conclusões 124
Anexo 2: Nível da Água na Lagoa dos Oleiros e Implicações para o Reassentamento Involuntário 131
Anexo 3: Escopo Geral do Reassentamento em Abril de 2020 132
Anexo 4: Notas Biográficas dos Membros do Painel de Inspeção e dos Consultores Especialistas 133

Resumo Executivo

Introdução

1. Em 23 de agosto de 2019, o Painel de Inspeção (o "Painel") do Banco Mundial (o "Banco") recebeu uma Solicitação de Inspeção (a "Solicitação") do Projeto de Melhoria da Governança Municipal e da Qualidade de Vida de Teresina no Estado do Piauí, Brasil (o "Projeto"). A Solicitação diz respeito ao Empréstimo de Financiamento Adicional do Projeto – também denominado "Fase 2". O Projeto apoia medidas de proteção contra enchentes e outras atividades de melhoria urbana. A Solicitação foi apresentada por 202 famílias (os "Solicitantes") – residentes nos bairros Mafrense e São Joaquim de Teresina – que se opõem a seu reassentamento e reivindicam propostas alternativas ao Projeto que lhes permitam manter suas casas. Eles alegam que o Projeto está causando danos culturais, sociais e econômicos, está levando ao empobrecimento e carece de divulgação adequada de informações, consulta e participação. Além disso, algumas das pessoas afetadas pelo Projeto (PAPs) se identificam como indígenas e argumentam que o Projeto não respeitou seus direitos. Os Solicitantes designaram três membros da comunidade – Sra. Thays Beatryce, Sra. Lúcia Araújo e Sr. Francisco Morais – para falar em seu nome.

2. O Painel registrou a Solicitação em 19 de setembro de 2019 e a Gerência do Banco (a "Gerência") apresentou a Resposta da Gerência (a "Resposta") em 22 de outubro de 2019. Após visitar o Brasil, o Painel recomendou uma investigação ao Conselho Diretor do Banco (o "Conselho") em 25 de novembro de 2019. O Painel reconheceu as ações positivas já propostas pela Gerência para atender às preocupações dos Solicitantes, mas observou que não estava convencido àquela altura de que elas eram adequadas, especialmente aquelas referentes à consulta e participação, ao levantamento socioeconômico de base e à restauração dos meios de subsistência. O Painel também estava preocupado se os compromissos da Gerência poderiam ser implementados dentro de seu prazo declarado.

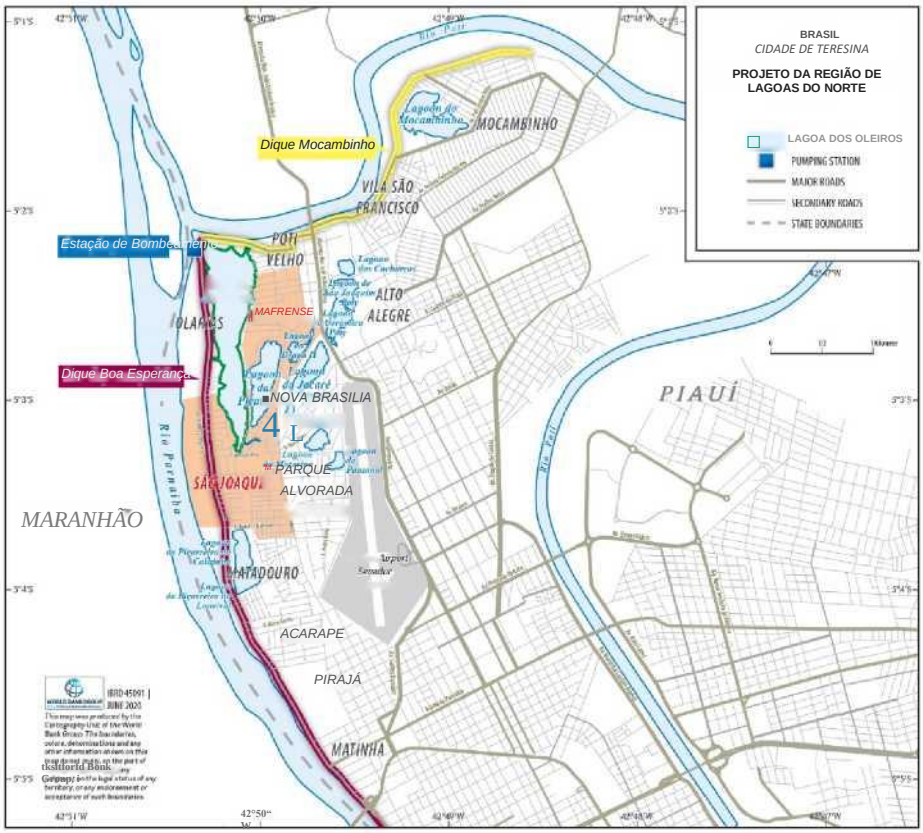
3. Em 13 de dezembro de 2019, o Conselho aprovou a recomendação do Painel para investigar o caso. Em 7 de janeiro de 2020, o Painel publicou seu plano de investigação em seu site. Em consonância com esse plano, a investigação do Painel avaliou se o Banco havia cumprido suas Políticas e Procedimentos Operacionais.

Contexto, Fundamentação e Descrição do Projeto

4. O Projeto está sendo implementado na região de Lagoas do Norte do Município de Teresina, a capital do estado brasileiro do Piauí. Lagoas do Norte é uma das regiões mais vulneráveis e pobres do município e sofre com frequentes inundações. Consiste de 13 bairros localizados na confluência dos rios Poti e Parnaíba e tem uma população de cerca de 100.000 habitantes. Dois diques – Dique Mocambinho, ao longo do rio Poti, e Dique Boa Esperança, ao longo do rio Parnaíba – protegem parcialmente a região de enchentes. Lagoas do Norte também inclui uma rede de lagoas que está conectada aos rios e funciona como um sistema de drenagem. A região é sobrecarregada pela urbanização não planejada, sendo que as pessoas aterram as lagoas e constroem casas no aterro, nos lados e no topo dos diques.

Mapa 1 – Estado do Piauí com sua capital, Teresina

Mapa 2 – Principais pontos de referência em Lagoas do Norte



5. Lagoas do Norte já testemunhou várias grandes inundações – em 1985, 1995, 2004 e 2019. Duas mil famílias ficaram desabrigadas em 1995, e três mil, em 2004. Uma inundação em abril de 2019 levou o município a declarar estado de emergência; mais de quinhentas famílias foram atingidas e três pessoas perderam suas vidas. O Projeto – concebido para responder a esses desafios – procura reabilitar e melhorar a infraestrutura de proteção contra enchentes, melhorar o saneamento e promover a proteção ambiental. Sua primeira fase teve início em 2008 e reassentou 466 famílias. Para cobrir uma lacuna de financiamento, a Fase 2 foi aprovada em 2016, e espera-se que seja encerrada no final de 2021. O projeto adotou uma abordagem-quadro na qual os projetos de engenharia e os planos de reassentamento detalhados deveriam ser elaborados durante a implementação. As obras civis que requerem reassentamento na Fase 2 estão agrupadas em oito pacotes com projetos de engenharia e planos de reassentamento separados.

Solicitação de Inspeção e Resposta da Gerência

6. *Solicitação de Inspeção.* Os Solicitantes moram nos bairros de Mafrense (na divisa com a Lagoa dos Oleiros) e São Joaquim (ao longo da Avenida Boa Esperança). Eles se opõem a seu reassentamento, que eles acreditam que teria sido evitado se o Projeto tivesse explorado alternativas. Eles alegam que o reassentamento relacionado ao Projeto viola a política do Banco Mundial, uma vez que considera inadequadamente (i) as alternativas que evitam o reassentamento; (ii) os danos econômicos, sociais e ambientais causados pelo reassentamento involuntário; (iii) o empobrecimento associado à perda de propriedades e fontes de renda; (iv) a falta de oportunidades econômicas no local do reassentamento; (v) as redes sociais existentes na comunidade e os laços de identidade cultural com a área; (vi) o acesso da população afetada aos benefícios do Projeto; (vii) a participação da comunidade no planejamento e na implementação do reassentamento; (viii) o princípio da partilha igualitária de bens entre homens e mulheres; (ix) a necessidade de pagamento de indenização antes do deslocamento; (x) a ausência de aconselhamento jurídico, resultando na valoração injusta dos bens e na indenização inadequada pelos mesmos; e (xi) a falta de acesso à terra por pessoas sem títulos de terra formais (inquilinos, vendedores ambulantes ou comerciantes informais). Os Solicitantes também afirmam que as famílias que se estabeleceram nas áreas afetadas após o censo de 2014 foram negligenciadas pelo processo de reassentamento.

7. O Painel recebeu cartas da Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese Católica de Teresina, da Defensoria Pública Federal e do Ministério Público Estadual do Piauí fornecendo informações que corroboram a Solicitação. Essas cartas enfatizam o impacto do Projeto na identidade cultural das comunidades afetadas, cujas raízes remontam à fundação de Teresina. Durante a visita de investigação realizada pelo Painel, os Solicitantes alegaram que algumas das comunidades afetadas se qualificam como tradicionais e outras como indígenas. Os solicitantes alegam que foram inadequadamente consultados e que o Projeto não reconheceu e não respeitou seus direitos como comunidade indígena.

8. *Resposta da Gerência.* A Gerência declara compreender as preocupações dos Solicitantes e reconhecer seu desejo de permanecer em seus locais atuais. Entretanto, a Gerência argumenta que o Projeto considerou cuidadosamente alternativas que levaram a uma redução significativa do número estimado de propriedades afetadas pelo reassentamento, de 1.730 em 2014 para 997 em 2019. Embora a Gerência acredite que o Projeto e seus instrumentos de salvaguarda foram

devidamente consultados e divulgados, ela reconhece que a comunicação sobre os benefícios, o impacto e os riscos do Projeto poderia ter sido mais eficaz. A Gerência reconhece que alguns instrumentos de reassentamento não estavam totalmente de acordo com as exigências da política do Banco e necessitam de atualização e fortalecimento. Os Plano de Reassentamento Involuntário (PRIs), por exemplo, não declararam e comunicaram formalmente uma data-limite para se determinar a elegibilidade para indenização. Posteriormente, o Projeto estabeleceu uma nova data-limite, 14 de outubro de 2019. Quanto à restauração dos meios de subsistência, a Gerência argumenta que, embora de fato os PRIs não possuam medidas de mitigação específicas, outros estudos as fornecem. Em relação ao Dique Boa Esperança, após revisões por painéis independentes de especialistas em segurança de barragens entre 2005 e 2018, uma nova análise de alternativas para a reabilitação do dique foi iniciada e um PRI será elaborado com base em seus resultados.

9. A Resposta da Gerência apresenta um Plano de Ação de nove pontos que inclui: (1) uma atualização do censo; (2) análise e revisão de todos os PRIs; (3) suspensão da derrubada de estruturas construídas antes de 14 de outubro de 2019, data-limite; (4) um relatório técnico e social sobre estruturas ilegais na área do Projeto derrubadas pelas autoridades em agosto de 2019 – a fim de se garantir que os proprietários de estruturas elegíveis sejam indenizados de acordo com a política do Banco; (5) fortalecimento da qualidade da consulta; (6) melhoria das comunicações; (7) melhor divulgação das informações sobre o Projeto e um compromisso de assegurar que o website do Projeto tenha informações atualizadas sobre o andamento da implementação de todos os PRIs; (8) um mecanismo mais forte de reparação de queixas do Projeto; e (9) a implementação das recomendações do estudo antropológico em relação aos aspectos do patrimônio cultural. A Gerência se comprometeu a implementar estas ações até o final de dezembro de 2019.

Prevenção ou Minimização do Reassentamento Involuntário e Medidas de Proteção contra Enchentes

10. *Lagoas do Norte:* Mitigação de Enchentes em Áreas Urbanas Internas. A área urbana interna de Lagoas do Norte – com suas lagoas e canais interligados – experimenta chuvas localizadas, intensas e de curta duração, que frequentemente inundam as ruas. Ao longo dos anos, os moradores das áreas afetadas adotaram medidas informais para proteger suas propriedades contra pequenas inundações. A Lagoa dos Oleiros é seca a maior parte do ano, razão pela qual as pessoas se instalam dentro dela. O Painel analisou os estudos hidrológicos e hidráulicos do Projeto para essa área e acredita que eles foram realizados de acordo com as melhores práticas.

11. O Relatório de Avaliação Ambiental e Social (RAAS) para a Fase 2 analisou níveis alternativos de água e determinou que manter um nível de água permanente de 55 metros acima do nível do mar (ANM) na Lagoa dos Oleiros era o cenário operacional mais "conveniente" e compatível com os objetivos do Projeto de evitar inundações, manter o nível da água o ano todo, criar um ambiente propício à recreação e evitar a invasão das áreas propensas a inundações ao redor das lagoas. O RAAS afirma que todas as propriedades abaixo de 55 metros são consideradas "em risco" e necessitam de reassentamento. O Painel não conseguiu encontrar evidências de como o Projeto analisou diferentes cenários de níveis de água permanentes em relação a diferentes cenários de reassentamento, a fim de se reduzir o reassentamento.

12. O Painel observa que o Código Florestal Brasileiro considera as fronteiras dos corpos de água como Áreas de Proteção Permanente – ou APPs – que proíbem todo acesso humano ou de

gado, embora a aplicação do código em áreas urbanas seja um tanto flexível. O Painel entende que algumas áreas de Lagoas do Norte seriam APPs de acordo com o código. O RAAS considerou duas alternativas para a recuperação dessas APPs e foi favorável à opção que minimizou o reassentamento.

13. **O Painel constata que, embora a análise e o projeto de Áreas de Proteção Permanente para Lagoas do Norte tenham procurado minimizar o reassentamento, nenhum esforço foi feito ao se determinar um nível de água permanente de 55 metros ANM na Lagoa dos Oleiros. Como resultado, o Painel considera que a análise de alternativas para se estabelecer o nível de água permanente é inadequada e não está em conformidade com a Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafos 2 e 8 (a), e a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (a).**

14. *Considerações sobre a Segurança do Dique.* Há casas, lojas, restaurantes, arbustos e árvores ao longo da estrada no topo do Dique Boa Esperança e em suas encostas. O Painel analisou os estudos relativos ao reforço do dique realizados por diferentes Painéis de Segurança de Barragens (PSBs) e outros especialistas desde 2005, que concluíram que as intrusões no dique comprometiam sua estabilidade estrutural e impermeabilidade e, por consequência, a segurança de cerca de 100.000 pessoas. O Painel observa que os PSBs concluíram que era aceitável permitir que as estruturas permanecessem no lado da cidade do Dique Boa Esperança.

15. Uma análise de alternativas atualmente está em andamento com vistas ao reforço do Dique Boa Esperança; espera-se que seja finalizada até o final de 2020. Essa análise deve considerar os estudos e as recomendações anteriores do PSB e realizar avaliações adicionais. Um PRI será elaborado com base em suas conclusões. O Painel observa que qualquer reassentamento involuntário necessário após finalizada a análise deve ser bem justificado, com base em uma abordagem integrada ao gerenciamento do risco de inundação, e deve assegurar tratamento equitativo a todas as comunidades afetadas. O compartilhamento adequado de informações, a consulta e a participação das comunidades afetadas também serão cruciais.

16. No momento, o Painel não pode tirar conclusões firmes a respeito da implementação efetiva da prevenção e minimização do reassentamento com relação ao Dique Boa Esperança, uma vez que os principais estudos continuam em andamento e nenhum PRI foi elaborado. Entretanto, o Painel revisou os Termos de Referência (TRs) a fim de analisar as alternativas e observa que, embora o objetivo de se evitar e minimizar o reassentamento esteja claramente declarado neles, os TRs são vagos quanto aos critérios específicos para se considerar esse objetivo. **Como a análise das alternativas para o reforço do Dique Boa Esperança está em andamento, é prematuro concluir se o princípio de se evitar ou minimizar o reassentamento foi cumprido. Portanto, o Painel não faz qualquer constatação de conformidade no presente momento.**

O Processo de Reassentamento Involuntário

17. *Uso de uma Abordagem-Quadro e Avaliações Adicionais.* A Fase 2 do Projeto foi considerada uma extensão da Fase 1, sem mudanças na estrutura de componentes ou categoria de salvaguarda do Projeto. O Painel observa que não há avaliação das características específicas do reassentamento na Fase 2 – apesar de ser significativamente maior e o ambiente socioeconômico ser mais complexo, com tensões inerentes à comunidade. No entender do Painel, a situação requer

uma nova avaliação.

18. O Painel observa que a Política do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, OP 10.00, exige que a consideração do Banco no tocante a financiamentos adicionais seja baseada em avaliações atualizadas ou adicionais de diversas questões, incluindo riscos ambientais e sociais. Se uma avaliação adequada tivesse sido realizada para informar o reassentamento da Fase 2, o Painel acredita que a estratégia que orienta o reassentamento poderia ter sido diferente e ter evitado danos e inconformidades. Na Fase 2, o Projeto replicou essencialmente o mesmo Marco de Políticas de Reassentamento (RPF) usado na Fase 1, sem alterações significativas do quadro ou das práticas.

19. *Identificação de PAPs, Censo e Dados Socioeconômicos*. Entre 2014 e 2015, foi realizado um censo da área do Projeto e determinadas casas selecionadas receberam marcações indicando que seriam afetadas pelo reassentamento. Durante esse período não foi estabelecida uma data-limite e, como resultado, novas estruturas foram construídas e as pessoas se mudaram para a área após o censo. Após a apresentação da Solicitação de Inspeção, foi estabelecida uma data-limite de 14 de outubro de 2019. Os PRIs originais aprovados pelo Banco não incluíam dados abrangentes do censo de PAPs ou um inventário de bens afetados. Conforme o Plano de Ação da Gerência, todos os PRIs foram então revisados em 2020 de modo a incluir as PAPs que se estabeleceram na área até 14 de outubro de 2019, data de corte.

20. O Painel revisou o levantamento socioeconômico de base de 2012 e observa que ele foi realizado para toda a população que vive na região de Lagoas do Norte, que soma mais de 100.000 pessoas, em vez de apenas as PAPs. O Painel observa ainda que não houve um levantamento socioeconômico específico destinado a determinar os atuais sistemas de produção, mão de obra e renda das atividades econômicas formais e informais da população deslocada, a partir dos quais os PRIs devem ser projetados. Além disso, as PAPs deveriam ter participado da elaboração dos PRIs. Os PRIs revisados não fornecem dados socioeconômicos sobre as PAPs relativos a seu emprego, fluxos de renda, bens, sistemas de produção, níveis de escolaridade, alfabetização etc. Não é apresentado um detalhamento socioeconômico do impacto – tal como o número de famílias que perderam empregos, terras agrícolas, hortas, árvores frutíferas, empresas, recursos pesqueiros e oficinas.

21. O Painel entende que os dados socioeconômicos das PAPs são atualizados no momento da negociação do reassentamento e alguns desses dados são refletidos nos PRIs revisados. Entretanto, essa coleta de dados não é sistemática nem abrangente, e as PAPs tomam conhecimento dos valores específicos de indenização por perda de terras, casas e bens produtivos ao mesmo tempo em que ocorrem as negociações de alternativas de assistência ao reassentamento. O Painel observa que, embora essa abordagem possa compensar as deficiências dos dados originais, ela chega tarde demais para poder utilizar os dados atualizados na formulação de políticas e práticas de indenização, meios de subsistência e assistência ao reassentamento. O Painel acredita que a indenização e a assistência ao reassentamento deveriam ter sido divulgadas e consultadas antes da elaboração, finalização e divulgação do PRI.

22. O Painel observa, conforme declarado na política do Banco, que a data-limite para se estabelecer a elegibilidade é a data de início do censo. A data-limite também poderia ser a data em que a área do projeto é delineada, antes do censo. **Como reconhecido em sua Resposta, a Gerência não conseguiu garantir o estabelecimento de uma data-limite antes de determinar a**

elegibilidade das PAPs, conforme exigido pela Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12. Entretanto, desde que a Gerência estabeleceu uma data-limite após o recebimento da Solicitação de Inspeção pelo Painel, ela agora está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 14. O Painel observa que a nova data-limite deve permitir que as PAPs cujas casas foram derrubadas antes dessa data possam se beneficiar das disposições previstas no PRI.

23. No entanto, **o Painel constata que a falta de dados socioeconômicos abrangentes sobre sistemas de produção, mão de obra, organização dos domicílios e meios de subsistência está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, anexo A, parágrafo 6 (a)**. Os dados coletados deveriam ter incluído níveis de produção e renda derivada tanto de atividades econômicas formais quanto informais, bem como informações sobre os padrões de vida da população deslocada.

24. *Adequação da Indenização.* O Painel observa que o Projeto oferece três opções de indenização às PAPs: indenização em dinheiro, reassentamento monitorado ou novas unidades habitacionais. O Projeto também inclui uma variação de reassentamento monitorado ("reassentamento cruzado"), na qual uma família não afetada pelo Projeto pode optar por se beneficiar do reassentamento oferecido, trocando de casa com uma família afetada e sendo reassentada em seu lugar. O Painel analisou pormenorizadamente as diferentes opções de indenização e a metodologia de valoração.

25. **O Painel constata que os PRIs não incluem uma metodologia abrangente nem fórmulas para avaliar a extensão total das perdas sofridas pelas PAPs a serem deslocadas, o que está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, anexo A, parágrafo 10.** A fórmula que consta nos PRIs se limita à terra e às casas e não atribui valor ao fluxo de renda e às perdas de meios de subsistência oriundos dos produtos gerados na propriedade. Além disso, a fórmula não faz distinção entre os vários tipos de negócios dos quais as famílias dependem para sua subsistência. O Painel observa que, no caso de imóvel de uso misto ou comercial, o valor unitário do padrão de construção desse imóvel é aumentado em 50% para a área de uso comercial.

26. **O Painel constata que nem o RPF nem os PRIs analisam situações em que as PAPs não possuem título legal, mas gozam há muito tempo da ocupação contínua de terras sem despejo (ou seja, com a licença implícita do governo). Essa situação está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 15.**

27. A Unidade de Gerenciamento de Projetos (UGP) compartilhou com a equipe do Painel um estudo de mercado, realizado em 2018, que indica que as casas têm preços entre R$ 80.000 e R$ 130.000 (US$ 15.062 – US$ 24.475 utilizando a taxa de câmbio de 21 de junho de 2020). O Painel acredita que o teto de R$ 77.000 – cerca de US$ 14.497 – estabelecido para reassentamento monitorado não é realista, no contexto da recente inflação dos preços do mercado habitacional, para se assegurar o valor de reposição no momento do deslocamento. **O Painel constata que, devido à recente inflação do preço de moradia, o teto de R$ 77.000 para reassentamento monitorado, embora possa ter sido adequado inicialmente, não refletiu o custo total de reposição desde 2018. Este fato está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (a) (iii).**

28. **O Painel também constata que o Projeto estava em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, por deslocar pessoas e derrubar casas antes do pagamento de indenização ou prontidão do local do reassentamento. Entretanto, com as garantias dadas pela Gerência em sua Resposta de que o deslocamento ocorrerá após a indenização e que os proprietários elegíveis das estruturas derrubadas serão indenizados de acordo com a Política do Banco, o Painel conclui que o Projeto agora está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 10.**

29. O Painel considera o uso de um programa preexistente para financiar a construção de um local de reassentamento uma iniciativa economicamente eficiente e prática. No entanto, **o Painel considera que deveriam ter sido incluídas modalidades para garantir a aplicação das disposições da política do Banco, entre elas a participação de PAPs na seleção do local e sua consulta sobre como o potencial produtivo do novo local, sua localização e outros fatores se comparam em relação ao antigo local. O Painel considera que a inobservância desses critérios está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (b) (ii)**.

30. *Vulnerabilidades e Ruptura de Redes Sociais.* O Painel observa que o Projeto define várias categorias de vulnerabilidade: os pobres, os sem-terra, os idosos, os portadores de deficiência e as mulheres. Durante sua visita, o Painel encontrou várias PAPs que se enquadram nestas categorias, mas que não receberam atenção específica durante o processo de reassentamento do Projeto. **O Painel considera que há um risco de dano a algumas das PAPs porque o Projeto não prestou atenção, em particular, ao fornecimento de assistência ao reassentamento de pessoas vulneráveis. Tal fato está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 8.**

31. **O Painel considera que o Projeto está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (c) por ter reconhecido a necessidade de transferir as PAPs de forma a preservar suas instituições, comunidades e grupos sociais e culturais preexistentes.** Entretanto, o Painel observa que, durante a transferência, o Projeto não atentou suficientemente para as relações assimétricas de apoio que ligam os mais vulneráveis às famílias de estratos mais elevados.

32. *Restabelecimento de Meios de Subsistência para Evitar o Empobrecimento.* Durante sua visita a campo, o Painel tomou conhecimento de que as famílias derivam seu sustento de várias fontes – incluindo a renda gerada na economia informal, da venda de produtos agrícolas e de vários pequenos ofícios ou de uma combinação de atividades microeconômicas. Durante entrevistas com funcionários do Banco, o Painel ouviu que 90% das PAPs são assalariadas e, após o deslocamento , estarão dentro de cinco quilômetros de distância de seus locais de emprego e não precisarão de medidas de restauração de seus meios de subsistência. Entretanto, o Painel não encontrou provas documentais que sustentem essa afirmação. O Painel observa que os programas de restauração de meios de subsistência mencionados nos PRIs são programas preexistentes, disponíveis para toda a população de Lagoas do Norte e não foram concebidos para atender às necessidades específicas das PAPs. O Painel observa que, nesse sentido, o Projeto não tem um controle demonstrável sobre esses programas e que as PAPs precisam concorrer com todos os moradores de Lagoas do Norte para ter acesso a eles. O Painel considera que os encaminhamentos para programas de assistência pré-

existentes que estão sendo planejados no âmbito do Componente 3 não constituem um esforço sério de restauração dos meios de subsistência. Os PRIs também não contemplam dispositivos de apoio durante o deslocamento. O Painel observa que não há informações disponíveis sobre capacitação e critérios de elegibilidade, o que é particularmente preocupante, uma vez que 25% dos moradores de Lagoas do Norte vivem abaixo da linha de pobreza e 26% são indigentes.

33. **O Painel constata que a Gerência não garantiu o estabelecimento de programas destinados a ajudar PAPs em seus esforços para melhorar – ou pelo menos restaurar – seus meios de subsistência e padrões de vida e, portanto, não está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b).**

34. **O Painel também constata que às pessoas deslocadas não foi oferecida assistência durante um período de transição após o deslocamento, com base no tempo necessário para restaurar seus meios de subsistência ou seus padrões de vida. Isto está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (c) (i).** O Painel observa que tal assistência é necessária, além das medidas de indenização, e pode tomar a forma de linhas de crédito, capacitação ou oportunidades de emprego.

35. *Exclusão dos Benefícios do Projeto.* O Painel considera que os benefícios deste Projeto são de natureza comunitária e pública e, portanto, acessíveis àqueles deslocados pelo Projeto. A proteção contra inundações, melhor saneamento e parques de lazer são todos de interesse público geral. **Como o Banco exige que as atividades de reassentamento forneçam recursos de investimento suficientes para permitir que as pessoas deslocadas pelo projeto usufruam dos benefícios do projeto, o Painel considera que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b)**.

Divulgação de Informações, Consulta, Participação e Mecanismo de Reparação de Queixas

36. *Divulgação de Informações, Consulta e Participação.* O Painel observa que, embora o Projeto tenha realizado um grande número de reuniões de consulta ao longo dos anos, os membros da comunidade afetada carecem de informações sobre os benefícios, o impacto e os riscos do Projeto. O Painel analisou os registros de 105 reuniões, consultas e audiências públicas realizadas de fevereiro de 2014 a outubro de 2019. O Painel observa que a maioria dessas reuniões contou com a participação da população geral dos 13 bairros de Lagoas do Norte e não teve como público-alvo específico a população afetada adversamente pelo Projeto. Os PRIs revisados foram disponibilizados *on-line* para consulta, mas receberam pouco retorno a título de *feedback*. Muitas PAPs disseram ao Painel que não foram convidadas para nenhuma reunião de consulta até que uma grande reunião de consulta comunitária foi realizada em fevereiro de 2020. O Painel entende que algumas PAPs participaram de uma reunião anterior, em janeiro de 2019.

37. O Painel observa que, à medida que as tensões e a ansiedade local aumentavam, instituições públicas e sem fins lucrativos proeminentes se envolveram para facilitar o diálogo e reunir as diferentes partes. O painel entende que a Arquidiocese desempenhou um papel de convocação em 2015 e 2016. Mais recentemente, a Defensoria Pública – que foi especificamente designada para trabalhar em questões relacionadas a Lagoas do Norte – vem desempenhando um papel de facilitação. O Painel reconhece que a Gerência procura ampliar a comunicação sobre o Projeto,

seus benefícios e riscos. Durante sua visita a campo, o Painel observou um alto grau de frustração entre as PAPs e notou que algumas delas não achavam o risco de inundação plausível. Elas também não entendiam por que determinados domicílios tinham de ser deslocados e outros não. O Painel acredita que consultas antecipadas e significativas poderiam ter mitigado estas preocupações.

38. O Painel observa que o Projeto não forneceu espaço para a participação das PAPs na concepção e implementação dos PRIs. O Painel considera que, dados os efeitos do Projeto na vida das PAPs, sua participação no processo de tomada de decisão deveria ter sido assegurada nos estágios iniciais da elaboração dos PRIs. O envolvimento da comunidade deslocada na concepção e implementação dos PRIs ajuda a minimizar os riscos associados ao reassentamento.

39. O Painel observa que os documentos de salvaguarda não foram disponibilizados em um local acessível por pessoas deslocadas e organizações não governamentais locais de forma, modo e em idioma compreensível para elas. **O Painel considera que os processos de divulgação e consulta do Projeto não foram eficazes nem significativos e, portanto, estão em desacordo com a Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafos 15 e 16, e a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 22**.

40. **O Painel constata que o Banco não conseguiu assegurar a participação das PAPs no planejamento do reassentamento –** ou seja, discussões sobre alternativas viáveis de reassentamento, indenização no valor total de reposição, assistência para o deslocamento, opções habitacionais, locais de moradia e apoio de transição após seu deslocamento. **Esta situação está em desacordo com a política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b).**

41. **Com relação à propriedade cultural, o Painel observa que o Projeto consultou líderes culturais a partir de 2014 e realizou consultas públicas com diferentes entidades locais. Tal prática está em conformidade com a Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP 4.11, parágrafos 11 e 12.** O Painel também observa que o Projeto avaliou recursos culturais físicos relacionados aos grupos afro-brasileiros presentes em Lagoas do Norte e encomendou um estudo antropológico à parte, concluído em 2018.

42. *Mecanismo de Reparação de Queixas* (*GRM*, na sigla em inglês). O sistema de reparação de queixas do Projeto oferece às PAPs vários canais para a apresentação de reclamações, incluindo o aplicativo para telefone celular COLAB, a Unidade Social, o Comitê de Mobilização e a Ouvidoria do Município. Durante sua visita de investigação, o Painel soube pelas PAPs que suas queixas não estavam sendo ouvidas nem tratadas. Embora as PAPs estivessem, em geral, cientes de pelo menos um dos canais para reparação de queixas, elas não estavam familiarizadas com o sistema completo do GRM. O Painel observa que o Plano de Ação da Gerência visa organizar registros de reclamações e fornecer treinamento aos membros da Unidade Social e do Comitê de Mobilização para o tratamento de reclamações. O Painel também observa a importância do item de ação referente à divulgação de informações sobre o sistema GRM, o processo de apresentação de reclamações e o esclarecimento do processo daqui em diante, incluindo cronogramas.

43. O Painel constata que, embora algumas das preocupações dos Solicitantes transcendam o alcance do que um GRM pode resolver, existem sérias deficiências no sistema GRM do Projeto. **O Painel observa que a falta de informações sobre processos e cronogramas do GRM, a falta de**

clareza quanto aos papéis e às responsabilidades de seus diversos atores, o inadequado nível de treinamento e capacidade do Comitê de Mobilização e a falta de acesso ao COLAB por grande parte da comunidade afetada constituem situação em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (a).

Aspectos Culturais

44. *Classificação das Comunidades de PAPs*. O Painel falou com várias pessoas que alegaram que o Projeto não reconheceu as especificidades culturais das comunidades afetadas pelo Projeto, muitas das quais se identificam como tradicionais. Algumas PAPs também se autoidentificam como indígenas. O Painel observa que tanto o RAAS quanto o estudo antropológico do Projeto reconhecem as comunidades locais como tradicionais e recomendam ações para preservar seus recursos físicos e culturais. O Painel avaliou os requisitos da Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP/BP 4.10, em relação a PAPs e observou que nem todos os quatro critérios precisam ser rigorosamente cumpridos, mas podem ser cumpridos em graus variados. O Painel observa que, embora algumas PAPs se autoidentifiquem como indígenas, isso não foi reconhecido por outros. O Painel observa igualmente que, embora as PAPs que se identificam como indígenas tenham algumas instituições religiosas e culturais distintas, separadas da sociedade dominante, elas não têm vinculação coletiva a habitats geograficamente distintos ou a uma língua indígena diferente da língua oficial do país ou da região. O Painel conclui, assim, que o limiar para a aplicação da política pertinente do Banco a este projeto não foi atingido. **O Painel constata que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP/BP 4.10, por não a acionar, uma vez que as comunidades afetadas em Lagoas do Norte não são consideradas indígenas conforme a Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP 4.10, parágrafo 4**.

45. *Impacto sobre Recursos Culturais.* Durante sua visita, o Painel tomou conhecimento com os membros da comunidade local sobre suas práticas, tradições e locais culturais e religiosos. O Painel observa que os Solicitantes estão preocupados com o patrimônio cultural tanto tangível quanto intangível e observa que a Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, se aplica apenas a recursos culturais físicos. O RAAS do Projeto, elaborado durante a preparação do Projeto, reconheceu a rica atividade cultural dentro da comunidade ligada à cultura afro-brasileira e às tradições locais. Estas incluem a utilização de planícies fluviais para atividades e práticas econômicas e a necessidade de proteger as tradições culturais de produção artesanal, tal como a cerâmica. O RAAS não analisou detalhadamente as diferentes práticas, tradições e locais culturais e religiosos das comunidades.

46. Na opinião do Painel, o estudo antropológico do Projeto – que foi concluído em 2018 e complementa o RAAS – avaliou suficientemente e, quando necessário, mitigou o impacto do Projeto nos recursos culturais físicos. O Painel observa que o estudo constatou que muitos recursos culturais físicos não serão adversamente afetados pelo Projeto. O Painel também deseja chamar a atenção para as atividades do Projeto destinadas a fortalecer o reconhecimento cultural, como a reabilitação e melhoria do Teatro Boi, do Mercado Rui Barbosa e da Praça dos Orixás. O Painel observa que a Gerência se compromete a dar seguimento junto à UGP na implementação das recomendações sobre patrimônio cultural identificadas pelo estudo antropológico do Projeto. O painel observa igualmente que o Mutuário concordou em continuar a implementar estas recomendações. **O Painel constata que a Gerência está em conformidade com a Política do**

Banco sobre Avaliação Ambiental, OP/BP 4.01, e a Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, no que diz respeito à identificação, avaliação e mitigação do impacto sobre os recursos culturais físicos.

47. *Transferência de Recursos Culturais Físicos*. Os Solicitantes expressaram preocupação com a transferência de locais religiosos, como terreiros, no âmbito do Projeto. O Painel observa que o Projeto valoriza a importância religiosa e cultural dos terreiros e reconhece a complexidade de se transferir o local dessas estruturas. Ao que parece, foram realizados os rituais necessários onde a transferência já ocorreu. No entanto, o Painel enfatiza a importância daqui por diante de se seguirem as orientações fornecidas pelo estudo antropológico do Projeto. **O Painel constata que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, e a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (c), relativa à transferência de recursos culturais físicos pelo Projeto.**

Supervisão

48. *Frequência da Supervisão e Conhecimento Especializado*. O Painel considera satisfatória a frequência da supervisão do projeto e observa que ela aumentou em meados de 2018 em resposta a dificuldades e atrasos na implementação geral do projeto e na implementação dos PRIs.Entretanto, o nível de conhecimento social especializado empregado inicialmente era inadequado. Antes da apresentação da Solicitação, a representação de cientistas sociais em missões de supervisão do Banco chegava a cerca de 18%. Após a Solicitação, esse número aumentou para cerca de 38%. Durante entrevistas com funcionários do Banco, o Painel soube que uma equipe social ampliada – composta por seis cientistas sociais, incluindo um conselheiro regional de salvaguardas – foi colocada em prática para revisar os PRIs originais. Isso contrasta significativamente com a situação anterior à apresentação da Solicitação, quando o Projeto era supervisionado principalmente por um único cientista social – um consultor do Banco, que se reportava a um integrante sênior do quadro de cientistas sociais. O Painel reconhece que não existem regras específicas quanto ao número de especialistas necessários para trabalhar em qualquer disciplina. A adequação do conhecimento especializado disponibilizado deve ser avaliada no contexto da complexidade, dos riscos e dos desafios de um projeto.

49. O Painel observa que o Projeto não nomeou um painel consultivo de especialistas em reassentamento independentes e internacionalmente reconhecidos para assessorar em todos os aspectos relevantes do projeto. O Painel conclui, portanto, que, neste caso, a utilização de conhecimentos especializados em ciências sociais antes da apresentação da Solicitação não foi proporcional à complexidade, aos riscos e aos desafios dos aspectos sociais do Projeto – particularmente aqueles relativos ao reassentamento. O Painel observa que, após o recebimento da Solicitação, a Gerência identificou deficiências nos PRIs que não estavam em conformidade com a política do Banco. Consequentemente, a Gerência acordou com o Mutuário um Plano de Ação, destinado principalmente a melhorar o cumprimento de vários aspectos da política de reassentamento.

50. *Qualidade da Supervisão do Banco.* O Painel observa que, antes da apresentação da Solicitação, a comunicação sobe os desafios do reassentamento era inadequada. Os documentos de supervisão continham pouca ou nenhuma informação sobre muitos aspectos importantes do reassentamento, incluindo a divulgação dos PRIs, a consulta junto às comunidades afetadas e sua

participação na concepção dos PRIs e nos processos de tomada de decisões. Quando informações relacionadas ao reassentamento foram incluídas, tais como o número de PAPs a serem deslocadas, elas eram inconsistentes. O Painel observa que a ausência – ou inconsistência – de tais informações é particularmente preocupante, uma vez que o Projeto não tinha acompanhamento sistêmico e avaliação das atividades de reassentamento. Os relatórios durante esse período inicial centraram-se principalmente nos atrasos de implementação relacionados com os processos de elaboração do projeto ou de licitação. Os relatórios de supervisão também mencionaram e responderam à necessidade de fortalecimento das capacidades do Mutuário.

51. Após a apresentação da Solicitação, a qualidade geral da supervisão melhorou significativamente, inclusive quanto à implementação do Plano de Ação da Gerência. Os relatórios de supervisão também proporcionaram uma melhor avaliação do cumprimento das salvaguardas. O Painel acredita que essas melhorias se devem em grande parte ao conhecimento social especializado acrescentado ao Projeto após a apresentação da Solicitação.

52. **O Painel constata que a supervisão da Gerência antes da apresentação da Solicitação foi insuficiente para identificar as questões e os desafios fundamentais relacionados com o reassentamento e que, portanto, não foi fornecido apoio adequado à execução do Projeto. O Painel constata que tal prática não está em conformidade com a Política do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, OP 10.00, parágrafo 19.**

53. O Painel observa que – além dos desafios relacionados à construção, como garantir recursos financeiros para o Parque Brasil ou para projetos de engenharia e processos licitatórios – as principais causas subjacentes aos problemas foram a princípio inadequadamente identificadas e avaliadas. Isso se refere a aspectos sociais, como a oposição ao reassentamento por parte de alguns membros da comunidade que acabou por ser apoiada por organizações judiciais, religiosas e profissionais. Além disso, as informações essenciais – tais como o número de PAPs ou a descrição do GRM – eram incoerentes.

54. A partir de setembro de 2019, os relatórios de supervisão e a identificação e avaliação dos desafios pela Gerência melhoraram significativamente. As dificuldades na implementação do Projeto estavam ligadas a aspectos das políticas de salvaguarda – tais como estabelecer uma data-limite, realizar consultas significativas, fortalecer o GRM e outros fatores mencionados no Plano de Ação. Ao fazê-lo, a Gerência descobriu áreas dos PRIs que não estavam em conformidade com a política do Banco e identificou uma fraca apropriação dos PRIs pelas PAPs. A Gerência também acordou com o Mutuário um conjunto de ações a serem adotadas a fim de resolver as preocupações levantadas. **O Painel considera que a supervisão realizada pela Gerência após a apresentação da Solicitação está em conformidade com a Diretiva do Banco relativa ao Financiamento de Projetos de Investimento, parágrafo 43.**

55. O Painel observa ainda que, considerando a complexidade e a natureza contenciosa da Fase 2, a Gerência não conseguiu garantir que o Mutuário contratasse um painel consultivo de especialistas em reassentamento independentes e internacionalmente reconhecidos. O Painel observa que, até novembro de 2018, quando dois PRIs estavam implementados ou em execução há mais de um ano, ainda não havia sido contratado um avaliador de reassentamento para monitorar a implementação do reassentamento. **O Painel constata que a Gerência não está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 24, por não**

assegurar um monitoramento e uma avaliação adequados da implementação do reassentamento.

Conclusões

56. Os moradores de Lagoas do Norte estão divididos entre os que apoiam o reassentamento e os que se opõem a ele. Todas as PAPs, inclusive aquelas que se opõem ao seu reassentamento, reconhecem e saúdam os objetivos gerais de desenvolvimento do Projeto. O Projeto não apenas visa melhorar a qualidade de vida de uma população em grande parte de baixa renda em uma área ambientalmente vulnerável, mas também é visto como um projeto de transformação para o Município de Teresina, tendo o sucesso da Fase 1 alcançado ampla cobertura e reconhecimento, inclusive internacionalmente. As várias atividades que implementam os objetivos gerais do Projeto reforçam ainda mais a aceitação de Lagoas do Norte como uma região plenamente estabelecida de Teresina.

57. As principais questões com o reassentamento da Fase 2 dizem respeito à falta de aplicação sistemática e abrangente da Política do Banco de Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12. Esta política define não só o que deve ser realizado na preparação e implementação do reassentamento, mas também a importância de executar as etapas necessárias na sequência adequada. A não compreensão das características específicas do ambiente socioeconômico no âmbito da Fase 2 – que é maior em escala e em impacto geral do que a Fase 1 – privou a Fase 2 de uma estratégia informada, o que, por sua vez, levou a falhas de concepção de projeto, planejamento inadequado e omissões fundamentais que resultam em danos e descumprimento da Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12.

58. O reassentamento gerou medo, frustração, alienação em relação ao Projeto e, em última análise, indignação, levando algumas das PAPs a buscar o apoio de partes externas, que tentaram atuar como mediadores entre o Projeto e as PAPs. A ruptura da confiança que ocorreu entre as partes agora está profundamente arraigada e não pode ser superada apenas com uma melhor comunicação.

59. O primeiro princípio da Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12 – o de se evitar e/ou minimizar o reassentamento – não foi seguido integralmente em relação às áreas urbanas internas de Mafrense e São Joaquim. Embora os estudos hidrológicos e hidráulicos sejam tecnicamente sólidos, o impacto social não foi plenamente considerado quando foi decidido o nível permanente da água para a Lagoa dos Oleiros. Essa análise poderia ter reduzido ainda mais a necessidade de reassentamento.

60. Após o recebimento da Solicitação, a Gerência incluiu em sua Resposta um Plano de Ação de nove pontos para sanar deficiências e inadequações identificadas no planejamento do reassentamento e nos PRIs originais. Essas ações incluem a revisão dos PRIs, o reforço das capacidades e o fortalecimento da comunicação e da consulta. O Banco também designou cientistas sociais adicionais para trabalhar no Projeto. Esses esforços do Banco são louváveis e criam uma oportunidade para se corrigirem algumas inadequações atuais, principalmente quanto ao reassentamento das pessoas que moram na Avenida Boa Esperança. O Painel com efeito observa que é pouco provável que esses esforços tardios resolvam algumas das deficiências estruturais que prejudicam a abordagem e a implementação desse reassentamento.

Capítulo 1
Introdução

1.1. Antecedentes da Solicitação de Inspeção

1. Em 23 de agosto de 2019, o Painel de Inspeção (o "Painel") do Banco Mundial (o "Banco") recebeu uma Solicitação de Inspeção (a "Solicitação") do Projeto de Melhoria da Governança Municipal e da Qualidade de Vida de Teresina – Financiamento Adicional (o "Projeto")[1] no estado do Piauí, Brasil.[2] A Solicitação foi apresentada por 202 famílias (os "Solicitantes"), moradores dos bairros Mafrense e São Joaquim de Teresina.[3] Os Solicitantes não pediram ao Painel que mantivesse suas identidades confidenciais e designaram três membros da comunidade – Sra. Thays Beatryce, Sra. Lúcia Araújo e Sr. Francisco Morais – para falar em seu nome.

2. Embora muitos Solicitantes em geral apoiem o Projeto, eles se opõem a seu reassentamento e alegam que projetos alternativos permitiriam que eles mantivessem suas casas. Eles explicam que muitos membros da comunidade afetados moram nesses bairros há décadas e que, ao deslocá-los, o Projeto causará danos culturais, sociais e econômicos e levará ao seu empobrecimento. Eles também se queixam da má qualidade da divulgação de informações, da consulta e da participação no processo de reassentamento. Durante sua visita de investigação, o Painel também soube que algumas pessoas afetadas pelo Projeto (PAPs) se autoidentificam como indígenas e sentem que seus direitos como comunidade indígena não foram reconhecidos nem respeitados pelo Projeto.

3. O Painel registrou a Solicitação em 19 de setembro de 2019 e a Gerência do Banco (a "Gerência") apresentou sua Resposta (a "Resposta da Gerência" ou a "Resposta") em 22 de outubro de 2019.[4] Na Resposta, a Gerência afirma que o Banco envidou todos os esforços para seguir suas políticas, mas reconhece que foram identificadas e estão sendo abordadas algumas deficiências dos Planos de Ação de Reassentamento (PRIs) do Projeto. Após visitar o Brasil em novembro de 2019, o Painel apresentou seu Relatório e sua Recomendação ao Conselho em 25 de novembro de 2019, recomendando uma investigação. O Relatório do Painel reconheceu as ações positivas propostas pela Gerência para atender às preocupações dos Solicitantes e os requisitos da política do Banco. Entretanto, o Painel não ficou convencido de que esses compromissos fossem adequados, sobretudo no que se refere à consulta e participação, ao levantamento socioeconômico de base e à restauração dos meios de subsistência. O Painel registrou igualmente sua preocupação quanto à viabilidade de os compromissos da Gerência serem implementados dentro do prazo declarado.

---

[1] Diversos documentos também se referem ao Projeto como Programa Lagoas do Norte.

[2] Solicitação de Inspeção, 13 de agosto de 2019. Disponível em: https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/cases/documents/140-Request%20for%20Inspection-13%20August%202019.pdf

[3] Muitos documentos examinados pelo Painel no decorrer da investigação, incluindo a Solicitação de Inspeção, foram produzidos em português. As referências e os trechos desses documentos usados neste Relatório não são traduções oficiais.

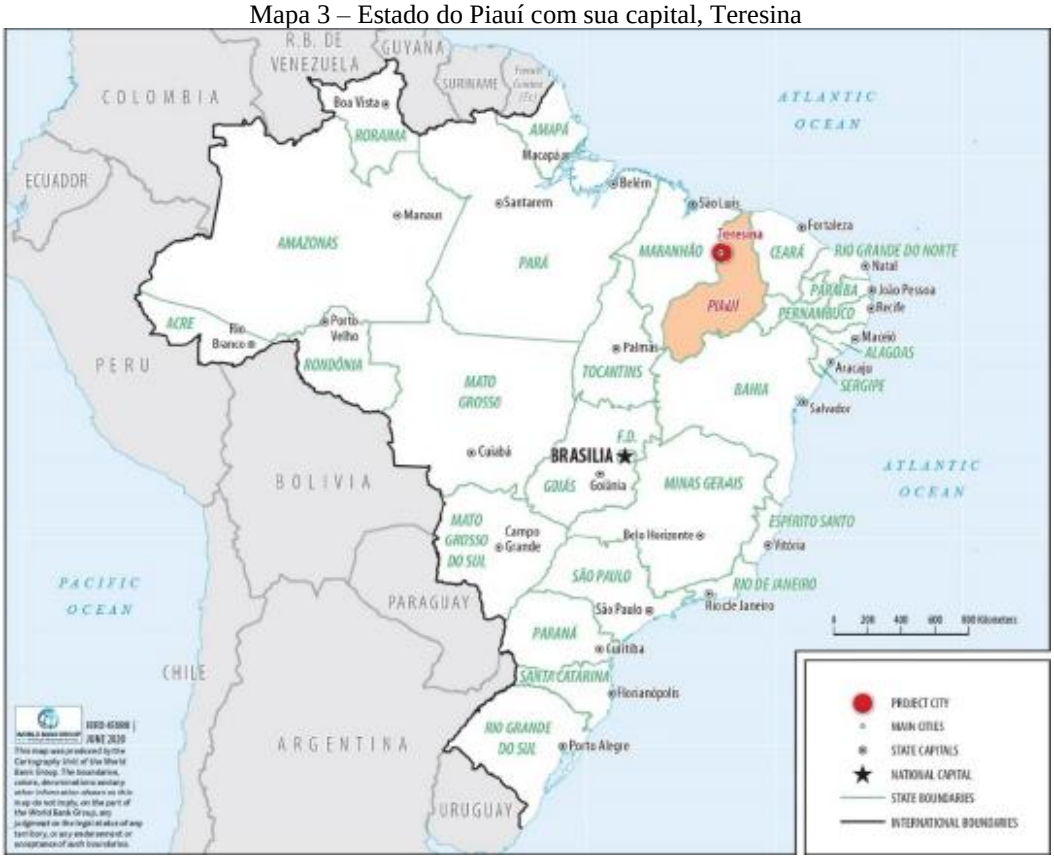
[4] Resposta da Gerência, 22 de outubro de 2019. Disponível em: https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/cases/documents/140-World%20Bank%20Management%20Response-22%20October%202019.pdf

4. Em 13 de dezembro de 2019, o Conselho aprovou a recomendação do Painel. Por conseguinte, em 7 de janeiro de 2020, o Painel postou em seu *site* o seu plano de investigação, que indica as principais questões a serem abordadas e inclui uma breve descrição da metodologia da investigação.[5]

1.2. Informações Contextuais e Descrição do Projeto

5. **Contexto e Fundamentação do Projeto**. Teresina é a capital do Piauí, um estado no Nordeste do Brasil. A cidade tem passado por um crescimento urbano significativo desde a década de 1970, sendo que sua população, então em torno de 200.000 habitantes, quase quadruplicou para 788.000 em 2005.[6] Em 2019, Teresina tinha uma população estimada de 864.845 habitantes.[7] No momento da aprovação do empréstimo para a segunda fase do Projeto, em 2016, Teresina ocupava o vigésimo quinto lugar em renda per capita entre as vinte e sete capitais brasileiras.[8]

Mapa 3 – Estado do Piauí com sua capital, Teresina



[5] Plano de Investigação do Painel de Inspeção, 7 de janeiro de 2020. Disponível em: https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/cases/documents/140-Inspection%20Panel%20Investigation%20Plan-7%20January%202020.pdf

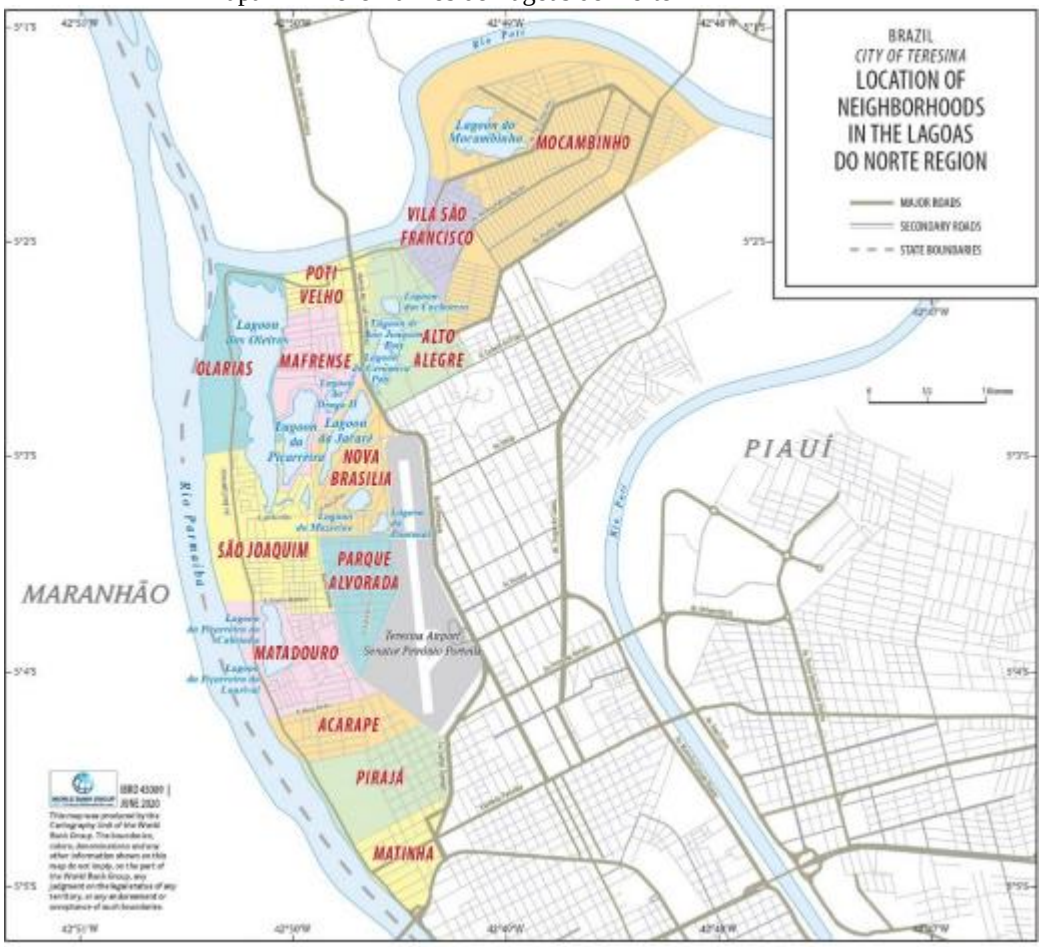
[6] Documento de Avaliação de Projeto, Projeto de Melhoria da Governança Municipal e da Qualidade de Vida de Teresina, 27 de fevereiro de 2008 (o "DAP"), p. 2.

[7] O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou IBGE, é o órgão responsável pela coleta oficial de informações estatísticas, geográficas, cartográficas, geodésicas e ambientais no Brasil. Ver: https://www.ibge.gov.br/en/cities-and-states/pi/teresina.html.

[8] Documento de Projeto para o Financiamento Adicional ("Documento de Projeto FA"), 1º de fevereiro de 2016, p. 5.

6. A Prefeitura Municipal de Teresina (o "Município" ou o "Mutuário") nos últimos anos tem concentrado esforços em Lagoas do Norte, uma das regiões mais vulneráveis e atingidas pela pobreza no Município, e que sofre com frequentes inundações e exclusão social, bem como de problemas de habitação, saúde, meio ambiente, sociais e econômicos.[9] A região de Lagoas do Norte consiste de 13 bairros na confluência dos Rios Poti e Parnaíba e tem uma população de cerca de 100.000 habitantes.[10]

Mapa 4 – Treze Bairros de Lagoas do Norte



7. De acordo com o Relatório de Avaliação Ambiental e Social (RAAs), Lagoas do Norte é uma área vasta, ambientalmente vulnerável, de baixa altitude e propensa a inundações, modificada por intervenções hidráulicas ao longo dos últimos 40 anos. Durante a estação chuvosa, os níveis de água nos rios Poti e Parnaíba aumentam consideravelmente, sobretudo durante março e abril. Isso leva as margens dos rios a transbordar e inundar áreas baixas na confluência dos rios.[11] Dois diques

[9] Documento de Projeto FA, 1º de fevereiro de 2016, p. 5.
[10] Resposta da Gerência, p. 4.
[11] Relatório de Avaliação Ambiental e Social para a Fase 2, Janeiro 2015 (o "RAAS"), Resumo Executivo

– o Dique Mocambinho ao longo do Rio Poti e o Dique Boa Esperança ao longo do Rio Parnaíba – protegem parcialmente a região de inundações maiores.

8. Além do transbordamento dos rios, a região também é vulnerável a inundações no interior. Mais de 30 lagoas formam um sistema de drenagem de superfície interligado que originalmente absorvia uma quantidade significativa de águas pluviais.[12] Entretanto, a urbanização tem perturbado os processos naturais, comprometendo esse sistema de drenagem e afetando adversamente a qualidade de vida dos moradores.[13]

9. Segundo o RAAs, a urbanização não planejada e o uso e a ocupação indevidos do solo em Lagoas do Norte têm levado ao (i) aterramento parcial ou total de lagoas e à construção de habitações nessas áreas; (ii) construção de casas perto dos diques, ao longo dos rios Poti e Parnaíba; (iii) ocupação de áreas abaixo dos níveis anuais de inundação dos rios e das lagoas; (iv) extração de argila para produção de cerâmica (artesanato), o que expande as áreas das lagoas e cria crateras e buracos, alguns dos quais estão associados com as lagoas atuais; (v) ocupação de áreas designadas como Áreas de Proteção Permanente (APPs) pela legislação nacional; (vi) planejamento e criação de estradas públicas sem considerar a topografia existente e as inundações sazonais; e (vii) utilização dos rios para fins turísticos e recreativos em condições impróprias.[14]

10. Lagoas do Norte tem sofrido grandes desastres quando ambos os rios transbordam simultaneamente devido à sobreposição das estações chuvosas. Foi esse o caso das inundações de 1985, 1995 e 2004.[15] Duas mil famílias ficaram desabrigadas em 1995 e três mil em 2004. Uma enchente em abril de 2019 levou o Município a declarar estado de emergência; mais de quinhentas famílias foram afetadas e três pessoas perderam a vida.[16]

11. O Projeto de Melhoria da Governança Municipal e da Qualidade de Vida de Teresina foi concebido para enfrentar esses desafios. Ele busca reabilitar e atualizar a infraestrutura de proteção contra inundações, melhorar o saneamento e promover a proteção ambiental.

12. **Descrição Detalhada do Projeto.** O Projeto de Melhoria da Governança Municipal e da Qualidade de Vida de Teresina tem os objetivos de desenvolvimento de modernizar e melhorar a capacidade de gestão do Município de Teresina nas áreas financeira, urbana, ambiental, de prestação de serviços e de desenvolvimento econômico, bem como melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda de Lagoas do Norte.[17]

13. Trata-se de uma operação de financiamento de investimento em duas fases, apoiada por dois empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). O primeiro empréstimo (Fase 1) foi aprovado no valor de US$ 31,13 milhões em 27 de março de 2008. Esse

---

em inglês, p. 3.

[12] RAAS, Resumo Executivo em inglês, p. 3.

[13] RAAS, Resumo Executivo em inglês, p. 3.

[14] RAAS, Resumo Executivo em inglês, p. 3.

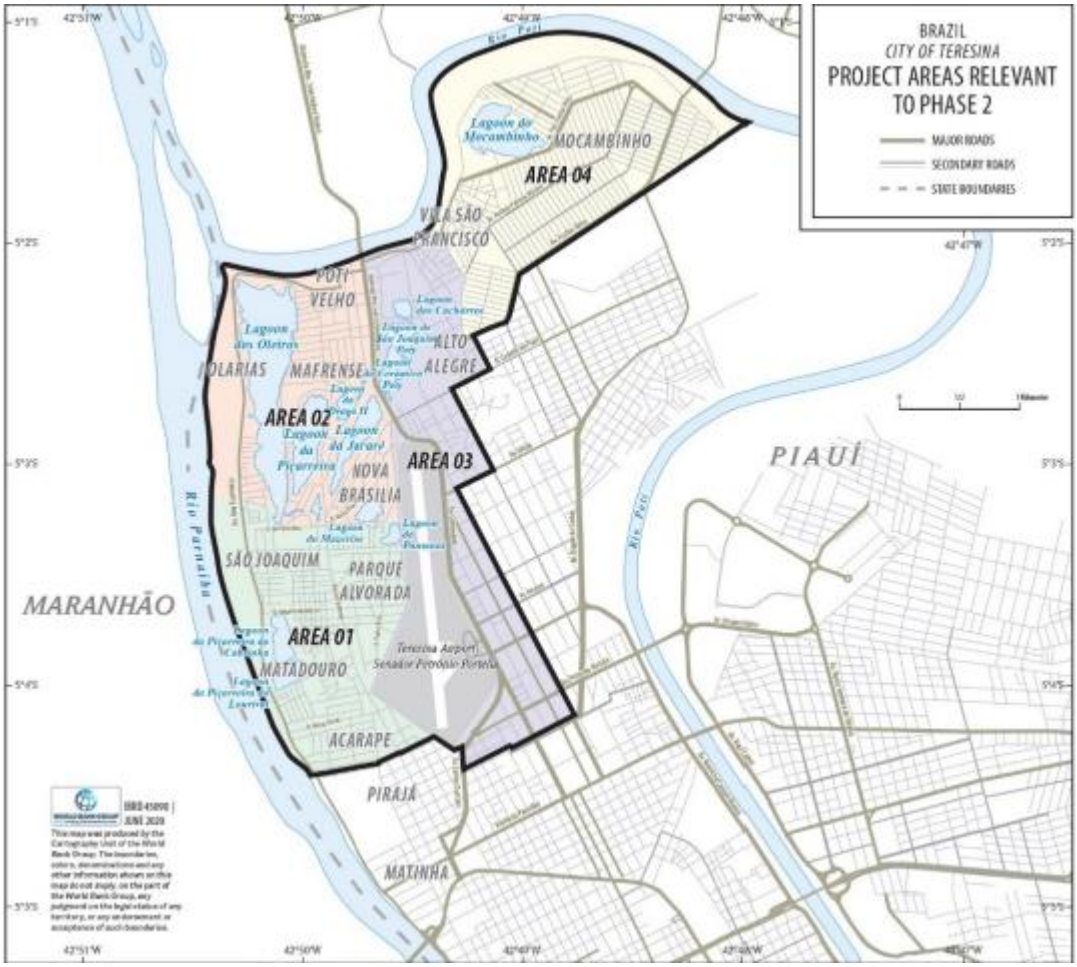
[15] Durante as inundações, a duração das descargas superiores a 2.000 m^3/s no Rio Parnaíba e 1.500 m^3/s no Rio Poti foi estimada em 46 dias (cheia de 1985, ambos os rios, de março a maio), 15 dias (Rio Poti, abril de 1995) e 33 dias (Rio Parnaíba, janeiro e fevereiro de 2004) e 15 dias (Rio Poti, janeiro e fevereiro de 2004).

[16] Resposta da Gerência, p. 5.

[17] DAP, p. 8; Documento de Projeto FA, 1º de fevereiro de 2016, p. x.

empréstimo foi totalmente desembolsado e encerrado em 30 de junho de 2016. Durante a preparação da Fase 1, em 2005, foi realizada a modelagem hidráulica do sistema de drenagem das lagoas e a modelagem da qualidade da água das lagoas e dos rios adjacentes a fim de se definir a melhor abordagem para mitigar os problemas de inundação do Município. Foram realizadas avaliações de macrodrenagem, abastecimento de água, saneamento, projeto urbanístico e paisagístico e das redes viárias para as Áreas 1, 2, 3 e 4 (ver mapa 5 abaixo).[18] Alguns documentos do Projeto elaborados na Fase 1 – tais como o estudo socioeconômico de base de 2012, o Marco de Políticas de Reassentamento (RPF) e o Plano Diretor de Drenagem – são relevantes para a investigação da Fase 2 pelo Painel.

Mapa 5 – Áreas de Obras do Projeto em Lagoas do Norte



[18] Resposta da Gerência, pp. 3 e 4.

14. A Fase 1 concentrou-se na Área 1 – os bairros Acarapé, Matadouro, Parque Alvorada e partes de São Joaquim – e realizou algumas atividades nas Áreas 2 e 4 – nos bairros Olarias e Mocambinho. Durante a Fase 1, um total de 466 famílias foram reassentadas em um local chamado Zilda Arns, situado entre os bairros Nova Brasília, Parque Alvorada e São Joaquim, perto de onde essas famílias haviam morado.[19]

15. Um empréstimo de Financiamento Adicional de US$ 88 milhões (Fase 2, o objeto desta investigação) foi aprovado em 24 de fevereiro de 2016 e deve ser encerrado em 15 de dezembro de 2021. Esse Financiamento Adicional deveria cobrir uma lacuna de financiamento da Fase 1 e permitir a conclusão das atividades originalmente planejadas. O Documento de Projeto para o Financiamento Adicional atribui essa lacuna a custos excedentes originados por (i) uma inflação excepcionalmente alta no setor da construção civil brasileira;[20] (ii) valorização do Real brasileiro em relação ao Dólar americano durante a execução dos trabalhos;[21] e (iii) subestimação dos custos durante a preparação, na medida em que estes foram originalmente baseados em projetos conceituais e aumentaram uma vez elaborados os projetos de engenharia básicos e detalhados.[22] O Documento do Projeto explica que a Fase 2 financiará intervenções integradas em drenagem, saneamento, requalificação urbana e reassentamento em Lagoas do Norte, todas as quais foram planejadas no âmbito do empréstimo original e foram atualizadas para se adequarem à realidade atual, no terreno. De acordo com o Documento do Projeto, não haveria alterações na estrutura dos componentes do Projeto ou na categoria de salvaguardas.[23]

16. Durante a preparação da Fase 2 em 2014, um conjunto de alternativas de Projeto considerou novos marcos regulatórios ambientais e habitacionais e os resultados das intervenções da Fase 1.[24] O contrato de empréstimo para a Fase 2 foi assinado pelo Município e pelo Banco em 27 de abril de 2016 e foi declarado em vigor em 1º de junho de 2016. O empréstimo é garantido pela República Federativa do Brasil de acordo com um acordo de garantia entre a República Federativa e o Banco, datado de 27 de abril de 2016.

17. O Projeto tem três componentes: 1) Modernização da Gestão Municipal, Desenvolvimento Urbano e Gestão de Projetos; 2) Desenvolvimento Urbano-Ambiental Integrado na região de Lagoas do Norte; e 3) Desenvolvimento Social e Econômico na região de Lagoas do Norte. A Solicitação diz respeito aos Componentes 2 e 3.

18. O Componente 2 concentra-se no mesmo conjunto de atividades da Fase 1 e incorpora lições aprendidas dela. A maior parte dos esforços da Fase 2 está na Área de Projeto 2, com atividades em Mafrense, Poti Velho e Olarias. Também estão ocorrendo algumas atividades em Matadouro e São Joaquim na Área 1 e Mocambinho na Área 4.[25] Esse componente inclui: (i) otimização e expansão do abastecimento de água, da rede de esgotos e do tratamento de águas residuais; (ii) execução de atividades urbanas críticas de macro e microdrenagem; (iii) restauração dos aspectos ambientais naturais da rede de lagoas e canais da região; (iv) redução dos riscos de inundação e melhoria da

---

[19] Obras de Reassentamento Involuntário 1 – Avaliação de Resultados e Impactos, p. 4.
[20] Desde que o projeto foi avaliado, o índice nacional da construção civil (INCC) aumentou em 73 por cento. Documento de Projeto FA, p. 5.
[21] Isso representou cerca de US$ 7 milhões em perdas de financiamento. Documento de Projeto FA, p. 5.
[22] Documento de Projeto FA, p. 5.
[23] Documento de Projeto FA, p. 5.
[24] Resposta da Gerência, p. 3.
[25] Resposta da Gerência, p. 3.

segurança dos diques ao longo dos rios Parnaíba e Poti; (v) atividades de revitalização urbana e reabilitação e construção de espaços verdes, parques e espaços de lazer e uso comunitário; (vi) melhoria da rede viária local; e (vii) reassentamento de famílias de áreas de risco e outras áreas do Projeto.

19. O Componente 3 abarca atividades de desenvolvimento social e econômico complementares ao Componente 2, visando a todas as comunidades que vivem em Lagoas do Norte.[26] Proporciona capacitação para emprego e geração de renda, sendo a maior parte voltada para as populações mais vulneráveis.

20. O Projeto recebeu uma Categoria ambiental A e acionou Políticas de Salvaguarda do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP/BP 4.01; Política do Banco sobre *Habitat* Naturais, OP/BP 4.04; Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11; Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, e Política do Banco sobre Segurança de Barragens, OP/BP 4.37.

21. O RPF do Projeto para a Fase 2 foi divulgado publicamente em outubro de 2014, com os projetos de engenharia detalhados e planos de reassentamento a serem elaborados no primeiro ano de implementação. De acordo com a Resposta, estima-se agora que 997 propriedades sejam afetadas por possíveis deslocamentos físicos ou econômicos durante a Fase 2. As obras civis que deverão ter impacto no reassentamento durante a Fase 2 estão agrupadas em oito pacotes. Cada uma dessas obras tem projetos de engenharia e documentos de salvaguarda separados.[27]

Pacote	**Área e Obras**
1	Obras de Mocambinho, no bairro Mocambinho, relacionadas à restauração da Lagoa Mocambinho
2	Obras de Matadouro, no bairro Matadouro, relacionadas à reabilitação do canal de drenagem de Matadouro
3	Obras No. 1 no bairro São Joaquim, relacionadas à restauração das lagoas São Joaquim, Mazerine, Oleiros e Piçarreira
4	Obras No. 2, no bairro Mafrense, relacionadas à restauração da Lagoa dos Oleiros
5	Obras No. 3, no bairro São Joaquim, também relacionadas à restauração da Lagoa dos Oleiros
6	Obras No. 4, nos bairros Mafrense e Olarias, também relacionadas à restauração da Lagoa dos Oleiros
7	Obras No. 5, no bairro Mafrense, relacionadas à restauração da Lagoa da Piçarreira
8	Obras No. 6, nos bairros São Joaquim, Poti Velho e Olarias, relacionadas ao reforço dos Diques Boa Esperança e Mocambinho

22. Em abril de 2020, o Projeto passou por uma reestruturação de Nível 2.[28] O Documento de

[26] Resposta da Gerência, p. 3.
[27] Resposta da Gerência, p. 6.
[28] De acordo com a Política do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, OP 10.00, parágrafo 23, uma reestruturação Nível 1 envolve uma mudança na categoria de salvaguarda, uma prorrogação da Data de Vencimento da Garantia Bancária etc. Esses tipos de mudanças são apresentados para consideração do Conselho. Uma reestruturação

Reestruturação regularizou a documentação relativa ao uso dos recursos do empréstimo do Bird alocados para o Projeto para financiar despesas com o reassentamento causadas pelas atividades do Componente 2 do Projeto (incluindo US$ 3,5 milhões documentados em 31 de agosto de 2019). A reestruturação limita tais despesas a R$ 124 milhões (US$ 24,6 milhões).[29]

1.3. Solicitação de Inspeção e Resposta da Gerência

23. Os parágrafos abaixo apresentam brevemente as questões levantadas na Solicitação e abordadas na Resposta. As especificidades destas questões, a resposta circunstanciada do Banco a elas e as análises aprofundadas do Painel são apresentadas nos capítulos 2 a 6 deste Relatório.

24. *Solicitação de Inspeção*. As preocupações dos Solicitantes dizem respeito às consequências do Projeto na região de Lagoas do Norte de Teresina, sobretudo por afetarem os bairros Mafrense e São Joaquim, onde vivem os Solicitantes. Os Solicitantes se opõem a seu reassentamento, que eles acreditam que poderia ter sido evitado se o Projeto tivesse explorado alternativas. Eles acreditam que seu deslocamento causará danos culturais, sociais e econômicos, incluindo o empobrecimento. Eles explicam que algumas famílias moram na área do Projeto há 40 anos. São donos de negócios e dependem economicamente das redes que formaram. Os Solicitantes afirmam que as famílias, incluindo aquelas que se estabeleceram nas áreas afetadas após um censo realizado em 2014, não foram identificadas no processo de reassentamento. Eles também reclamam da falta de informação, consulta e participação e se sentem pressionados a aceitar seu reassentamento e as opções de indenização oferecidas a eles. Os Solicitantes prefeririam se beneficiar das melhorias e oportunidades do Projeto permanecendo em suas casas atuais.

25. Eles argumentam especificamente que o reassentamento do Projeto viola a política do Banco na medida em que considera inadequadamente: (i) alternativas que evitam o reassentamento; (ii) os graves danos econômicos, sociais e ambientais causados pelo reassentamento involuntário; (iii) o empobrecimento associado à perda de propriedade e fontes de renda; (iv) a falta de oportunidades econômicas no local do reassentamento; (v) as redes sociais existentes da comunidade e seus laços de identidade cultural com a área; (vi) oportunidades para que a população afetada participe dos benefícios do Projeto; (vii) sua participação no planejamento e na implementação do reassentamento; (viii) o princípio da partilha igualitária de bens entre homens e mulheres; (ix) a necessidade de pagamento de indenização antes do deslocamento; (x) a falta de acesso a aconselhamento jurídico que está causando uma avaliação injusta dos bens e resultando em valores de indenização inadequados; e (xi) a falta de acesso à terra sofrida por pessoas sem títulos de propriedade formais (inquilinos, vendedores ambulantes e comerciantes informais).

26. Além da Solicitação, o Painel recebeu cartas da Arquidiocese Católica da Comissão de Direitos Humanos de Teresina, da Defensoria Pública Federal e do Ministério Público Estadual do Piauí, fornecendo informações suplementares e apoiando as reivindicações dos Solicitantes.[30] Essas

---

que envolva qualquer outra alteração de um projeto é considerada uma reestruturação Nível 2.

[29] Documento de Reestruturação sobre uma proposta de Reestruturação do Projeto APL Municipal BR: Projeto de Melhoria da Governança Municipal e da Qualidade de Vida de Teresina, abril de 2020 (o "Documento de Reestruturação").

[30] A carta de 5 de agosto de 2019 da Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese Católica de Teresina enfatiza que as comunidades afetadas vivem na área há muitos anos e sua identidade cultural está ligada à sua localização e intimamente relacionada com a história da fundação de Teresina. A carta afirma que o Projeto trará benefícios para o

cartas enfatizam o impacto do Projeto na identidade cultural das comunidades afetadas, cujas raízes remontam à fundação de Teresina.

27. Durante a visita de investigação realizada pelo Painel, os Solicitantes argumentaram que algumas das comunidades afetadas são tradicionais e algumas são indígenas. Eles alegam que foram consultados de forma inadequada e que o Projeto não reconheceu e não respeitou seus direitos.

28. *Resposta da Gerência*. A Gerência afirma que compreende as preocupações dos Solicitantes e reconhece seu desejo de permanecer em seus locais atuais. Entretanto, de acordo com a Gerência, o Projeto considerou cuidadosamente alternativas que reduziram significativamente o número de domicílios que precisam ser reassentados e que o impacto adverso em potencial está sendo exaustivamente avaliado e mitigado mediante a formatação do Projeto e os instrumentos de salvaguarda. A Gerência explica que o número estimado de propriedades afetadas pelo reassentamento caiu de 1.730 em 2014 para 997 em 2019, devido a revisões do formato e das prioridades do Projeto. A Resposta afirma ainda que – após revisões realizadas por painéis independentes de especialistas em segurança de barragens entre 2005 e 2018 – uma análise de alternativas para a reabilitação do Dique Boa Esperança foi iniciada em fevereiro de 2019.[31] A Gerência acredita que o Projeto e seus instrumentos de salvaguarda foram devidamente consultados e divulgados, mas reconhece que a comunicação sobre os benefícios, o impacto e os riscos do Projeto pode ter sido ineficaz.

29. A Resposta reconhece que alguns instrumentos de reassentamento não estavam totalmente de acordo com as exigências da política do Banco e, portanto, necessitavam de atualização e fortalecimento. A Gerência reconhece que os PRIs não declararam ou comunicaram formalmente uma data-limite para se determinar quem seria elegível para receber indenização (uma data-limite foi posteriormente estabelecida como 14 de outubro de 2019). Com relação à restauração dos meios de subsistência, a Gerência argumenta que embora os PRIs não ofereçam nenhuma mitigação específica, outros estudos incluem medidas para ajudar as PAPs reassentadas a melhorar ou pelo menos restaurar seus meios de subsistência.

30. A Resposta apresenta um Plano de Ação de nove pontos destinado a avançar na implementação e atender às preocupações dos Solicitantes. Inclui as seguintes tarefas: (1) atualizar o censo; (2) analisar e revisar todos os PRIs; (3) suspender o derrubada das estruturas construídas antes de 14 de outubro de 2019, data-limite; (4) apresentar um relatório técnico e social sobre as estruturas ilegais na área do Projeto derrubadas pelas autoridades em agosto de 2019 a fim de

---

Município, mas que deve ser implementado com respeito aos direitos culturais das comunidades afetadas. A carta de 14 de agosto de 2019 da Defensoria Pública Federal do Piauí afirma que o órgão tem acompanhado o Projeto nos últimos três anos e, embora compreenda a importância e os benefícios do Projeto, "*os gerentes do Projeto não demonstraram disposição para considerar os impactos socioeconômicos e culturais do Projeto nas comunidades afetadas que vivem na área há décadas*". Acrescenta que espera que seja realizada uma investigação clara e imparcial sobre a implementação do Projeto. O Painel também recebeu uma cópia de uma despacho da Defensoria Pública Federal do Piauí, estabelecendo uma comissão interna para responder às preocupações relativas ao Projeto. A carta do Ministério Público Estadual do Piauí de 26 de agosto de 2019 solicita a intervenção do Painel e menciona que, embora o Ministério Público tenha recomendado à Prefeitura de Teresina que o processo de reassentamento do Projeto fosse interrompido, em vez disso o reassentamento foi agilizado. A carta afirma ainda que a Prefeitura não forneceu estudos comprovando que as famílias a serem reassentadas estão em áreas de risco.

[31] Conforme discutido abaixo, esse prazo foi prorrogado desde então e o estudo não estava concluído quando este Relatório foi finalizado em julho de 2020.

assegurar que os proprietários elegíveis sejam compensados conforme a política do Banco; (5) fortalecer a qualidade da consulta; (6) melhorar a qualidade das comunicações; (7) melhorar a divulgação das informações sobre o Projeto e assegurar que o *site* do Projeto tenha informações atuais sobre a implementação de todos os PRIs; (8) fortalecer o mecanismo de reparação de queixas do Projeto (GRM); e (9) concretizar as recomendações do estudo antropológico sobre patrimônio cultural. A Gerência se comprometeu a assegurar que estas ações sejam devidamente implementadas.

31. A título de conclusão, a Resposta da Gerência afirma que o Banco envidou todos os esforços para seguir as políticas e os procedimentos aplicáveis às questões levantadas na Solicitação e que os direitos ou interesses dos Solicitantes não foram, nem serão, direta e adversamente afetados por uma falha do Banco em implementar suas políticas e procedimentos.

1.4. Foco e Concepção da Investigação

32. Em consonância com seu plano de investigação, os esforços do Painel se concentraram em questões relacionadas a: (i) o estudo de medidas alternativas de proteção contra enchentes; (ii) a prevenção e minimização do reassentamento; (iii) a identificação de PAPs no censo; (iv) o levantamento socioeconômico; (v) a adequação da indenização; (vi) a restauração dos meios de subsistência; (vii) a divulgação de informações; (viii) a consulta e participação; (ix) a reparação de queixas; e (x) aspectos culturais. A investigação do Painel também avaliou a supervisão do Banco ao longo dos anos. O Painel analisou documentos relacionados ao Projeto e considerou as ações adotadas pelo Banco desde o recebimento da Solicitação.[32]

33. A equipe de investigação do Painel foi liderada pela integrante do Painel Ramanie Kunanayagam e apoiada pelo Oficial Sênior de Operações Serge Selwan, pela Oficial de Operações Birgit Kuba, pela Assistente de Pesquisa Camila Jorge do Amaral e por dois consultores especialistas – o Professor Nilo de Oliveira Nascimento, especialista em engenharia hidrológica, e o Professor William Partridge, especialista em reassentamento involuntário (notas biográficas no anexo 3). A investigação foi conduzida em duas partes. A primeira fase incluiu o exame extensivo da documentação e entrevistas individuais com funcionários e consultores do Banco.

34. A segunda fase envolveu uma visita de averiguação a campo no Brasil, que ocorreu de 7 a 17 de março de 2020. Em Brasília, a equipe do Painel se reuniu com representantes do Escritório do Banco no País e funcionários do Ministério da Economia e do Ministério de Desenvolvimento Regional. Em Teresina, a equipe se reuniu com o prefeito e a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLAN) – a Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP). O Painel também se reuniu com os Solicitantes e outros membros potencialmente afetados das comunidades Mafrense e São Joaquim e seus representantes. Além disso, a equipe do Painel se reuniu com o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública Federal, a Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese de Teresina e várias organizações não governamentais (ONGs) e organizações profissionais.[33]

35. O Painel percorreu a Avenida Boa Esperança, parando em pontos de interesse, e visitou

---

[32] Plano de Investigação do Painel de Inspeção, 7 de janeiro de 2020.

[33] Entre as quais: Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/PI) e Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Piauí (Crea/PI).

diferentes áreas dos bairros Mafrense e São Joaquim. Algumas das visitas do Painel foram realizadas em conjunto com a UGP, outras com membros das comunidades Mafrense e São Joaquim, bem como membros do Centro de Defesa Ferreira de Sousa (CDFS). O Painel entende que o CDFS está auxiliando partes da comunidade São Joaquim e que alguns membros do CDFS têm apoiado a Solicitação desde sua apresentação. O Painel foi informado que o CDFS tem uma rede de assistência técnica que inclui outras organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas. Em abril de 2020, o CDFS enviou ao Painel um relatório[34] que discute as preocupações dos Solicitantes com relação a: (i) análise de medidas alternativas de proteção contra inundações; (ii) consulta, participação e divulgação de informações; (iii) estudos de base, indenização e restauração dos meios de subsistência; (iv) patrimônio cultural; e (v) supervisão pelo Banco. O CDFS também encomendou um estudo antropológico, anexado ao relatório compartilhado com o Painel.[35]

36. O Painel se beneficiou enormemente ao falar com diferentes membros da comunidade – tanto aqueles que apoiavam o Projeto e concordavam com seu reassentamento, quanto aqueles que se opunham ao Projeto ou reassentamento. As visitas do Painel aos rios, às lagoas e aos dois bairros – onde a equipe pôde visitar casas e locais culturais – também foram de grande valia para esta investigação. Testemunhos e observações de campo estão registrados ao longo deste Relatório, quando pertinente.

37. O Painel gostaria de observar que esta investigação ocorreu quando a COVID-19 foi declarada uma pandemia. Entretanto, a equipe concluiu sua investigação de campo dentro do cronograma, pouco antes da entrada em vigor das restrições da COVID-19. O Painel pôde assim realizar pessoalmente suas entrevistas e reuniões em Washington D.C., Brasília e Teresina e visitar o local do Projeto. A maior parte da pesquisa e redação pós-visita foi feita em casa.

38. A equipe do Painel expressa sua gratidão a todos aqueles que encontrou por compartilharem seus pontos de vista e fornecerem informações. O Painel também agradece ao pessoal do Escritório do Banco Mundial em Brasília por sua assistência nas providências de logística, bem como à Gerência do Banco e à equipe do Projeto por compartilharem informações e fornecerem atualizações.

39. Neste Relatório, o Painel avalia se o Banco cumpriu com suas Políticas e Procedimentos Operacionais, incluindo:

- Avaliação Ambiental, OP/BP 4.01,
- Povos Indígenas, OP/BP 4.10,
- Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11,
- Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, e • Financiamento de Projetos de Investimento, OP 10.00 e Diretiva relacionada.

---

[34] Relatório da Resposta da Comunidade ao Plano de Investigação do Painel de Inspeção do Banco Mundial para o Projeto de Melhoria da Governança Municipal e da Qualidade de Vida de Teresina (P146870), 6 de abril de 2020 (o "Relatório CDFS"). Disponível em: https://issuu.com/centrodedefesaferreiradesousa/docs/technical_report_to_the_investigation_panel___anne.

[35] Relatório CDFS, anexo D.2.

40. Este Relatório está estruturado da seguinte forma:

• O capítulo 1 (este capítulo) faz uma introdução ao Relatório e apresenta brevemente os antecedentes do caso, o Projeto e seu contexto. Resume a Solicitação e a Resposta da Gerência, descreve o processo de investigação do Painel e explica a concepção e o foco da investigação.

• O capítulo 2 analisa as avaliações de proteção contra enchentes e segurança de diques e como elas determinam a elaboração do Projeto. Nesse contexto, discute como o Projeto considerou a exigência da política do Banco de se evitar ou minimizar o reassentamento involuntário na medida do possível e quais medidas foram tomadas.

• O capítulo 3 analisa o processo de reassentamento involuntário, com foco na identificação das pessoas afetadas pelo Projeto, na coleta de dados do censo e da linha de base socioeconômica, na adequação dos pacotes de indenização, no deslocamento das redes de apoio social, na exclusão dos benefícios do Projeto, nas PAPs vulneráveis, na restauração dos meios de subsistência e no risco de empobrecimento.

• O capítulo 4 examina os processos de divulgação de informações, participação e consulta do Projeto, bem como o GRM.

• O capítulo 5 avalia os aspectos culturais levantados na Solicitação, incluindo a classificação e identificação das características culturais das comunidades afetadas pelo Projeto, o impacto do Projeto sobre os recursos culturais físicos e os recursos culturais intangíveis, bem como os esforços do Projeto para transferir locais culturais.

• O capítulo 6 discute a supervisão do Projeto pelo Banco antes e depois do recebimento da Solicitação e trata da frequência e da qualidade da supervisão.

• O capítulo 7 apresenta as conclusões do Relatório.

41. É importante observar que o capítulo 2 faz distinção entre a área urbana interna de Lagoas do Norte, onde as PAPs que moram perto das lagoas e em outras áreas propensas a enchentes são afetadas pelo reassentamento, e o Dique Boa Esperança, onde as obras para reforçar o dique ainda não foram projetadas e onde as necessidades de reassentamento ainda não estão claras. As análises contidas nos outros capítulos em geral se aplicam tanto aos bairros quanto ao processo mais amplo de reassentamento, conforme descrito nos documentos disponíveis do Projeto, incluindo os PRIs. Embora alguns PRIs da Fase 2 já estejam em vias de implementação, nenhum PRIfoi preparado para aquelas PAPs potencialmente afetadas pelas obras no Dique Boa Esperança.

Capítulo 2
Prevenção ou Minimização do Reassentamento Involuntário e Medidas de Proteção contra Enchentes

2.1. Introdução

42. Este capítulo analisa as avaliações relativas à proteção contra enchentes, segurança de diques e como elas determinam a concepção do Projeto. Neste contexto, discute-se como o Projeto interpretou a exigência do Banco de evitar ou minimizar tanto quanto possível o reassentamento involuntário e que medidas foram tomadas para fazê-lo.

2.2. Solicitação de Inspeção

43. Os Solicitantes se opõem ao reassentamento e reivindicam concepções alternativas de Projeto que lhes permitiriam manter suas casas. De acordo com a Solicitação, algumas famílias afetadas vivem na área do Projeto há 40 anos. Os Solicitantes também acreditam que a abordagem do Projeto ao reassentamento viola a política do Banco, pois não considera alternativas que evitariam o reassentamento.

2.3. Resposta da Gerência

44. A Resposta afirma que o Projeto foi concebido para resolver as inundações recorrentes na região de Lagoas do Norte e anos de desenvolvimento urbano não planejado que comprometeram os sistemas de drenagem natural da região e contribuíram para as inundações. De acordo com a Gerência, o Projeto busca reabilitar e melhorar a infraestrutura de proteção contra enchentes, melhorar a drenagem mediante a restauração e preservação das lagoas, bem como reforçar os Diques Boa Esperança e Mocambinho.[36]

45. A Gerência acrescenta que o Projeto também apoia melhorias urbanas – incluindo abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, reabilitação de espaços verdes, construção de espaços de lazer, melhorias habitacionais e mobilidade urbana. As melhorias na infraestrutura de proteção contra inundações exigem o reassentamento de domicílios atualmente situados em áreas sujeitas ao risco de inundação, incluindo casas construídas nas margens das lagoas e nas cristas e encostas dos diques.[37]

46. A Gerência reconhece o desejo dos Solicitantes de permanecerem onde estão. Ela afirma que sua cuidadosa e abrangente consideração de alternativas de projeto viáveis já reduziu significativamente o impacto adverso, diminuindo muito o número de domicílios que precisam de reassentamento. De acordo com a Resposta, as propriedades que serão afetadas na Fase 2 agora são 997, o que inclui 177 propriedades já afetadas que envolvem 301 famílias. A Gerência explica que este número está sujeito a revisão, na medida em que os projetos de algumas atividades continuam a ser analisados. A Gerência acrescenta que algumas das principais atividades do Projeto exigirão a remoção de casas e estruturas construídas em áreas de risco ou que comprometam o sistema de drenagem e proteção contra enchentes do Município, colocando assim os moradores e outros em

[36] Resposta da Gerência, 22 de outubro de 2019, p. v.
[37] Resposta da Gerência, p. v.

risco de inundações.[38]

47. A Resposta afirma que os projetos de sete das oito obras civis da Fase 2 estão sendo preparados de acordo com os resultados de um estudo hidrológico e hidráulico para todo o sistema de drenagem de Lagoas do Norte. Essa pesquisa determinou que o nível ótimo da água nas lagoas era entre 55 e 56 metros acima do nível do mar (ANM), levando em conta (i) considerações sociais e ambientais, incluindo a qualidade da água; (ii) a operação das lagoas; e (iii) a necessidade de uma área tampão que possa absorver a inundação com um período de retorno de 25 anos.[39]

48. A Gerência explica que existem aproximadamente 174 casas construídas ilegalmente na crista e nas encostas do Dique Boa Esperança. Essas casas ameaçam a integridade do dique e, portanto, comprometem a segurança de toda a população de Lagoas do Norte – aproximadamente 100.000 pessoas. A análise de projetos alternativos das obras civis para o reforço dos diques Boa Esperança e Mocambinho, originalmente prevista para o final de 2019, está em andamento.[40]

2.4. Políticas do Banco

49. A Política do Banco sobre Avaliação Ambiental (AA), OP/BP 4.01, exige que a AA avalie os riscos e impactos ambientais em potencial na área de influência de um projeto, examine alternativas e identifique formas de melhorar a seleção, localização, planejamento, elaboração e implementação do Projeto "*prevenindo, minimizando, mitigando ou compensando os impactos ambientais adversos e aumentando os impactos positivos.*"[41] De acordo com a política, a AA considera o ambiente natural, a saúde e a segurança humana e os aspectos sociais, como o reassentamento involuntário etc. Ela considera os aspectos naturais e sociais de forma integrada.[42] De acordo com a política, a AA para projetos de Categoria A examina os impactos ambientais em potencial – comparando-os frente aos impactos de alternativas viáveis e recomenda medidas necessárias para prevenir, minimizar, mitigar ou compensar os impactos adversos e melhorar o desempenho ambiental.[43]

50. A Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, reconhece que o reassentamento involuntário pode causar graves dificuldades a longo prazo, empobrecimento e danos ambientais e exige que ele "*seja evitado onde for viável, ou minimizado, explorando todos os projetos alternativos viáveis.*"[44]

51. O Livro Referência do Banco Mundial sobre Reassentamento Involuntário – que não é um documento vinculante, mas fornece informações adicionais e estudos de casos exemplares – observa que a minimização ou eliminação da aquisição de terras pode nem sempre minimizar ou eliminar o impacto adverso. Por exemplo, as pessoas não devem ser autorizadas a continuar usando ou

---

[38] Resposta da Gerência, pp. vi e 7.
[39] Resposta da Gerência, pp. 8 e 9.
[40] Devido a atrasos pré-COVID e relacionados à COVID, estima-se que esses estudos sejam concluídos em dezembro de 2020.
[41] Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafo 2.
[42] Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafo 3.
[43] Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafo 8 (a).
[44] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (a).

ocupando terras ou estruturas se isso representar um perigo para si mesmas ou para os outros.[45]

2.5. Observações, Análises e Achados do Painel

52. **Descrição do Projeto e sua Área de Intervenção**. Os objetivos do Projeto podem ser amplamente divididos em manejo de inundações, saneamento e proteção ambiental. Estes seguem a chamada abordagem "azul e verde" ao planejamento urbano,[46] que promove múltiplos usos da infraestrutura urbana e neste caso consiste em reduzir o risco de enchentes urbanas em Lagoas do Norte, melhorar e tratar o esgoto, proteger o meio ambiente das lagoas e criar parques e instalações para atividades culturais, de lazer e esportivas.[47]

53. As atividades de manejo de inundações, saneamento e proteção ambiental do Projeto dizem respeito a duas áreas que estão ligadas tanto geográfica quanto hidrologicamente.

54. Primeiro, as bacias dos rios Poti e Parnaíba: O Rio Poti é um afluente do Rio Parnaíba e atravessa o Município, com sua margem esquerda e planície de inundação urbanizadas desde a fundação de Teresina. A margem direita do rio e a planície de inundação são áreas de expansão urbana mais recente, sobretudo perto da confluência. O Rio Parnaíba define a fronteira política entre os estados do Piauí e do Maranhão.[48]

55. Em segundo lugar, a planície de inundação na parte interna da confluência dos rios: Conhecida como a região Lagoas do Norte, essa planície de inundação consiste em empreendimentos urbanos densos, canais, valas de drenagem e lagoas. Ela inclui os bairros Mafrense e São Joaquim, onde vivem os Solicitantes.

56. Dois diques foram construídos nas margens dos rios Poti e Parnaíba. O Dique Boa Esperança foi construído ao longo do Rio Parnaíba na década de 1970; o Dique Mocambinho foi construído ao longo do Rio Poti em 1985.

57. A Solicitação diz respeito especificamente ao impacto do Projeto nos moradores dos bairros Mafrense e São Joaquim, que fazem fronteira com a Lagoa dos Oleiros – particularmente as pessoas que vivem ao longo da Rua Manuel Aguilar Filho em Mafrense – e nos moradores da Avenida Boa Esperança que ocupam as encostas do Dique Boa Esperança.

---

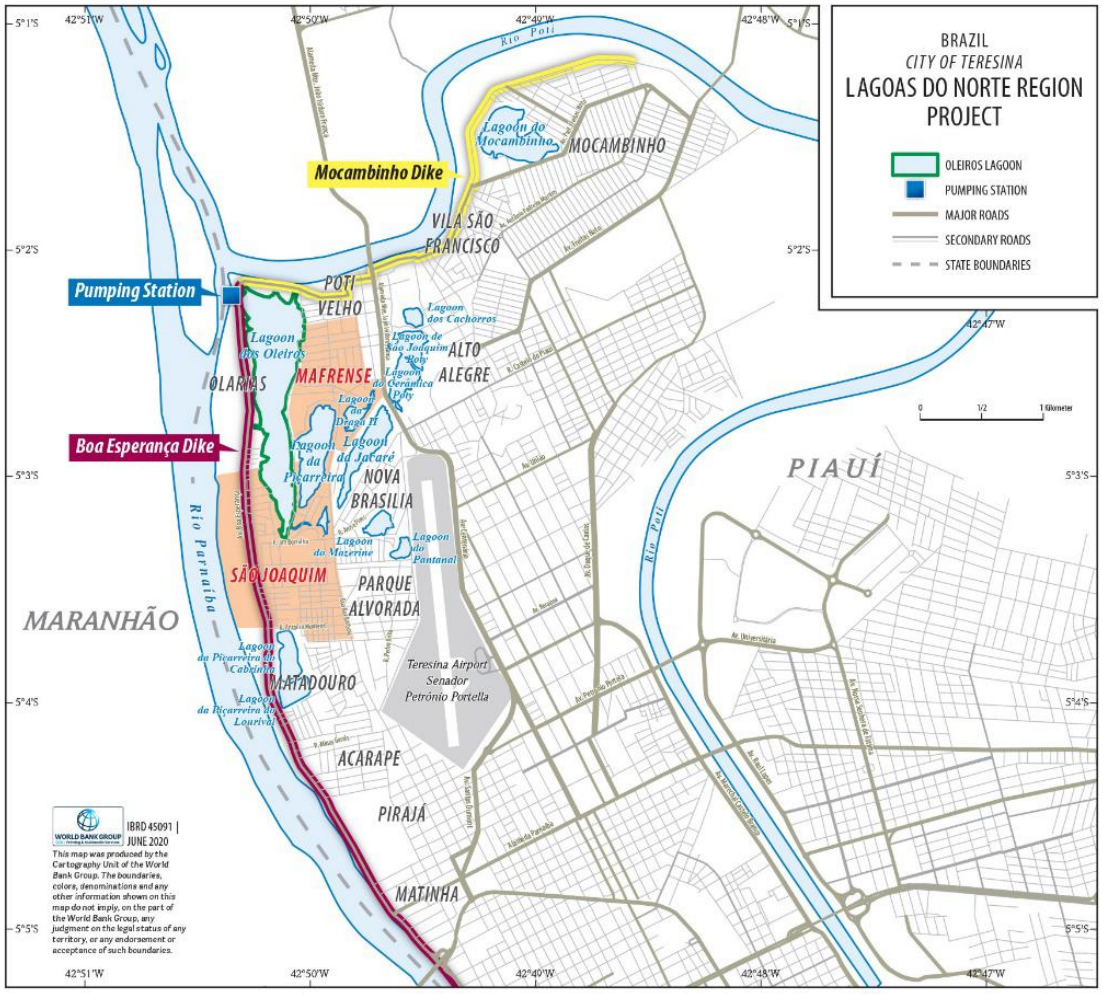
[45] Banco Mundial (2004): *Involuntary Resettlement Sourcebook – Planning and Implementation in Development Projects* (inglês). Washington, D.C. Banco Mundial, pp. 5 e 6. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/206671468782373680/Involuntary-resettlement-sourcebook-planning-and-implementation-in-development-projects

[46] Infraestrutura “azul e verde” refere-se aos sistemas urbanos que visam a administrar eficientemente as águas pluviais e promover a conservação da natureza, harmonizando o uso e a ocupação do solo urbano com a proteção dos ecossistemas locais mediante redução do escoamento e diminuição da poluição da água. O termo refere-se a redes interligadas de espaços permeáveis, vegetativos e multifuncionais que estruturam a paisagem em torno de cursos d'água e áreas de preocupação ambiental (Rosa, D., Nascimento, N., Moura, P. Medeiros, G. (2020).

[47] Prefeitura Municipal de Teresina (2018). Contratação de Empresa Especializada para o Desenvolvimento de Estudos, Adequação de Projetos e Elaboração de Projetos Executivos para a Zona Norte de Teresina – PI no Âmbito do Programa Lagoas do Norte – Fase 2, anexo 1: Termos de Referência, Teresina, p. 8.

[48] Pinheiro, M.C.; Carvalho, R.V. (2019). Considerações sobre Aspectos Hidrológicos e Hidráulicos dos Critérios de Projeto dos Diques – Relatório Técnico Produto 1, Programa Lagoas do Norte Etapa II, Prefeitura Municipal de Teresina, p. 31.

Mapa 6 – Principais pontos de referência de Lagoas do Norte



Quadro 1 – O **Dique Boa Esperança** é um dique de terra com 5.500 metros de comprimento, com declives suaves e um perfil de nível superior que varia entre 59,06 e 59,90 metros ANM. A Avenida Boa Esperança, no topo do dique, liga os bairros que ficam dentro do dique. Várias casas, lojas, restaurantes, arbustos e árvores estão nas encostas do dique.

O **Dique Mocambinho** é um dique de terra com 2.250 metros de comprimento, com partes construídas de pedra e concreto e níveis superiores que variam entre 58,30 e 60,70 metros ANM. Partes deste dique têm árvores e prédios, alguns dos quais incorporam a parede do dique de concreto em suas estruturas.

A **Lagoa dos Oleiros**, a maior das lagoas interligadas, foi parcialmente escavada pela indústria de argila local. Os portões da Lagoa dos Oleiros e Mocambinho ligam as lagoas aos rios. Bombas drenam o excesso de água das lagoas para os rios a fim de proteger a área urbanizada contra enchentes.

2.5.1. Lagoas do Norte: Mitigação de Inundações em Áreas Urbanas Internas

58. **Características da Área e Observações de Campo**. A área interna de Lagoas do Norte sofre com chuvas intensas e localizadas que duram de minutos a horas. As áreas de captação são pequenas, predominantemente planas e densamente povoadas; as ruas frequentemente são inundadas durante a estação chuvosa.[49] Para proteger suas propriedades contra pequenas inundações, os moradores das áreas afetadas adotaram medidas informais, tais como elevação das calçadas e das entradas das casas (ver figura 1).
O sistema de drenagem local se conecta a várias lagoas ligadas por bueiros e canais (macrodrenagem). Se as lagoas não existissem, as áreas residenciais seriam inundadas rapidamente. Um evento pluviométrico projetado com uma duração crítica de cinco dias foi adotado para simular o sistema de macrodrenagem de Lagoas do Norte.[50]

Figura 1 – Calçadas e entradas de casas elevadas em Mafrense, na fronteira com a Lagoa dos Oleiros.

59. O Painel entende que a Lagoa dos Oleiros pode ser considerada uma zona alagadiça urbana que é seca a maior parte do ano, sendo essa uma das razões pelas quais as pessoas se instalam dentro da pegada da lagoa e aterram partes da área de armazenamento da lagoa para estabilizar as fundações de suas casas durante a estação chuvosa. Desenvolvimentos mais antigos ali se mantiveram em grande parte até os limites das lagoas, mas alguns quintais são criados pelo aterramento.

60. A equipe do Painel visitou domicílios em diferentes partes do bairro Mafrense e soube que as casas mais antigas e mais consolidadas[51] ao longo da Rua Manuel Aguiar Filho em geral não sofrem com as enchentes.[52] Muitas dessas moradias têm grandes quintais voltados para a lagoa. A equipe do Painel observou que esses quintais, em sua maioria, estão cercados por muros de concreto.

61. A equipe do Painel visitou assentamentos mais recentes construídos em áreas aterradas da lagoa que se encontram em condições mais precárias. Os moradores relataram ter sofrido inundações regularmente (ver figura 2). Uma habitante que mora perto da lagoa disse ao Painel que seu jardim e sua casa frequentemente são cercados por águas de inundação. O Painel observou que sua geladeira estava elevada sobre tijolos para prevenir danos causados pela inundação (ver figura 3).

---

[49] Este tipo de evento pluvial inunda principalmente o sistema rodoviário de Lagoas do Norte, devido ao mau desempenho do sistema de microdrenagem. Quase todo o sistema viário é inundado durante esses eventos.
[50] Tucci, C.E.M.; Souza, R.S. (2014). Controle de Inundações e Manutenção dos Níveis das Lagoas Norte: Simulações Hidrológicas e Hidráulicas dos Cenários de Inundações, Prefeitura Municipal de Teresina, pp. 20f.
[51] O termo "consolidado" é usado aqui para se referir a obras mais bem construídas, feitas de materiais de construção mais resistentes.
[52] A redução do risco de inundação em Lagoas do Norte se deve ao aumento significativo da capacidade da estação de bombeamento de Oleiros, implementada durante a Fase 1 do Projeto.

Figura 2 – Assentamento recente construído sobre aterro.

Figura 3 – Geladeira elevada.

62. O projeto atual de medidas de mitigação das inundações urbanas internas exigirá o reassentamento de famílias, física e economicamente. O Painel entende que o Projeto justifica o reassentamento involuntário ao redor da lagoa por três razões: os moradores estão em áreas propensas a inundações, a capacidade de armazenamento da Lagoa dos Oleiros precisa ser recuperada e a Lagoa dos Oleiros precisa de uma melhor proteção ambiental. O Painel observa que as casas e outras estruturas afetadas estão em diferentes áreas cobertas por atividades do Projeto: (i) dentro das áreas de armazenamento da lagoa – particularmente a Lagoa dos Oleiros; (ii) dentro do cinturão verde de Oleiros, uma APP; (iii) nos limites dos canais que ligam as lagoas, que também são áreas propensas a inundações; e (iv) dentro das chamadas "janelas urbanas,"[53] discutidas abaixo.

63. **Mitigação de Inundações e Estudos Ambientais.** Foram realizados estudos de águas pluviais e controle de enchentes para a região de Lagoas do Norte em 2005[54] e 2014[55] e foi redigido um relatório de qualidade da água em 2005.[56] Esses estudos formaram a base de todos os projetos ambientais e de drenagem urbana desenvolvidos posteriormente para a área. O estudo de 2014 atualizou e melhorou os estudos hidrológicos e hidráulicos anteriores desenvolvidos para Lagoas do Norte.

64. O Painel entende que o sistema existente de lagoas, canais de ligação e estações de bombeamento foi melhorado e reduz significativamente o risco de inundação na área. Isso inclui a otimização do uso da capacidade de armazenamento das lagoas, o aperfeiçoamento da hidráulica dos canais de ligação das lagoas e um aumento substancial da capacidade de bombeamento do sistema, implementados durante a Fase 1.

65. O Painel acredita que as simulações hidrológicas e hidráulicas do sistema de águas pluviais em Lagoas do Norte são abrangentes. Em função da variação do nível inicial da água nas lagoas e das regras operacionais da estação de bombeamento da Lagoa dos Oleiros (ver figuras 4 e 5), foram

---

[53] As janelas urbanas são vias de acesso às áreas verdes que circundam as lagoas, como o parque público de Oleiros. As janelas urbanas são um conceito urbanístico não diretamente relacionado com os fins de proteção contra o risco de inundação ou proteção ambiental.

[54] Tucci, C.E.M.; Cruz, M.A. (2005). Estudo de Modelagem Hidráulica do Sistema de Drenagem para a Região do Programa Lagoas Norte, Programa Lagoas do Norte, Prefeitura Municipal de Teresina.

[55] Tucci, C.E.M.; Souza, R.S. (2014).

[56] Tucci, C.E.M.; Cruz, M.A. (2005). Estudo de Modelagem de Qualidade da Água dos Rios e Lagoas da Cidade de Teresina para o Programa Lagoas do Norte, Prefeitura Municipal de Teresina.

modelados e avaliados 15 cenários sobre a evolução temporal do nível da água nas lagoas e nos canais de ligação, bem como as durações de bombeamento. Foi utilizado um modelo de balanço hídrico para avaliar a variabilidade do nível das águas das lagoas durante todo o ano. Os resultados obtidos permitiram ao Projeto avaliar alternativas para se determinar o nível permanente da água em Oleiros, bem como aperfeiçoar as regras da operação de bombeamento. O sistema é projetado para evitar a ocorrência de cheias no contexto de um evento de projeto com período de retorno de 25 anos e também pode acomodar um evento com período de retorno de 50 anos sem transbordamentos.[57]

Figuras 4 e 5 – A estação de bombeamento que regula os níveis de água na Lagoa dos Oleiros.

66. O RAAS do Projeto considerou tais estudos técnicos em sua análise de alternativas. Segundo o RAAS, o reassentamento é necessário principalmente para permitir a construção de obras de macrodrenagem que envolvam as lagoas e para a recuperação das APPs.[58] As seções abaixo, portanto, tratam dessas duas áreas.

67. **Análise de Alternativas para os Níveis de Água da Lagoa.** A análise de alternativas no Raas 2014 para a Fase 2 se refere ao estudo de controle de inundações de 2014. Ela avaliou diferentes níveis de água para a Lagoa dos Oleiros, considerando 53,5, 54 e 55 metros ANM. O Raas explica que um nível de 55 metros em Oleiros é o cenário operacional mais "conveniente" e apoia os objetivos do Projeto de evitar inundações, manter o nível da água o ano todo, criar um ambiente de recreação e evitar a invasão das áreas propensas a inundações no entorno das lagoas.[59] De acordo com o RAAS, o Mutuário decidiu manter o nível em 55 metros com base no projeto paisagístico urbano. A recuperação ambiental da lagoa e áreas adjacentes permitiria ao Mutuário implementar polos turísticos em Lagoas do Norte.[60] O RAAS afirma que todas as propriedades localizadas abaixo de 55 metros são consideradas "em risco" e, portanto, requerem reassentamento.[61]

68. O Painel reconhece a importância de se evitar a invasão da área de armazenamento de Oleiros, mas acredita que um projeto urbanístico alternativo poderia ter sido considerado para

[57] Tucci, C.E.M.; Souza, R.S. (2014).
[58] Relatório de Avaliação Ambiental e Social, Programa de Melhoria da Qualidade de Vida e da Governança Municipal de Teresina – Programa Lagoas do Norte – Fase II. Relatório de Avaliação Ambiental e Social – RAAS, Novembro 2014 (o "RAAS 2014"), pp. 32-33.
[59] RAAS 2014, p. 86.
[60] RAAS 2014, p. 23.
[61] RAAS 2014, p. 95.

atender aos objetivos do Projeto de controle de enchentes e proteção ambiental, bem como minimizar o reassentamento.

69. O Painel observa que o nível máximo de água em Oleiros depende dos níveis iniciais de água nas outras lagoas e das regras operacionais de bombeamento adotadas.[62] O sistema de bombeamento controla apenas o nível da água da Lagoa dos Oleiros. Durante os eventos de chuva, a água das outras lagoas pode elevar o nível permanente da água em Oleiros acima de 55 metros. Portanto, o nível da água em Oleiros deve ser baixado para menos de 55 metros antes ou no início dos eventos de chuva a fim de preparar Oleiros para o influxo das outras lagoas. Segundo as regras operacionais atuais, se devidamente implementado, o nível da água em Oleiros pode ser mantido em 55 metros ou abaixo.[63]

70. Na opinião do Painel, a adoção do nível de água de 55 metros em Oleiros pode não minimizar o reassentamento involuntário. O Painel acredita que mapas de inundações ilustrando os níveis de água simulados nos estudos hidráulicos e hidrológicos permitiriam uma melhor compreensão das razões para o reassentamento involuntário devido ao risco de inundação. Se o bombeamento for acionado a 53 metros, os níveis de água flutuarão entre 53,83 e 54,14 metros.[64]

71. As simulações de balanço hídrico estimam que o nível da água na Lagoa dos Oleiros permanecerá abaixo de 54 metros durante a maior parte do ano, sem que seja adotado um nível de água permanente para evitar a invasão.[65] Este cenário permite que as casas situadas dentro dos níveis de 54-55 metros permaneçam no local, se forem adotadas medidas de adaptação às inundações, sempre que possível.

72. Para níveis de solo acima de 54 metros, o risco de inundação depende da atenção ao monitoramento do nível da água, às previsões meteorológicas e às operações de bombeamento. Isto sugere que o reassentamento involuntário com base no risco de inundação pode não ser justificado para pessoas que moram acima de 54 metros na fronteira da Lagoa dos Oleiros. A topografia plana da área e a rede de lagoas evitam inundações repentinas e altas velocidades de fluxo que apresentam riscos muito maiores do que inundações de incremento lento associadas a velocidades de fluxo fracas. É importante ressaltar que nem todas as estruturas construídas na borda da Lagoa dos Oleiros acima de 54 metros podem adotar medidas de adaptação a inundações (construções precárias, por exemplo, são inadequadas para adaptação a inundações).

73. Durante a visita do Painel, várias PAPs levantaram preocupações sobre o funcionamento das bombas e suspeitam que uma má tomada de decisões – ou mesmo má fé – causou a inundação de casas situadas na fronteira da Lagoa dos Oleiros. O relatório do CDFS reflete esta preocupação. O Painel observa que uma maior transparência na tomada de decisões operacionais pode evitar mal-entendidos e explicar melhor as decisões e ações executadas durante os eventos de chuva.

---

[62] Tucci, C.E.M.; Souza, R.S. (2014), p. 31.

[63] A modelagem de inundações não considera a modelagem de incertezas, o aumento da população no distrito de Lagoas do Norte, mudanças correlatas no uso do solo ou possíveis mudanças nas características pluviométricas devido a mudanças do clima. Apesar disso, adaptações das regras de operação das bombas, se necessário, e o monitoramento de alta frequência do nível da água da lagoa podem garantir que não sejam ultrapassados 55 metros em Oleiros.

[64] Tucci, C.E.M.; Souza, R.S. (2014). Estes resultados foram obtidos para um nível de água inicial de 42,50 metros em Oleiros.

[65] Tucci, C.E.M.; Souza, R.S. (2014).

74. O Painel observa que a escolha de um nível de água permanente para Oleiros é mais relevante para o controle de inundações do que para a ecologia, pois não se trata de uma lagoa perene, mas de um leito de rio abandonado (um chamado paleocanal).[66] A escolha de um nível de água permanente para Oleiros também tem implicações para o delineamento das APPs, discutidas abaixo.

75. **Análise de Alternativas para as APPs.** O Raas explica que foram analisadas duas alternativas para as margens das lagoas, que são APPs: (1) recuperação total da APP e implementação de um parque linear e (2) adoção de um projeto urbanístico que permita a permanência de estruturas consolidadas nas APPs, juntamente com a projeção de "janelas urbanas". De acordo com o Raas, a Alternativa 1 exigiria a transferência total de cerca de 1.214 imóveis e a transferência parcial de 65 imóveis. Já a Alternativa 2 transferiria totalmente 763 imóveis e parcialmente 131 imóveis. O Raas conclui que a Alternativa 2 é a mais apropriada, uma vez que reduz significativamente o reassentamento.[67]

76. O Painel observa que o Código Florestal Brasileiro considera as fronteiras dos corpos hídricos (tais como riachos, rios, lagos naturais e artificiais e áreas úmidas) como APPs e proíbe todo acesso humano e pecuário. Embora se exija o mesmo nível de proteção, a aplicação do Código Florestal em áreas urbanas é mais flexível.[68] Entre os fatores que permitem flexibilidade estão a ocupação permanente prévia por urbanização consolidada, o impacto na conectividade e mobilidade urbana, o potencial de terrenos vagos aumentarem a degradação ambiental, o risco de criação de áreas que convidam à ocupação informal etc. Em muitas cidades brasileiras, quando as áreas protegidas são mantidas ou recuperadas nas fronteiras de corpos d'água, o acesso limitado normalmente é permitido de modo a reduzir consequências indesejáveis.

77. O Painel entende que, de acordo com o Código Florestal Brasileiro, algumas áreas de Lagoas do Norte seriam APPs. A região é uma grande área ciliar na confluência de dois grandes rios e ligada a várias lagoas. Algumas dessas lagoas são áreas naturais de armazenamento permanente, alteradas pela ocupação em seus limites e dentro de suas áreas de armazenamento, bem como pela exploração de argila. Portanto, a ocupação urbana histórica dessa área, em sua maior parte mediante urbanização consolidada, pareceria justificar a aplicação flexível do Código Florestal.

78. **Prevenção e Minimização do Reassentamento.** O Painel observa que os modelos empregados para simulações hidrológicas e hidráulicas são abrangentes e adequados para projetar o sistema e definir suas regras operacionais. O Painel não encontrou evidências de análises do Projeto sobre como diferentes alternativas e níveis permanentes de água afetariam os cenários de reassentamento. O Painel observa que a análise de alternativas feita pelo Raas não fornece informações sobre como as considerações de reassentamento influenciaram a escolha da alternativa de se manter a Lagoa dos Oleiros a 55 metros. O Raas enfatiza os propósitos paisagísticos e turísticos, mas não se concentra na prevenção ou minimização do reassentamento no contexto do manejo de inundações.

---

[66] Brandt, J.R.T.; Pinheiro, M.C.; Carvalho, R.V. (2016). Avaliação das Condições de Estabilidade e Segurança dos Diques dos Rios Poti e Parnaíba, Relatório Final, Programa Lagoas do Norte Etapa II, Termos de Referência N°22/2005, Prefeitura Municipal de Teresina.
[67] RAAS 2014, p. 25.
[68] A flexibilidade do Código Florestal em áreas urbanas, quando justificada pelo interesse público, é regulamentada pela Resolução 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), em conformidade com a Lei Federal n. 4771/1961, posteriormente modificada pela MP 2166/2001.

79. O Raas considerou duas alternativas para a recuperação das APPs e favoreceu a opção que minimizou o reassentamento. A adoção de um projeto urbanístico permite a permanência de estruturas consolidadas nas APPs. O Painel observa que o Projeto considerou a minimização do reassentamento na aplicação desta abordagem.

80. O Painel reconhece que algumas casas situadas abaixo da linha de inundação teriam de ser reassentadas. Em outros casos, a situação é menos clara porque os moradores já implementaram medidas informais de adaptação às inundações para proteger suas casas. O Painel observa que projetos alternativos – com base em níveis permanentes abaixo de 55 metros na Lagoa dos Oleiros, combinados com técnicas informais de adaptação às inundações – não foram suficientemente considerados como opções que poderiam tanto mitigar os danos diretos das inundações quanto reduzir a necessidade de reassentamento (ver mapa no anexo 2). A previsão do tempo e o monitoramento de alta frequência do sistema de manejo de águas pluviais também são importantes para a tomada de decisões adequadas no acionamento de medidas de emergência contra enchentes.

81. Durante sua visita, o Painel falou com famílias que não entendiam porque teriam de se reassentar. Também encontrou famílias dispostas a abrir mão de seus quintais se pudessem manter suas casas, mas elas não sabiam se esta era uma opção no âmbito do Projeto. Quando o Painel concluiu sua investigação no final de maio de 2020, o Projeto forneceu ao Painel mapas de um nível de água permanente de 55 metros na Lagoa dos Oleiros, identificando propriedades parcial ou totalmente afetadas. O Painel observa a importância de definir claramente as áreas sujeitas ao risco de inundação, tornando os mapas detalhados acessíveis às famílias afetadas e fornecendo orientações claras sobre os critérios de reassentamento.

82. **O Painel conclui que, embora a análise e o projeto de Áreas de Proteção Permanente para Lagoas do Norte tenham buscado minimizar o reassentamento, nenhum esforço foi feito ao se determinar um nível de água permanente de 55 metros ANM na Lagoa dos Oleiros. Como resultado, o Painel considera que a análise de alternativas para se estabelecer o nível de água permanente é inadequada e não está em conformidade com a Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafos 2 e 8 (a), e a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (a)**.

2.5.2. Considerações sobre a Segurança dos Diques

83. **Características da Área e Observações de Campo.** Esta seção trata das atividades do Projeto para reforçar o Dique Boa Esperança e preocupações correlatas levantadas na Solicitação. Como observado acima, há casas, lojas, restaurantes, arbustos e árvores ao longo da estrada no topo do Dique Boa Esperança e em suas encostas (ver figura 6). De acordo com a Gerência, as aproximadamente 174 casas construídas ilegalmente ali ameaçam a integridade do dique.

Figura 6 – Estrada e estruturas sobre o dique

84. Os Solicitantes alegam que somente o lado do dique que dá para o rio – ocupado por casas

mais pobres – é foco do reassentamento e o outro lado – ocupado por casas de alto valor, bares, motéis e restaurantes – não o é. Não está claro para eles por que razão a integridade do dique não é igualmente ameaçada pelas estruturas de ambos os lados.

85. O relatório do CDFS também levanta questões relativas ao reforço do Dique Boa Esperança. Afirma que a extensão total do dique não está completamente demonstrada e que os estudos do Projeto não identificam claramente problemas de estanqueidade na extensão do dique. O relatório argumenta que o Mutuário procura gentrificar a Avenida Boa Esperança.[69]

86. A equipe do Painel observa que na planície de inundação, em ambos os lados do Dique Boa Esperança, os canais abandonados dos rios formam áreas naturais de armazenamento de água e são regularmente inundados durante as estações chuvosas. Na margem do rio do Dique Boa Esperança, a planície de inundação do Rio Parnaíba é relativamente grande e está sujeita à ocupação tipicamente rural, peri-urbana. Alguns habitantes dessa área adotaram medidas intensivas de adaptação às inundações dentro e ao redor de suas casas (ver figura 7). Os moradores de longa data estão mais bem adaptados e tendem a ser menos afetados por enchentes. Os que se instalaram mais recentemente – aqueles que chegaram nos últimos 5 a 15 anos – parecem menos conscientes ou preocupados com o risco de inundações e, como consequência, parecem menos preparados para lidar com as inundações; algumas de suas casas até mesmo enfrentam o risco de desabamento durante as enchentes. A equipe do Painel também tomou conhecimento dos vazanteiros, que não vivem na planície de inundação, mas a cultivam.[70] O Painel observa que, do ponto de vista do manejo de inundações, é contraintuitivo que as pessoas morem no lado de um dique que dá para o rio. O Painel entende que não foi tomada nenhuma decisão sobre a necessidade de transferir as pessoas que atualmente moram nessas áreas.

Figura 7 – Casa elevada na planície de inundação do Rio Parnaíba

87. **Painéis de Segurança de Barragens (PSBs)**. Desde 2005, os Painéis de Segurança de Barragens foram contratados pelo Projeto e realizaram vários estudos técnicos relacionados à segurança dos diques. O primeiro PSB visitou o local do Projeto no início de 2006 e identificou vários riscos de segurança relativos aos dois diques, incluindo erosão, árvores e estruturas nas encostas do Dique Boa Esperança e descontinuidade no Dique Mocambinho.

88. Em 2015, um segundo PSB atualizou as avaliações de segurança realizadas durante a Fase 1 e considerou uma proposta para ampliar a Avenida Boa Esperança. Identificou processos de erosão nas margens do rio, alguns dos quais associados à ocupação e atividades agrícolas nos lados dos diques que dão para o rio, bem como poluição causada pela disposição inadequada de resíduos sólidos na área. Uma nova análise da frequência de enchentes foi realizada para um trecho do rio a jusante da confluência dos rios Parnaíba e Poti, combinando cronologicamente as descargas de ambos os rios.[71] O PSB identificou inconsistências entre diferentes fontes de levantamentos

[69] Relatório CDFS, pp. 9 e 14.
[70] *Vazanteiros* são agricultores que cultivam nas margens dos rios durante o período de retração das águas.
[71] Esta foi uma estratégia para lidar com o fato de que os picos de fluxo em ambos os rios não podem ser considerados estatisticamente independentes.

topográficos. Devido às incertezas nas estimativas do nível da água, o Painel recomendou a adoção de um bordo livre de 1,50 metros para a estimativa dos novos perfis superiores do dique.[72]

89. Entre 2017 e 2018 foram realizadas pesquisas adicionais sobre as marcas da cheia de 1985, o que permitiu uma simulação mais precisa do perfil do nível da água e permitiu que o PSB baixasse o bordo livre necessário aos diques para um metro acima do nível da cheia de 1985. Embora o PSB não tenha podido identificar sinais visuais de instabilidade, ainda assim determinou que – devido às fundações de construção, aos poços de abastecimento de água, às latrinas de fossa, às fossas sépticas e às árvores com sistemas de raízes profundas – o dique não estava em conformidade com as melhores práticas de segurança. O PSB observou que os diques de terra não podem ter intrusões em seus maciços; apenas estradas, rodovias ou ciclovias são permitidas no topo de diques. Outras intrusões enfraquecem o maciço, o que pode levar ao colapso do dique durante grandes enchentes.

90. O PSB também concluiu que ambos os diques apresentam perfis muito irregulares, com níveis superiores significativamente mais baixos do que o nível recomendado para o bordo livre (pelo menos um metro acima da marca da cheia de 1985).[73] Para alcançar esse bordo livre, o Dique Mocambinho precisa ser elevado de 6 a 81 centímetros e o Dique Boa Esperança de 27 a 134 centímetros.[74] O PSB considerou impossível atestar a segurança geotécnica dos diques, o que coloca em risco toda a população de Lagoas do Norte. O PSB considerou duas alternativas para aumentar a segurança dos diques e garantir a proteção da área interna para o evento de um período de retorno de 100 anos (ver Quadro 2).

Quadro 2 – Alternativas propostas pelo PSB para os diques Boa Esperança e Mocambinho

Alternativa 1:

- Reforçar o Dique Boa Esperança removendo todas as estruturas e árvores em sua encosta que dá para o rio e regularizar o nível superior do dique até a meta de controle de inundação necessária.
- Remover todas as árvores na encosta a montante do Dique Mocambinho e regularizar seu nível superior até a meta de controle de inundação necessária.

Alternativa 2:

- Construir um dique de terra paralelo mais próximo ao Rio Parnaíba; isto eliminaria a necessidade de reforçar o Dique Boa Esperança e de realizar o reassentamento involuntário a ele associado.
- Avaliar a possibilidade de não ampliar a Avenida Boa Esperança e manter as ocupações em ambos os lados.
- Remover todas as árvores e construções da encosta a montante do Dique Mocambinho e regularizar seu nível superior.

91. O PSB recomendou a implementação da Alternativa 1. A Alternativa 2 foi descartada devido aos desafios técnicos relacionados a níveis de solo muito mais baixos e às características pobres do solo da planície de inundação do Parnaíba mais perto de sua fronteira, tornando mais desafiadora e proibitivamente cara a construção de fundações de diques ali. O PSB concluiu que as estruturas poderiam permanecer no lado do Dique Boa Esperança que dá para a cidade, desde que implementado o reforço do dique.

---

[72] Brandt, J.R.T.; Pinheiro, M.C.; Carvalho, R.V. (2016), p. 46.

[73] Brandt, Pinheiro, M.C.; Carvalho, R.V. (2018). Avaliação das Condições de Segurança e Estabilidade dos Diques dos Rios Parnaíba e Poti, Produto 2, Programa Lagoas do Norte Etapa II, Prefeitura Municipal de Teresina, p. 4.

[74] Pinheiro, M.C.; Carvalho, R.V. (2019), pp. 16 e 17.

92. O Painel observa que dois estudos independentes[75] confirmam que a Avenida Boa Esperança está construída sobre o topo do dique e que os relatórios do PSB avaliam adequadamente o risco de desabamento do dique. Embora uma avaliação quantitativa de tal risco requeira dados sobre intrusões no dique que não estão disponíveis aqui com os detalhes necessários, a avaliação qualitativa foi uma base adequada para sua decisão, sobretudo porque se fundamenta em sólida literatura técnica e nas melhores práticas de construção e manutenção de diques.

93. Em 2019, o Banco solicitou a especialistas que analisassem todos os relatórios do PSB.[76] Após esse exame,[77] foram incorporados dados hidrológicos adicionais fornecidos pela Agência Nacional de Águas (ANA). O novo relatório melhorou significativamente as análises de frequência de enchentes e simulações hidráulicas dos rios Poti e Parnaíba. O relatório revisou análises estatísticas e modelagens hidráulicas e recomenda estudos adicionais a serem realizados pela empresa de projetos encarregada de desenvolver alternativas para melhorar a segurança dos diques.

94. Após a análise da frequência de enchentes de 2019 mencionada acima, o PSB considerou a possibilidade de elevar o bordo livre para 1,50 metros, mas reconheceu que isto pode enfrentar limitações físicas impostas por estradas e construções existentes em ambos os taludes do dique. O relatório do PSB aponta, entretanto, que pode não ser útil aumentar o nível superior do Dique Boa Esperança se forem detectados pontos fracos – tais como baixos níveis de solo – ao longo da Avenida Maranhão, a montante ao longo do Rio Parnaíba e desprotegidos por qualquer dique.[78] Portanto, o PSB recomenda que a empresa de projetos avalie o risco de transbordamento do Rio Parnaíba para a área da cidade ao longo das avenidas Maranhão e Boa Esperança por meio de modelagem hidráulica.

95. O Painel observa que o PSB contemplou adequadamente o risco de colapso do Dique Boa Esperança ao estimar o perfil do nível da água para o período de retorno de 100 anos.[79] É importante observar que a maior parte do perfil do Dique Boa Esperança está abaixo do bordo livre de um metro, o que significa que a área interna da cidade está em risco de inundação com muito mais frequência do que a inundação estimada para 100 anos.[80]

---

[75] Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) (2015). Detalhamento da Poligonal PI_TE_SR_08 do Relatório de Mapeamento de Risco e Desastres Naturais, Trecho: Avenida Boa Esperança, entre a Rua Minas Gerais e o Restaurante Pesqueirinho, Teresina – Piauí, Ação Emergencial para o Reconhecimento de Áreas de Alto e Muito Alto Risco a Movimentos de Massas e Enchentes, Serviço Geológico do Brasil, CRTM, Teresina.; JB Engenharia (sem data). Obras de Proteção contra Enchentes: Alça de Ligação da Marginal Poty com a Marginal Parnaíba, Teresina.

[76] Prefeitura de Teresina (2019). Ajuda Memória: Missão de Apoio à Implementação do Programa Lagoas do Norte II (Aspectos de Segurança dos Diques), 6 a 8 de maio de 2019, Teresina; Canali, G.V. (2019). Ajuda-Memória da Missão Realizada pelo Consultor Eng. Gilberto Valente Canali, Teresina, 05-08 de fevereiro de 2019, Programa Lagoas do Norte Etapa II, Prefeitura Municipal de Teresina.

[77] Pinheiro, M.C.; Carvalho, R.V. (2019).

[78] Em uma descrição da cheia de 1985, foi observado que parte da água do Rio Parnaíba que inundou a área interna da cidade de Teresina entrou por um baixo nível do solo ao longo da Avenida Maranhão. JB Engenharia (sem data). Obras de Proteção contra Enchentes: Alça de Ligação da Marginal Poty com a Marginal Parnaíba, Teresina. Chaves, S.V.V., Tavares, A.C., Andrade, C.S.P., (2017). Vulnerabilidade às Inundações em Teresina, Piauí, e Ações Mitigadoras do Poder Público, Sociedade e Território – Natal. Vol. 29, N. 2, p. 175-197.

[79] Brandt, J.R.T.; Pinheiro, M.C.; Carvalho, R.V. (2018), p. 23, figura 4.1.

[80] Por uma extensão de cerca de 1.350 metros, da confluência Parnaíba-Poti a montante até a Rua Dalas, e em uma extensão de cerca de 500 metros, da Rua Ceará no sentido descendente, o perfil do dique está abaixo do nível de água

96. **TR para Análise de Alternativas para Segurança de Diques.** Em dezembro de 2018, o Mutuário preparou os Termos de Referência (TR)[81] para uma nova análise de alternativas para a segurança dos diques. Atualmente, uma empresa de consultoria está analisando alternativas – com base em avaliações a serem realizadas – para minimizar ainda mais as necessidades de reassentamento, garantindo ao mesmo tempo a segurança da população local. Essa análise de alternativas tem sido adiada devido a vários fatores, mais recentemente a pandemia da COVID-19. O Painel foi informado de que a conclusão do estudo agora está prevista para dezembro de 2020. De acordo com a Gerência, o Projeto apoiará o desenvolvimento de medidas não estruturais para minimizar os riscos para a população, tais como um sistema de alerta precoce e um plano de ação de emergência.[82]

97. O Painel examinou os Termos de Referência em busca de estudos alternativos e observa que eles declaram adequadamente o objetivo de minimizar o reassentamento involuntário ao considerar alternativas de reforço dos diques e de nivelamento superior. Entretanto, o Painel observa que os Termos de Referência não exigem um estudo abrangente do risco de inundação ao longo de todos os limites dos rios Parnaíba e Poti em Teresina, avaliando todos os pontos fracos a montante das áreas protegidas pelos diques para o evento projetado para um período de 100 anos, conforme sugerido no relatório do PSB de 2019.[83] Os Termos de Referência também não exigem esforços para informar as comunidades afetadas sobre os resultados das análises, os projetos resultantes e seu impacto, incluindo o esclarecimento e a justificativa da necessidade de reforço dos diques e projetos associados.[84] O Painel entende que a ampliação da Avenida Boa Esperança não está mais sendo planejada, mas os Termos de Referência mencionam a ampliação ou construção de uma estrada auxiliar, entre outras alternativas.

98. Na encosta do lado que dá para o rio, o Painel observou dragagem de areia no canal direito do Rio Parnaíba (ver figuras 8 e 9). A intensa mineração de areia no canal esquerdo do Rio Parnaíba pode estar aumentando e aprofundando, provavelmente intensificando a erosão das margens do rio, o que pode ameaçar a estabilidade do dique.[85] O Painel observa que esta questão deve ser considerada pela empresa de consultoria.

---

projetado, em locais 0,50 metros abaixo do nível de água estimado.

[81] Prefeitura Municipal de Teresina (2018).

[82] Resposta da Gerência, p. 12.

[83] Pinheiro, M.C.; Carvalho, R.V. (2019), p. 29.

[84] O Painel está ciente dos esforços anteriores do PSB e do Projeto para explicar as necessidades de reforço dos diques em resposta às solicitações da comunidade e do Ministério Público. Os estudos alternativos fornecerão informações mais pormenorizadas sobre as características dos diques e a necessidade de reforço dos diques, o que poderá contribuir para uma melhor compreensão das justificativas do Projeto.

[85] CPRM (2015), Teresina, p. 9.

Figuras 8 e 9 – Estação de bombeamento de areia no rio e área de armazenamento de areia perto do rio.

99. **Prevenção e Minimização do Reassentamento.** O Painel observa que, desde 2005, diferentes PSBs e outros especialistas têm realizado vários estudos sobre o reforço do Dique Boa Esperança. Todos eles concluem que as intrusões na estrutura do dique comprometem sua estabilidade e estanqueidade à água. Conforme discutido acima, uma análise de alternativas para o reforço desse dique está em andamento e espera-se que seja concluída até o final de 2020. A análise deve considerar estudos e recomendações anteriores e realizar avaliações adicionais; um PRI será elaborado com base em seus resultados. O Painel entende que essas análises estão sendo realizadas para diferentes segmentos do dique e que diferentes soluções podem ser propostas para cada seção.

100. Em qualquer caso, o Painel observa que qualquer reassentamento involuntário necessário após a conclusão das análises atuais deve ser bem justificado, com base em uma abordagem integrada ao gerenciamento do risco de inundação e deve assegurar um tratamento equitativo a todas as comunidades afetadas no tocante aos riscos que elas enfrentam. O compartilhamento adequado de informações, a consulta e a participação dessas comunidades também serão cruciais.

101. No presente momento, o Painel não pode extrair conclusões firmes a respeito da implementação efetiva da prevenção e minimização do reassentamento com relação ao Dique Boa Esperança, uma vez que estudos determinantes continuam em andamento e nenhum PRI foi elaborado ainda. Entretanto, o Painel examinou os Termos de Referência em busca da análise de alternativas e observa que, embora o objetivo de evitar e minimizar o reassentamento esteja claramente declarado, os Termos de Referência são vagos quanto aos critérios específicos para a consideração deste objetivo.

102. **Uma vez que a análise de alternativas para o reforço do Dique Boa Esperança está em andamento, é prematuro concluir se o princípio de evitar ou minimizar o reassentamento foi cumprido. Portanto, o Painel não faz nenhuma constatação de conformidade no presente momento**.

103. Com base em sua análise das avaliações técnicas realizadas pelos diferentes PSBs, o Painel observa que foi recomendada a realização de estudos adicionais. Entre estes está uma avaliação de todos os pontos fracos ao longo de ambos os diques usando modelagem hidráulica do evento referente ao período de retorno de 100 anos, em razão das estimativas mais recentes de descargas

máximas para o Rio Parnaíba,[86] o que asseguraria que o reforço dos diques seja avaliado dentro de um arcabouço abrangente de manejo de inundações. O Painel observa ainda a importância de desenvolver um arcabouço de gerenciamento de emergência contra enchentes, bem como um sistema de previsão e alerta de enchentes. Por fim, o Painel ressalta a necessidade de o Projeto assegurar que os cientistas sociais participem desses estudos, uma vez que a empresa de projetos que realiza a análise das alternativas é uma empresa de engenharia.

104. O Painel observa que as pessoas que moram no Dique Boa Esperança – principalmente as que moram no lado que dá para o rio e na planície de inundação do Parnaíba – há muito se estabeleceram na área, se opõem profundamente ao reassentamento e têm um conhecimento limitado ou nenhum conhecimento das considerações técnicas que regem a segurança dos diques. As pessoas que moram na planície de inundação do Parnaíba devem ser cuidadosamente avaliadas quanto ao seu grau de preparação e experiência em viver com inundações, o nível das medidas de proteção contra enchentes que adotaram e como seus meios de subsistência estão ligados ao rio e à planície de inundação.

[86] Pinheiro, M.C.; Carvalho, R.V. (2019), p. 29.

Capítulo 3
O Processo de Reassentamento Involuntário

105. Este capítulo analisa a abordagem e as etapas de implementação adotadas pelo Projeto em relação ao reassentamento involuntário. Ele está dividido em seis seções: uso de uma abordagem-quadro; identificação de PAPs; valoração e indenização; vulnerabilidades e ruptura de redes sociais; meios de subsistência; e exclusão dos benefícios do Projeto.

3.1. Uso de uma Abordagem-Quadro e Avaliações Adicionais

106. Conforme observado acima, este Projeto foi processado como Financiamento Adicional (Fase 2) do Projeto de Melhoria da Governança Municipal e da Qualidade de Vida de Teresina à (Fase 1). A Fase 1 abrangia vários subprojetos cuja localização exata e o consequente impacto sobre as pessoas deslocadas não podiam ser previstos no momento da avaliação.

107. De acordo com a Política do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, OP 10.00, o Banco pode conceder financiamento adicional a um projeto em andamento e com bom desempenho para a conclusão das atividades quando o financiamento original for insuficiente. Nessas situações, o Banco entende que o financiamento adicional proposto se baseia em avaliações atualizadas ou adicionais das considerações técnicas, econômicas, fiduciárias, ambientais e sociais, bem como seus riscos relacionados.[87]

108. O Painel observa que a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, permite que projetos com vários subprojetos – como o objeto deste Relatório – usem RPFs quando for conhecida a zona de impacto, mas não for possível determinar a localização exata.[88] Portanto, foi elaborado um RPF em 2007 para orientar a preparação de PRIs detalhados para futuros subprojetos. O Painel observa que, da mesma forma, nos casos em que foi aprovado o financiamento adicional, já estavam em andamento vários estudos e avaliações para embasar a elaboração dos subprojetos da Fase 2. O Painel conclui, portanto, que a adoção de uma abordagem-quadro foi apropriada para o contexto.

109. O Painel observa que o reassentamento realizado no âmbito da Fase 1 – parte do empréstimo original de março de 2008 – foi considerado um sucesso pelo Mutuário e pelo Banco.[89] A Fase 2 foi considerada uma extensão da Fase 1, sem alterações na estrutura dos componentes ou na categoria de salvaguardas do Projeto.[90]A Gerência considerou que, na Fase 1, o Projeto seguiu as disposições do RPF acordado, elaborou um PRI satisfatório e concluiu com êxito os programas de reassentamento involuntário.[91]

---

[87] Política do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, OP 10.00, parágrafo 26.
[88] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 28. O objetivo de um marco de políticas é esclarecer, no que diz respeito a assentamentos, os princípios, arranjos organizacionais e critérios de elaboração a serem aplicados aos subprojetos criados durante a implementação do Projeto. Os planos de reassentamento de subprojetos consistentes com a estrutura de políticas são subsequentemente submetidos à aprovação do Banco após a disponibilização de informações específicas de planejamento (OP 4.12, anexo A, parágrafo 23) e antes que o subprojeto seja aceito para financiamento pelo Banco (OP 4.12, parágrafo 29).
[89] Ajuda-Memória, novembro de 2018.
[90] Documento de Projeto FA, p. 5, parágrafo 3.
[91] Documento de Projeto FA, p. 39, parágrafo 11.

110. Das 466 famílias reassentadas na fase anterior, 327 escolheram casas em um complexo residencial chamado Zilda Arns, próximo ao local de origem.[92] Das 139 famílias restantes, algumas optaram por uma indenização em dinheiro e se dispersaram; dessas, muito poucas foram encontradas para o estudo de avaliação. A avaliação ex post, portanto, cobre apenas aquelas que se mudaram para o local de reassentamento. Essa avaliação relatou uma taxa geral de satisfação de 71% em relação às moradias de reposição; uma taxa de satisfação de 92% com o novo local; e de 94% com o processo de reassentamento.

111. Na Fase 2, o Projeto essencialmente replicou o mesmo RPF sem modificações significativas no marco ou em suas práticas. O RPF de 2014 afirma que "*os princípios e são os mesmos adotados na fase anterior*."[93] No entanto, foram introduzidas mudanças significativas nos PRIs da Fase 2 em relação aos critérios de elegibilidade, às disposições de indenização, e às alternativas de reassentamento.[94]

112. O Painel observa que nenhuma avaliação foi realizada para entender as características específicas do reassentamento da Fase 2. O Painel observa que o reassentamento involuntário no âmbito da Fase 2 é significativamente maior – e o ambiente socioeconômico, mais complexo – que o reassentamento no âmbito da Fase 1, e que há tensões inerentes na comunidade. Uma nova opção de reassentamento foi introduzida na Fase 2: o "reassentamento monitorado", por meio do qual o Projeto adquire imóveis de reposição selecionados pelas PAPs. Ademais, o Painel acredita que a Fase 2 exigiu a inclusão de medidas específicas de recuperação dos meios de subsistência, o que demandou uma avaliação renovada.

113. A estratégia da Fase 2 não refletia o ambiente socioeconômico no qual o Projeto atua. O Painel observa que, embora não seja um requisito de política, uma avaliação socioeconômica direcionada na área do Projeto durante a elaboração do RPF para embasar o reassentamento da Fase 2 teria identificado a heterogeneidade da população afetada e sua resistência ao reassentamento. Portanto, a estratégia que orienta o reassentamento poderia ter sido outra, e os danos relacionados poderiam ter sido evitados. Esta e outras omissões importantes levaram a achados de não conformidade com a Política do Banco Mundial sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, conforme detalhado abaixo.

114. Em resumo, o Painel observa que os PRIs originais e revisados de 2020 (i) carecem de uma linha de base socioeconômica abrangente para as PAPs e de um inventário completo dos bens perdidos; (ii) não desagregam os impactos do Projeto com base na heterogeneidade das PAPs, nem define medidas assistenciais diferenciadas para o reassentamento; (iii) não analisam estratégias de subsistência para adequar as necessidades e capacidades das PAPs às medidas de recuperação dos

---

[92] Marco de Políticas de Reassentamento (RPF), 2007, p. 13. Ver também Obras de Reassentamento Involuntário 1 – Avaliação de Resultados e Impactos, p. 24. O documento acrescenta que 475 famílias foram reassentadas com sucesso na fase 1. Dessas famílias, 327 optaram pelo reassentamento em um complexo residencial (21 famílias em propriedades "mistas", e 306, em propriedades "residenciais"); e 139 optaram por uma indenização em dinheiro (p. 105).

[93] RPF, 2014, p. 7.

[94] O PRI 1 revisado foi concluído na época do início da investigação. Ele é usado como ponto de referência neste relatório pois estava disponível mais cedo. Todos os PRIs adotam a mesma metodologia e estrutura, mas incluem dados específicos para cada área de trabalho coberta.

meios de subsistência; e (iv) não dedicam atenção especial às PAPs mais vulneráveis.

115. O capítulo 2 trata dos princípios de prevenção ou minimização. O capítulo 4, por sua vez, trata da divulgação oportuna, da importância das consultas, da participação das PAPs na elaboração dos PRIs e da disponibilidade e acessibilidade de um mecanismo de reparação de queixas. O reassentamento de recursos culturais físicos é examinado no capítulo 5.

3.2. Identificação de PAPs, Censo e Dados Socioeconômicos

3.2.1. Solicitação de Inspeção

116. Segundo os Solicitantes, o PRI original identifica 119 famílias em áreas afetadas na Fase 2, 34 das quais serão parcialmente afetadas, e 85, totalmente afetadas. Os Solicitantes alegam que há outras famílias no local, que chegaram à área após 2014 e não são consideradas nos documentos do Projeto para reassentamento, ou que chegaram após a elaboração do PAR.[95] Os Solicitantes observam que, na Avenida Boa Esperança, assim como em Mafrense, algumas casas receberam uma marcação indicando provável reassentamento.

117. Os Solicitantes alegam que esse reassentamento involuntário não considera as condições sob as quais a população afetada vive, e que essas condições não são levadas em conta na busca de maneiras de recuperar seus meios de subsistência.[96] Eles relataram ao Painel que não foram coletadas informações sobre seus meios de subsistência.

3.2.2. Resposta da Gerência

118. A Gerência declara que uma pesquisa socioeconômica foi realizada para cada área como parte da elaboração de cada PAR. A Gerência considera que a pesquisa evitaria riscos de empobrecimento e permitiria que as pessoas afetadas compartilhassem dos benefícios do Projeto. A análise socioeconômica abrange todos os aspectos relevantes para o programa de reassentamento. Avalia, entre outras coisas, a composição familiar, o gênero, as atividades geradoras de renda, as estruturas e seu uso pelas pessoas afetadas (residencial e comercial). A Gerência acrescenta que, em 2012, foi realizada uma pesquisa de linha de base visando a reunir informações sobre as condições e a qualidade de vida da população geral da região de Lagoas do Norte. A análise se concentrou na sustentabilidade ambiental e social.[97]

119. A Gerência observa que, em 2014, foi realizado um censo preliminar da área geral do Projeto para identificar famílias potencialmente afetadas, e que tal iniciativa foi finalizada em 2015. Como resultado, estimou que o Projeto afetaria 1.730 imóveis e 2.180 famílias. As casas consideradas "afetadas" receberam uma marcação, ou selo, e um código censitário registrado no município.[98] A Gerência declara que o número de imóveis afetados pelo Projeto no momento da elaboração da Resposta é estimado em 997. Desse número, 301 famílias já foram reassentadas, o que equivale a 177 imóveis. A Gerência acrescenta que esse número está sujeito a revisão, pois o formato de algumas atividades do Projeto é revisado para minimizar o número de famílias a serem

---

[95] Solicitação de Inspeção, p. 1.
[96] Solicitação de Inspeção, p. 4.
[97] Resposta da Gerência, p. 43, resposta à alegação nº. 12.
[98] Resposta da Gerência, p. 22, resposta à alegação nº. 1.

reassentadas.[99]

120. A Gerência reconhece que os PRIs não estavam totalmente alinhados com os requisitos das políticas do Banco e, portanto, precisam ser atualizados e aprimorados. Isso refere-se principalmente à definição e comunicação de uma data-limite para o Projeto e ao fato de que nunca foi divulgada uma data-limite. Acrescenta que o Mutuário concordou recentemente em estabelecer uma nova data-limite de 14 de outubro de 2019, que agora foi devidamente comunicada e divulgada.

121. A Gerência, no entanto, considera que essa omissão não afetou adversamente as PAPs, pois todos os residentes que se mudaram para a área do Projeto antes da data-limite de 14 de outubro de 2019 são elegíveis para indenização, caso precisem ser reassentados. Isso inclui os proprietários de estruturas derrubadas pelo Mutuário em agosto de 2019.[100] A Gerência solicitou ao Mutuário que atualizasse o censo até o final de dezembro de 2019.[101]

3.2.3. Políticas do Banco

122. A Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, exige que os mutuários realizem um censo para identificar as pessoas que serão afetadas pelo reassentamento involuntário, com o propósito de determinar quem será elegível para assistência "*e desencorajar o ingresso de pessoas não elegíveis para assistência*." A política exige que os mutuários desenvolvam procedimentos para estabelecer os critérios segundo os quais as pessoas deslocadas serão consideradas elegíveis para assistência ao reassentamento e indenização, e que tais procedimentos sejam considerados satisfatórios pelo Banco.[102]

123. A política também determina que as pessoas elegíveis recebam assistência ao reassentamento "*para alcançar os objetivos estabelecidos nesta política, caso ocupem a área do Projeto antes de uma data-limite estabelecida pelo Mutuário e aceitável pelo Banco*." A política prevê especificamente que as pessoas que invadirem a área após a data-limite não terão direito a indenização ou assistência ao reassentamento.[103]

124. Ao discorrer sobre instrumentos de reassentamento, a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, anexo A, parágrafo 6 (a) exige que estudos socioeconômicos "*sejam realizados nos estágios iniciais da elaboração do Projeto, com o envolvimento das pessoas potencialmente deslocadas*." Esses estudos devem incluir os resultados do censo em relação (i) aos ocupantes atuais da área afetada; (ii) às "*características-padrão das famílias deslocadas, incluindo uma descrição dos sistemas de produção, da mão de obra e da organização das famílias; e informações de base sobre meios de subsistência (inclusive, conforme o caso, níveis de produção e renda derivados de atividades econômicas formais e informais) e padrões de vida (inclusive estado de saúde) da população deslocada;"* (iii) a magnitude da perda prevista de bens (total ou parcial) e a extensão do deslocamento físico ou econômico; (iv) informações sobre grupos vulneráveis ou pessoas para as quais possam ser necessárias disposições especiais; e (v) informações atualizadas sobre os meios de subsistência e os padrões de vida das pessoas deslocadas em intervalos regulares,

---

[99] Resposta da Gerência, p. v, parágrafo vi.
[100] Resposta da Gerência, p. vi, parágrafo ix.
[101] Resposta da Gerência, p. 23, resposta à alegação nº. 1.
[102] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 14.
[103] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 16.

para que as informações mais recentes estejam disponíveis no momento da deslocamento.[104]

3.2.4. Observações, Análises e Achados do Painel

125. **Data-Limite e Dados Censitários**. Entre 2014 e 2015, foi realizado um censo da área do Projeto. O processo pretendia registrar as propriedades imóveis e identificar as pessoas que seriam total ou parcialmente afetadas. O Projeto classificou os imóveis com base em sua localização abaixo de 55 metros acima do nível do mar.[105] O Painel foi informado de que os recenseadores visitaram cada imóvel, e cada casa afetada foi registrada e recebeu uma marcação, ou selo de identificação. Durante a visita a campo, as PAPs informaram o Painel sobre sua experiência com o processo de identificação. Elas relataram que não foi solicitada permissão para entrar em suas propriedades; nenhuma explicação foi fornecida sobre o que os recenseadores estavam fazendo; nenhuma explicação foi oferecida sobre o reassentamento; e nenhuma informação censitária foi coletada sobre a família. As PAPs disseram ao Painel que só conheceram o motivo real daquelas visitas após muitos meses e, em alguns casos, anos.

126. Quando as marcações foram afixadas aos imóveis em 2014 e 2015, não foi estabelecida uma data-limite, conforme exige a política do Banco, para registrar as pessoas elegíveis para assistência ao reassentamento e indenização; proibir construções adicionais nas propriedades; e impedir que oportunistas externos invadissem a área com o propósito de buscar uma indenização. Isso foi reconhecido na Resposta. Como resultado, estruturas adicionais foram construídas por algumas PAPs, e algumas das áreas afetadas foram invadidas por posseiros. Somente após a Solicitação ter sido apresentada, foi estabelecida a data-limite de 14 de outubro de 2019.

127. Todos os PRIs foram revisados em 2020. O PRI 2 para o bairro de Mafrense levou em consideração a data-limite de 14 de outubro de 2019 e incluiu 44 famílias adicionais que se estabeleceram na área entre o censo e essa data, elevando o número total de famílias afetadas para 170. Da mesma forma, outros PRIs revisados agora refletem um número atualizado de famílias afetadas (o PRI 3 inclui 148 casas adicionais, e o PRI 4, outras 41). A data-limite de 14 de outubro de 2019 e a consequente revisão dos PRIs abordaram a preocupação dos Solicitantes de que todas as famílias afetadas fossem incluídas nos PRIs. O Banco relata que o censo das famílias afetadas foi atualizado em todos os PRIs revisados em 2020, e esse parece ser o caso (ver anexo 3).

128. Após a visita a campo, o Painel recebeu o censo atualizado de 2019 das famílias cujos imóveis foram totalmente afetados.[106] O Painel também recebeu mapas mostrando os bens que foram total ou parcialmente afetados e atribuindo essas determinações a áreas de risco de inundação, APPs ou acesso a áreas verdes para permitir a recuperação ambiental das margens das lagoas.

129. O Painel observa que, no caso das famílias potencialmente afetadas pelas obras que visavam a reforçar o dique e a Avenida Boa Esperança, o PRI relevante (PRI 6) não pode ser finalizado até que seja concluído o estudo de alternativas. No entanto, com base em estudos anteriores, algumas casas receberam um *"selo"* em 2014, indicando seu provável reassentamento. Inicialmente, o Projeto estimava que seriam afetadas 351 imóveis com 347 famílias residentes.

---

[104] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, anexo A, parágrafo 6 (a).
[105] PRI 1 revisado, p. 11 e PRI 3 revisado, p. 10.
[106] Resumo do Censo de 2019 feito pelo Projeto.

130. O Painel observa que a data-limite é um parâmetro temporal com base no qual as pessoas afetadas são identificadas e consideradas elegíveis para assistência ao reassentamento ou indenização. Qualquer pessoa que ocupe ou use um lote a ser tomado por um projeto antes da data-limite se beneficiaria dessa assistência. Além disso, uma data-limite adequadamente divulgada serve para identificar novos usos especulativos do solo, aos quais pode ser negada assistência de indenização e reassentamento. Considera-se que os invasores geralmente atuam de maneira fraudulenta, uma vez que saberiam, devido à divulgação pública da data-limite, qual parte da terra está sendo tomada. Portanto, as datas-limite são fundamentais para definir a elegibilidade dos proprietários ou ocupantes.

131. Normalmente, a data-limite é quando tem início o censo. Ela é usada para estabelecer a elegibilidade das PAPs e seus direitos. O Painel observa que os PRIs originais aprovados pelo Banco não incluíam dados censitários abrangentes sobre as PAPs, tampouco um inventário dos bens das pessoas afetadas. Segundo muitas PAPs com as quais o Painel se reuniu, nenhum dado censitário foi coletado durante o registro e a identificação de seus imóveis. Quando os PRIs foram revisados em 2020, o número de famílias afetadas foi atualizado.

132. Além disso, os PRIs revisados não contêm atualizações abrangentes do inventário de bens para refletir a heterogeneidade socioeconômica da comunidade. Os funcionários do Banco descrevem as PAPs como pobres, indigentes e dependentes da economia informal, o que parece ser verdade em muitos dos casos. No entanto, as observações de campo desmentem essa generalização, pois algumas PAPs foram encontradas vivendo em grandes casas de alvenaria ou concreto, com garagem e telhado de zinco ou telhas. Elas possuem automóveis e motocicletas, pátios com jardins e árvores frutíferas, e muitas são proprietárias de oficinas, bares, lojas e restaurantes.

133. Para muitas PAPs, ainda não estão claros os critérios adotados para determinar se e por que seus imóveis foram considerados afetados. Isso se aplica a muitas das PAPs entrevistadas, porém é especialmente preocupante no que diz respeito às pessoas que vivem entre o Dique Boa Esperança e o Rio Parnaíba. Essas famílias ganham a vida por meio do cultivo de vazante; da coleta e reciclagem de resíduos; da pesca artesanal, comercializada principalmente no Mercado de São Joaquim; e da colheita de frutas para o Mercado de Rui Barbosa. Elas disseram ao Painel que ficaram sabendo, por meio de vizinhos, sobre o risco de deslocamento e reassentamento involuntário, mas disseram que "*suas casas não foram marcadas"*. Disseram, ainda, que não sabem se elas e suas atividades produtivas serão afetadas. Essas PAPs acreditam que "*são invisíveis*" para o Projeto.

134. As descrições das PAPs nos PRIs não conseguem capturar essa heterogeneidade socioeconômica. Os PRIs não descrevem nem analisam os bens afetados, como currais de gado, campos agrícolas, barcos e equipamentos de pesca, hortas comunitárias, árvores frutíferas, hortas domésticas etc. Atividades envolvendo lojas, bares, restaurantes, mercearias, salões de beleza, barbearias, oficinas etc. (realizadas em locais próprios, ou nas casas das pessoas) são agrupadas como *"comércio"*. Os PRIs revisados mencionam a existência de uma fórmula para calcular a indenização por "*comércio*" e imóveis, inclusive terras. Tal fórmula é apresentada abaixo.

135. Não está claro para o Painel como o censo pode ter sido usado para determinar a elegibilidade para indenização e outra assistência ao reassentamento sem nenhuma informação atualizada sobre os bens afetados. Os funcionários entrevistados relataram que o valor da indenização é determinado caso a caso pela Unidade Social durante o processo de negociação, após a finalização do PAR.

136. **Linha de Base Socioeconômica**. O Painel revisou o estudo de linha de base socioeconômica de 2012[107] usado para agregar dados sobre a população afetada pelo reassentamento. O Painel observa que foi realizado um estudo envolvendo toda a população (mais de 100.000 pessoas) da região Lagoas do Norte, e não apenas o subconjunto menor de PAPs. Tal estudo de linha de base não desagrega os dados para as PAPs. O Painel também observa que as informações no PRI 1 são apresentadas em valores percentuais – por exemplo, 51% dos residentes trabalham, 61% das famílias são chefiadas por mulheres e 63% das casas são valoradas em menos de R$ 65.000 (US$ 12.237,67[108]).[109] Esses descritores de toda a população não devem ser utilizados para fins de reassentamento. Ademais, a pesquisa não foi atualizada: as informações têm oito anos e não descrevem necessariamente a condição atual das PAPs.

137. O Painel observa que não foi realizado um estudo socioeconômico direcionado para determinar os atuais sistemas de produção, trabalho e renda das atividades econômicas formais e informais da população deslocada. Os PRIs deveriam ter sido elaborados com base nessas informações e envolvendo a participação das PAPs. Após analisar os PRIs revisados, o Painel observa que eles não fornecem dados socioeconômicos específicos sobre as PAPs desagregados em termos de emprego, fluxos de renda, bens, sistemas de produção, níveis de educação, alfabetização etc. Tampouco é apresentado um detalhamento socioeconômico do impacto, como, por exemplo, o número de famílias que perderam empregos, terras agrícolas, hortas e pomares, empresas, pesca, oficinas etc. Isso contradiz a alegação da Gerência de que um estudo socioeconômico abrangente foi realizado em cada área como parte da elaboração de cada PRI.

138. O Painel visitou várias famílias em Mafrense e no Dique Boa Esperança. A partir das conversas com cada família, o Painel aprendeu que as famílias afetadas obtêm sua subsistência de várias fontes. Muitos têm empregos informais, e a renda é complementada por outras atividades, como: pesca em meio período; plantio e venda de hortaliças, ervas para rituais de umbanda, frutas e outros produtos agrícolas; fabricação de ícones religiosos e outras peças artísticas em madeira; coleta e reciclagem de resíduos; trabalho em salões de beleza, barbearias e bares; ou venda de comida caseira.

139. O Painel observa ainda que a Unidade Social atualiza os dados socioeconômicos das PAPs no momento da negociação do reassentamento. No entanto, o processo de coleta de dados não é sistemático nem abrangente. O mesmo se aplica à metodologia para determinar a assistência ao reassentamento e indenização, que, segundo relatos, é "*descrita durante a implementação*" para as PAPs.[110]

140. O Painel observa que a validação de informações durante as negociações pode compensar falhas nos dados coletados e apresentados nos PRIs revisados. No entanto, é tarde demais para utilizar os novos dados para a elaboração de políticas e práticas de assistência ao reassentamento,

---

[107] Semplan, Programa Lagoas do Norte, Estudo de Linha de Base Socioeconômica – 2012.
[108] Conforme a taxa de câmbio de 21 de junho de 2020.
[109] PRI 1 original, p. 21 e PRI 1 revisado, p. 24. O PRI 2 revisado relata que 67% dos residentes trabalham, 77% das famílias são chefiadas por mulheres e 87% das casas são valoradas em menos de R$ 65.000 (p. 18). O PRI 3 revisado relata que 73% dos residentes trabalham, 71% das famílias são chefiadas por mulheres e 88% das casas são valoradas em menos de R$ 65.000 (p. 21). O PRI 4 revisado relata que 78% dos residentes trabalham, 70% das famílias são chefiadas por mulheres e 82% das casas são valoradas em menos de R$ 65.000 (p. 21).
[110] PRI 1 revisado, pp. 63 e 64 e anexo 1.

subsistência e indenização.

141. Essa solução alternativa – a validação de dados durante as negociações – não atende ao requisito da política que determina que "*as pessoas deslocadas devem ser consultadas de maneira significativa e devem ter oportunidades para participar do planejamento e da implementação dos programas de reassentamento*."[111] As informações sobre indenização e assistência ao reassentamento deveriam ter sido divulgadas e debatidas antes da elaboração, finalização e disseminação do PRI. Em vez disso, medidas de assistência ao reassentamento e indenização foram decididas sem a análise das atividades atuais de produção socioeconômica, ou a consideração do restabelecimento dessas atividades em novo local, ou uma consulta com as PAPs sobre seu interesse em continuar com essas atividades ou mudar para outras.

142. O Painel observa, conforme declarado na política do Banco, que a data-limite para estabelecer a elegibilidade é a data de início do censo. A data-limite também pode ser a data em que a área do Projeto for delineada, antes do censo. **Conforme reconhece em sua Resposta, a Gerência não conseguiu garantir a definição de uma data-limite antes de determinar a elegibilidade das PAPs, conforme exigido pela Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12. No entanto, uma vez que a Gerência estabeleceu uma data-limite após o recebimento pelo Painel da Solicitação de Inspeção, agora ela está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 14.** O Painel observa que a nova data-limite deve permitir que as PAPs cujas casas foram demolidas antes dessa data se beneficiem das disposições dos PRIs. Esse problema é abordado em outras seções abaixo.

143. Mesmo assim, **o Painel constata que a ausência de dados socioeconômicos abrangentes sobre sistemas de produção, mão de obra e organização familiar, bem como dados sobre meios de subsistência, não está de acordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, anexo A, parágrafo 6 (a)**. Os dados coletados devem incluir os níveis de produção e a renda derivada de atividades econômicas formais e informais, além de informações sobre os padrões de vida da população deslocada.

3.3. Adequação da Indenização

3.3.1. Solicitação de Inspeção

144. Os Solicitantes alegam que o reassentamento involuntário realizado não considera (i) os graves riscos econômicos, sociais e ambientais, nem o colapso dos sistemas de produção; (ii) o empobrecimento associado à perda de propriedades ou fontes de renda; (iii) as condições de produção de bens e serviços quando as pessoas são deslocadas de seus locais de origem para locais menos vantajosos; e (iv) avaliações injustas de bens e imóveis que não foram realizadas antecipadamente. Alegam ainda que não foi utilizado o método do valoração dos custos de reposição, que deve incluir os custos de transação.[112]

3.3.2. Resposta da Gerência

145. A Gerência indica que a compensação para as PAPs prevista nos PRIs excede os requisitos

[111] OP 4.12, parágrafo 2 (b).
[112] Solicitação de Inspeção, pp. 3 e 4.

da política do Banco e da legislação brasileira.[113] A Gerência alega que são oferecidas, a todas as PAPs que devem ser reassentadas fisicamente, independentemente de seu *status* legal como proprietários ou ocupantes ilegais da terra, três opções de compensação, a saber: indenização financeira, novas unidades habitacionais ou reassentamento monitorado.[114]

146. Ademais, a Gerência declara que os proprietários (aqueles com título legal da terra) são compensados pelo custo total de reposição de suas terras, bens e eventuais benfeitorias. Os invasores (aqueles que não têm direito legal reconhecível à terra que ocupam) são compensados em 70% do valor dessas terras, além do custo total de reposição dos bens perdidos e eventuais benfeitorias. Os locatários são elegíveis para assistência ao reassentamento por um período de 12 meses (indenização de R$ 5.770,65[115], ou aproximadamente US$ 1.086,45[116]).

147. A Gerência afirma que os imóveis afetados são avaliados e compensados conforme seu uso (somente moradia; somente comércio/atividade econômica; ou uso misto). Os imóveis usados para fins comerciais/econômicos são compensados em um valor 50% superior ao daqueles usados apenas como habitação. A Gerência acrescenta que o local de reassentamento no Parque Brasil oferece espaço adicional para restabelecer a atividade comercial ou econômica.[117]

3.3.3. Políticas do Banco

148. A Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, exige que as pessoas deslocadas recebam o valor de reposição total para compensar as perdas de bens diretamente atribuíveis ao Projeto.[118] A política exige que seja usada uma metodologia específica para determinar o custo de reposição e uma descrição dos tipos e níveis de indenização propostos no âmbito da legislação local, bem como quaisquer medidas suplementares necessárias para determinar aos custos de reposição de bens perdidos.[119] Também exige que o deslocamento não ocorra antes que sejam fornecidas a indenização e outra assistência ao reassentamento.[120]

149. A política exige que a indenização seja suficiente para substituir terras e outros bens perdidos a um custo total de reposição nos mercados locais.[121] Ela exige que as pessoas deslocadas recebam assistência (como, por exemplo, auxílio para mudança) durante a transferência e obtenham moradias residenciais, ou terrenos residenciais, ou terrenos agrícolas cujo potencial produtivo, vantagens de localização e outros fatores sejam, pelo menos, equivalentes aos anteriores.[122]

150. De acordo com a política do Banco, também são elegíveis para assistência ao reassentamento e indenização as pessoas que não possuírem direitos formais de propriedade sobre a terra no momento do início do censo, mas que reivindicarem direito de posse dessas terras ou bens, desde que tais reivindicações sejam reconhecidas pelas leis do país, ou se tornem reconhecidas por meio

---

[113] Resposta da Gerência, p. 13, parágrafo 37.
[114] Resposta da Gerência, p. 12, parágrafo 34.
[115] Resposta da Gerência, p. 34, resposta à alegação nº. 6.
[116] Conforme a taxa de câmbio de 21 de junho de 2020.
[117] Resposta da Gerência, pp. 33 e 34, resposta à alegação nº. 6.
[118] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (a) (iii).
[119] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, anexo A, parágrafo 10.
[120] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 10.
[121] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 12.
[122] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (b).

de um processo identificado no plano de reassentamento.[123] A política indica que tais reivindicações poderiam surgir da posse continuada de terras públicas sem ações públicas de despejo (ou seja, com licença implícita do governo).[124]

3.3.4. Observações, Análises e Achados do Painel

151. O Painel analisou o RPF e as versões originais e revisadas dos PRIs. O Painel também se reuniu com a Unidade Social responsável pela implementação do PRI e com os consultores que elaboraram os PRIs originais. O Painel observa que os consultores dos PRIs realizaram seu trabalho de campo entre 2014 e 2016. Em fevereiro de 2014, durante sua preparação para o trabalho, eles foram instruídos pela equipe do Banco a respeito da Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12. Segundo os consultores, as instruções não trataram das lacunas entre a política do Banco e a política adotada pelo Projeto. O Painel acredita que essa foi uma oportunidade perdida, pois existem lacunas, e essas não foram abordadas nos PRIs.

152. A seguir, o Painel apresenta uma análise da metodologia de valoração contida nos PRIs e das três opções de compensação que o Projeto ofereceu às famílias deslocadas em Lagoas do Norte. O Painel entende que o Projeto também inclui uma variante de reassentamento monitorado – o *"reassentamento cruzado"* – em que uma família não afetada pelo Projeto, mas que deseje se beneficiar do reassentamento, pode trocar de casa com uma família afetada e ser reassentada em seu lugar.[125]

153. **Metodologia de Valoração**. As PAPs afirmam que nunca lhes foi explicada a forma como é determinada a indenização, e que elas não foram informadas por que receberiam valores maiores ou menores que seus vizinhos. Durante a visita, o Painel esteve em três casas adjacentes de composição familiar semelhante. Uma tinha uma construção no quintal, e a família foi informada pelo Projeto de que receberia uma unidade no Parque Brasil e uma indenização muito maior que as outras duas, que tiveram direito apenas ao dinheiro da indenização. Nenhuma dessas famílias entendeu o que justificaria as diferenças na remuneração de cada uma. O Banco, por outro lado, declara ter examinado a aplicação da fórmula e estar convencido de que a indenização pelos bens é justa.

154. O Painel revisou a fórmula para determinar a indenização pela perda de bens, disponível nos anexos dos PRIs (ver quadro 3). A fórmula é: VI = (VT+VB) FC, em que VI é a o valor do imóvel (estimado com base em vendas recentes na região); VT é o valor da terra (valor de mercado e vendas recentes); VB é o valor da benfeitoria; e FC é o fator de comercialização.

---

[123] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 15 (b).
[124] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 15 (b) e nota de rodapé 20.
[125] PRI 1 revisado, p. 68.

Quadro 3 – Fórmula de Valoração para Indenização pela Perda de Bens	
$$VI = (VT+VB)FC$$	
VI	Valor do imóvel (estimado a partir de vendas recentes na região)
VT	Valor da terra (valor de mercado e vendas recentes)
VB	Valor da benfeitoria
FC	Fator de comercialização

155. Os PRs revisados consideram impossível calcular o valor de todas as benfeitorias devido ao "*grande número de imóveis*."[126] Os PRIs definem e usam cinco categorias representativas de construção de moradias: Normal, normal/baixa, baixa, mínima e abaixo da mínima. Para cada categoria, as moradias típicas foram precificadas com base em um valor médio por metro quadrado. Em seguida, a área de cada moradia avaliada foi multiplicada por esse valor, gerando o VB (valor da benfeitoria). Para complementar a avaliação do imóvel, benfeitorias como portões, paredes e banheiros, dependendo do tipo de imóvel, foram consideradas durante a pesquisa de cadastro.

156. O fator de comercialização refere-se ao valor teórico da propriedade (VT+VB), que aproxima o valor estimado às realidades do mercado regional. O fator de comercialização é obtido a partir da média das relações entre os preços anunciados de imóveis para venda (pesquisa de mercado) e os valores estimados. O Painel observa que, para propriedades de uso misto ou comercial, o valor da construção é aumentado em 50% para a área de uso comercial, de forma a mitigar o custo de transferência de um negócio existente.[127]

157. O Painel observa que essa metodologia é limitada a terrenos e estruturas. Os PRIs não contêm uma metodologia para avaliar hortas, pomares e árvores frutíferas; galinheiros; terrenos agrícolas não irrigados; currais e estábulos para gado; terrenos agrícolas irrigados; viveiros ou tanques de peixes; e outros recursos geradores de renda. Cada um deles tem um valor de reposição distinto. Além disso, os valores diferenciais das propriedades utilizadas para o comércio não são usados para refletir, por exemplo, os custos reais de substituição de cadeiras de barbeiro; oficinas mecânicas; cafeterias; bancas de frutas e hortaliças; motéis ou hotéis; mercearias; pequenas lojas; restaurantes e bares; ou quiosques. O Painel observa que a metodologia de remuneração não reflete adequadamente os custos diferenciais de reposição total para todos os bens produtivos perdidos.

158. Em termos de valoração de terras, o Projeto distingue entre PAPs com escrituras legais e registradas e aquelas sem esses títulos. As pessoas que possuem um documento de propriedade recebem 100% do valor da terra em indenização; os outros recebem apenas 70% do valor. Ambas as categorias podem escolher entre as mesmas três opções descritas abaixo. Vale notar que a maioria dos moradores de Lagoas do Norte não possuem escrituras de suas terras.

159. Segundo a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 15, há três categorias de habitantes: (i) pessoas com direitos formais de propriedade sobre a terra; (ii) pessoas sem direitos legais formais à terra no momento do início do censo, mas que reivindicam direito de posse dessas terras ou bens, desde que tais reivindicações sejam reconhecidas pelas leis do país ou sejam reconhecidas por meio de um processo identificado no PRI; e (iii) aquelas sem

[126] PRI 1 revisado, anexo 1, p. 2.
[127] PRI 3 revisado, anexo 1.

reconhecimento de direitos legais ou reivindicações sobre a terra que ocupam. O Painel não identificou alguma análise que avaliasse as PAPs nessas três categorias de posse da terra.

160. Os PRIs contêm uma lista das pessoas que possuem escrituras de suas terras e das pessoas sem o título. No entanto, no que diz respeito à última categoria, os PRIs não fazem distinção entre aquelas com reivindicações reconhecíveis – o que justificaria uma indenização pelo custo total de reposição – e aquelas sem tais reivindicações. Os PRIs simplesmente consideram todas as PAPs sem títulos como famílias sem reivindicações reconhecíveis e concedem a elas 70% do valor da terra em indenização.

161. **Indenização.** Conforme mencionado acima, os residentes com comprovante legal de propriedade da terra recebem uma indenização pelo valor total de reposição. Não há teto para os valores dessa indenização. A indenização deve ser usada para adquirir um imóvel de reposição em outro local e está de acordo com a política do Banco.

162. O Painel observa que a maioria das PAPs não possuem escrituras ou títulos das terras que ocupam. Elas representam 68% dos habitantes de Masaseira, São Joaquim, Piçarreira, Oleiros e Mocambinho cobertos pelo PRI 1; 81% dos residentes de Mafrense cobertos pelo PRI 2; e 80% dos residentes de São Joaquim e Lagoa dos Oleiros cobertos pelo PRI 3. No Brasil, as pessoas sem título de propriedade de suas terras são considerados invasores. O Painel entende que, de acordo com a lei brasileira, os invasores têm direito apenas à indenização por eventuais estruturas e benfeitorias nas terras perdidas, mas não pelas próprias terras.

163. Conforme descrito nos PRIs e confirmado em várias reuniões, o Projeto oferece indenização de até 70% do valor da terra àqueles considerados invasores (mesmo que esse pagamento não seja exigido pelas leis brasileiras). A Gerência considera tal atitude mais generosa que a política do Banco e a legislação brasileira. O Projeto também oferece 100% do valor das casas.

164. O Painel observa que muitas dessas PAPs ocupam suas terras há décadas; algumas relataram ao Painel que estavam entre os primeiros ocupantes de Lagoas do Norte, em um momento em que não se lavravam escrituras para as terras da região. O Painel reuniu-se com um casal de idosos residentes em Boa Esperança com alguns de seus filhos e netos. Eles disseram que foram o primeiro casal da região e que se estabeleceram lá há mais de 40 anos. O Painel encontrou-se, também, com outra mulher idosa perto da confluência dos rios, que disse que ela e sua irmã foram as primeiras a tomar posse das terras, construir uma casa e morar lá. Os direitos de posse estabelecidos dessa maneira são habitualmente reconhecidos pelos moradores da área há décadas.

165. Da mesma forma, esses moradores foram implicitamente reconhecidos pelo governo local, que forneceu a muitas famílias infraestrutura básica, como estradas, saneamento, água encanada e eletricidade. O governo local recebe o pagamento por esses serviços públicos e nunca despejou ou tentou despejar os ocupantes.

166. O Painel observa que a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, exige que os ocupantes sem título de propriedade sejam considerados ocupantes legais de suas terras elegíveis para indenização pelo valor de reposição total se tiverem desfrutado de "*posse continuada*

de terras públicas sem ação governamental de despejo."[128] O Manual de Referência sobre Reassentamento Involuntário do Banco considera que um estado que tolera a invasão e até impõe tributos e outras taxas aos ocupantes estabelece efetivamente os direitos informais ou consuetudinários dos ocupantes a essa terra.[129] Na opinião do Painel, esta disposição pode ser aplicada às PAPs cuja ocupação é ininterrupta e reconhecida de fato pela prestação governamental de serviços públicos pagos, e que não enfrentaram nenhuma ação de despejo por parte do governo.

167. O Painel observa que nem o RPF nem os PRIs analisam situações que se enquadram nessa disposição.[130] Portanto, não está claro se alguma PAP deveria ter sido classificada como detentora de direitos reconhecidos sobre a terra – de acordo com a lei brasileira ou por meio de um processo identificado pelo PAR.

168. **Reassentamento Monitorado**. O Painel revisou a modalidade de reassentamento monitorado no âmbito da qual a UGP aloca às PAPs elegíveis até R$ 77.000 (US$ 14.496,93[131]) para a aquisição de uma casa de reposição. Em agosto de 2018, o Mutuário encomendou uma pesquisa de mercado imobiliário, e 205 casas foram identificadas como disponíveis na área do Projeto para possível aquisição pelas famílias afetadas. No caso dessa modalidade, a pessoa ou família deslocada busca novas moradias no mercado imobiliário. Uma vez identificada uma casa, a UGP a adquire em nome da pessoa deslocada e a registra em nome dessa pessoa.

169. Durante a visita a campo, o Painel debateu essa opção com a UGP e várias PAPs. A UGP informou o Painel de que essa seria a alternativa preferida pelas PAPs, pois lhes permitiria permanecer na área. Posteriormente, a UGP revelou à equipe do Painel que um estudo de mercado realizado em 2018 indicou que o preço das casas varia de R$ 80.000 a R$ 130.000 (de US$ 15.061,74 a US$ 24.475,33[132]), ou seja, acima dos R$ 77.000 inicialmente estimados.[133]

170. As PAPs disseram ao Painel que, devido à inflação, não conseguem encontrar casas comparáveis e acessíveis dentro do limite máximo de R$ 77.000 estabelecido nos planos de reassentamento. Elas também disseram que o valor de suas próprias casas havia mudado com a inflação. O Painel reuniu-se com uma família composta por um casal mais velho economicamente ativo, seu filho, sua nora e seus netos. A família morava em casas adjacentes, ambas marcadas para reassentamento. Uma das casas tinha uma mercearia na frente e uma oficina de lanternagem improvisada nos fundos. Eles disseram ao Painel que, para substituir sua casa, seriam necessários entre R$ 120.000 e R$ 180.000 (de US$ 22.592,61 a US$ 33.888,92[134]). O Painel visitou outras famílias marcadas para deslocamento; todos disseram que o montante de reassentamento monitorado era insuficiente, e que as casas de reposição equivalentes custavam em média R$

---

[128] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 15 (b) e nota de rodapé 20.
[129] Manual de Referência sobre Reassentamento Involuntário, p. 37.
[130] O Painel observa que comunidades locais na Ásia, África e Américas detêm mais de 65% da área de terra sob sistemas de posse consuetudinária. Os governos nacionais regularizaram, legalizaram ou reconheceram, de alguma forma, cerca de 2,75% dessas propriedades (ver Rights and Resources Initiative, Who Owns the World's Land? A Global Baseline of Formally Recognized Indigenous and Community Land Rights, 2015. Disponível em: https://rightsandresources.org/en/publication/whoownstheland/#sthash.TwrhhVM5.dpbs).
[131] Conforme a taxa de câmbio de 21 de junho de 2020.
[132] Conforme a taxa de câmbio de 21 de junho de 2020.
[133] Ver Semplan 2018: Banco de Imóveis – Programa Lagoas do Norte 2018.
[134] Conforme a taxa de câmbio de 21 de junho de 2020.

150.000 (US$ 28.240,77[135]). As PAPs acrescentaram que os preços das casas também subiram em Lagoas do Norte, uma vez que os vendedores conheciam o valor da indenização e estavam segurando as vendas, criando uma escassez intencionalmente.

171. O Painel entende que a inflação imobiliária é comum durante grandes reassentamentos. Ele observa que isso poderia ter sido previsto se o Projeto tivesse desfrutado de maior *expertise* social desde o início da Fase 2. Especialistas reconhecidos internacionalmente e com experiência em projetos de desenvolvimento em grande escala provavelmente teriam previsto o impacto inflacionário do reassentamento monitorado nos valores das propriedades. A participação de especialistas reconhecidos internacionalmente em reassentamento é analisada abaixo.

172. O Painel acredita que o reassentamento monitorado estaria em conformidade com a política do Banco se pudesse se ajustar às condições do mercado para cobrir o valor de reposição no momento do deslocamento. Um limite inflexível de R$ 77.000 estabelecido muito antes da implementação da maioria dos PRIs não reflete o custo total de reposição, conforme exigido pela política do Banco.

173. **Parque Brasil**. O Parque Brasil é um complexo residencial construído pelo Mutuário com financiamento da Caixa Econômica Federal.[136] Compreende 1.022 unidades habitacionais, cada uma com aproximadamente 45 metros quadrados. O complexo inclui casas unifamiliares (350 unidades, das quais 100 serão equipadas com áreas para atividades comerciais) e apartamentos (672 unidades). Localizado a cerca de 4 quilômetros ao norte de Lagoas do Norte, o Parque Brasil receberá serviços públicos como drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e eletricidade. As famílias que escolherem essa opção receberão uma unidade por núcleo familiar; isso se aplica também a filhos adultos ou dependentes.

174. O bairro dispõe de infraestrutura e serviços gerais, tais como educação, saúde e transporte público. A UGP considera que, ao construir centros comunitários, espaços recreativos, locais de culto etc., o Projeto garantirá que o Parque Brasil promova e preserve as redes familiares e sociais.[137]

175. A construção do Parque Brasil sofreu muitos atrasos. O Mutuário considerou dois locais de reassentamento alternativos antes de retornar ao Parque Brasil. No momento da Resposta da Gerência, a conclusão das obras estava prevista para março de 2020.[138] No entanto, quando o Painel visitou o Parque Brasil, foi informado de que as unidades habitacionais estariam prontas para serem ocupadas até junho de 2020. As PAPs que escolheram essa opção de reassentamento receberão moradias de aluguel até que estejam disponíveis as unidades do Parque Brasil.[139]

176. O Painel observa que as PAPs que escolheram o reassentamento no Parque Brasil enfrentaram dificuldades que geraram dúvidas sobre a adequação dessa alternativa. Primeiramente, conforme observado acima, o Parque Brasil ainda estava em construção à época da investigação de campo; os serviços públicos ainda não estavam disponíveis; e as moradias ainda não estavam prontas para ocupação. A construção da escola dentro do complexo ainda não havia começado. No entanto,

---

[135] Conforme a taxa de câmbio de 21 de junho de 2020.
[136] Resposta da Gerência, p. 23, resposta à alegação nº. 1.
[137] Resposta da Gerência, p. 12, parágrafo 36.
[138] Resposta da Gerência, p. 12, parágrafo 36.
[139] PRI 1 revisado, p. 67.

as famílias deslocadas cujas casas foram prematuramente demolidas para dar lugar a obras de construção civil relacionadas ao Projeto estão ocupando moradias temporárias de aluguel pagas pelo Projeto até que o Parque Brasil esteja pronto.[140] Em total, 98 famílias estão nessa situação.[141]

177. O Painel observa que o Banco lembrou ao Mutuário da necessidade de seguir o devido processo e fornecer uma compensação, de acordo com a política do Banco, antes de remover as pessoas afetadas pelo Projeto ou derrubar quaisquer estruturas. Consequentemente, o Mutuário interrompeu a derrubada de casas antes do reassentamento.

178. Em segundo lugar, em entrevistas com as PAPs, o Painel ficou sabendo que muito poucos queriam se mudar para o Parque Brasil. Muitas das PAPs mais pobres reconhecem que as casas do Parque Brasil são superiores às suas casas atuais, e que receberão escrituras das casas de reposição, o que lhes dará mais segurança e um padrão de vida mais alto. No entanto, elas duvidam de suas perspectivas de emprego, apesar das garantias de que serão capazes de pegar os ônibus existentes do Parque Brasil até seus locais de trabalho atuais. Da mesma forma, as pessoas que ganham a vida com a prestação de serviços – em salões de beleza, barbearias, bares ou com a venda de alimentos caseiros – dependem do tráfego de pedestres, o que dificilmente se desenvolverá no Parque Brasil por anos e, mesmo assim, somente se os ocupantes do complexo tiverem trabalho e uma boa remuneração.

179. Muitos dos assalariados garantem parte de sua renda mantendo hortas, catando ervas para os terreiros de umbanda, cultivando frutas e vendendo produtos como quiabo, mandioca, pimentão, feijão, abóbora, batata doce e cana-de-açúcar. Os lotes do Parque Brasil são muito pequenos para sustentar essas atividades auxiliares de produção de subsistência, além de serem muito distantes dos mercados locais para que essas atividades sejam rentáveis. As PAPs dependentes dessas fontes de renda veem negativamente as condições do Parque Brasil.

180. Em março de 2020, a UGP informou o Painel de que 50 apartamentos no Parque Brasil já estavam alocados. Entre as muitas PAPs com as quais o Painel se reuniu e conversou sobre o Parque Brasil, três pareciam interessadas nessa opção. Entre as pessoas interessadas havia uma família parcialmente afetada, que perderia uma sala de quatro metros quadrados habitada por seu filho, no quintal de sua casa. Como coabitante da família parcialmente afetada, o filho teria direito a uma moradia de reposição. Nesse caso, os pais permanecerão onde estão – embora com um jardim menor – e o filho se mudará para uma nova unidade no Parque Brasil. Em outra família composta por duas irmãs e seus filhos, a irmã coabitante receberá uma casa no Parque Brasil e ficou satisfeita com a opção. O Parque Brasil parece uma boa alternativa para unidades familiares coabitantes sem bens.

181. Em terceiro lugar, o Parque Brasil não é um programa dirigido ao Projeto ou elaborado para atendê-lo, mas sim um programa preexistente do governo federal. O Painel observa que o Mutuário o incluiu como opção, aumentando o tamanho das casas em resposta às críticas recebidas na Fase 1. O Painel observa que, como o Parque Brasil era um programa existente com localização, regulamentos, políticas, práticas e normas estabelecidas, as PAPs não tiveram a oportunidade de participar da seleção dos locais ou verificar se o potencial produtivo, a localização e outros fatores do complexo eram, pelo menos, tão vantajosos quanto os antigos locais, conforme exige a política

---

[140] Resposta da Gerência, p. 23, resposta à alegação nº. 1.

[141] O PRI1 revisado lista quatro famílias (p. 70); o PRI 2 revisado lista outras quatro (p. 55); o PRI 3 revisado lista 33 famílias (p. 59); e o PRI 4 revisado lista 57 famílias (p. 52).

do Banco.

182. O Painel observa – conforme demonstrado em vários documentos de supervisão – que nem o Mutuário nem o Banco tinham muito controle sobre o Parque Brasil. Todavia, ter esse controle é fundamental para garantir o cumprimento da política do Banco. O Painel observa que, quando é utilizado um programa preexistente, como no caso do Parque Brasil, é necessário assegurar que as PAPs possam participar da tomada de decisões relacionadas ao local e a outros aspectos, de forma a garantir os objetivos e atender às necessidades de reassentamento involuntário.

183. **O Painel constata que os PRIs não contêm uma metodologia abrangente nem fórmulas para avaliar a extensão total das perdas sofridas pelas PAPs a serem deslocadas, o que está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, anexo A, parágrafo 10**. A fórmula que consta dos PRIs se limita à terra e às casas e não atribui valor aos fluxos de renda e às perdas de meios de subsistência relacionados aos produtos gerados na propriedade. Além disso, a fórmula não faz distinção entre os vários tipos de negócios dos quais as famílias dependem para sua subsistência. O Painel observa que, no caso de propriedade de uso misto ou comercial, o valor unitário do padrão de construção dessa propriedade é aumentado em 50% para a área de uso comercial.

184. **O Painel constata que nem o RPF nem os PRIs analisam situações em que as PAPs não possuem título legal, mas gozam há muito tempo de ocupação contínua de terras sem despejo (ou seja, com a licença implícita do governo). Essa situação está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 15.**

185. **O Painel constata que, devido à recente inflação dos preços das moradias, o teto de R$ 77.000 para reassentamento monitorado, embora possa ter sido adequado inicialmente, não reflete o custo total de reposição desde 2018. Isso está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (a) (iii).**

186. **O Painel também constata que o Projeto estava em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, por deslocar pessoas e derrubar casas antes do pagamento de indenização ou prontidão do local do reassentamento. Entretanto, com as garantias dadas pela Gerência em sua Resposta de que o deslocamento ocorrerá após a indenização e que os proprietários elegíveis das estruturas derrubadas serão indenizados de acordo com a política do Banco, o Painel conclui que o Projeto está agora em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 10**.

187. O Painel considera o uso de um programa preexistente para financiar a construção de um local de reassentamento uma iniciativa economicamente eficiente e prática. No entanto, **o Painel considera que deveriam ter sido incluídas modalidades para garantir a aplicação das disposições da política do Banco, inclusive a participação de PAPs na seleção do local e sua consulta sobre como o potencial produtivo do novo local, sua localização e outros fatores se comparam aos do antigo local. O Painel considera que a inobservância desses critérios está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (b) (ii).**

3.4. Vulnerabilidades e Ruptura de Redes Sociais

3.4.1. Solicitação de Inspeção

188. Os Solicitantes alegam que algumas famílias vivem em Lagoas do Norte há 40 anos e que suas casas têm um grande valor sentimental. Outros se sustentam com o trabalho realizado em casa. Além disso, há pessoas carentes que dependem da ajuda de seus vizinhos mais próximos, pois moram há muito tempo na área; e há, também, idosos que fazem parte da história da comunidade.[142]

3.4.2. Resposta da Gerência

189. A Gerência reconhece as preocupações dos Solicitantes. Ela afirma que o Projeto apoia atividades para fortalecer associações comunitárias e organizações da sociedade civil com o objetivo de ampliar o acesso das famílias a programas sociais.[143] A Gerência acrescenta que os PRIs preveem a elaboração de um Projeto de Trabalho Social geral para apoiar a integração das famílias reassentadas e permitir que elas reconstruam seus laços familiares e comunitários, bem como sua capacidade de geração de renda.[144]

190. A Gerência indica que o Parque Brasil – a única opção de reassentamento com local predeterminado – oferece às PAPs a oportunidade de promover e preservar redes familiares e sociais por meio de centros comunitários, espaços recreativos, locais de culto etc.[145]

3.4.3. Políticas do Banco

191. A Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, exige que seja dada "*atenção especial*" às necessidades dos grupos vulneráveis entre as pessoas deslocadas. A política lista como vulneráveis os que estão abaixo da linha da pobreza; os sem-terra; idosos, mulheres e crianças; povos indígenas; minorias étnicas; ou outras pessoas deslocadas que podem não estar protegidas pela legislação nacional de indenização fundiária.[146]

192. A política também exige que os padrões de organização comunitária apropriados às novas circunstâncias sejam baseados nas escolhas feitas pelas próprias pessoas deslocadas. Ela acrescenta que, na medida do possível, devem ser preservadas as instituições sociais e culturais dos deslocados, e honradas as preferências dos deslocados em relação a transferências para comunidades e grupos preexistentes.[147]

3.4.4. Observações, Análises e Achados do Painel

193. O Painel observa que o Projeto define "famílias vulneráveis" como aquelas com renda per capita mensal igual ou inferior a metade do salário mínimo nacional e aquelas que vivem em habitações precárias. Também define como "extremamente vulneráveis" as famílias chefiadas por mulheres; as famílias com pessoas com mais de 60 anos; as famílias com pessoas com deficiência; as famílias com renda per capita mensal igual ou inferior a um quarto do salário mínimo nacional;

---

[142] Solicitação de Inspeção, p. 2.
[143] Resposta da Gerência, p. 16, parágrafo 49.
[144] Resposta da Gerência, p. 14, parágrafo 39.
[145] Resposta da Gerência, p. 12, parágrafo 36.
[146] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 8.
[147] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (c).

as famílias em áreas de risco de inundação; e as vítimas de violência doméstica.[148]

194. O DAP da Fase 1 afirma que aproximadamente 65% da população de Lagoas do Norte "*ganha menos de três salários mínimos por mês (ou cerca de US$ 1,5/pessoa/dia)*."[149] Acrescenta que 25% das famílias de Lagoas do Norte vivem abaixo da linha da pobreza, e 26% são indigentes. As principais atividades econômicas da área incluem artesanato em cerâmica, confecção de roupas, fabricação de tijolos e azulejos, pesca rudimentar ou de subsistência e cultivo de vazante.[150] O Painel observa que, se as estatísticas do DAP forem verdadeiras em relação à área do Projeto, bem mais da metade das PAPs são vulneráveis.

195. Os PRIs declaram que a seleção dos imóveis a serem reassentados levará em consideração a acessibilidade, os laços familiares e os meios de subsistência das PAPs vulneráveis.[151] O Painel observa que nem os PRIs originais nem os revisados contêm um programa ou projeto específico direcionado a ajudar os vulneráveis, apesar do claro requisito da política do Banco de dedicar "*atenção especial*" às necessidades das pessoas vulneráveis entre as PAPs.

196. O Painel observa que as pessoas vulneráveis dependem de redes sociais de apoio mútuo e recíproco, que podem ser interrompidas pelo reassentamento. Tais redes vinculam famílias de estratos superiores a famílias de estratos mais baixos por meio de laços de parentesco e parentesco fictício, além de relações de patrocínio, que envolvem trocas desiguais, mas recíprocas, de serviços. É através dessas redes que os vulneráveis conseguem trabalho temporário, crédito para despesas de emergência, assistência médica, atenção aos idosos, creche, material escolar e segurança de pessoas e bens, algo que seria impossível obter por outros meios. Tais redes fazem parte do tecido social que constitui a estrutura socioeconômica de uma comunidade.

197. Os PRIs alegam que essas redes vitais de apoio recíproco serão protegidas pela seleção de propriedades de reposição que permitam manter os laços familiares e de vizinhança. O Painel observa que esta é uma alegação confiável para as PAPs que optarem pela indenização e o reassentamento monitorado, porque elas podem influenciar a decisão sobre a localização de suas propriedades de reposição.

198. No entanto, a proteção das redes sociais é menos confiável no caso de reassentamentos no Parque Brasil. O Painel acredita que os mais pobres e os indigentes, muitos lares chefiados por mulheres e um grande número de PAPs idosas e com deficiência representem a maioria daqueles que se mudariam para o Parque Brasil. Devido à localização do Parque Brasil ou ao tamanho das casas, as PAPs com melhores condições econômicas tenderão a optar por uma indenização ou reassentamento monitorado. Quando forem rompidas as relações assimétricas, porém recíprocas, entre as famílias mais vulneráveis e os estratos mais altos, as primeiras sofrerão, sem dúvida alguma, danos significativos.

199. Durante sua visita a campo, a equipe do Painel reuniu-se com PAPs vulneráveis, muitas das quais vivem em situação de pobreza. O Painel também se reuniu com famílias chefiadas por casais idosos. Um desses casais vive a certa distância de Boa Esperança, perto da margem do Rio Parnaíba.

---

[148] PRI 1 revisado, pp. 79 e 80.
[149] DAP, p. 18 parágrafo 54 e p. 92.
[150] DAP, p. 92.
[151] PRI 4 revisado, p. 51.

Eles se adaptaram às cheias elevando sua casa; possuem barcos para atravessar o pôlder[152] quando a região é alagada; e sobrevivem principalmente da agricultura e da pesca.

200. O Painel reuniu-se com outro casal de idosos que vive da coleta e reciclagem de resíduos e ganha R$ 50 por semana (US$ 9,41[153]). A casa vizinha era ocupada por uma irmã que, com o marido, também coleta e recicla resíduos. O Painel viu pilhas de material reciclável reunidos em seu quintal. Nenhuma dessas famílias quer se mudar, pois não acredita que possa manter suas atividades de subsistência em outro lugar.

201. O Painel considera difícil imaginar a adaptação dessas famílias ao reassentamento no Parque Brasil, onde a possibilidade de pescar, cultivar, coletar e armazenar resíduos, ou manter animais difere de seus locais atuais. O Painel observa que os três casais estão em idade avançada, o que reduz sua capacidade de aprender um novo ofício. Além disso, a indenização ou o reassentamento monitorado não os compensarão adequadamente, pois os valores de suas casas são bastante baixos, e não serão capazes de garantir uma qualidade de vida equivalente. Ademais, atualmente eles moram no centro da cidade, onde a maioria dos serviços sociais e de saúde estão a curta distância. Quando necessário, eles podem se deslocar de ônibus. Para eles, o Parque Brasil está distante desses serviços.

202. O Painel também se reuniu com famílias com dois casos graves de pessoas com deficiência. Uma tinha um adulto tetraplégico. O Painel entende que a Unidade Social está ciente do caso, mas não há informações disponíveis sobre o nível de atendimento necessário para ajudar esse homem e sua família no processo de reassentamento. O Painel também se reuniu com um casal cujo filho sofre de transtorno do espectro autista. A mãe estava preocupada com a perspectiva de se reassentar e desenraizar seu filho da estabilidade e conforto de que desfrutam atualmente. Ela estava envergonhada e não queria falar sobre a condição do filho; disse, em seguida, que o Projeto desconhece sua situação. O Painel está especialmente preocupado com essas famílias com PAPs vulneráveis.

203. O Painel observa que a vulnerabilidade é multifacetada, conforme demonstrado acima, e que uma família pode enfrentar vulnerabilidades diferentes. Uma pessoa pode estar em desvantagem socioeconômica por ser mãe solteira, além de ser responsável por uma criança com deficiência física ou mental. No caso dessa mulher, o reassentamento será naturalmente diferente do que para uma mulher com boa saúde, sem filhos e apoiada por um cônjuge. As interseções de vulnerabilidades são únicas para cada família e podem pesar mais do que pode sugerir a soma de suas partes. As necessidades das famílias com vulnerabilidades compostas aumentam exponencialmente com os riscos de empobrecimento que enfrentam.

204. O Painel observa que os PRIs revisados alegam que famílias vulneráveis serão identificadas e acompanhadas por assistentes sociais, os quais farão os necessários encaminhamentos e negociações em nome dessas PAPs, vinculando-as aos Centros de Referência de Assistência Social, à Estratégia de Saúde da Família, à Fundação Municipal de Saúde, à Secretaria Municipal de Educação e Cultura e à Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres, entre outros recursos. Contudo, faltam informações sobre esses programas.

---

[152] Os pôlderes são áreas usadas para capturar a água que transborda dos rios durante chuvas fortes, beneficiando-se da paisagem natural.
[153] Conforme a taxa de câmbio de 21 de junho de 2020.

205. O Painel observa que os PRIs revisados não contêm descrições técnicas sobre onde serão disponibilizados os programas de apoio aos vulneráveis. Os serviços poderiam estar disponíveis onde as PAPs viverão, ou em outro assentamento na grande região de Lagoas do Norte, ou ainda em Teresina. Tampouco há descrições técnicas sobre quais benefícios as PAPs vulneráveis obteriam desses programas, como, por exemplo, empregos temporários; crédito para despesas de emergência; assistência médica; atenção a idosos; creche; material escolar; segurança de pessoas e bens; educação especial; e outras necessidades anteriormente supridas pelas redes de apoio social.

206. Os PRIs revisados não formulam medidas ou instrumentos específicos e direcionados a prestar atenção especial aos vulneráveis; apenas se referem aos programas municipais existentes que atendem à população regional. Como no caso dos programas de recuperação dos meios de subsistência das PAPs, prevê-se que as PAPs vulneráveis concorrerão com as outras 100.000 pessoas de Lagoas do Norte pelo acesso aos programas de apoio social. A alegação de que a Unidade Social identificará, encaminhará e acompanhará milhares de PAPs vulneráveis aos vários programas existentes não é confiável nem tranquilizadora, nem está alinhada com a política do Banco.

207. **O Painel constata que há um risco de danos a algumas das PAPs porque o Projeto não prestou atenção especial à prestação de assistência ao reassentamento de pessoas vulneráveis. Tal fato está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 8.**

208. **O Painel constata que o Projeto está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (c) por ter reconhecido a necessidade de transferir as PAPs de forma a preservar suas instituições, comunidades e grupos sociais e culturais preexistentes.** Entretanto, o Painel observa que o Projeto não deu atenção suficiente, durante a mudança, às relações assimétricas de apoio que ligam os mais vulneráveis às famílias de estratos mais elevados.

209. Uma análise mais detalhada das alegações da Gerência sobre os aspectos culturais e religiosos em Lagoas do Norte é apresentada no capítulo 5 abaixo.

3.5. Restabelecimento de Meios de Subsistência para Evitar o Empobrecimento

3.5.1. Solicitação de Inspeção

210. Os Solicitantes alegam que eles e suas famílias estão sendo prejudicados em termos de condições sociais, políticas, culturais e econômicas.[154] Eles acreditam que o Projeto não considerou adequadamente o risco de empobrecimento associado à perda de bens ou fontes de renda.[155]

211. Alegam, ainda, que o reassentamento em curso não realiza os pagamentos obrigatórios de indenização antes do reassentamento. Eles declaram que famílias sem escrituras formais de suas propriedades e famílias sem direitos de posse sobre a terra perderão acesso devido ao Projeto.[156]

---

[154] Solicitação de Inspeção, p. 2.
[155] Solicitação de Inspeção, p. 3.
[156] Solicitação de Inspeção, p. 4.

3.5.2. Resposta da Gerência

212. A Gerência argumenta que uma pesquisa socioeconômica realizada em cada área oferecerá salvaguardas contra o empobrecimento e permitirá que as pessoas afetadas compartilhem os benefícios do Projeto. O estudo analisou todos os aspectos relevantes para a elaboração do programa de reassentamento. Avaliou, entre outras coisas, a composição familiar, o gênero, as atividades geradoras de renda e as estruturas – residenciais e comerciais, bem como seu uso pelas pessoas afetadas.[157] A Gerência afirma que esses dados servem de base para monitorar e avaliar a implementação do reassentamento – inclusive o programa de restauração dos meios de subsistência – e que estão em vigor ações de monitoramento e avaliação ex post para verificar se os objetivos, o plano de ação e as políticas do PRI estão sendo cumpridos. A Gerência acrescenta que solicitou especificamente ao Mutuário que se assegurasse de que a avaliação ex post inclua a restauração dos meios de subsistência.

213. Segundo a Gerência, o RPF e os PRIs baseiam-se no princípio de que as pessoas cujas atividades produtivas forem interrompidas ou reduzidas devido ao Projeto seriam compensadas por essas perdas pelo valor total de reposição, para que possam reconstruir suas vidas no menor tempo possível.[158,159] A Gerência acrescenta que o Projeto apoia atividades que visem a criar empregos e estabelecer programas de geração de renda, inclusive por meio de microempreendedorismo.[160] O Projeto inaugurou o novo Mercado de São Joaquim – o que melhorou as condições de trabalho dos pescadores artesanais – e pretende revitalizar o Polo Cerâmico para melhorar as condições de trabalho dos oleiros.[161]

214. A Resposta afirma que os PRIs apoiam a integração de famílias reassentadas e permitem que elas recuperem sua capacidade de geração de renda. A Gerência acrescenta que o Projeto financiou programas de reciclagem profissional. Como resultado, muitas PAPs aprenderam novos ofícios e abriram novos negócios (por exemplo, nos setores de salões de beleza e construção).[162]

215. A Gerência reconhece que os PRIs não apresentam medidas específicas de mitigação para restaurar os meios de subsistência. Considera, no entanto, que outros estudos – como o estudo antropológico e o estudo intitulado O Projeto Socioambiental: Participação Popular e Controle Social (volumes I e II) – delineiam medidas para ajudar as PAPs reassentadas a melhorar ou, pelo menos, restaurar seus meios de subsistência. Acrescenta que solicitou ao Mutuário que melhorasse e atualizasse a descrição dos programas de restauração dos meios de subsistência nos PRIs revisados.[163]

---

[157] Resposta da Gerência, p. 43, resposta à alegação nº. 12.
[158] Resposta da Gerência, p. 44, resposta à alegação nº. 12.
[159] Resposta da Gerência, p. 14, parágrafo 38.
[160] Resposta da Gerência, p. 16, parágrafo 49.
[161] Resposta da Gerência, p. 34, resposta à alegação nº. 6.
[162] Resposta da Gerência, p. 32, resposta à alegação nº. 5. A resposta da Gerência apresenta uma lista de atividades específicas, tais como: (i) ensino profissional visando ao emprego em atividades com demanda de mercado; (ii) apoio ao treinamento de empreendedores e à criação de pequenas empresas; (iii) apoio a empreendimentos cooperativos; (iv) apoio à melhoria da qualidade dos produtos cerâmicos; e (v) apoio à regularização das atividades de cerâmica e à identificação de novos depósitos de argila.
[163] Resposta da Gerência, p. 44, resposta à alegação nº. 12.

3.5.3. Políticas do Banco

216. A política do Banco exige que, onde for inevitável o reassentamento, as atividades de reassentamento sejam concebidas e executadas como programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo recursos de investimento suficientes para permitir que as PAPs compartilhem dos benefícios do Projeto.[164] Ela exige que o Projeto ajude as pessoas deslocadas em seus esforços para melhorar seus meios de subsistência e padrões de vida, ou pelo menos restaurá-los, em termos reais, aos níveis pré-deslocamento, ou aos níveis verificados antes do início da implementação do Projeto (prevalecendo o que for superior).[165]

217. A Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, exige que as pessoas deslocadas recebam apoio após o deslocamento, durante um período de transição baseado em uma estimativa razoável do tempo provavelmente necessário para restaurar seus meios de subsistência e padrões de vida. Também exige que as pessoas deslocadas recebam, além da indenização, assistência de desenvolvimento, por meio, por exemplo, de preparação da terra, facilidades de crédito, treinamento ou oportunidades de emprego.[166]

3.5.4. Observações, Análises e Achados do Painel

218. Conforme observado acima, durante sua visita a campo, o Painel tomou conhecimento de que as famílias derivam seu sustento de várias fontes – incluindo a renda gerada na economia informal, a venda de produtos agrícolas, vários pequenos ofícios, ou uma combinação de atividades microeconômicas.

219. A firma de consultoria que elaborou os PRIs originais investigou a renda atual das PAPs e usou os resultados para elaborar suas recomendações para um plano de desenvolvimento econômico das PAPs. O Painel não encontrou esses dados nos PRIs originais, tampouco nos PRIs revisados de 2019. Ademais, eles não são compatíveis com os programas de restauração dos meios de subsistência mencionados nos PRIs. O Painel observa que, como os múltiplos fluxos de renda não são analisados nem registrados nos PRIs, não está claro como teriam sido consultados, projetados e implementados os programas de restauração dos meios de subsistência que correspondem às capacidades, conhecimentos e necessidades das PRIs.

220. O Painel descobriu, durante várias entrevistas realizadas pela equipe, que 90% das PAPs são assalariadas, e que o reassentamento as transferirá a locais que distam não mais de cinco quilômetros de seu trabalho atual. A Gerência observa, portanto, que a maioria das PAPs não terão seus meios de subsistência afetados. Esse foi um tema abordado pelo Painel durante as entrevistas, uma vez que a restauração dos meios de subsistência é um dos principais focos desta investigação. O Painel não identificou provas documentais que sustentassem as afirmações da Gerência.

221. O Painel observa que os programas de restauração dos meios de subsistência mencionados no PRI não foram concebidos para atender às necessidades das PAPs. Em vez disso, eles são programas preexistentes, *off the shelf* (prontos para uso), disponíveis para toda a população de Lagoas do Norte. Segundo a descrição dos PRIs e da Gerência, os programas de restauração dos

---

[164] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b).
[165] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b).
[166] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (c) (i).

meios de subsistências das PAPs são cursos oferecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo, pela Fundação Wall Ferraz e pela Secretaria Municipal de Economia Solidária, além de outros não identificados. Ademais, o Projeto encaminha as famílias a programas dos Centros de Referência da Assistência Social; da Estratégia de Saúde da Família; da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas; da Fundação Municipal de Saúde; da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; e da Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres. O Painel também observa, no Documento do Projeto para a Fase 2 e na Resposta da Gerência, referências ao Componente 3; e destaca como as PAPs e a comunidade em geral podem se beneficiar dos programas de restauração dos meios de subsistência e geração de renda no âmbito do Componente 3. O Painel acredita que os encaminhamentos a programas de assistência pré-existentes e o que está sendo planejado no âmbito do Componente 3 não constituem uma abordagem adequada para a restauração dos meios de subsistência.

222. Na verdade, o que todos esses programas têm em comum é o fato de servirem a toda a população de Lagoas do Norte. O Projeto não tem como garantir a prestação dos benefícios prometidos às PAPs ou adaptar as intervenções para restaurar seus meios de subsistência. Para obter acesso ao treinamento, as PAPs devem competir com as solicitações de outros 100.000 residentes dos 13 bairros da grande região de Lagoas do Norte. Tais programas de treinamento podem ser atraentes para os cidadãos comuns como atividades de lazer, mas não são projetados para lidar com as situações imediatas e críticas pelas quais passam as pessoas deslocadas, causadas pelo desmantelamento de seus sistemas de produção, por uma ruptura de suas redes de apoio e pela eliminação de seus fluxos de renda. O Painel observa que as PAPs que se preparam para o deslocamento – e mais ainda aquelas já deslocadas – demandariam atenção urgente e assistência específica.

223. Ademais, os PRIs não oferecem apoio de transição[167] após o deslocamento, baseado em uma estimativa razoável do tempo provavelmente necessário para que as PAPs restaurem seus meios de subsistência e padrões de vida. A matriz de direitos dos PRIs inclui, no caso de todas as PAPs, transporte gratuito, até suas novas casas, dos móveis, mercadorias e todos os materiais reutilizáveis recuperados antes da demolição de suas casas antigas. Isso não pode ser considerado apoio de transição. O Painel observa que o apoio de transição é fundamental para permitir que as PAPs se alimentem, tenham acesso garantido a serviços essenciais e gerenciem suas dívidas durante esse período, bem como durante eventuais treinamentos. Além disso, os PRIs não descrevem as especificações técnicas dos cursos mencionados; a demanda do mercado pelas habilidades que as PAPs desenvolveriam durante o treinamento; a duração dos cursos; sua acessibilidade física em relação ao local de residência das PAPs; ou seus critérios de elegibilidade. Por serem oferecidos à população em geral, esses programas podem aplicar critérios de seleção prejudiciais às PAPs.

224. O Painel considera preocupante a falta de informações sobre treinamento e, principalmente, sobre critérios de elegibilidade. Conforme mencionado acima, é possível que mais de metade das PAPs sejam pobres ou indigentes. Esse tipo de marginalidade sociocultural geralmente se correlaciona com baixos níveis de alfabetização. Caso a alfabetização seja um requisito para o acesso

---

[167] A Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (c) (i), define apoio de transição como o "*apoio após o deslocamento, por um período de transição, com base em uma estimativa razoável do tempo provável necessário para restaurar seu sustento e padrão de vida*." Ela especifica que "*o apoio pode assumir a forma de empregos de curta duração, apoio à subsistência, manutenção de salários ou acordos semelhantes*", nota de rodapé 14.

aos programas municipais de treinamento, muitas PAPs provavelmente não serão elegíveis. Os PRIs revisados não descrevem critérios de elegibilidade. Este é um exemplo de por que o Projeto deve controlar a realização dos programas de restauração dos meios de subsistência, de forma a garantir que possam ser adaptados às necessidades das PAPs.

225. A equipe do Banco informou à equipe do Painel que – com base no apoio, aconselhamento e encaminhamentos do Mutuário – a Unidade Social inseriria as PAPs nos programas de treinamento. O Painel observa que essa garantia não é corroborada por dados sistemáticos contidos nos PRIs revisados que indiquem como esses processos funcionam, ou pelo número de PAPs até agora inseridas em programas de treinamento no âmbito de operações de reassentamento concluídas (como o PRI do Canal do Matadouro) ou atualmente em andamento (PRI 1). Sobretudo, o sucesso dessa abordagem – em termos de novos empregos garantidos, empregos antigos mantidos ou novos e antigos negócios em operação – seria evidente na auditoria dos PRIs, uma vez concluídos.

226. A equipe do Painel reuniu-se com as PAPs que já haviam sido deslocadas e que estavam, em termos gerais, satisfeitas com o reassentamento. No entanto, os empresários do grupo relataram uma desaceleração em seus negócios após a mudança. Uma PAP que possuía um salão de beleza relatou ter participado de um programa de treinamento, mas acrescentou que ainda levou vários meses – e um começo difícil no novo local – para restabelecer seus negócios com sucesso. A maioria das outras PAPs com as quais a equipe do Painel se reuniu disseram que não receberam treinamento. Durante uma reunião comunitária, a equipe do Painel perguntou às PAPs sobre seu interesse em treinamento. A resposta foi esmagadoramente positiva. Os membros da comunidade disseram que não foram informados sobre nenhum programa de treinamento e pediram para participar da elaboração desses programas, de forma a garantir que atendessem às suas necessidades.

227. Em resumo, os PRIs revisados não apresentam medidas, instrumentos ou programas concretos, práticos, direcionados à restauração dos meios de subsistência e compatíveis com as capacidades e preferências das PAPs. Essa importante falha pode minar o objetivo principal da Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, que é ajudar as PAPs a melhorar ou, pelo menos, restaurar seus meios de subsistência e padrões de vida. O Painel crê que isso represente um risco substancial de dano potencial às PAPs.

228. **O Painel constata que a Gerência não garantiu o estabelecimento de programas destinados a auxiliar as PAPs em seus esforços para melhorar – ou pelo menos restaurar – seus meios de subsistência e padrões de vida e, portanto, está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b).**

229. **O Painel também constata que às pessoas deslocadas não foi oferecida assistência durante um período de transição após o deslocamento, com base no tempo necessário para restaurar seus meios de subsistência ou seus padrões de vida. Isto está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (c) (i).** O Painel observa que essa assistência é necessária, além das medidas de indenização, e pode assumir a forma de linhas de crédito, treinamento ou oportunidades de emprego.

3.6. Exclusão dos Benefícios do Projeto

3.6.1. Solicitação de Inspeção

230. Os Solicitantes afirmam que, com o desenvolvimento de novos parques, "*pensamos que nos beneficiaríamos das maravilhas do projeto adotado pela prefeitura, pois esperamos tanto tempo por melhorias, mas agora não temos a opção de ficar*."[168] Eles acrescentam que o reassentamento involuntário que está sendo realizado não considera a possibilidade de participar dos benefícios proporcionados pelo Projeto.[169]

3.6.2. Resposta da Gerência

231. A Gerência reconhece que pode ter havido problemas com a eficácia das comunicações com os residentes locais sobre os benefícios, impactos e riscos do Projeto.[170] A Gerência acrescenta que foi realizada uma pesquisa socioeconômica para cada área durante a fase de preparação de cada PAR, com o objetivo de oferecer salvaguardas contra riscos de empobrecimento e permitir que as pessoas afetadas compartilhassem dos benefícios do Projeto.[171]

232. Segundo a Gerência, o Projeto apoiou a criação do Parque Lagoas do Norte e do Parque do Mocambinho, bem como a reabilitação do Parque Encontro dos Rios, todos com acesso gratuito para a população. O Projeto também apoiou importantes estudos e planos que tiveram um impacto no município como um todo.[172,173] A Gerência acrescenta que o Projeto beneficiará todos os habitantes, garantindo proteção contra inundações, melhorando a qualidade da água das lagoas, ampliando o acesso a áreas de lazer ambientalmente limpas e melhorando o acesso a serviços de água e esgotamento sanitário. Ademais, o Projeto promove oportunidades de treinamento, atividades culturais e incentivos relacionados a gênero e juventude.

3.6.3. Políticas do Banco

233. A Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, exige que as atividades de reassentamento sejam concebidas e executadas na forma de programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo recursos de investimento suficientes para permitir que as pessoas deslocadas pelo Projeto compartilhem de seus benefícios.[174]

3.6.4. Observações, Análises e Achados do Painel

234. O Painel observa que os Solicitantes não contestam os muitos benefícios que o Projeto traz para a população de Lagoas do Norte. Em vez disso, eles reclamam que "*não têm a opção de ficar para gozar dos benefícios*," pois estão sendo removidos da área em que os benefícios estarão

---

[168] Solicitação de Inspeção, p. 2.
[169] Solicitação de Inspeção, p. 3.
[170] Resposta da Gerência, p. vii, parágrafo xii.
[171] Resposta da Gerência, p. 43, resposta à alegação nº. 12.
[172] Resposta da Gerência, p. 41, resposta à alegação nº. 10. A Gerência cita o Plano Diretor de Drenagem Urbana, o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana, as atividades de capacitação e a modernização do governo municipal.
[173] Resposta da Gerência, p. 41, resposta à alegação nº. 10.
[174] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b).

disponíveis e, portanto, não têm acesso a eles.

235. O Painel não concorda inteiramente com essa alegação. Claramente, as PAPs que estão sendo removidas dos locais que ocupam atualmente ainda se beneficiarão das melhorias gerais na região de Lagoas do Norte – melhoria na qualidade da água das lagoas, melhores serviços de saneamento básico, proteção contra inundações e acesso a áreas de lazer ambientalmente limpas. O acesso das PAPs a tais benefícios estará disponível para todos, inclusive as pessoas reassentadas no Parque Brasil.

236. Os Solicitantes argumentam que os benefícios poderiam ser alcançados sem deslocar as PAPs. A investigação do Painel constatou que esse argumento pode ser razoável para as áreas das lagoas, com exceção das estruturas claramente localizadas na planície de inundação das lagoas, abaixo do nível máximo de água que será mantido. Os ocupantes dessas estruturas deverão ser reassentados pelo Projeto, pois a área será inundada. O Painel observa que as alegações referentes à aplicação do princípio primário da política – evitar o reassentamento, quando possível – são abordadas no capítulo 2.

237. O Painel considera que os benefícios deste Projeto são de natureza comunitária e pública e, portanto, acessíveis àqueles deslocados pelo Projeto. A proteção contra inundações, melhor saneamento e parques de lazer são todos de interesse público geral. **Como o Banco exige que as atividades de reassentamento forneçam recursos de investimento suficientes para permitir que as pessoas deslocadas pelo Projeto usufruam dos benefícios do Projeto, o Painel considera que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b).**

Capítulo 4
Divulgação de Informações, Consulta, Participação e Mecanismo de Reparação de Queixas

4.1. Introdução

238. Este capítulo trata das questões levantadas na Solicitação de Inspeção referentes à divulgação de informações do Projeto às PAPs; a consultas significativas com elas; à participação das PAPs na elaboração e implementação dos planos de reassentamento; e ao Mecanismo de Reparação de Queixas (GRM) estabelecido para responder às reclamações das PAPs. Ele analisa essas questões à luz da Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP/BP 4.01; da Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11; e da Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12. O capítulo é subdividido em duas seções: a primeira trata dos processos de divulgação, consulta e participação; e a segunda, do GRM.

4.2. Divulgação de Informações, Consulta e Participação

4.2.1. Solicitação de Inspeção

239. Os Solicitantes alegam que o Projeto carece de transparência, não divulga informações e realiza pouca ou nenhuma consulta significativa. Ademais, alegam que não houve diálogo entre as comunidades afetadas e o Mutuário durante o planejamento do reassentamento. Os Solicitantes disseram ao Painel que, embora a maioria das famílias ainda não tenham sido reassentadas, faltam informações sobre o Projeto e seu cronograma.[175] Além disso, os Solicitantes alegam que os PRIs não foram disponibilizados a eles até que "*conseguissem obter a assistência de um promotor e defensor público*."[176]

240. Os Solicitantes alegam que o atual processo de reassentamento involuntário carece de oportunidades para a participação das PAPs no planejamento e na implementação do reassentamento, para que suas demandas sejam ouvidas e respondidas, de forma que possam restaurar ou melhorar suas condições de vida. Também afirmam que há uma participação inadequada das famílias afetadas na aplicação do princípio da propriedade compartilhada entre homens e mulheres; na avaliação de bens; e nas negociações relativas a modos alternativos de compensação inerentes ao reassentamento.[177]

241. Durante a visita a campo, os Solicitantes compartilharam sua crença de que as atividades do Projeto em Boa Esperança estariam relacionadas à ampliação da estrada – em vez de tratarem da segurança da represa ou do gerenciamento de inundações. Alguns até questionaram a existência de um dique na área.[178]

---

[175] Solicitação de Inspeção, p. 2.
[176] Solicitação de Inspeção, p. 2.
[177] Solicitação de Inspeção, p. 3.
[178] Solicitação de Inspeção, p. 2.

4.2.2. Resposta da Gerência

242. A Gerência reconhece possíveis limitações na eficácia das comunicações com os residentes sobre os benefícios, impactos e riscos do Projeto. Algumas das medidas de proteção contra inundações parecem ter sido mal interpretadas como melhorias puramente estéticas, recreativas ou urbanas e, portanto, não foram bem aceitas pelas PAPs como justificativas para o reassentamento. Ademais, as famílias instaladas nas cristas dos diques podem não entender os riscos de enchentes.[179]

243. No entanto, a Gerência acredita que o Projeto e seus instrumentos obrigatórios de salvaguarda foram adequadamente divulgados às PAPs, após consultas com elas. Segundo a Gerência, as consultas sobre o Raas e o RPF tiveram início em outubro de 2014, em uma tentativa de mitigar possíveis aspectos ambientais e sociais dos PRIs.[180] A Gerência afirma que, desde 2014, foram realizadas mais de 60 audiências públicas, reuniões e apresentações com as comunidades afetadas pelo Projeto e outras partes interessadas; e que, entre 2016 e 2018, foram realizadas 87 atividades de consulta à comunidade com os moradores de Lagoas do Norte, inclusive 25 reuniões comunitárias e 25 *workshops* sobre os aspectos ambientais do Projeto.[181] A Gerência apresenta uma lista de 105 reuniões realizadas entre 2014 e a apresentação da Solicitação em outubro de 2019. A Gerência reconhece que o censo de 2014 não foi divulgado às PAPs como uma data-limite.[182]

244. A Gerência afirma que há interação com as partes interessadas em relação a cada uma das áreas de trabalho durante as fases de preparação e elaboração. Isso inclui audiências públicas com as comunidades locais afetadas, reuniões técnicas e apresentações sobre o Projeto, todas destinadas a descrever os instrumentos de salvaguarda e discutir questões e preocupações. Antes do início da construção, no momento da implementação dos PRIs, a equipe da Unidade Social interage com as famílias afetadas pelo Projeto para realizar reuniões de grupo, agendar visitas ao local, conduzir negociações, estabelecer visitas guiadas a novas casas para pessoas deslocadas etc.[183] A Gerência também declara que tais consultas e reuniões, destinadas a estabelecer e manter o diálogo com os membros da comunidade, permitiram às PAPs oferecer *feedback* e levantar eventuais questionamentos sobre os efeitos e benefícios das atividades do Projeto.[184]

245. Segundo a Gerência, um Comitê de Mobilização – composto por membros de organizações comunitárias que representam os 13 bairros de Lagoas do Norte – é responsável por garantir que sejam realizadas reuniões frequentes para envolver as comunidades nas atividades do Projeto.[185]

246. No entanto, a Gerência reconhece que as comunicações com as PAPs podem ser melhoradas e se comprometeu, no Plano de Ação apresentado em sua Resposta, a garantir que essas ações sejam implementadas adequadamente até o final de dezembro de 2019. Entre essas ações, estão a melhoria da qualidade das consultas, o aprimoramento das comunicações e a divulgação de informações sobre o Projeto, além da garantia de que o *site* do Projeto contenha informações atualizadas sobre o

---

[179] Resposta da Gerência, p. 7, parágrafo 24.
[180] Resposta da Gerência, p. 15, parágrafo 45.
[181] Resposta da Gerência, p. 15, parágrafo 46.
[182] Resposta da Gerência, p. 15, parágrafo 43.
[183] Resposta da Gerência, p. 17, parágrafo 52.
[184] Resposta da Gerência, p. 15, parágrafo 46.
[185] Resposta da Gerência, p. 17, parágrafo 54.

progresso da implementação de todos os PRIs.[186]

4.2.3. Políticas do Banco

247. A Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP/BP 4.01, exige que sejam realizadas consultas significativas entre o Mutuário, os grupos afetados pelo Projeto e ONGs locais em todos os projetos de Categoria A (como este). O Mutuário deve fornecer material relevante em tempo hábil antes da consulta, em formato e idioma compreensíveis e acessíveis pelos grupos consultados.[187] A política também exige que o Mutuário apresente um resumo dos objetivos, da descrição e do impacto potencial do Projeto para discussão na consulta inicial.[188]

248. Além disso, a política exige que o Mutuário disponibilize a versão preliminar do relatório de AA em um local público de fácil acesso para grupos afetados pelo Projeto e ONGs locais. Para projetos que exijam a elaboração de subprojetos, o Mutuário deve garantir que os relatórios de AA dos subprojetos também sejam disponibilizados em local público acessível pelos grupos afetados e pelas ONGs locais.[189]

249. A Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, exige que o Mutuário disponibilize a minuta do instrumento de reassentamento relevante em um local acessível por pessoas deslocadas e ONGs locais, em forma, maneira e idioma compreensíveis por elas.[190] A política também exige que as pessoas deslocadas e suas comunidades tenham a oportunidade de participar das fases de planejamento, implementação e monitoramento do reassentamento.[191]

250. A Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, exige que o Mutuário consulte grupos relevantes afetados pelo Projeto, autoridades governamentais interessadas e ONGs relevantes sobre qualquer componente de um projeto que tenha relação com recursos culturais físicos. Tal processo consultivo faz parte das consultas públicas necessárias no processo de AA. Esse processo inclui a documentação da existência e do significado dos recursos culturais físicos; a avaliação do impacto potencial; e a exploração de opções de prevenção e mitigação.[192] Os resultados do componente de recursos culturais físicos da AA são divulgados como parte e da mesma maneira que o relatório da AA.[193]

4.2.4. Observações, Análises e Achados do Painel

251. **Documentos Técnicos e Ambientais**. O Painel observa que o Raas fornece procedimentos para a divulgação e consulta pública de avaliações ambientais. De acordo com os requisitos do Raas, a divulgação pública deve ocorrer no escritório da UGP e no *site* do Projeto por um período mínimo de 15 dias. Em seguida, consultas públicas devem ser realizadas com instituições governamentais estaduais e municipais, associações locais e ONGs.[194] O Raas afirma que foram elaborados e

---

[186] Resposta da Gerência, p. vii, parágrafo xiv.
[187] Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafo 15.
[188] Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafo 16.
[189] Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafo 16.
[190] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 22.
[191] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafos 2 (b) e 13 (a).
[192] Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP 4.11, parágrafo 11.
[193] Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP 4.11, parágrafo 12.
[194] RAAS 2014, p. 143.

divulgados documentos sociais e ambientais para consulta durante várias reuniões com membros da comunidade. O Mutuário divulgou esses documentos em seu *site* em 24 de outubro de 2014.[195]

252. Em 4 de novembro de 2014, o Mutuário realizou uma reunião do Fórum Lagoas do Norte[196] para debater, com representantes da comunidade, o formato do Projeto e seus principais componentes, os estudos ambientais e sociais, suas principais conclusões e o Plano de Controle Ambiental (PCA).[197] Segundo a Gerência, várias associações de moradores da região compareceram a essa consulta pública. O Raas afirma que os participantes se demonstraram bastante favoráveis ao Projeto e que as discussões foram animadas, interessantes e tiveram boa participação do público, que se demonstrou satisfeito com as respostas às questões levantadas.[198]

253. Os registros das primeiras reuniões, disponíveis no *site* do Projeto, indicam que alguns membros da comunidade ficaram preocupados com algumas das intervenções no âmbito do Projeto proposto e solicitaram novas reuniões para tratar de suas preocupações.[199] Uma dessas reuniões foi realizada em 23 de fevereiro de 2015, com 20 a 30 moradores da Avenida Boa Esperança.[200] Isso ocorreu durante a fase de elaboração do Projeto, antes da aprovação da Fase 2.

254. Durante sua visita, o Painel ouviu dos membros da comunidade que eles não conseguiam ter acesso a informações sobre o Projeto. Eles disseram que informações relevantes só foram obtidas após a intervenção do Ministério Público. Essa intervenção resultou em uma reunião pública em 23 de março de 2015, durante a qual o Secretário de Planejamento explicou os resultados do estudo produzido pelo PSB em 2006 sobre as obras na Avenida Boa Esperança, as questões de segurança relacionadas aos diques e os riscos atuais às estruturas.[201] Em fevereiro de 2016, o PSB apresentou os resultados preliminares do estudo técnico realizado nas áreas dos diques dos rios Parnaíba e Poti ao Ministério Público, outras autoridades locais e entidades técnicas. Eles concluíram que deveria ser desencorajada a ocupação dos aterros dos dois rios.[202]

255. Os Solicitantes disseram ao Painel que não haviam visto mapas de riscos de inundação, nem haviam sido afetados por inundações (exceto em 1985). Portanto, acreditavam que as razões para o reassentamento eram estéticas. Eles também reclamaram que a análise técnica e os estudos não lhes foram divulgados de maneira acessível e em linguagem simplificada e compreensível.

256. O Painel observa a alegação da Gerência de que o Projeto realizou inúmeras reuniões comunitárias e de divulgação. Também observa a admissão da Gerência de que a eficácia de suas

---

[195] RAAS 2014, p. 182.
[196] Em 18 de setembro de 2014, a Unidade Social criou o Fórum Lagoas do Norte composto por três representantes do Mutuário e dez representantes de entidades comunitárias na área afetada pelo projeto, além de membros do Comitê de Mobilização.
[197] RAAS 2014, p. 37.
[198] RAAS 2014, p. 37.
[199] Página oficial do Projeto: https://semplan.teresina.pi.gov.br/2015/02/23/audiencia-amplia-debate-publico-sobre-programa-lagoas-do-norte/.
[200] Resposta da Gerência, p. 68.
[201] Página oficial do Projeto: https://semplan.teresina.pi.gov.br/2015/03/23/reuniao-aborda-aspectos-tecnicos-do-programa-lagoas-do-norte/.
[202] Página oficial do Projeto: https://semplan.teresina.pi.gov.br/2016/02/17/tecnicos-analisam-condicoes-de-seguranca-de-diques-de-teresina/.

comunicações com os residentes pode ter sido limitada.[203] O Painel também observa que os Solicitantes e os membros da comunidade declaram insuficiente a divulgação de informações sobre os benefícios, impactos e riscos do Projeto. Eles também afirmam que não há diálogo entre eles e o Projeto.[204]

257. **Documentos de Reassentamento Involuntário**. O RPF exige que a população afetada seja informada da importância do Projeto, seu impacto potencial, seu deslocamento por áreas geográficas e seu mecanismo de queixas. O RPF também exige a participação das PAPs em todo o processo de reassentamento.[205] Exige, ainda, que sejam documentadas as consultas e a divulgação de informações.[206]

258. De acordo com a Gerência, as informações sobre o Projeto, inclusive o RPF de 2014, foram disponibilizadas no *site* do Banco, em cópias impressas nos escritórios do Mutuário e resumidas em folhetos distribuídos nas áreas de intervenção do Projeto.[207] Entre 2014 e 2015, foram realizadas uma dúzia de consultas e reuniões públicas para discutir os documentos de salvaguarda socioambiental do Projeto, inclusive o RPF. Esses eventos reuniram mais de 900 pessoas.[208] Os Solicitantes disseram ao Painel que, durante essas reuniões de divulgação, as vozes da comunidade não foram ouvidas e as opiniões da comunidade não foram consideradas.

259. O Painel analisou os registros, contidos na Resposta, de 105 reuniões, consultas e audiências públicas realizadas entre fevereiro de 2014 e outubro de 2019. O Painel não encontrou evidência documental da participação de PAPs no planejamento e elaboração do RPF publicado em 2014. O próprio RPF carece de informações sobre o processo de consulta às famílias deslocadas.

260. O *site* do Projeto contém registros detalhados de apenas 37 dessas reuniões. Desse total, apenas três foram realizados exclusivamente com os residentes de Mafrense, em abril de 2015, agosto de 2015 e março de 2019. A primeira delas foi uma apresentação do Projeto aos líderes comunitários; a segunda, uma reunião com o Presidente da Associação dos Moradores do Bairro Mafrense; e a última reuniu famílias afetadas na casa de uma PAP no bairro Mafrense.[209]

261. Em São Joaquim, foram realizadas cinco reuniões entre fevereiro de 2014 e outubro de 2019. A primeira teve como objetivo esclarecer às famílias as propostas de deslocamento e reassentamento dos moradores da Avenida Boa Esperança. A segunda foi uma reunião com comunidades de vazanteiros[210] e oleiros[211] de São Joaquim para discutir a intervenção no Dique Boa Esperança. A terceira e a quarta reuniões foram realizadas para apresentar o PRI 1 aos moradores da Lagoa de São Joaquim. A quinta reunião foi feita com a comunidade afetada pelo PRI 1 para discutir as opções de reassentamento. Durante a visita do Painel, membros da comunidade disseram que não haviam sido consultados nem tiveram a oportunidade de participar da revisão dos PRIs até a reunião de 18 de fevereiro de 2020. Antes dessa reunião, alguns membros haviam ouvido rumores de reassentamento

---

[203] Resposta da Gerência, p. vii, parágrafo xii.
[204] Solicitação de Inspeção, p. 2.
[205] Marco de Reassentamento Involuntário, 2014, pp. 36 e 37.
[206] Marco de Políticas de Reassentamento (RPF), 2014, p. 53.
[207] Resposta da Gerência, p. 17, parágrafo 51.
[208] PRI 1 revisado, p. 123.
[209] Resposta da Gerência, anexo 5, pp. 68-75.
[210] Os vazanteiros fazem parte das comunidades ribeirinhas e tradicionalmente usam os leitos dos rios para o cultivo.
[211] Ceramistas locais que extraem argila da Lagoa dos Oleiros.

e negociações envolvendo outras comunidades. Outros alegaram que, durante a visita de elegibilidade, ouviram falar do Projeto e do reassentamento proposto somente por meio de reportagens na televisão. Os Solicitantes alegam que o Projeto colocou marcações em suas casas sem nenhuma explicação.

262. As PAPs reclamaram que não haviam se reunido com funcionários do Banco Mundial até o encontro de 18 de fevereiro de 2020. O Projeto enfatizou que disponibilizou os PRIs revisados para consulta *on-line*. Os PRIs revisados descrevem as várias estratégias de divulgação, consulta e participação adotadas para tratar das intervenções e estudar formas de minimizar o reassentamento. As reuniões públicas incluíram representantes e moradores das comunidades locais interessadas, além de membros dos Ministérios Públicos Estadual e Federal. [212]

263. No entanto, algumas PAPs alegam ter encontrado dificuldades para acessar os documentos. Durante a visita a campo, a equipe do Painel observou que algumas das PAPs mais pobres não tinham eletricidade em suas casas, nem acesso a telefones celulares ou computadores, e que alguns desses moradores mais pobres, mais velhos e mais vulneráveis tinham baixos níveis de alfabetização.

264. Os Solicitantes alegaram que não foram convidados a participar da elaboração dos treinamentos, cursos ou medidas para recuperar suas atividades econômicas. Eles disseram à equipe do Painel que queriam participar dos debates sobre as opções de treinamento para beneficiar e complementar suas atividades econômicas atuais. Quando perguntados sobre que tipo de treinamento teria sido bem recebido pela comunidade, os residentes responderam que não podiam selecionar os cursos sem que houvesse um diálogo prévio entre os membros da comunidade e o Projeto.

265. De acordo com o relatório do CDFS, durante todo o processo de reassentamento, os moradores e as organizações que os apoiavam enfrentaram dificuldades para acessar as informações do Projeto. O relatório afirma que as informações do Projeto devem ser públicas e acessíveis, e não apenas disponíveis sob demanda. Confirma que o Mutuário deve divulgar informações às PAPs em tempo hábil.[213] Argumenta, também, que as informações disponíveis careciam de clareza, e o idioma usado era confuso para a comunidade.[214] O CDFS afirma que os membros e líderes comunitários devem poder contribuir para o processo decisório com suas percepções e anseios relativos ao "desenvolvimento" e à "qualidade de vida."[215]

266. Os Solicitantes acrescentam que, como o diálogo com o Projeto foi difícil, a Arquidiocese assumiu uma função congregadora em 2015 e 2016. A ansiedade da comunidade desencadeou o envolvimento de várias outras partes externas, como o Ministério Público Estadual, as Defensorias Públicas Estadual e Federal, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Piauí e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Piauí. Atualmente, o Defensor Público do Estado, especificamente designado para trabalhar nas questões relacionadas a região de Lagoas do Norte, está

---

[212] PRI 1 revisado, p. 123.
[213] Relatório do CDFS, p. 26.
[214] Relatório do CDFS, p. 26. O CDFS enfatiza "o entendimento das orientações e intenções da proposta, em particular aquelas que lidam ou devem lidar com o mapeamento de construções a serem removidas e seus respectivos motivos."
[215] Relatório do CDFS, p. 54.

desempenhando um papel de facilitador. O Painel observa que a intervenção dessas instituições independentes em apoio aos Solicitantes demonstra o crescente descontentamento e frustração com o Projeto, exacerbados pela falta de informações e consultas. Essas entidades independentes tornaram-se veículos confiáveis de comunicação para a comunidade.

267. O Painel observa que a maioria das oficinas, reuniões e consultas contou com a participação da população geral dos 13 bairros da região de Lagoas do Norte, em vez de visar especificamente à população afetada pelo Projeto. O Painel também observa, com base em sua análise dos registros de consultas, que as PAPs raramente eram consultadas de maneira significativa sobre o Projeto e seus impactos ambientais e sociais, e que essas consultas ocorreram muito tempo após a finalização dos documentos de salvaguarda. As PAPs não foram convidadas a participar da formulação e elaboração dos documentos do PAR. Somente à época da revisão dos PRIs, em fevereiro de 2020, as PAPs foram consultadas diretamente.

268. O Painel observa que a Gerência e o Projeto pretendem aumentar a comunicação sobre o Projeto, seus benefícios e riscos. Durante a visita a campo, a equipe do Painel também observou um alto grau de frustração entre as PAPs. Alguns membros da comunidade estavam irritados porque não acreditavam no risco de inundações. Eles estavam confusos sobre o motivo pelo qual se esperava que certas famílias desocupassem suas terras e outras não. O Painel observa que consultas antecipadas e mais significativas poderiam ter reduzido esses sentimentos altamente negativos.

269. A Resposta afirma que a Unidade Social interage com as PAPs e organiza negociações individuais com as famílias sobre suas opções de indenização.[216] A Gerência também declara que é durante essas negociações que o Mutuário valida e atualiza os dados, e as PAPs escolhem sua compensação e selecionam opções de treinamento e medidas de apoio à subsistência. No entanto, a partir da perspectiva dos Solicitantes e das comunidades, isso ocorre tarde demais.

270. O Painel observa que essas negociações não constituem participação das PAPs na elaboração do reassentamento e na formulação das políticas de reassentamento, tais como os termos de elegibilidade para indenização, as opções de moradias de reposição, a restauração dos meios de subsistência ou o apoio de transição durante e após o reassentamento.

271. O Painel também observa que mesmo os que estavam satisfeitos com o reassentamento disseram não ter sido convidados a participar da elaboração e implementação dos PRIs. Nenhuma das PAPs com as quais o Painel conversou havia participado da elaboração dos PRIs. As reuniões de negociação, de acordo com as PAPs, tratavam predominantemente da escolha de uma opção de indenização apresentada a elas em reuniões anteriores.

272. O Painel observa que, de acordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, a participação no planejamento do RPF e dos PRIs deve ocorrer antes de sua avaliação e aprovação. Nesse caso, o envolvimento das PAPs nas negociações de suas opções de compensação – após terem sido tomadas todas as decisões de projeto; após a determinação da elegibilidade para indenização; após a concretização dos termos da assistência ao reassentamento; após a determinação das opções de reassentamento; após a definição dos locais e projetos de moradias de reposição; e após a finalização dos programas de restauração – não está de acordo com a política do Banco, que exige o envolvimento das PAPs no planejamento e implementação de seu

[216] Resposta da Gerência, p. 17, parágrafo 53.

próprio reassentamento.

273. O Painel conclui que o Projeto deixou de oferecer oportunidades para a participação das PAPs na concepção e implementação dos PRIs. O Painel observa que, dados os impactos do Projeto na vida das PAPs, sua participação nos processos decisórios deve ser assegurada nos estágios iniciais da elaboração dos PRIs. A participação da comunidade deslocada na elaboração e implementação dos PRIs ajuda a minimizar os riscos associados ao reassentamento.

274. **Recursos Culturais Físicos**. A Gerência alega que os adeptos de religiões afro-brasileiras foram informados e consultados sobre a elaboração do projeto da Praça dos Orixás, um espaço urbano temático cuja concepção se baseia em tradições afro-brasileiras. No entanto, o Painel observou que muitos dos Solicitantes de São Joaquim não se sentiram incluídos no debate e não se sentem representados pela Praça dos Orixás. Os Solicitantes também acreditam que suas religiões, culturas e tradições locais não estão sendo consideradas nas opções de reassentamento ou nas atividades relacionadas que visam à restauração de seus meios de subsistência.

275. O Raas informa que foram realizadas duas reuniões para discutir a construção da Praça dos Orixás, uma delas com a participação do Banco, de membros da UGP, da Unidade Social, do Comitê de Mobilização,[217] e de chefes de terreiros de umbanda e candomblé[218] da região norte de Teresina. A primeira reunião, realizada em 21 de fevereiro de 2014, tinha como objetivo ouvir as sugestões dos chefes de terreiro para a construção e projeto da Praça dos Orixás. A segunda, em 4 de março de 2014, contou com um número significativo de chefes de terreiro. Seu propósito era consolidar as demandas apresentadas e encaminhá-las ao arquiteto responsável pelo projeto da Praça dos Orixás, que se encontrava em fase de concepção.[219]

[217] O Comitê de Mobilização é um comitê de participação cidadã estabelecido pelo pessoal da Unidade Social para representar e apoiar as comunidades afetadas pelo Projeto e ouvir suas reclamações.
[218] Os terreiros de umbanda e candomblé são grandes áreas atrás de casas comuns, cobertas por um telhado simples ou uma tenda, com um altar na parte posterior que é usado para rituais. Ver capítulo 5 para mais informações.
[219] RAAS 2014, p. 181.

276. Durante a Fase 2, em resposta às preocupações da comunidade, o Projeto realizou um estudo antropológico para identificar e mapear as manifestações culturais existentes na área do Projeto e analisar os potenciais impactos positivos e negativos da intervenção. Entre os impactos negativos, estão o reassentamento total de três edificações onde são praticadas religiões afro-brasileiras e o reassentamento parcial de outra.[220,221] O CDFS encomendou um estudo alternativo que incluísse comunidades tradicionais, como, por exemplo, as que se autoidentificam como quilombolas[12]. O CDFS acredita que tais comunidades[222] não foram consultadas ou identificadas no estudo do Projeto.

277. O Painel observa que não foram disponibilizados os documentos de salvaguarda, conforme a política do Banco, em um local de fácil acesso para pessoas deslocadas e ONGs locais, em forma, maneira e idioma compreensíveis para eles. **O Painel constata que os processos de divulgação e consulta do Projeto não foram eficazes nem significativos e, portanto, estão em desacordo com a Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafos 15 e 16, e a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 22.**

278. **O Painel constata que o Banco não conseguiu assegurar a participação das PAPs no planejamento do reassentamento,** ou seja, discussões sobre alternativas viáveis de reassentamento, indenização no valor total de reposição, assistência para a transferência, escolhas de moradias residenciais, locais de moradia, e apoio de transição após o deslocamento. **Essa situação está em desacordo com a política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b).**

279. **Em relação a bens culturais, o Painel observa que o Projeto consultou líderes culturais a partir de 2014 e realizou consultas públicas com diferentes entidades locais**. **Tal prática está em conformidade com a Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP 4.11, parágrafos 11 e 12.** O Painel também observa que o Projeto avaliou recursos culturais físicos relacionados aos grupos afro-brasileiros presentes em Lagoas do Norte e encomendou um estudo antropológico à parte, concluído em 2018.

4.3. Mecanismo de Reparação de Queixas

4.3.1. Solicitação de Inspeção

280. Os Solicitantes desconheciam a existência das várias opções disponíveis como mecanismos de reparação de queixas. Eles alegaram que o Comitê de Mobilização não estava atuando de maneira a resolver suas queixas.

4.3.2. Resposta da Gerência

281. A Resposta explica que o Projeto possui um sistema de reparação de queixas com vários canais para as PAPs apresentarem suas reclamações. Segundo a Gerência, o principal canal do GRM é o aplicativo móvel Colab, que é o canal oficial do Mutuário para receber reclamações. Desde seu

---

[220] Estudo Antropológico do Projeto, p. 144.
[221] Os quilombola são comunidades de ascendência afro-brasileira que se identificam como descendentes de escravos fugidos
durante a era colonial.
[222] Relatório do CDFS, p. 52.

lançamento em 2017, o Colab já recebeu 18.279 reclamações.[223] Apenas nove dessas queixas se referiam à Fase 2, em sua maioria relacionadas à manutenção da infraestrutura pública e a incidentes de trânsito. Nenhuma reclamação relacionada ao reassentamento foi recebida pelo Colab. A Gerência declarou que todas as reclamações relacionadas ao Projeto enviadas por meio do aplicativo foram atendidas.[224]

282. A Resposta relata que, antes da adoção do Colab, a Unidade Social do Projeto funcionava como o GRM do Projeto – um "balcão único" para resolver problemas e responder às perguntas dos cidadãos.[225] Segundo a Gerência, esse papel ainda está sendo desempenhado pela Unidade Social. Suas equipes atuam em cada uma das áreas do Projeto e são responsáveis por envolver as PAPs no processo de reassentamento, além de fornecer um canal de reparação de queixas para que eles exprimam suas preocupações.[226] Segundo a Gerência, a comunidade possui canais adicionais na forma de audiências municipais; uma página do Projeto no Facebook; e números de WhatsApp para o especialista em comunicação da UGP e os membros da equipe da Unidade Social.[227]

283. A Resposta explica ainda que a Ouvidoria do Mutuário é parte integrante do GRM. As reclamações recebidas pela Unidade Social são inseridas em um registro de reclamações e encaminhadas à UGP para que sejam tomadas as devidas providências. Posteriormente, a UGP pode encaminhar reclamações para o escritório competente do Município, dependendo do assunto.[228]

284. A Resposta menciona que o Comitê de Mobilização – um comitê de participação cidadã que representa as comunidades afetadas – também recebe reclamações. A criação desse comitê teve o apoio da equipe da Unidade Social. O comitê inspeciona os locais do Projeto uma vez por mês. Durante essas visitas, ele ouve preocupações, reúne reclamações da comunidade e relata à UGP, por escrito, suas descobertas e as soluções propostas.[229]

285. A Gerência afirma que avaliou a eficácia do sistema de reparação de queixas e sugeriu melhorias para garantir que as reclamações sejam avaliadas e analisadas em tempo hábil; que seja mantido um canal de comunicação com o reclamante durante todo o processo; e que esteja disponível um processo recursal.[230]

286. A Resposta apresenta um Plano de Ação de nove pontos, que inclui medidas para aprimorar o GRM do Projeto até o final de 2019. O item relevante do Plano de Ação prevê (i) que o Colab mantenha contato com o reclamante durante o processo de resolução da reclamação; (ii) que a Unidade Social continue a manter contato direto com a comunidade e que as reclamações recebidas sejam registradas no sistema Colab; (iii) que os membros da Unidade Social e do Comitê de Mobilização recebam treinamento sobre como tratar as reclamações; (iv) que sejam divulgadas informações sobre o GRM, inclusive em relação à apresentação de reclamações, ao seu tratamento

[223] Resposta da Gerência, p. 17, parágrafo 55.
[224] Resposta da Gerência, p. 17, parágrafo 55.
[225] Resposta da Gerência, p. 42, nos. 52 e 53.
[226] Resposta da Gerência, p. 17, parágrafo 53.
[227] Resposta da Gerência, p. 17, parágrafo 55.
[228] Resposta da Gerência, p. 43.
[229] Resposta da Gerência, p. 17, parágrafo 54.
[230] Resposta da Gerência, p. 43.

e aos prazos; e (v) que a Ouvidoria continua a desempenhar a função de mecanismo recursal.[231]

4.3.3. Políticas do Banco

287. A Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, exige que, como parte do planejamento e implementação do reassentamento, seja estabelecido um mecanismo de queixas adequado e acessível para as pessoas deslocadas e suas comunidades.[232]

4.3.4. Observações, Análises e Achados do Painel

288. O Painel observa que os PRIs originais descreviam a criação de uma Ouvidoria específica para o Projeto, composta por técnicos com diferentes formações e experiência na solução de controvérsias.[233] O processo previsto no PRI exige que a Ouvidoria encaminhe as queixas aos departamentos técnicos. Ele não fornece detalhes sobre a maneira de apresentar reclamações; os prazos de processamento dessas reclamações; eventuais princípios de transparência e previsibilidade; ou garantias de confidencialidade ou anonimato, quando necessário. Também não menciona requisitos para a manutenção de registros ou históricos de reclamações.

289. Após o envio da Solicitação, a Gerência avaliou o GRM e forneceu mais detalhes sobre ele. A Gerência considera que a "*Ouvidoria, amplamente divulgada e conhecida*"[234], e o aplicativo móvel Colab constituem o GRM do Projeto. Ambos os mecanismos existem independentemente do Projeto e foram incluídos "*para evitar uma duplicação insustentável de canais de reparação de queixas*."[235] A Gerência afirma que ambos os canais têm acesso a todos os materiais informativos elaborados sobre o Projeto.[236]

290. Durante a visita de investigação do Painel, as PAPs disseram que suas queixas não são ouvidas nem solucionadas. Embora, em termos gerais, as PAPs tivessem ciência de pelo menos um canal para a reparação de queixas, como, por exemplo, o Comitê de Mobilização ou a Unidade Social, elas não estavam familiarizadas com o sistema completo. Elas não sabiam o que esperar do GRM ou outros detalhes sobre ele, tais como os processos e prazos exatos. As PAPs sentiam que suas preocupações não estavam sendo resolvidas de maneira adequada e oportuna.

291. O Painel observa que os sistemas de reparação de queixas geralmente são projetados para ouvir queixas e solucionar controvérsias relacionadas a questões como indenização, moradia, medidas de restauração dos meios de subsistência e assistência ao reassentamento. Eles não servem para tratar de questões mais fundamentais sobre o Projeto ou, mais especificamente, sobre o formato do processo de reassentamento.

292. O Painel acredita que, neste caso, o GRM não está preparado para atender às principais preocupações dos Solicitantes – sua recusa em aceitar o reassentamento e sua solicitação para que o Projeto busque soluções alternativas que lhes permitam manter suas casas. O Painel observa que

---

[231] Resposta da Gerência, p. 21.
[232] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (a).
[233] PRI 1 original, p. 62.
[234] Relatório de *Status* da implementação (ISR) 22, dezembro de 2019.
[235] ISR 22, dezembro de 2019, e ISR 23, fevereiro de 2020.
[236] ISR 22, dezembro de 2019.

os GRMs se baseiam na premissa de que o PRI resulte de um processo consultivo válido, durante o qual a maioria das PAPs aceitam os termos do pacote e do processo de reassentamento. O GRM serve, então, como um canal para as PAPs registrarem suas queixas e reivindicações quando as ações acordadas no âmbito dos PRIs não forem realizadas a contento.

293. O Painel observa que, mesmo após a recente avaliação do GRM pelo Banco, ainda há deficiências relativas à sua eficácia e adequação. Tais falhas vão além de sua incapacidade de resolver o problema das pessoas que se opõem à mudança, conforme descrito abaixo.

294. O Painel observa que, de acordo com as orientações do Banco Mundial sobre GRMs, esses mecanismos devem se basear nos seguintes princípios-chave:

- Legitimidade: De maneira geral, sua estrutura de governança é considerada suficientemente independente das partes de uma queixa?
- Acessibilidade: O mecanismo fornece assistência suficiente às pessoas com barreiras de linguagem, alfabetização, conscientização, custo ou medo de represálias?
- Previsibilidade: O mecanismo é claro em relação aos procedimentos, com prazos para cada estágio e clareza sobre quais tipos de resultados pode (ou não) oferecer.
- Justiça e Imparcialidade: De maneira geral, seus procedimentos são considerados justos, especialmente em termos de acesso a informações e oportunidades de participação significativa na decisão final?
- Compatibilidade de Direitos: Seus resultados são consistentes com as normas nacionais e internacionais aplicáveis? Ele restringe o acesso a outros mecanismos de reparação?
- Transparência: Seus procedimentos e resultados são transparentes o suficiente para atender às preocupações de interesse público em jogo?
- Capacidade: O mecanismo possui os recursos técnicos, humanos e financeiros necessários para lidar com os problemas em jogo?[237]

295. **Colab.** Conforme observado acima, o aplicativo móvel Colab é atualmente o principal canal do GRM do Projeto. Segundo a Gerência, o Colab avalia as reclamações no prazo de três dias após seu recebimento, repassando-as ao Mutuário, que é responsável por solucionar e dar encaminhamento a qualquer questão apontada na reclamação. O departamento responsável tem, então, um prazo de 23 dias para tomar medidas visando a resolver o problema (3 dias para avaliação, e 20 para resolução). O reclamante recebe um aviso de recebimento e uma comunicação sobre a resolução do problema. Durante o período de resolução, o Colab mantém o reclamante atualizado sobre o andamento do processo.[238]

296. O Painel observa que parece haver um processo claro para lidar com as reclamações recebidas pelo Colab, mas ressalta que o uso desse aplicativo móvel pelas PAPs é bastante limitado. Desde 2017, apenas nove reclamações relacionadas ao Projeto foram submetidas por meio do Colab,

---

[237] Banco Mundial. 2014. The World Bank's Approach to Grievance Redress in Projects. Washington, D C. World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20119 (Acesso em: 12 de maio de 2020); Ver também: Banco Mundial. 2014. Evaluating a grievance redress mechanism (em inglês). Washington, D.C.: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/431781468158375570/pdf/903910WP0Evaluating0Box385311B00PUBLIC0.pdf (Acesso em: 12 de maio de 2020).
[238] Resposta da Gerência, pp. 42 e 43.

o que poderia indicar que não é um canal do GRM amplamente aceito ou eficaz para o Projeto.

297. O Painel reconhece que, em processos de reassentamento em grande escala, algumas reclamações são naturais e tendem a validar a utilidade do mecanismo. Vale ressaltar que nenhuma das nove reclamações recebidas até o momento se refere ao reassentamento. Embora o Colab seja usado em toda a Grande Teresina e tenha recebido 18.279 reclamações dos mais de 800.000 habitantes do município, ele não parece ser o veículo de escolha para as comunidades afetadas pelo reassentamento do Projeto em Lagoas do Norte.

298. O Painel questiona até que ponto o Colab protege os usuários contra represálias. O aplicativo exige a criação de um nome de usuário e o fornecimento de um endereço de e-mail e uma foto, o que pode desencorajar reclamações confidenciais. O Painel também está preocupado com a acessibilidade do Colab como principal via para a reparação de queixas, uma vez que o acesso requer o uso de tecnologia e internet, que algumas das PAPs mais pobres e vulneráveis podem não ser capazes de pagar. Além disso, os idosos, que têm níveis mais baixos de alfabetização, podem não ter o conhecimento e as habilidades necessárias para acessar e operar o aplicativo.

299. **Comitê de Mobilização.** Entrevistas com o Comitê de Mobilização revelaram que seus membros tinham um entendimento limitado de sua responsabilidade de repassar à equipe de gestão do Projeto as perguntas, reclamações e preocupações das famílias a serem deslocadas e reassentadas. O Painel reconhece que o Relatório de *Status* da Implementação (ISR) mais recente menciona que o Comitê de Mobilização recebeu treinamento sobre o tratamento de reclamações em fevereiro de 2020.[239] No entanto, durante a visita do Painel em março de 2020, os membros do comitê disseram ao Painel que não recebiam treinamento ou capacitação há vários anos – desde que foi oferecido um *workshop* de dois dias, não relacionado ao Projeto e ao qual alguns membros não compareceram. Portanto, não está claro para o Painel como foi realizado o treinamento mencionado no ISR e quem participou dele. A maioria dos membros do Comitê de Mobilização compareceram à reunião com o Painel e não tinha conhecimento de nenhum treinamento recente.

300. Alguns membros também enfatizaram que são voluntários e dispõem de recursos limitados para realizar seu trabalho. Outros disseram ao Painel que acreditam que seu papel é convencer as PAPs a aceitar o reassentamento quando elas se recusarem a isso. Quanto aos registros das queixas, o comitê explicou ao Painel que eles encaminham algumas queixas à UGP por escrito. No entanto, eles admitem não ter um sistema institucional robusto para acompanhar todas as queixas. O Painel conclui que o Comitê de Mobilização não possui capacidade e recursos para funcionar como um GRM adequado para o Projeto.

301. **Outros Canais do GRM.** O Painel observa que, segundo a Gerência, os canais do GRM incluem as audiências do Mutuário; a página do Projeto no Facebook do Projeto; e números de WhatsApp para o especialista em comunicação da UGP e os membros da equipe da Unidade Social. O Painel reconheça os possíveis benefícios dessa multiplicidade de canais para a transmissão de queixas. Contudo, ele está preocupado com a existência (ou não) de um processo e responsabilidades claros (que envolva os vários atores) e de um sistema de registros bem projetado para acompanhar todas as queixas. O Painel também destaca a importância da legitimidade, previsibilidade e

[239] ISR 23, fevereiro de 2020.

transparência do processo de reparação de queixas.

302. **Ouvidoria.** O Painel reconhece que o canal de reparação de queixas da Ouvidoria serve como instância recursal. O Painel reconhece que o Plano de Ação da Gerência visa a garantir que ele continue funcionando como tal.

303. O Painel aprecia a intenção do Plano de Ação da Gerência de organizar os registros de reclamações e treinar os membros da Unidade Social e do Comitê de Mobilização no tratamento das reclamações. O Painel também observa a importância do item relacionado à divulgação de informações sobre o sistema de reparação de queixas, o processo de apresentação de reclamações e a clareza do processo, inclusive os prazos previstos.

304. No entanto, o Painel crê que os atuais canais do GRM ignoram as orientações do Banco e estão levando as PAPs a desconfiarem do Projeto e se sentirem insatisfeitos com ele. O Painel constata que, embora algumas das preocupações dos Solicitantes excedam o que um GRM pode oferecer, há sérias deficiências no sistema de reparação de queixas. **O Painel observa que a falta informações sobre processos e cronogramas do GRM, a falta de clareza quanto aos papéis e responsabilidades de seus diversos atores, o inadequado nível de treinamento e capacidade do Comitê de Mobilização, e a falta de acesso ao Colab por grande parte da comunidade afetada constituem desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (a).**

Capítulo 5
Aspectos Culturais

5.1. Introdução

305. Este capítulo explora os aspectos culturais mencionados no Pedido de Inspeção, tais como a identificação das especificidades culturais das comunidades afetadas pelo Projeto e o impacto do Projeto sobre recursos culturais tangíveis e intangíveis, bem como os esforços no âmbito do Projeto para transferir locais de importância cultural. O Painel analisa essas questões no contexto da Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP/BP 4.01; da Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP/BP 4.10; da Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, e da Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12.

5.2. Solicitação de Inspeção

306. A Solicitação alega que o Projeto está "*atacando"* a identidade cultural das pessoas que fundaram Teresina.[240] Alega que os responsáveis pelo Projeto parecem relutantes em considerar aspectos culturais das comunidades afetadas, ou onde viveram e integraram sua identidade cultural única por décadas.[241]

307. A Solicitação diz que algumas famílias se opõem a deixar suas terras ancestrais, principalmente porque possuem fortes laços de identidade cultural com elas, e acrescentam que o Projeto está sendo implementado em uma região que apresenta marcos significativos da identidade cultural de seus residentes. De acordo com a Solicitação, como as famílias moram na área desde a fundação de Teresina, o reassentamento do Projeto deve considerar seus "*desejos convincentes*" de permanecer no local onde nasceram.[242]

308. O relatório do CDFS, recebido pelo Painel em abril de 2020, argumenta que muitas PAPs devem ser consideradas membros de comunidades tradicionais, com fortes laços com suas terras. O relatório argumenta que algumas PAPs também poderiam se qualificar como povos indígenas, segundo a política do Banco. Conforme mencionado acima, o relatório inclui um estudo antropológico do CDFS encomendado para complementar o estudo antropológico do Projeto.[243]

5.3. Resposta da Gerência

309. A Resposta explica que as questões culturais foram, de fato, consideradas durante a elaboração e implementação do Projeto. A Resposta cita várias atividades que visam a beneficiar as pessoas reassentadas, incluindo a revitalização do Teatro Boi na área do Projeto; a inclusão econômica de atividades dirigidas a oleiros; e atividades de empreendedorismo voltadas para mulheres e jovens. Além disso, a Praça dos Orixás foi selecionada para receber apoio do Projeto por representantes do Mutuário e de grupos afro-brasileiros.[244]

---

[240] Solicitação de Inspeção, p. 3.
[241] Carta de apoio à Solicitação apresentada pela Defensoria Pública Federal no Piauí. Datada em 14/08/2019.
[242] Carta da Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese de Teresina. Datada em 08/05/2019.
[243] Relatório do CDFS, anexo D.2.
[244] Resposta da Gerência, p. 32.

310. Segundo a Gerência, o estudo antropológico de 2018 identificou 480 grupos afro-brasileiros tradicionais e religiosos em Teresina, e 210 na área do Projeto. Além disso, identificou a presença de religiões africanas, artesanato em cerâmica, pesca artesanal, bumba meu boi, hortas comunitárias, produção de artesanato religioso e cultivo de vazante. O estudo avaliou os potenciais impactos – positivos e negativos – do Projeto nas tradições culturais, inclusive em quatro domicílios que servem como locais de culto para religiões afro-brasileiras.[245]

311. A Gerência explica que, de acordo com o Raas e os documentos de reassentamento, nos casos em que locais de culto de religiões afro-brasileiras devam ser demolidos, o Projeto fornece imóveis de substituição. À época da Resposta, em outubro de 2019, dois desses locais haviam sido reassentados. Esses locais de culto reassentados foram consagrados com os devidos rituais, e as atividades de culto continuaram a ser realizadas.[246]

312. A Resposta afirma que o estudo antropológico recomenda ações em conformidade com a legislação brasileira sobre patrimônio cultural, inclusive (i) um programa educacional sobre o patrimônio cultural; (ii) um programa de registro, inventário e patrimonialização de referências culturais; (iii) um programa de fortalecimento institucional; e (iv) um programa de monitoramento. A UGP vem implementando essas ações, que serão monitoradas pelo órgão federal responsável pela proteção do patrimônio cultural, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).[247] No Plano de Ação contido na Resposta, a Gerência compromete-se a acompanhar a UGP na implementação das recomendações acima.[248]

5.4. Políticas do Banco

313. A Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP/BP 4.01, explica que a AA leva em consideração vários aspectos, tais como reassentamento involuntário, povos indígenas, recursos culturais físicos etc. Ela exige uma avaliação integrada dos aspectos naturais e sociais.[249]

314. A Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP/BP 4.10, aplica-se a projetos que afetem grupos "*distintos, vulneráveis, sociais e culturais*" que possuam, em vários graus: "*(a) autoidentificação como membros de um grupo cultural distinto e reconhecimento de tal identidade por outros grupos; (b) apego coletivo a habitat geograficamente distintos ou territórios ancestrais na área do Projeto e aos recursos naturais desses habitat e territórios; (c) instituições culturais, econômicas, sociais ou políticas tradicionais que sejam distintas daquelas da sociedade e cultura dominantes; e (d) uma língua autóctone, frequentemente diferente da língua oficial do país ou região*."[250]

315. A Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, aplica-se a "*objetos móveis ou imóveis, locais, estruturas, grupos de estruturas e características e paisagens naturais com significado arqueológico, paleontológico, histórico, arquitetônico, religioso ou estético, ou qualquer outro significado cultural*."[251] A política considera esses recursos importantes fontes de

[245] Resposta da Gerência, p. 37.
[246] Resposta da Gerência, p. 37.
[247] Resposta da Gerência, p. 37.
[248] Resposta da Gerência, p. 21.
[249] Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafo 3.
[250] Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP 4.10, parágrafo 4.
[251] Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP 4.11, parágrafo 1.

informações científicas e históricas de grande valor; bens para o desenvolvimento econômico e social; e parte integrante da identidade e práticas culturais de um povo.[252] De acordo com a política, o impacto sobre esses recursos é avaliado como parte integrante do processo de AA.[253] Quando é provável que um projeto tenha um impacto adverso sobre esses recursos, o Mutuário identifica medidas apropriadas para evitar ou mitigar esse impacto como parte do processo de AA.[254]

316. A Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, reconhece que o reassentamento involuntário, se não mitigado, geralmente gera riscos econômicos, sociais e ambientais graves, inclusive a perda ou o enfraquecimento da identidade cultural e da autoridade tradicional. A política demanda a mitigação de tais riscos[255], além de exigir que sejam preservadas as instituições sociais e culturais existentes dos reassentados, e que sejam respeitadas suas preferências em relação à transferência para comunidades e grupos preexistentes.[256]

5.5. Observações, Análises e Achados do Painel

317. Durante sua visita de investigação, o Painel observou que a área do Projeto abriga várias comunidades diferentes, com diversos meios de subsistência, práticas culturais, religiões e patrimônio. O Painel reuniu-se com membros de diferentes grupos, entre os quais pescadores, oleiros, curandeiros, vazanteiros, praticantes da cerimônia do bumba meu boi, frequentadores de terreiros e guias espirituais. O Painel ficou sabendo que alguns deles residem nas proximidades do rio e das lagoas de Teresina há mais de 50 anos e consideram que sua história, cultura e meios de subsistência estão intimamente ligados ao ciclo da água e aos recursos naturais da região.

318. **Classificação das Comunidades de PAPs.** O Painel conversou com várias pessoas que alegaram que o Projeto não reconheceu as especificidades culturais das comunidades afetadas pelo Projeto, muitas das quais se identificavam como tradicionais. O relatório do CDFS explica que os diferentes grupos que viviam em torno da Avenida Boa Esperança – como pescadores, vazanteiros, curandeiros, ribeirinhos e frequentadores de terreiros – são mencionados na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.[257] Um documento do Iphan de 2015, anexado ao relatório do CDFS, declara que os vazanteiros e pescadores da área são considerados uma comunidade tradicional. Ele descreve esses grupos como pessoas que "*vivem dos recursos oferecidos pela natureza, dependem das cheias e secas do rio Parnaíba, que beneficiam o solo para novas plantações e representam, para quem conhece as terras e as águas, o tempo e as condições propícias à pesca artesanal. Eles têm identidade étnico-racial negra ou indígena e estão lá há mais de 50 anos, sobrevivendo e preservando suas famílias. Os modos de vida dessas comunidades tradicionais constituem patrimônio cultural brasileiro, de acordo com o art. 216 da Constituição Federal.*"[258]

319. O Painel observa que o Raas do Projeto reconhece a existência de atividades culturais ricas na comunidade, ligadas à cultura e tradições afro-brasileiras.[259] O Raas também se refere ao uso de

---

[252] Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP 4.11, parágrafo 2.
[253] Política Bancária sobre Recursos Culturais Físicos, OP 4.11, parágrafos 3 e 4.
[254] Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP 4.11, parágrafo 8.
[255] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 1.
[256] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (c).
[257] Relatório do CDFS, p. 68.
[258] Iphan, 2015, pp. 7 e 8.
[259] RAAS 2014, p. 33.

planícies fluviais para atividades e práticas econômicas por vazanteiros e agricultores comunitários,[260] mas não entra em detalhes sobre os diferentes grupos de PAPs. Durante a Fase 2, após o *feedback* das partes interessadas durante o processo de licenciamento ambiental, o Projeto encomendou um estudo antropológico, concluído em 2018. Esse estudo identificou 210 grupos tradicionais e religiosos afro-brasileiros na área do Projeto. Além disso, identificou religiões africanas, artesanato em cerâmica, pesca artesanal, bumba meu boi, hortas comunitárias, produção de artesanato religioso e cultivo de vazante nas áreas próximas aos rios. O Painel observa que tanto o Raas quanto o estudo antropológico do Projeto identificam as comunidades locais como tradicionais e recomendam que sejam adotadas medidas para preservar seus recursos físicos e culturais, conforme tratado em mais detalhes abaixo.

320. O relatório do CDFS explica que proteger o território dos PAPs significa proteger um modo de vida distinto e culturalmente diferente, e que, ao desprezar o conhecimento ecológico das comunidades tradicionais, o Projeto viola os direitos à autodeterminação dessas comunidades.[261]

321. Durante sua visita, a equipe do Painel aprendeu que algumas PAPs se orgulham de sua herança cultural afro-brasileira. Algumas dessas pessoas se identificam como quilombolas, descendentes de escravos fugidos. Elas se referem a líderes lendários, como Zumbi dos Palmares, como guerreiros ferozes que desafiaram a escravidão e lutaram heroicamente para conquistar sua liberdade. O Painel tomou conhecimento da longa história de discriminação contra expressões culturais afro-brasileiras, inclusive a umbanda, a religião praticada por algumas PAPs. O Painel observa que nem o Raas nem o estudo antropológico do Projeto identificam a presença de comunidades quilombolas na região.

322. O relatório do CDFS explica que a comunidade de Boa Esperança está buscando o reconhecimento oficial como comunidade quilombola da Fundação Cultural Palmares, a autoridade nacional responsável pelos processos de reconhecimento.[262] Segundo o relatório do CDFS, as práticas culturais tradicionais dessa comunidade são uma evidência de que as PAPs afro-brasileiras são povos autóctones, que a operação de reassentamento não protegeu suas práticas culturais tradicionais e que, portanto, o Banco violou sua Política sobre Povos Indígenas, OP/BP 4.10, ao não obter "*amplo apoio da comunidade*" para as políticas e disposições propostas para a operação de reassentamento involuntário.[263]

323. Em relação à aplicação da Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP/BP 4.10, o Painel observa que os povos autóctones são definidos como grupos "*distintos, vulneráveis, sociais e culturais*" que possuem quatro características em graus variados, conforme a descrição abaixo.

324. Primeiramente, o grupo deve se autoidentificar como um grupo cultural autóctone distinto, e ser reconhecido como tal por outros. Durante sua visita de investigação, ficou claro para o Painel que algumas PAPs se identificavam como quilombolas e acreditavam que a Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP/BP 4.10, deveria se aplicar a elas. No entanto, o Painel encontrou provas insuficientes de que essa identidade seja reconhecida por outros. O Painel entende que o Piauí possui

[260] RAAS 2014, p. 65.
[261] Relatório do CDFS, p. 54.
[262] Relatório CDFS, Contraestudo Antropológico, p. 96.
[263] Relatório do CDFS, p. 68.

87 comunidades quilombolas atualmente certificadas pela Fundação Cultural Palmares[264] e observa que a comunidade de Boa Esperança está buscando esse reconhecimento. Contudo, o Painel observa que o reconhecimento como quilombola não significaria automaticamente o reconhecimento como indígena, ou autóctone. O Painel entende que a Fundação Nacional do Índio (Funai) ainda não reconhece nenhum grupo do Piauí como indígena.[265] Portanto, o Painel acredita que, neste caso, o critério não é atendido.

325. Em segundo lugar, o grupo deve ter apego coletivo a *habitat* geograficamente distintos ou territórios ancestrais na área do Projeto e aos recursos naturais desses *habitat* e territórios. O Painel observa que, de acordo com a política, o termo apego coletivo refere-se a gerações de presença física em terras e territórios de propriedade tradicional do grupo em questão, ou habitualmente usados ou ocupados por esse grupo, além dos vínculos econômicos do grupo com tais terras e territórios. Isso inclui áreas que possuam um significado especial para o grupo, como, por exemplo, locais sagrados.[266] O Painel acredita que esse critério não se verifica neste caso, porque as terras onde vivem as comunidades afro-brasileiras não são geograficamente distintas, mas são compartilhadas com muitas outras pessoas (tradicionais e modernas) ligadas exatamente aos mesmos *habitat*. Além disso, as PAPs não podem reivindicar laços ancestrais ou uso e ocupação desses locais.

326. Em terceiro lugar, o grupo deve possuir instituições culturais, econômicas, sociais ou políticas tradicionais, separadas daquelas da sociedade e cultura dominantes. O Painel observa que algumas comunidades afro-brasileiras que vivem na área pertencem a grupos religiosos com instituições e líderes próprios de suas localidades, como os terreiros e santuários de candomblé.

327. Em relação às atividades praticadas pelas PAPs – como o cultivo de vazante – o Painel entende que o plantio nos leitos secos dos rios é tradicional. No entanto, não é uma atividade exclusiva da cultura das PAPs, pois é praticada em muitos lugares por brasileiros de todas as raças, etnias e crenças. O Painel também observa que a pesca artesanal é praticada em todo o Brasil e na maior parte da América do Sul subtropical, utilizando as mesmas tecnologias básicas usadas pelas PAPs (ou seja, fabricação semelhante de canoas, redes de pesca e anzóis com iscas de intestino animal). A atividade e sua tecnologia não se restringem aos povos indígenas. O Painel reconhece que as práticas tradicionais dos vazanteiros podem ser observadas no Nordeste do Brasil, em toda a Bacia Amazônica, na região Sul do país e em muitas áreas subtropicais da América do Sul marcadas por estações secas distintas.

328. Quanto às olarias, o Painel observa que a produção artesanal de peças de cerâmica não é ancestral, pois teve início em 1964. Segundo o estudo antropológico do Projeto, o pioneiro dessa atividade foi Raimundo Nonato da Paz, que aprendeu a arte da cerâmica no Maranhão. Ao chegar a Teresina, instalou-se em Poti Velho e descobriu que a demanda por tachos e jarros era maior que no Maranhão. Por isso, convidou outros artesãos dos estados vizinhos a se juntarem a ele. O número de ceramistas foi aumentando até que se tornassem conhecidos como a comunidade dos oleiros.[267] O Painel observa, portanto, que, em geral, as PAPs não têm instituições separadas daquelas da sociedade dominante e, portanto, esse critério não é atendido.

---

[264] Resposta da Gerência, p. 4.
[265] Resposta da Gerência, p. 15.
[266] Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.10, parágrafo 4 (b), nota de rodapé 7.
[267] Ver Semplan 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte, p. 101.

329. Por fim, o quarto critério determina que o grupo deva possuir uma língua autóctone que difira da língua oficial do país ou região. O Painel observa que tampouco esse critério é atendido.

330. O Painel reconhece que, para aplicar a Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP/BP 4.10, todos os quatro critérios não precisam ser rigorosamente cumpridos, mas podem ser atendidos em diferentes graus. Por exemplo, em alguns casos, grupos autóctones perderam seu idioma distinto ao longo do tempo, mas atendem a todos os outros critérios e, portanto, ainda podem ser cobertos pela política. No entanto, o Painel observa que, neste caso, enquanto algumas PAPs se identifiquem como autóctones, não houve reconhecimento dessa identidade por outros. O Painel também observa que, embora as PAPs que se identificam como autóctones tenham algumas instituições religiosas e culturais distintas da sociedade dominante, elas não têm apego coletivo a *habitat* geograficamente distintos ou a uma língua indígena. O Painel conclui, assim, que não foi atingido, no contexto do Projeto, o limiar para a aplicação da política.

331. **O Painel constata que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP/BP 4.10, por não a acionar, uma vez que as comunidades afetadas em Lagoas do Norte não são consideradas indígenas segundo a Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP 4.10, parágrafo 4.**

332. **Impacto sobre os Recursos Culturais.** Durante sua visita, o Painel aprendeu com a comunidade local sobre suas práticas, tradições e locais culturais e religiosos. O Painel visitou algumas comunidades ribeirinhas e conversou com vazanteiros e pescadores sobre sua conexão com o rio e suas margens. O Painel também se reuniu com membros da comunidade de oleiros, preocupados com o afastamento das lagoas, de onde suas famílias extraem argila há várias gerações. O Painel participou de uma cerimônia de bumba meu boi realizada por ribeirinhos de todas as idades, que se reuniram para cantar e dançar nessa manifestação folclórica tradicional e interativa. Os praticantes explicaram que interpretam essa peça há gerações, em uma tradição transmitida por suas famílias.

333. O Painel observa que os Solicitantes estão preocupados tanto com o patrimônio cultural tangível quanto com o intangível. É importante observar que a Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, aplica-se apenas a recursos culturais físicos, que são definidos como objetos móveis ou imóveis, locais, estruturas, grupos de estruturas ou paisagens com significado arqueológico, paleontológico, histórico, arquitetônico, religioso ou estético, ou qualquer outro significado cultural.[268] O Manual de Políticas de Salvaguarda de Recursos Culturais Físicos do Banco explica que também existem recursos culturais intangíveis, tais como idioma, poesia, música, dança e conhecimento intelectual. Embora esses aspectos da cultura humana sejam importantes, essa política não os cobre.[269]

334. O relatório do CDFS argumenta que o Projeto considera apenas perdas econômicas e sociais e ignora os problemas culturais, espirituais e religiosos das comunidades tradicionais afetadas pelo Projeto. O relatório alega que não foram consideradas medidas de mitigação de impactos culturais. Da mesma forma, o estudo antropológico encomendado pelo CDFS afirma que o Projeto apenas avaliou o potencial turístico e as perspectivas econômicas de atividades como a fabricação de cerâmica tradicional, a pesca artesanal e o cultivo de vazante, sem considerar as dimensões

[268] Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP 4.11, parágrafo 1.
[269] Manual de Políticas de Salvaguarda de Recursos Culturais Físicos do Banco Mundial, p. 10.

territoriais, culturais e simbólicas dessas práticas.[270] Os impactos do reassentamento nas dimensões econômicas dessas atividades são tratados no capítulo 3.

335. O relatório do CDFS argumenta que permitir que os residentes do norte de Teresina permaneçam em seus territórios originais lhes garante melhores condições de vida e salvaguarda uma parte importante do patrimônio histórico e cultural de Teresina e do Piauí. Ele argumenta que as pessoas do local – especialmente os *"mestres do conhecimento "* – devem ser considerados patrimônio vivo, de acordo com a Lei Ordinária nº. 5.816 de 16 de dezembro de 2008, que institui o Registro do Patrimônio Vivo do Estado do Piauí.[271]

336. O Painel observa, conforme mencionado acima, que o Raas do Projeto reconhece a cultura e as tradições afro-brasileiras na área, o que exigiu a construção de um espaço público apropriado para homenagear e celebrar suas crenças: a Praça dos Orixás. A proteção das tradições culturais do artesanato em cerâmica (e da produção artesanal em geral) também foi prevista pelo Raas.[272]

337. O Painel observa que o estudo antropológico do Projeto identifica manifestações culturais existentes na área de intervenção do Projeto e analisa seu potencial impacto positivo e negativo sobre elas. O estudo fornece (i) um breve registro histórico dos 13 bairros incluídos no Projeto; (ii) uma descrição de cerimônias, celebrações, formas de expressão, artesanato e habilidades associadas ao artesanato; e (iii) uma breve descrição de construções e locais culturalmente significativos. O estudo destaca a presença de elementos culturais, inclusive religiões de origem africana (40 terreiros de umbanda e 4 terreiros de candomblé), celebrações de bumba meu boi, artesanato em cerâmica, artesanato religioso, pesca artesanal, hortas comunitárias e cultivo em vazante.[273]

338. O Painel observa que o estudo antropológico do Projeto conclui que as PAPs, em sua maioria, identificam-se como católicas ou evangélicas. Uma minoria não contabilizada pertence à umbanda, uma religião sincrética que mistura tradições africanas com crenças católicas, espíritas e indígenas americanas, desenvolvida pelo médium Zélio Fernandino de Morais entre os descendentes de escravos no Brasil no início do século XX.[274] A principal característica da umbanda é a crença nas divindades chamadas orixás, sincretizadas com os santos católicos, que representam a energia divina; nos espíritos que orientam os praticantes; nos médiuns que trazem mensagens do mundo espiritual; na reencarnação e na evolução espiritual; e na prática da caridade e da fraternidade social. Um grupo ainda menor pratica o candomblé, outra religião afro-brasileira sincrética trazida para Teresina em 1989 por Pai Oscar de Oxalá.[275]

339. Em relação ao impacto do Projeto nessas religiões afro-brasileiras, o estudo antropológico do Projeto constatou um efeito positivo no reconhecimento e uso dos novos espaços públicos por grupos e ONGs afro-brasileiros. Esses espaços públicos apoiados pelo Projeto incluem o Parque Lagoas do Norte e a Praça dos Orixás, criada para promover a liberdade e a tolerância religiosa e aumentar a visibilidade das religiões de base africana. O Painel observa que o estudo antropológico destaca os impactos negativo da transferência dos terreiros (descritos abaixo).

---

[270] Relatório do CDFS, p. 96.
[271] Relatório do CDFS, p. 50.
[272] RAAS 2014, p. 33.
[273] Semplan 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte.
[274] Semplan 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte, p. 60.
[275] Semplan 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte, p. 64.

340. O Painel observa que o estudo antropológico do Projeto conclui que as cerimônias de bumba meu boi não sofreriam efeitos adversos e se beneficiariam da criação de espaços para ensaios e comemorações no Teatro do Boi.[276] A tradição de artesanato religioso em madeira também se beneficiaria do aumento potencial de negócios incentivado pela construção de uma feira de artesanato.[277] Segundo o estudo antropológico, as obras do Projeto melhorariam as condições de trabalho dos artesãos do Polo Cerâmico do Poti Velho (um espaço que reúne mais de 30 ceramistas, onde cada um tem seu espaço pessoal para produção e vendas) e aumentariam suas vendas. No entanto, o estudo também cita a insegurança dos artesãos em relação à permanência do Polo Cerâmico após a conclusão dos trabalhos e atribui isso à falta de informações sobre o Projeto.[278] O estudo antropológico do Projeto observa, ainda, que a pesca artesanal se beneficiaria da criação de um novo mercado de peixes, que, ao mesmo tempo, facilitaria o comércio e removeria os vendedores de peixes das calçadas lotadas, para alívio dos pedestres.[279] Horticultores comunitários e vazanteiros se beneficiariam do risco reduzido de cheias e deslizamentos de terra, que dificultam a produção, embora possa haver um impacto ambiental adverso temporário em algumas hortas devido ao tráfego de veículos durante a construção dos diques.[280]

341. O Painel observa que os PRIs revisados resumem as principais conclusões e recomendações do estudo antropológico.[281] Os PRIs sugerem várias medidas para lidar com os impactos adversos identificados no estudo.[282] O PRI 1 revisado afirma que, para mitigar esses impactos negativos, uma compreensão mais profunda de como os terreiros "*dialogam com os modos de vida, as tradições, os conhecimentos locais e as memórias sociais da região*" deve ser contemplada pelo Projeto durante sua implementação.[283] Os PRIs revisados destacam a importância de manter o Polo de Cerâmica em sua localização atual, mantendo o acesso a matérias-primas que atendam aos padrões de qualidade artesanal e características específicas compatíveis com a aparência do Polo. Por fim, em relação à pesca artesanal, o estudo recomenda o diálogo com os pescadores, intermediários e clientes do Mercado do São Joaquim.[284]

342. O Painel observa que o Projeto inclui atividades para fortalecer, reabilitar e melhorar o

---

[276] Semplan 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte, p. 140.
[277] Semplan 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte, p. 110.
[278] Semplan 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte, p. 138.
[279] Semplan 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte, p. 140.
[280] Semplan 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte, pp. 140 e 141.
[281] Ver, por exemplo, PRI 1 revisado, p. 13.
[282] Essas medidas são: (i) interagir com as comunidades que vivem nessas áreas e esclarecer o significado e o valor dos bens culturais, materiais e imateriais da região; (ii) desenvolver estratégias para disseminar bens culturais regionais, bem como promover iniciativas locais e regionais para promover e proteger tais bens; (iii) incentivar o treinamento de agentes locais na preservação de bens culturais regionais, tangíveis e intangíveis; (iv) capacitar professores da rede escolar regional para explorar e valorizar os ativos culturais regionais, inserindo-os como atividades complementares ao ensino fundamental e médio; (v) registrar e inventariar as referências culturais que receberão apoio/supervisão do Iphan, inclusive em colaboração com parceiros locais; (vi) realizar um censo (inventário) das casas de culto e dos bens culturais das religiões africanas, com o apoio/supervisão do Iphan e com a colaboração de parceiros locais; monitorar o progresso do registro dos bens culturais das religiões africanas, oferecendo suporte técnico para a avaliação desses bens; e (vii) estudar e definir, juntamente com as instituições dedicadas à regularização urbana, instrumentos de proteção urbana, identificando as áreas de concentração de casas de culto e bens culturais das religiões africanas e avaliando a possibilidade de estabelecer Áreas Especiais de Interesse Social nos territórios dos terreiros, com o objetivo de obter regularização fundiária e promover melhorias habitacionais. Ver PRI 1 revisado, p. 14.
[283] PRI 1 revisado, p. 14.
[284] Ver, por exemplo, PRI 1 revisado, p. 14.

Teatro do Boi, o Mercado Rui Barbosa e a Praça dos Orixás. O Teatro do Boi é um centro de artes que o Projeto renovou e expandiu, criando mais salas para ensaios e oficinas, acessibilidade para deficientes e reforma da Biblioteca Fontes Ibiapina. É considerada alta a frequência do público no Teatro do Boi. O Projeto expandiu e modernizou o Mercado Rui Barbosa, um ímã tradicional para comerciantes locais, de forma a incluir mais áreas para pedestres, uma praça de alimentação com mesas e lanchonetes e um restaurante. A permanência do Polo Cerâmico do Poti Velho em sua localização atual é garantida pela Fase 2, no âmbito dos direitos culturais.[285] Por fim, a Praça dos Orixás é um espaço público que homenageia a umbanda e a herança cultural dos antepassados afro-brasileiros que ajudaram a construir Teresina. A praça, criada pelo Projeto com a participação dos moradores, contém 13 esculturas de 10 orixás e três celebrados santos da umbanda, além de ter espaço para eventos, um palco e um estacionamento.

343. O Painel conclui que, embora o Raas elaborado durante a fase de preparação do Projeto reconhecesse os ricos vínculos comunitários com a cultura afro-brasileira e as tradições locais, inclusive o uso das planícies fluviais para atividades e práticas econômicas e a necessidade de proteger as tradições culturais da produção artesanal, tais como a cerâmica, ele não analisou detalhadamente as diferentes práticas, tradições e locais culturais e religiosos das diversas comunidades da área.

344. O Painel acredita que o estudo antropológico do Projeto, que foi concluído em 2018 e complementa o Raas, avaliou suficientemente e, quando necessário, mitigou os impactos do Projeto sobre os recursos culturais físicos. O Painel observa que o estudo constatou que muitos recursos culturais físicos não serão afetados pelo Projeto, conforme apresentado acima. O Painel também deseja chamar a atenção para as atividades do Projeto destinadas a fortalecer o reconhecimento cultural, como a reabilitação e melhoria do Teatro do Boi, do Mercado Rui Barbosa e da Praça dos Orixás. O Painel aprecia o comprometimento da Gerência em acompanhar a UGP na implementação das recomendações relativas ao patrimônio cultural identificadas pelo estudo antropológico do Projeto. O Painel também observa que o Mutuário concordou em continuar implementando essas recomendações.

345. **O Painel constata que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP/BP 4.01, e a Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, no que diz respeito à identificação, avaliação e mitigação do impacto sobre os recursos culturais físicos.**

346. **Transferência de Recursos Culturais Físicos**. Os Solicitantes estão preocupados com a transferência de locais de culto no âmbito do Projeto. O Painel visitou um terreiro e conheceu sua mãe-de-santo, uma médium que atua como guia espiritual, aconselhando e ajudando os fiéis. Ela contou ao Painel sobre os rituais e cerimônias lá realizados e as especificidades do local de culto físico. O Painel entende que, geralmente, o terreiro de umbanda é uma grande área atrás de uma casa comum, sob um telhado simples ou em uma tenda, com um altar na parte posterior para cerimônias. Os rituais envolvem percussão, dança e incorporação de espíritos, sob a guia de um pai ou mãe-de-santo. Os terreiros também são usados para apoiar obras de caridade, tais como creches, clínicas médicas, assistência a órfãos e distribuição de medicamentos e alimentos.

[285] Semplan, 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte.

347. O Painel entende que a simbologia e os rituais variam consideravelmente entre os terreiros, e os seguidores têm uma conexão especial com o espaço físico sagrado e com a mãe ou pai-de-santo que os iniciou. O local para onde um terreiro será transferido é, portanto, importante para os membros da comunidade. Os Solicitantes disseram ao Painel que estão preocupados com a transferência dos terreiros, pois as tendas ou altares que definem esses espaços de culto tornam-se sagrados ao receber o axé – a força espiritual dos orixás, que são considerados entidades divinas. Portanto, os pais ou mães-de-santo que chefiam os terreiros, seus seguidores e aqueles que participam regularmente das cerimônias argumentam que devem ser evitadas as transferências dessas casas sagradas. Nos casos em que isso for impossível, a transferência exige rituais e preparativos específicos.

348. O Painel observa que o estudo antropológico do Projeto reconhece que "*cada terreiro tem sua própria identidade marcada pela história de vida de sua mãe ou pai-de-santo, e eles têm uma divindade que deve ser desenvolvida ao longo das experiências vividas por cada um durante a estruturação e estabelecimento de seu terreiro*."[286] O estudo também reconhece que transferir um terreiro de umbanda ou candomblé rompe os laços sagrados entre o terreiro e as pessoas que pertencem a ele. O estudo destaca a importância de entender melhor como os terreiros "*dialogam com os modos de vida, as tradições, os conhecimentos locais e as memórias sociais da região*" durante o processo de reassentamento. Os PRIs revisados descrevem a dificuldade de "plantar" um terreiro em um novo local devido às condições simbólicas e sagradas que os pais e mães-de-santo conferem a essas estruturas.[287]

349. De acordo com o relatório do CDFS, o PRI "*silencia e oculta a presença de terreiros e não se refere a possíveis deslocamentos involuntários de templos religiosos de origem africana*."[288] O O Painel observa que os PRIs originais não identificaram terreiros na região norte. No entanto, os PRIs revisados identificam 44 terreiros (40 de umbanda e 4 de candomblé) na região norte de Lagoas do Norte.[289] Eles não especificam quais ou quantos são afetados pelo processo de reassentamento. O estudo antropológico do Projeto analisa os impactos negativos do Projeto, que incluem a expropriação total e o deslocamento físico de três terreiros. Esses três são considerados para deslocamento físico, e um quarto é parcialmente afetado.[290] Segundo o estudo, a transferência de terreiros deverá ser supervisionada por uma mãe ou pai-de-santo, que realizará todas as cerimônias apropriadas.[291]

350. O Painel observa que o estudo antropológico do Projeto descreve um exemplo de reassentamento bem-sucedido de um terreiro durante a Fase 1 do Projeto. O terreiro pertencia a Pai Flávio de Ogum. O pai-de-santo escolheu uma nova casa em Mafrense, com um grande quintal para o altar sagrado, e a adquiriu com o dinheiro da indenização. De acordo com o estudo, foram realizadas todas as cerimônias apropriadas, e o pai-de-santo ficou satisfeito.[292] Até o momento da elaboração da Resposta da Gerência, duas casas com locais de culto para religiões afro-brasileiras haviam sido reassentadas. As pessoas afetadas foram transferidas para outras casas e receberam

---

[286] Semplan, 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte.
[287] PRI 1 revisado, p. 14.
[288] Semplan, 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte, p. 241.
[289] PRI 1 revisado, p. 13.
[290] PRI 1 revisado, p. 13.
[291] Semplan, 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte, pp. 136 e 137.
[292] Semplan, 2018, Estudo Antropológico – Lagoas do Norte.

indenização adicional para continuar suas atividades religiosas. A Gerência explica que os novos locais de culto foram consagrados com todos os rituais exigidos, e os rituais religiosos continuaram nos novos locais.[293]

351. O Painel observa que o Projeto reconhece a importância religiosa e cultural dos terreiros e a complexidade de transferi-los. Parece que os rituais necessários foram realizados nos casos em que houve uma transferência de local. Isso demonstra a disposição do Projeto em acomodar as necessidades das mães ou pais-de-santo durante o reassentamento. No entanto, o Painel enfatiza a importância de seguir as orientações fornecidas pelo estudo antropológico do Projeto no futuro.

352. **O Painel constata que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, e a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (c), no que diz respeito à transferência de recursos culturais físicos pelo Projeto.**

[293] Resposta da Gerência, p. 48.

Capítulo 6
Supervisão do Projeto e Resposta do Banco à Solicitação

6.1. Introdução

353. Neste capítulo, o Painel analisa a supervisão do Projeto pelo Banco e as ações específicas que estão sendo executadas em resposta às preocupações expressas na Solicitação. A análise do Painel descreve a frequência e composição da supervisão, inclusive o conhecimento técnico das equipes de supervisão. Na segunda parte deste capítulo, o Painel se concentra na qualidade da supervisão e em como os desafios foram identificados e tratados. Nas duas seções, o período coberto é dividido em duas partes: a primeira vai desde a aprovação do Projeto, em fevereiro de 2016, até o recebimento da Solicitação, em agosto de 2019; e a segunda, desde o recebimento da Solicitação até a finalização deste Relatório. A terceira parte do capítulo considera se deveria ter sido nomeado um painel consultivo de especialistas em reassentamento, independentes e internacionalmente reconhecidos, para aconselhar o Mutuário sobre a elaboração e implementação dos PRIs.

6.2. Solicitação de Inspeção

354. A Solicitação declara que o reassentamento involuntário realizado pelo Projeto "*viola o documento intitulado Manual Operacional do Banco Mundial*."[294] Os Solicitantes consideram que os princípios de políticas não foram seguidos. Eles dizem que não se reuniram com nenhum funcionário do Banco durante a implementação do Projeto. Durante a visita de investigação, o Painel tomou conhecimento de que muitas pessoas afetadas pelo Projeto se encontraram com a equipe do Banco pela primeira vez durante uma reunião de consulta em 19 de fevereiro de 2020.

6.3. Resposta da Gerência

355. A Resposta afirma que "*o Banco supervisiona rotineiramente a execução das obras e o cumprimento do PCA, pelo menos uma vez a cada semestre. As missões de supervisão indicam que a execução dos trabalhos está em conformidade com o PCA*."[295] Acrescenta que "*a UGP, por sua vez, tem uma equipe de engenheiros que é responsável pela supervisão da implementação e o gerenciamento de contratos*. "[296] Além disso, destaca que o Comitê de Mobilização é responsável por monitorar a implementação do Projeto.[297]

6.4. Políticas do Banco

356. A Política do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, OP 10.00, exige que a Gerência monitore o cumprimento do Mutuário de suas obrigações durante a implementação do Projeto, conforme estabelecido nos acordos jurídicos. Exige, ainda, que a Gerência forneça apoio à implementação do Mutuário por meio do exame das informações sobre o progresso da implementação e com o objetivo de cumprir os objetivos de desenvolvimento do Projeto e os resultados relacionados a tais objetivos, além de atualizar de riscos e as medidas administrativas a eles relacionadas.

---

[294] Solicitação de Inspeção, p. 3.
[295] Resposta da Gerência, p. 30, resposta à alegação nº. 3.
[296] Resposta da Gerência, p. 30, resposta à alegação nº. 3.
[297] Resposta da Gerência, p. 17, parágrafo 54.

357. A diretiva do Banco relativa à política afirma que, ao fornecer apoio à implementação, a Gerência deve analisar o monitoramento do desempenho do Projeto por parte do Mutuário e a conformidade com seus compromissos contratuais.[298,299] Acrescenta que a Gerência deve avaliar o Projeto periodicamente e analisar o monitoramento dos resultados, dos riscos e do estado de implementação, atualizando as informações sobre o Projeto e identificando eventuais ações de acompanhamento necessárias.[300]

358. De acordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, o Mutuário "*é responsável pelo monitoramento e avaliação adequados das atividades estabelecidas no instrumento de reassentamento*." A política exige que a Gerência "*supervisione regularmente a implementação do reassentamento para determinar sua conformidade com o instrumento de reassentamento*."[301] A política afirma ainda que alguns projetos são altamente arriscados ou contenciosos, ou envolvem atividades significativas e complexas de reassentamento. Nesses casos, o Mutuário normalmente deve contratar um painel consultivo de especialistas em reassentamento independentes e internacionalmente reconhecidos para assessorar todos os aspectos do Projeto relevantes ao reassentamento.[302]

6.5. Observações, Análises e Achados do Painel

359. Este Projeto é composto por oito subprojetos, cada um com um processo de elaboração distinto; e a UGP e o Banco referem-se aos subprojetos como "atividades." A supervisão da implementação do Projeto pelo Banco inclui a supervisão da preparação, da elaboração e da implementação de cada subprojeto. Os problemas citados na Solicitação referem-se predominantemente à necessidade, ao planejamento e à implementação do reassentamento involuntário. A política do Banco exige que as questões sociais sejam tratadas de maneira integrada à concepção dos outros aspectos de cada subprojeto.[303]

360. Em 22 de outubro de 2019, aproximadamente um mês após o registro da Solicitação, a Gerência enviou uma Resposta contendo um Plano de Ação de nove pontos para tratar das preocupações dos Solicitantes (ver capítulo 1, parágrafo 30). A análise abaixo concentra-se no nível de conhecimento especializado dos supervisores do Projeto, em como os recursos foram empregados e em como a equipe lidou com os desafios de reassentamento. Também examina a implementação dessas ações.

6.5.1. Frequência da Supervisão e Conhecimento Especializado

361. **Da Aprovação do Projeto à Submissão da Solicitação**. Durante os três anos e meio entre

---

[298] Política do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, OP 10.00, parágrafo 19.
[299] A Diretiva do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento entrou em vigor em 1º de outubro de 2018, substituindo o Procedimento do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, (BP) 10.00. A diretiva manteve os requisitos relevantes do BP 10.00.
[300] Diretiva do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, parágrafo 43.
[301] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 24.
[302] Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 19, nota de rodapé 23.
[303] Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafo 3.

a aprovação do Projeto e o envio da Solicitação (de fevereiro de 2016 a agosto de 2019), a Gerência supervisionou o Projeto 30 vezes, realizando 11 videoconferências com o Mutuário e 19 visitas a Teresina. Todas essas missões incluíram a participação de pelo menos um cientista social do Banco.[304]

362. Dez das 19 visitas foram visitas de supervisão necessárias, visitas semestrais regulares e a Revisão de Meio-Termo (RMT); e uma foi uma visita de alto nível. Os relatórios sobre as visitas semestrais estão incluídos nos ISRs, divulgados publicamente, ou nos Ajuda-Memórias. O RMT foi dividido em duas visitas ao local, em fevereiro e maio de 2019.[305] As outras nove visitas foram missões técnicas para abordar aspectos específicos do Projeto. Seis delas se concentraram nos impactos sociais (incluindo o reassentamento involuntário). Segue uma descrição do tipo de supervisão executada antes e após o envio da Solicitação.

Missões	**Antes da Apresentação da Solicitação (de fevereiro de 2016 a agosto de 2019)**	**Após a Apresentação da Solicitação (de agosto de 2019 até a elaboração deste Relatório)**	**Total**
Supervisão Geral	7	8	**15**
Supervisão Técnica	9	3	**12**
Videoconferência	11	2	**13**
Revisão de Meio-Termo	2	0	**2**
Alto nível	1	0	**1**
Total	**30**	**13**	**43**

363. O Painel observa que, devido aos atrasos contínuos sofridos pelo Projeto, em maio de 2018 a Gerência decidiu, em acordo com o Mutuário, agendar videoconferências mensais e, posteriormente, quinzenais.[306] Além disso, o Mutuário "*propôs-se a visitar o Banco a cada dois meses*."[307] O Painel não identificou relatórios sobre as visitas do Mutuário ao escritório do Banco Mundial em Brasília e, portanto, não pôde analisar os registros dessas visitas.

364. O Painel acredita que esse histórico demonstra que o aumento da supervisão melhorou a implementação geral do Projeto. Nos primeiros seis meses de 2019, a supervisão da Gerência incluiu uma missão de RMT em duas partes; duas visitas técnicas (uma missão social e uma missão de segurança de barragens); uma missão de compras/treinamento; uma missão de troca de conhecimentos; e várias videoconferências "*para monitorar o progresso e fornecer orientação pontual e tempestiva*."[308] Segundo a Gerência, os intensos esforços empregados e os "*visíveis progressos*" alcançados ajudaram a alterar o *status* do Projeto (de projeto *"problemático*"). O Painel observa que a primeira vez que o Projeto foi descrito como "*problemático*" foi quando a Gerência acreditava que os problemas estavam sendo resolvidos.[309]

---

[304] Os funcionários do Banco com experiência em reassentamento involuntário são identificados como cientistas sociais ou especialistas sociais.
[305] Relatório de *Status* da Implementação (ISR) 21, junho de 2019.
[306] ISR 19, maio de 2018, e ISR 21, junho de 2019.
[307] ISR 19 e Ajuda-Memória de maio de 2018.
[308] ISR 21, junho de 2019.
[309] ISR 21, junho de 2019.

365. Nos três anos e meio anteriores à apresentação da Solicitação, cerca de 18% das equipes de supervisão do Banco eram compostas por cientistas sociais.

Composição da Equipe de Supervisão desde a Aprovação do Projeto até a Apresentação da Solicitação

	Ocorrências	Participantes	Cientistas Sociais	Percentual de Cientistas Sociais
Visitas ao Local	19	87	19	22%
Videoconferências	11	62	8	13%
Total	30	149	27	18%

366. **Após o Recebimento da Solicitação**. Nos primeiros quatro meses seguintes ao recebimento da Solicitação, a Gerência supervisionou o Projeto em 13 ocasiões. Elas consistiram em oito visitas ao local para fins de supervisão geral, três visitas técnicas e duas videoconferências.[310] Essas missões incluíram a participação de um ou mais cientistas sociais do Banco, que correspondiam a 38% da equipe. A duplicação de recursos, na perspectiva do Painel, é indicativa de como anteriormente o Projeto carecia de foco sobre as complexidades sociais descritas nos capítulos anteriores.

Composição da Equipe de Supervisão após a Apresentação da Solicitação

	Ocorrências	Participantes	Cientistas Sociais	Percentual de Cientistas Sociais
Visitas ao Local	11	59	22	37%
Videoconferências	2	4	2	50%
Total	13	63	24	38%

367. O Painel reconhece que não há uma regra específica sobre quantos funcionários de determinada disciplina devem participar das missões de supervisão. Esses percentuais são examinados aqui para avaliar a seriedade com que a equipe considerou os aspectos sociais do Projeto. Embora a *expertise* social inicialmente parecesse insuficiente, após a apresentação da Solicitação, a Gerência do Banco dobrou seu foco nessa disciplina.

368. O Painel observa que esse aumento de atenção é uma resposta direta às preocupações sobre reassentamento involuntário citadas na Solicitação. Cinco missões e duas videoconferências concentraram-se principalmente na "*interação proativa com o Mutuário e as principais partes interessadas do Projeto para reunir informações precisas sobre o progresso do Projeto [e] embasar a Resposta da Gerência à Solicitação de Inspeção*." [311]

369. Durante as entrevistas da equipe, o Painel foi informado de que uma equipe social ampliada – composta por seis cientistas sociais, inclusive um consultor regional sobre salvaguardas – foi criada para revisar os PRIs originais. Isso representa um aumento significativo em relação aos níveis de conhecimento e experiência empregados antes da apresentação da Solicitação, quando o Projeto era supervisionado, em grande parte, por um consultor (de longo prazo) de ciências sociais do

[310] ISR 23, fevereiro de 2020. A equipe indicou que a próxima missão de supervisão estava prevista para o período de 3 a 10 de março de 2020 e seria complementada por visitas técnicas dedicadas aos aspectos sociais e de engenharia. O registro da missão não estava disponível no momento da elaboração deste Relatório.
[311] ISR 22, dezembro de 2019.

Banco, que se reportava a um membro sênior da equipe de cientistas sociais.

370. Em resumo, o Painel considera adequada a frequência da supervisão da equipe e reconhece o aumento verificado em meados de 2018 para responder a dificuldades e atrasos na implementação geral do Projeto e na implementação dos PRIs. No entanto, a *expertise* social empregada inicialmente era inadequada. Mais uma vez, o Painel observa que não há regras específicas quanto ao número de especialistas necessários para atuar em qualquer disciplina. A adequação do conhecimento utilizado deve ser avaliada à luz da complexidade, dos riscos e dos desafios do Projeto. Nesse caso, a *expertise* social empregada antes da apresentação da Solicitação não era proporcional à complexidade, aos riscos e aos desafios dos aspectos sociais do Projeto, em particular o reassentamento.

371. O Painel observa que a Gerência reconhece que alguns aspectos dos PRIs não estavam alinhados à política do Banco.[312] Isso foi reconhecido apenas após o envio da Solicitação. Além disso, a Gerência acordou um Plano de Ação com o Mutuário, visando, em grande parte, a melhorar o cumprimento de vários aspectos da política de reassentamento.

372. Após o envio da Solicitação, a frequência das atividades de supervisão e a implantação da perícia social aumentaram consideravelmente. Isso provou ser muito útil para melhorar o desempenho do Projeto.

6.5.2. Qualidade da Supervisão do Banco

373. Esta seção analisa a qualidade da supervisão, inclusive o acompanhamento da implementação de ações com as quais a Gerência se comprometeu após a apresentação da Solicitação.

374. **Da Aprovação do Projeto à Apresentação da Solicitação**. Logo após a aprovação do Projeto (de maio de 2016 a dezembro de 2018), a Gerência reconheceu que sua implementação enfrentava atrasos.[313] Essa situação estendeu-se por dois anos. Os atrasos foram relacionados principalmente à prontidão dos projetos de engenharia e dos documentos de licitação para as atividades dos subprojetos; à disponibilidade de recursos para o Parque Brasil, e a fragilidades na capacidade do Mutuário.

375. Os documentos de supervisão geralmente continham poucas informações sobre os impactos sociais do Projeto, mesmo após a Gerência ter identificado, em dezembro de 2018, o reassentamento como uma das fontes dos atrasos[314] (em relação ao atraso na construção do Parque Brasil).

376. Essa omissão é particularmente preocupante, uma vez que a equipe relatou – mais de uma vez – que a comunidade da Avenida Boa Esperança havia se mobilizado contra o reassentamento e envolvido o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública do Estado e a Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese de Teresina em apoio à comunidade.[315] Nenhum desses fatos foi levado a sério. A equipe não se concentrou nos atrasos na implementação do Projeto. A Gerência deixou

---

[312] Resposta da Gerência, p. vi, parágrafo ix.
[313] ISR 15, maio de 2016.
[314] ISR 20, dezembro de 2018.
[315] ISR 16, dezembro de 2016 e ISR 18, dezembro de 2017.

de reconhecer as implicações do envolvimento de entidades judiciais em nível estadual e, posteriormente, federal, e o risco de atrasos adicionais causados por processos jurídicos que tais entidades pudessem mover.

377. Também é particularmente preocupante que, em meados de 2018, dois anos e meio após o início da implementação, o Projeto ainda não tivesse implantado um sistema para monitorar e avaliar a o reassentamento[316] – apesar de a implementação original do PRI de Matadouro ter sido concluída e a implementação original do PRI 1 estar em andamento há mais de um ano. Em maio de 2018, o Projeto deveria elaborar os Termos de Referência para o monitoramento e avaliação do reassentamento.[317] Essa tarefa normalmente inclui um monitoramento detalhado da execução dos PRIs para avaliar seu progresso; a identificação de gargalos ou outros problemas que possam ser encontrados; a recomendação de ajustes de trajetória, conforme o caso; e a elaboração de relatórios sobre a eficácia do programa em relação aos resultados desejados.

378. O ISR de dezembro de 2019 informou que havia sido aberto um processo licitatório para contratar uma empresa de engenharia que monitorasse e avaliasse a implementação do reassentamento. No entanto, o Painel não conseguiu determinar se a empresa havia realmente sido contratada, pois não encontrou cópia assinada do contrato citado no ISR, nem algum relatório de monitoramento ou avaliação nos arquivos do Projeto. Sobretudo, o Painel não pôde verificar se fora contratado um avaliador com experiência para lidar com a vasta gama de desafios complexos relacionados ao reassentamento, tais como (i) a coleta de dados de campo sobre mudanças nas linhas de base socioeconômicas; (ii) a reconstrução de sistemas econômicos de produção e distribuição; (iii) a criação de oportunidades de emprego; (iv) o restabelecimento de redes de apoio social; (v) a implementação de programas de capacitação para novas estruturas de autoridade; e (vi) o apoio às famílias que enfrentam transições repletas de traumas, incertezas etc. O Painel reconhece que, geralmente, esse nível de conhecimento e experiência não se encontra em firmas de engenharia, e a garantia da *expertise* apropriada para os esforços do Projeto é uma preocupação do Painel. O Painel observa que, neste caso, devido à ausência de ações sistemáticas de monitoramento e avaliação das atividades de reassentamento, é ainda mais fundamental que a supervisão do Banco aborde, de maneira justa e adequada, os desafios enfrentados pelo Mutuário no planejamento e na implementação das atividades de reassentamento.

379. Portanto, o Painel acredita que a implementação das atividades de reassentamento foi inadequadamente monitorada pelo Mutuário e pela equipe. Os documentos de supervisão deixaram de relatar vários aspectos importantes do reassentamento, tais como (i) o número de pessoas afetadas – que variavam de um ISR para outro;[318] (ii) a divulgação dos PRIs, das consultas relacionadas e da participação da comunidade; e (iii) o mecanismo de reparação de queixas.[319]

380. Por outro lado, os desafios de concluir o Parque Brasil e a capacidade limitada do Mutuário foram bem abordados nos relatórios de supervisão. No momento em que foi tomada uma decisão

[316] Ajuda-Memória de maio de 2018.
[317] Ajuda-Memória de maio de 2018.
[318] Nos sete ISRs publicados desde a aprovação do Projeto até a apresentação da Solicitação de Inspeção, o número estimado (pela equipe) de pessoas afetadas variou de 10.796 (inicialmente) a meros 347. Em seguida, a estimativa foi revista para 7.120 (ver ISRs de 15 a 20, publicados entre maio de 2016 e dezembro de 2018).
[319] Os ISRs 15 e 16 não forneceram informações sobre o GRM do Projeto. Os ISRs 17 a 20 declararam que a Unidade Social e o Comitê de Mobilização atuavam como GRM do Projeto, acrescentando que as questões não resolvidas são encaminhadas ao Mutuário, à UGP e à Prefeitura. O ISR 21 indica a Ouvidoria de Teresina como outro canal do GRM.

final sobre os atrasos do Parque Brasil, o financiamento já estava disponível por meio do programa federal Minha Casa, Minha Vida. Ademais, outros dois complexos residenciais haviam sido considerados: as 350 unidades habitacionais da Lagoa da Draga e as 324 unidades habitacionais da Lagoa dos Oleiros.[320] Ambos os locais de reassentamento foram inicialmente considerados boas alternativas devido à sua proximidade com o local onde as PAPs vivem.

381. Em dezembro de 2018, a equipe observou que a UGP tinha capacidade limitada para "*lidar com os desafios do projeto, incluindo os aspectos de reassentamento*."[321] Também observou que a UGP havia solicitado, e a equipe concordou, que o Projeto apoiasse a contratação de dois cientistas sociais e mais engenheiros para agilizar a implementação do PRI.[322] Em junho de 2019, a Gerência observou que, devido ao acompanhamento fornecido pelas equipes de salvaguardas ambientais e sociais, houve um progresso considerável "*para recolocar o Projeto nos trilhos*."[323]

382. **Após o Recebimento da Solicitação**. Conforme citado acima, a equipe realizou 11 missões de supervisão de campo entre setembro de 2019 e março de 2020. Essas missões visavam a "*um envolvimento proativo com o Mutuário e as principais partes interessadas do Projeto para coletar informações precisas*" que embasassem a Resposta da Gerência.[324] Elas resultaram no Plano de Ação que, de acordo com a equipe, busca dar às pessoas da área do Projeto uma sensação de apropriação plena do Projeto e reduzir atrasos na implementação dos PRIs.[325] Foi a primeira vez que a equipe mencionou a apropriação dos PRIs pelas PAPs.

383. Em dezembro de 2019, a equipe informou que as ações 1, 3 e 5 do Plano de Ação haviam sido concluídas.[326] A Ação 1 atualizou o censo e divulgou informações sobre a data-limite. A Ação 3 suspendeu a demolição de qualquer estrutura construída na área do Projeto antes da data-limite. A Ação 5 mobilizou um consultor local para fornecer treinamento direcionado à equipe da UGP sobre como conduzir consultas significativas com as partes interessadas.

384. Em junho de 2020, a equipe informou o Painel de que a Ação 2 (revisão dos PRIs) havia sido concluída. Em 20 de fevereiro de 2020, o Banco aprovou a divulgação do PRI do Canal do Matadouro e do PRI 1 (Mazerine, São Joaquim, Piçarreira e Oleiros). Além disso, após consultas com as famílias potencialmente afetadas pelos outros PRIs, foram apresentadas as revisões preliminares dos PRIs 2 e 3 em 21 de fevereiro de 2020, para que fossem liberadas para consulta pública.

385. Duas outras ações foram consideradas "*em andamento*." Primeiramente, para melhorar as consultas, a UGP contratou uma empresa que deveria elaborar uma estratégia para o Projeto (Ação 6). Em segundo lugar, em relação às recomendações sobre patrimônio cultural identificadas no estudo antropológico (Ação 9), a UGP concordou em lançar quatro estudos para (i) formular um programa educacional sobre patrimônio cultural; (ii) inventariar referências sobre o patrimônio cultural; (iii) capacitar o Mutuário sobre aspectos culturais; e (iv) monitorar atividades relacionadas.

---

[320] A Lagoa da Draga foi mencionada nos ISRs 17, 18 e 19 (entre junho de 2017 e maio de 2018), e a Lagoa dos Oleiros, nos ISRs 19 e 20 (entre maio de 2018 e dezembro de 2018).
[321] ISR 20, dezembro de 2018.
[322] ISR 20, dezembro de 2018.
[323] ISR 21, junho de 2019.
[324] ISR 22, dezembro de 2019.
[325] ISR 23, fevereiro de 2020.
[326] ISR 22, dezembro de 2019.

A equipe observou que os Termos de Referência ainda estavam sendo redigidos, e que "*aspectos relativos ao patrimônio cultural estavam melhor integrados nos PRIs atualizados*."[327]

386. As três ações restantes foram consideradas concluídas em fevereiro e maio de 2020. No caso da Ação 7 – melhor divulgação de informações sobre o Projeto – o *site* do Projeto foi substancialmente revisado e, segundo a Gerência, agora está sendo usado para receber comentários sobre instrumentos de salvaguarda atualizados.[328] Quanto à Ação 8 – aprimoramento do GRM do Projeto – a UGP implementou a ação acordada e continua a treinar famílias potencialmente afetadas e outros residentes no uso do GRM (em 19 de fevereiro de 2020, cerca de 500 famílias potencialmente afetadas aprenderam a usar o Colab). Mais detalhes sobre o GRM estão disponíveis no capítulo 4 deste Relatório. Em junho de 2020, a Gerência informou o Painel de que o relatório sobre as estruturas demolidas (Ação 4) fora submetido ao Banco em maio de 2020.

***Status* do Plano de Ação de Nove Pontos da Gerência**

Ação	**Em curso**	**Concluída em dezembro de 2019**	**Concluída em fevereiro de 2020**	**Concluída em maio de 2020**
Ação 1 – atualização do censo e divulgação de informações sobre a data-limite		X		
Ação 2 – revisão dos PRIs				X
Ação 3 – suspensão da demolição de estruturas na área do Projeto		X		
Ação 4 – relatórios sobre estruturas demolidas				X
Ação 5 – mobilização de um consultor local para treinar a UGP em consultas significativas		X		
Ação 6 – contratação de uma empresa para elaborar uma estratégia para melhorar as comunicações	X			
Ação 7 – melhoria da divulgação de informações sobre o Projeto			X	
Ação 8 – fortalecimento do GRM do Projeto			X	
Ação 9 – implementação de recomendações do estudo antropológico	X			

387. Após a Solicitação, a equipe rebaixou a avaliação da conformidade do Projeto com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, para "*Moderadamente Insatisfatória*." A equipe alegou que isso ocorreu porque os instrumentos de reassentamento desviavam um pouco dos requisitos da política. Observou que o reassentamento carecia de um "*declaração e comunicação formais sobre a data-limite*." A equipe sugeriu revisar os PRIs para incluir (i) informações sobre a atualização do censo; (ii) uma descrição detalhada do sistema de reparação de queixas; (iii) uma justificativa aprimorada e um marco jurídico para o reassentamento; (iv) uma explicação detalhada da avaliação dos bens; e (v) um melhor reflexo do *feedback* das consultas. A equipe afirmou que uma nova rodada de consultas seria realizada e devidamente registrada.[329]

[327] ISR 23, fevereiro de 2020.
[328] A equipe incluiu um *link* para o *site* do projeto: https://semplan.teresina.pi.gov.br/lagoas-do-norte/.
[329] ISR 22, dezembro de 2019.

388. Em relação à conformidade com a Política do Banco sobre Segurança de Barragens, OP/BP 4.37, o Projeto manteve sua classificação anterior de "*Moderadamente Insatisfatória*." A equipe indicou que um consórcio havia sido contratado para estudar alternativas e desenvolver projetos de engenharia detalhados para adequação e segurança dos diques.[330] A equipe não foi explícita sobre a causa dos atrasos na solução dos problemas de segurança.

389. Em resumo, o Painel observa que, antes da apresentação da Solicitação, a comunicação dos desafios de reassentamento era inadequada. Os documentos de supervisão daquele período continham pouca ou nenhuma informação sobre muitos aspectos importantes do reassentamento, inclusive a divulgação dos PRIs; as consultas às comunidades afetadas; e sua participação na elaboração dos PRIs e nos processos decisórios que alterariam suas vidas. Nos casos em que foram incluídas informações relacionadas ao reassentamento, tais como o número de PAPs a serem deslocadas, essas informações eram inconsistentes. O Painel observa que a ausência – ou inconsistência – de tais informações é particularmente preocupante, uma vez que o Projeto não realizava, de forma sistêmica, o monitoramento e avaliação das atividades de reassentamento.

390. O Painel não tem certeza se esses desafios foram ignorados; ou se foram abordados, mas não relatados. De qualquer forma, o resultado foi uma crescente insatisfação em partes da comunidade, o que levou à Solicitação de Inspeção. Não muito dessa dinâmica – ou das tentativas de resolvê-la – é refletido nos documentos de supervisão.

391. Os relatórios durante esse período inicial concentraram-se principalmente nos atrasos na implementação relacionados a projetos ou processos de licitação. A supervisão relatou, de forma diligente, os atrasos na construção do Parque Brasil e na elaboração de vários projetos de engenharia. Os relatórios de supervisão também informaram de maneira adequada e abordaram positivamente a necessidade de capacitação do Mutuário.

392. Após a apresentação da Solicitação, a qualidade geral da supervisão melhorou significativamente, inclusive no que diz respeito aos relatórios detalhados sobre a implementação do Plano de Ação da Gerência. Os relatórios de supervisão também avaliaram, de maneira mais realista, a conformidade com as salvaguardas, o que refletiu melhor a situação no terreno. O Painel acredita que essas melhorias se devem, em grande parte, à *expertise* social adicionada ao Projeto após a apresentação da Solicitação.

6.5.3. Contratação de um Painel Consultivo sobre Reassentamento Involuntário

393. O Painel acredita que este reassentamento é altamente complexo, conforme apresentado no capítulo 3, pois a comunidade está dividida entre os que desejam o reassentamento e os que resistem a ele.

394. O Painel considera os PRIs originais, na forma em que foram aprovados, inadequados. O Painel observa que a não conformidade do formato e da implementação dos PRIs poderia ter sido evitada se o Projeto tivesse contratado um painel consultivo de especialistas em reassentamento independentes e internacionalmente reconhecidos, um procedimento normal segundo a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12 no caso de projetos altamente arriscados,

[330] ISR 22, dezembro de 2019.

controversos, ou que envolvam atividades complexas de reassentamento.

395. O Painel observa que o reassentamento, no âmbito deste Projeto é contencioso e envolve atividades complexas. Primeiramente, a Gerência reconheceu a complexidade do reassentamento nos relatórios de supervisão.[331] No Documento de Reestruturação do Projeto de abril de 2020, a Gerência afirma que "*diferentemente de outros projetos de infraestrutura em que o reassentamento é ocasional e complementar às obras de construção civil propostas, o reassentamento de populações vulneráveis que vivem atualmente em áreas propensas a inundações é o objetivo principal da Fase II deste Projeto. De fato, o número de pessoas transferidas da zona de risco é um dos indicadores do projeto (sic)*."[332]

396. Em segundo lugar, a Gerência reconheceu a natureza controversa deste reassentamento quando sinalizou os protestos relacionados ao reassentamento conduzidos por um pequeno número de moradores da Avenida Boa Esperança.[333] Essa oposição ganhou força e acabou atraindo o apoio do Ministério Público Estadual, das Defensorias Públicas Federal e Estaduais e da Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese de Teresina, além de várias organizações profissionais e da sociedade civil. A Gerência indicou seu envolvimento em nome dos Solicitantes em seus relatórios de supervisão.[334]

397. Em terceiro lugar, a Gerência identificou, relativamente cedo, falhas na capacidade do Mutuário como uma área de preocupação. Em dezembro de 2018, a Gerência informou sobre a necessidade de capacitar o Mutuário *"para superar os desafios do projeto, inclusive em aspectos de reassentamento*."[335] Dois especialistas sociais adicionais foram contratados para agilizar a implementação dos PRIs.[336]

398. O Painel observa que, durante suas reuniões, alguns funcionários que dão apoio à implementação do Projeto demonstraram conhecimento das deficiências na operação de reassentamento, mas acreditam que tais deficiências podem ser corrigidas caso a caso. Na opinião do Painel, se, desde o início, tivesse sido contratado um painel consultivo de especialistas em reassentamento independentes e internacionalmente reconhecidos, muitas das falhas identificadas neste Relatório teriam sido identificadas e tratadas em tempo hábil, evitando os danos consequentes.

---

[331] ISR 20, dezembro de 2018, e ISR 22, dezembro de 2019.
[332] Documento de Reestruturação, p. 3.
[333] ISR 16, dezembro de 2016.
[334] Ver Ajuda-Memória de novembro de 2017, ISR de 18 de dezembro de 2017 e ISR de 21 de junho de 2019.
[335] ISR 20, dezembro de 2018.
[336] ISR 20, dezembro de 2018.

399. **O Painel constata que a supervisão da Gerência antes da apresentação da Solicitação foi insuficiente para identificar as questões e os desafios fundamentais relacionados ao reassentamento e que, portanto, não forneceu apoio adequado à execução do Projeto. O Painel constata que tal prática não está em conformidade com a Política do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, OP 10.00, parágrafo 19.**

400. O Painel observa ainda que, além de desafios relacionados à capacidade do Mutuário, à construção em si (como, por exemplo, o obtenção de recursos para o Parque Brasil) ou aos projetos de engenharia e processos de licitação, outras causas subjacentes aos problemas não foram, inicialmente, adequadamente identificadas e avaliadas. Isso se refere às causas da oposição ao reassentamento por parte de alguns membros da comunidade, que acabou por ser apoiada por organizações judiciais, religiosas e profissionais. Além disso, algumas informações essenciais, tais como o número de PAPs ou a descrição do GRM, eram incoerentes.

401. A partir de setembro de 2019, os relatórios de supervisão da Gerência, bem como a identificação e avaliação dos desafios, melhoraram significativamente. As dificuldades na implementação do Projeto estavam ligadas a aspectos das políticas de salvaguarda, tais como a definição de uma data-limite, a realização de consultas significativas, o fortalecimento do GRM e outros fatores mencionados no Plano de Ação. Ao fazê-lo, a Gerência identificou áreas dos PRIs que não estavam em conformidade com a política do Banco, além da pouca aceitação dos PRIs pelas PAPs. A Gerência também acordou com o Mutuário um conjunto de ações a serem adotadas a fim de superar as preocupações suscitadas. **O Painel considera que a supervisão da Gerência após a apresentação da Solicitação está em conformidade com a Diretiva do Banco sobre o Financiamento de Projetos de Investimento, parágrafo 43.**

402. O Painel observa ainda que, considerando a complexidade e a natureza contenciosa da Fase 2, a Gerência não conseguiu garantir que o Mutuário contratasse um painel consultivo de especialistas em reassentamento independentes e internacionalmente reconhecidos. O Painel observa que, até novembro de 2018, quando dois PRIs já estavam implementados ou em vias de implementação há mais de um ano, ainda não havia sido contratado um avaliador de reassentamento para monitorar a implementação do reassentamento. **O Painel constata que a Gerência não está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 24, por não assegurar um monitoramento e uma avaliação adequados da implementação do reassentamento.**

Capítulo 7
Conclusões

403. Os moradores de Lagoas do Norte se dividem entre aqueles que apoiam o reassentamento e aqueles que se opõem a ele. Os objetivos de desenvolvimento do Projeto de Melhoria da Governança Municipal e da Qualidade de Vida de Teresina – voltado especificamente para superar algumas das principais limitações para a população da região de Lagoas do Norte – tem sido muito apreciado pelos moradores da área, incluindo aqueles que se opõem a seu reassentamento. Os benefícios do Projeto incluem lidar com os riscos significativos de inundação dos rios e lagoas que são habituais durante as estações chuvosas; melhorar a qualidade da água das lagoas; melhorar o acesso à água e ao saneamento; e criar e aumentar o acesso a áreas de lazer ambientalmente limpas, tais como parques e espaços de recreação. Além de melhorar a qualidade de vida de uma população de baixa renda em uma área ambientalmente vulnerável, o Projeto é visto como transformador para o Município de Teresina, sobretudo desde que a Fase 1 ganhou ampla cobertura e reconhecimento, tanto local quanto internacionalmente.

404. A importância deste Projeto para Teresina, o Mutuário, e os moradores da região de Lagoas do Norte é inegável. A história do assentamento em Lagoas do Norte se baseia tanto na longa presença dos moradores pioneiros – aqueles que através de trabalho árduo e coragem construíram casas, bairros e formaram redes sociais, econômicas e políticas – quanto na chegada de moradores mais recentes e informais. As diversas atividades de implementação dos objetivos do Projeto servem para reforçar a aceitação de Lagoas do Norte como uma região plenamente estabelecida de Teresina.

405. As principais questões envolvendo o reassentamento da Fase 2 dizem respeito à falta de aplicação sistemática e abrangente da Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12. Esta política estabelece não apenas o que deve ser feito para preparar e implementar um reassentamento, mas também enfatiza a necessidade de executar as etapas necessárias na sequência adequada. De particular importância é a consulta informada – e a participação significativa – das pessoas afetadas pelo Projeto nessas etapas, para que suas preocupações e sugestões possam ser levadas em conta no desenvolvimento e na implementação dos PRIs. As PAPs devem poder fornecer contribuições nas fases iniciais de desenvolvimento dos PRIs, quando são projetadas as opções de indenização, subsistência e reassentamento. Isto não aconteceu na Fase 2 de reassentamento do Projeto. Esses lapsos vão além da omissão de uma data-limite inicial que, após a apresentação da Solicitação, foi sanada. Da mesma forma, a não avaliação do ambiente socioeconômico da Fase 2 – que reconhecidamente tem uma escala e uma pegada muito maiores do que a Fase 1 – significou que a Fase 2 começou com pouco conhecimento de suas complexidades, até que os problemas evoluíram para oposição ao reassentamento. A Fase 2 não contou com uma estratégia adequada ao ambiente socioeconômico no qual teria de operar, o que, por sua vez, levou a falhas de projeto e a omissões cruciais, conforme discutido neste Relatório, e causou danos e descumprimento da Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12.

406. O reassentamento gerou medo, frustração, alienação em relação ao Projeto e, em última análise, indignação, levando algumas das PAPs a buscar o apoio de partes externas, que tentaram atuar como mediadores. A Gerência vê isto como um problema predominantemente de

comunicação. O Painel observa que há razões para essa indignação e frustração e a Gerência não conseguiu abordar algumas das causas fundamentais desses sentimentos e reações. A ruptura da confiança entre as partes agora está profundamente arraigada e não pode ser superada apenas com uma melhor comunicação.

407. O Projeto, dada sua falta de engajamento e envolvimento das PAPs, criou espaço não só para o envolvimento de partes externas, mas também para que algumas das questões relacionadas ao reassentamento, tais como a motivação para o reassentamento, sejam politizadas. Embora possa haver um elemento de politização dessas questões, isto não diminui o fato de que a abordagem a esse reassentamento se desviou de muitas das exigências, bem como do espírito, da OP/BP 4.12.

408. O primeiro princípio dessa política – evitar e/ou minimizar o reassentamento – não foi seguido integralmente com relação às áreas urbanas internas de Mafrense e São Joaquim. Embora os estudos hidrológicos e hidráulicos sejam tecnicamente sólidos, o impacto social não foi plenamente considerado quando foi determinado o nível permanente da água da Lagoa dos Oleiros. Tal análise poderia ter reduzido ainda mais a necessidade de reassentamento.

409. A Resposta da Gerência reconheceu algumas das deficiências e inadequações do planejamento do reassentamento e dos PRIs originais. Como parte dessa Resposta, a Gerência produziu um Plano de Ação com nove compromissos, que incluem a revisão dos PRIs, o reforço das capacidades e o fortalecimento da comunicação e da consulta. O Banco também aumentou sua própria capacidade, designando cientistas sociais adicionais para trabalhar no Projeto. Os esforços do Banco são louváveis e criam uma oportunidade para remediar algumas inadequações atuais, principalmente em relação ao reassentamento para a Avenida Boa Esperança. O Painel com efeito observa que é pouco provável que esses esforços tardios resolvam algumas das deficiências estruturais que prejudicam a abordagem e a implementação desse reassentamento.

Anexo 1: Tabela de Achados

Questão	Observações e Achados do Painel
Lagoas do Norte: Mitigação de Inundações em Áreas Urbanas Internas	**O Painel constata que embora, a análise e o projeto das Áreas de Proteção Permanente para Lagoas do Norte tenham procurado minimizar o reassentamento, nenhum esforço foi feito ao se determinar um nível de água permanente de 55 metros acima do nível do mar na Lagoa dos Oleiros. Como resultado, o Painel considera que a análise de alternativas para estabelecer o nível de água permanente é inadequada e está em não conformidade com a Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafos 2 e 8 (a), e a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (a).**
Considerações sobre Segurança dos Diques	**Como a análise de alternativas para o reforço do Dique Boa Esperança está em andamento, é prematuro concluir se o princípio de prevenção ou minimização do reassentamento foi cumprido. Portanto, o Painel não faz nenhuma constatação de conformidade no presente momento.**
Identificação de PAPs, Censo e Dados Socioeconômicos	O Painel observa que, conforme declarado na política do Banco, a data-limite para estabelecer a elegibilidade é a data de início do censo. A data-limite também poderia ser a data em que a área do projeto é delineada, antes do censo. **Conforme reconhecido em sua Resposta, a Gerência não conseguiu assegurar o estabelecimento de uma data-limite antes de determinar a elegibilidade das Pessoas Afetadas pelo Projeto (PAPs), conforme exigido pela Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12. Entretanto, como a Gerência estabeleceu uma data-limite após o recebimento da Solicitação de Inspeção pelo Painel, ela agora está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 14.** O Painel observa que a nova data-limite deve permitir que as PAPs cujas casas foram derrubadas antes dessa data possam se beneficiar das disposições do PRI. No entanto, **o Painel considera que a falta de dados socioeconômicos abrangentes sobre sistemas de produção, mão de obra e organização dos domicílios, bem como dados sobre meios de subsistência, está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, anexo A, parágrafo 6 (a).** Os dados coletados deveriam ter incluído níveis de produção e renda derivados de atividades econômicas tanto formais quanto informais, assim como informações sobre os padrões de vida da população deslocada.
Adequação da Indenização	**O Painel constata que os Plano de Reassentamento Involuntário (PRIs) não incluem uma metodologia abrangente nem fórmulas para avaliar a extensão total das perdas sofridas pelas PAPs a serem deslocadas, o que está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, anexo A, parágrafo 10.** A

	fórmula que consta nos PRIs se limita à terra e às casas e não atribui valor ao fluxo de renda e à perda dos meios de subsistência oriundos dos produtos gerados na propriedade. Além disso, a fórmula não faz distinção entre os vários tipos de negócios dos quais as famílias dependem para sua subsistência. O Painel observa que, no caso de imóvel de uso misto ou comercial, o valor unitário do padrão de construção desse imóvel é aumentado em 50% para a área de uso comercial. **O Painel constata que nem o Marco de Políticas de Reassentamento nem os PRIs analisam situações em que as PAPs não possuem título legal, mas gozam há muito tempo da ocupação contínua de terras sem despejo (ou seja, com a licença implícita do governo). Essa situação está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 15.** **O Painel constata que, devido à recente inflação do preço de moradia, o teto de R$ 77.000 para reassentamento monitorado, embora possa ter sido adequado inicialmente, não reflete o custo total de reposição desde 2018. Este fato está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (a) (iii).** **O Painel também constata que o Projeto estava em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP/BP 4.12, por deslocar pessoas e derrubar casas antes do pagamento de indenização ou prontidão do local de reassentamento. Entretanto, com as garantias dadas pela Gerência em sua Resposta de que o deslocamento ocorrerá após a indenização e que os proprietários elegíveis das estruturas derrubadas serão indenizados de acordo com a Política do Banco, o Painel constata que o Projeto agora está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 10.** O Painel considera o uso de um programa preexistente para financiar a construção de um local de reassentamento uma iniciativa economicamente eficiente e prática. No entanto, **o Painel considera que deveriam ter sido incluídas modalidades para garantir a aplicação das disposições da política do Banco, entre elas a participação das PAPs na seleção do local e sua consulta sobre como o potencial produtivo do novo local, sua localização e outros fatores se comparam em relação ao antigo local. O Painel considera que a inobservância desses critérios está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (b) (ii).**
Vulnerabilidades e Ruptura de Redes Sociais	**O Painel constata que há um risco de dano a algumas das PAPs porque o Projeto não prestou atenção especial ao fornecimento de**

	assistência ao reassentamento de pessoas vulneráveis. Isto está em desacordo com a política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 8. **O Painel constata que o Projeto está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (c) por ter reconhecido a necessidade de transferir as PAPs de uma forma que preserve suas instituições, comunidades e grupos sociais e culturais preexistentes.** Entretanto, o Painel observa que, durante a transferência, o Projeto não atentou suficientemente para as relações assimétricas de apoio que ligam os mais vulneráveis às famílias de estratos mais elevados.
Restabelecimento dos Meios de Subsistência para Evitar o Empobrecimento	**O Painel constata que a Gerência não garantiu o estabelecimento de programas destinados a ajudar as PAPs em seus esforços para melhorar – ou pelo menos restaurar – seus meios de subsistência e padrões de vida e, portanto, não está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b).** **O Painel também constata que às pessoas deslocadas não foi oferecida assistência durante um período de transição após o deslocamento, com base no tempo necessário para restaurar seus meios de subsistência ou seus padrões de vida. Isto está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 6 (c) (i).** O Painel observa que tal assistência é necessária, além das medidas de indenização, e pode se fazer mediante linhas de crédito, capacitação ou oportunidades de emprego.
Exclusão dos Benefícios do Projetos	O Painel considera que os benefícios deste Projeto são de natureza comunitária e pública e, portanto, acessíveis àqueles deslocados pelo Projeto. A proteção contra inundações, um melhor saneamento e parques de lazer são todos benefícios de interesse público geral. **Como o Banco exige que as atividades de reassentamento forneçam recursos de investimento suficientes para permitir que as pessoas deslocadas pelo Projeto partilhem dos benefícios do Projeto, o Painel constata que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b)**.
Divulgação de Informações, Consulta e Participação	O Painel observa que os documentos de salvaguarda não foram disponibilizados em um local acessível por pessoas deslocadas e organizações não governamentais locais de forma, modo e em idioma compreensível para elas. **O Painel considera que os processos de divulgação e consulta do Projeto não foram eficazes nem significativos e, portanto, estão em desacordo com a Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP 4.01, parágrafos 15 e 16, e a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 22**.

	O Painel constata que o Banco não conseguiu assegurar a participação das PAPs no planejamento do reassentamento – isto é, discussões sobre alternativas de reassentamento viáveis, indenização no valor de reposição total, assistência para transferência, opções habitacionais, locais de moradia e apoio de transição após seu deslocamento. **Esta situação está em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 2 (b).** **Em relação a bens culturais, o Painel observa que o Projeto consultou líderes culturais a partir de 2014 e realizou consultas com diferentes entidades locais**. **Tal prática está em conformidade com a Política do Banco de Recursos Culturais Físicos, OP 4.11, parágrafos 11 e 12.** O Painel também observa que o Projeto avaliou os recursos culturais físicos relacionados aos grupos afro-brasileiros presentes em Lagoas do Norte e encomendou um estudo antropológico à parte, concluído em 2018.
Mecanismo de Reparação de Queixas	O Painel constata que, embora algumas das preocupações dos Solicitantes transcendam o alcance do que um mecanismo GRM pode resolver, existem sérias deficiências no sistema GRM do Projeto. **O Painel constata que a falta de informações sobre os processos e cronogramas do GRM, a falta de clareza quanto aos papéis e às responsabilidades de seus diversos atores, o inadequado nível de treinamento e capacidade do Comitê de Mobilização e a falta de acesso ao Colab por grande parte da comunidade afetada constituem situação em desacordo com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (a)**.
Classificação das Comunidades de PAPs	**O Painel considera que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP/BP 4.10, por não a acionar, uma vez que as comunidades afetadas em Lagoas do Norte não são consideradas indígenas conforme a Política do Banco sobre Povos Indígenas, OP 4.10, parágrafo 4.**
Impacto nos Recursos Culturais	**O Painel constata que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Avaliação Ambiental, OP/BP 4.01, e a Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, com relação à identificação, avaliação e mitigação do impacto sobre os recursos culturais físicos pelo Projeto.**
Transferência de Recursos Culturais Físicos	**O Painel constata que a Gerência está em conformidade com a Política do Banco sobre Recursos Culturais Físicos, OP/BP 4.11, e a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 13 (c) com relação à transferência de recursos culturais físicos pelo Projeto.**
Supervisão	**O Painel constata que a supervisão da Gerência antes da apresentação da Solicitação foi insuficiente para identificar questões e desafios cruciais relacionados ao reassentamento e que, portanto, não prestou apoio adequado à implementação do Projeto. O Painel**

	constata que isto está em desacordo com a Política do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, OP 10.00, parágrafo 19. A partir de setembro de 2019, os relatórios de supervisão e a identificação e avaliação dos desafios pela Gerência melhoraram significativamente. As dificuldades na implementação do Projeto estavam ligadas a aspectos das políticas de salvaguarda – tais como estabelecer uma data-limite, realizar consultas significativas, fortalecer o GRM e outros fatores mencionados no Plano de Ação. Ao fazê-lo, a Gerência descobriu áreas dos PRIs que não estavam em conformidade com a política do Banco e identificou uma fraca apropriação dos PRIs pelas PAPs. A Gerência também acordou com o Mutuário um conjunto de ações a serem adotadas a fim de resolver as preocupações levantadas. **O Painel constata que a supervisão da Gerência após a apresentação da Solicitação está em conformidade com a Diretiva do Banco sobre Financiamento de Projetos de Investimento, parágrafo 43.** O Painel observa ainda que, considerando a complexidade e a natureza contenciosa da Fase 2, a Gerência não conseguiu garantir que o Mutuário contratasse um painel consultivo de especialistas em reassentamento independentes e internacionalmente reconhecidos. O Painel observa que, até novembro de 2018, quando dois PRIs estavam implementados ou em vias de implementação há mais de um ano, ainda não havia sido contratado um avaliador de reassentamento para monitorar a implementação do reassentamento. **O Painel constata que a Gerência não está em conformidade com a Política do Banco sobre Reassentamento Involuntário, OP 4.12, parágrafo 24, por não assegurar um monitoramento e uma avaliação adequados da implementação do reassentamento.**

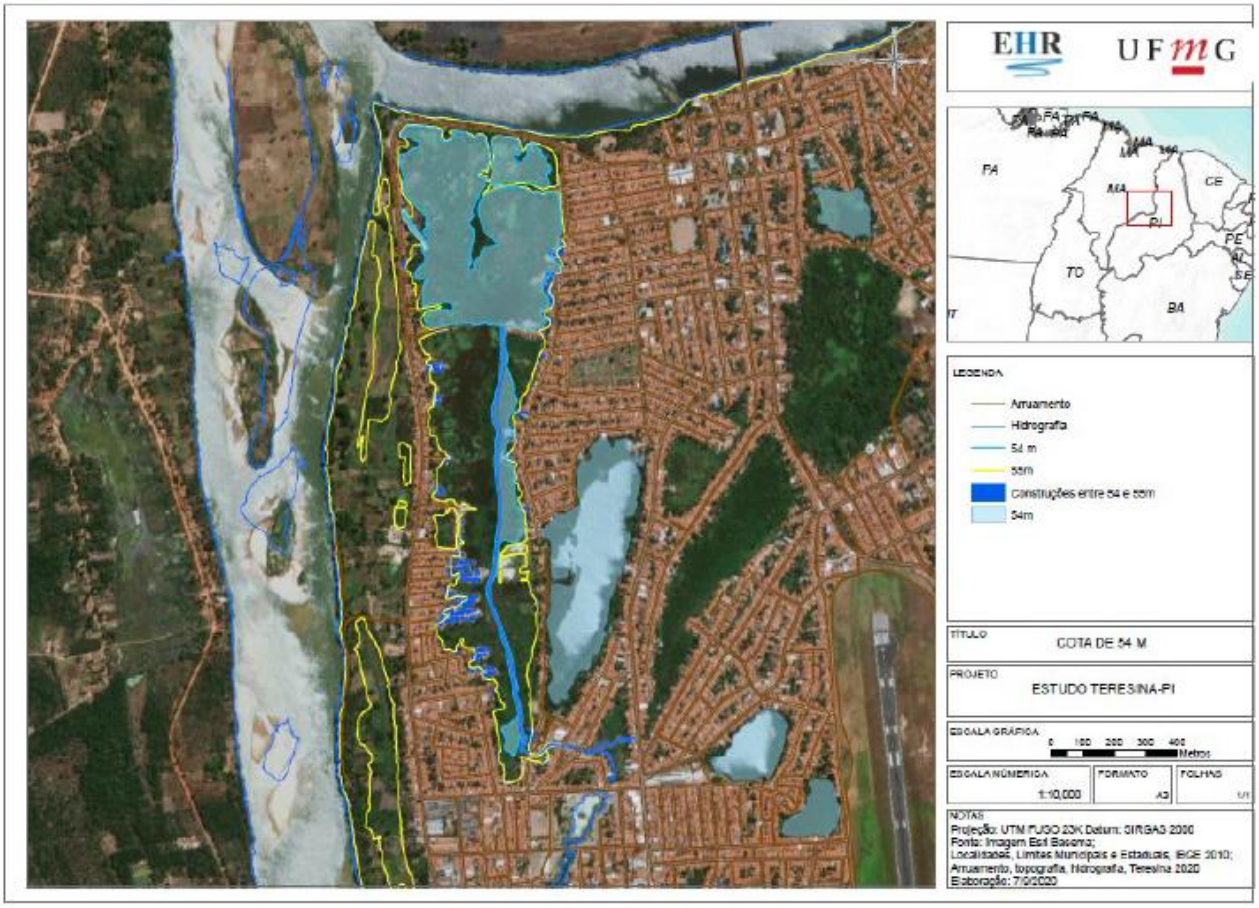
Anexo 2: Nível da Água na Lagoa dos Oleiros e Implicações para o Reassentamento Involuntário

Por Professor Nilo Nascimento

Este anexo apresenta um mapa preparado pelo especialista do Painel, que serve como informação de referência adicional para a análise contida no capítulo 2 deste relatório, uma vez que se refere aos níveis de água da Lagoa dos Oleiros e suas implicações para fins de reassentamento.

Como discutido no capítulo 2, a análise de alternativas pelo Projeto considerou níveis de água de 53,5, 54 e 55 metros para a Lagoa dos Oleiros e determinou que 55 metros é o cenário operacional mais conveniente, pois está de acordo com os objetivos do Projeto de evitar inundações, manter o nível da água durante todo o ano, criar um ambiente de recreação e evitar a invasão das áreas propensas a inundações ao redor da lagoa. O Painel observou em sua análise que não encontrou evidências de como o Projeto analisou diferentes alternativas e níveis de água permanentes em relação a diferentes cenários de reassentamento.

O mapa abaixo mostra os limites da Lagoa dos Oleiros a 54 metros (azul claro) *versus* 55 metros (amarelo) e destaca as estruturas localizadas entre 54 e 55 metros (azul escuro). Este mapa ilustra que o número de estruturas que estariam localizadas dentro da área de armazenamento da lagoa e, portanto, necessitariam de reassentamento é significativamente maior a 55 metros do que a 54 metros.



Anexo 3: Escopo Geral do Reassentamento em abril de 2020

PRIs Disponibilizados ao Painel

PRI Canal Matadouro (concluído)

Parcialmente Afetados	Totalmente Afetados	Total Imóveis	Coabitantes	Inquilinos	Famílias
20	13	33	2	2	37

PRI 1 Mazarine, São Joaquim, Piçarreira, Oleiros, Mocambinho (atualmente em andamento)

Parcialmente Afetados	Totalmente Afetados	Total Imóveis	Coabitantes	Inquilinos	Famílias
71	119	190	36	11	227

PRI 2 Mafrense (revisado)

Parcialmente Afetados	Totalmente Afetados	Novos	Total Imóveis	Coabitantes	Inquilinos	Famílias
85	41	44	170	28	7	205

PRI 3 São Joaquim, Lagoa dos Oleiros (revisado)

Parcialmente Afetados	Totalmente Afetados	Novos	Total Imóveis	Coabitantes	Inquilinos	Famílias
21	218	148	387	47	2	436

PRI 4 Mafrense, Oleiros, Polo Norte (revisado)

Parcialmente Afetados	Totalmente Afetados	Novos	Total Imóveis	Coabitantes	Inquilinos	Famílias
-	111	41	152	40	2	194

PRIs Indisponíveis para Avaliação

(dados fornecidos pela UGP em 18/3/2020)

PRI 5 _____ Mafrense, Piçarreira (pendente de aprovação pelo Banco)

Total Imóveis	Famílias
98	115

PRI 6 _____ São Joaquim, Boa Esperança, Poti Velho, Olarias (pendente de projeto do dique)

Total Imóveis	Famílias
315	347

Anexo 4: Notas Biográficas dos Membros do Painel de Inspeção e dos Consultores Especialistas

Imrana Jalal, Presidente: A Sra. Jalal foi nomeada para o Painel de Inspeção em 1º de janeiro de 2018. Nacional de Fiji, ela traz para o Painel mais de 30 anos de experiência em diversos ambientes geopolíticos e multiculturais nos setores privado e público.

Como Especialista Principal em Desenvolvimento Social (Gênero e Desenvolvimento) do Banco Asiático de Desenvolvimento de 2010 a 2017, a Sra. Jalal adquiriu um conhecimento profundo das operações dos bancos multilaterais de desenvolvimento em vários setores e demonstrou sua capacidade de se engajar e construir relações de afinidade e confiança com as partes interessadas em torno a questões diversas e complexas. Foi Conselheira Técnica Chefe do Escritório da Equipe de Recursos de Direitos Regionais do Pacífico (RRRT) de 1995 a 2010.

Advogada de profissão, a Sra. Jalal foi Membro da Comissão inicial de Direitos Humanos de Fiji, a primeira de seu tipo nos países das Ilhas do Pacífico, de 1999 a 2001. Ela é autora do livro *Law for Pacific Women: A Legal Rights Handbook*, arquiteta da Lei de Direito da Família de Fiji de 2003 e membro fundadora do Movimento pelos Direitos da Mulher de Fiji. Foi eleita Membro da Comissão Internacional de Juristas (ICJ) com sede em Genebra em 2006 e serviu no Conselho Executivo da Comissão de 2011 a 2017. A ICJ foi criada para proteger a independência de juízes e advogados.

A Sra. Jalal obteve um mestrado com foco em Gênero e Desenvolvimento pela Universidade de Sydney e um LLB e LLM (Hons.) em Direito Internacional pela Universidade de Auckland. Seu mandato no Painel de Inspeção do Banco Mundial se estende até 31 de dezembro de 2022. Em abril de 2018, foi eleita para presidir o Painel, a partir de 16 de dezembro de 2018.

Ramanie Kunanayagam, Membro do Painel: A Sra. Kunanayagam, cidadã australiana nascida no Sri Lanka, foi nomeada para o Painel de Inspeção em 16 de dezembro de 2018. Ela traz para o Painel mais de 25 anos de experiência em diversos ambientes geopolíticos e multiculturais. A experiência de liderança da Sra. Kunanayagam abrange os setores privado, público e sem fins lucrativos.

A Sra. Kunanayagam passou mais de 10 anos fazendo trabalho de campo em uma parte remota de Kalimantan Oriental, Indonésia. Ocupou posições de liderança em sustentabilidade tanto no setor privado (trabalhando para duas empresas FTSE 10) quanto no setor sem fins lucrativos. Mais recentemente, foi Chefe Global de Desempenho Social e Direitos Humanos para o BG Group. É membro da diretoria de duas organizações internacionais de desenvolvimento, sem fins lucrativos – RESOLVE e o Instituto de Direitos Humanos e Empresas. Além disso, a Sra. Kunanayagam é bolsista da Universidade de Queensland, Austrália, e membro da Sessão Executiva do Centro de Investimento Sustentável da Universidade de Columbia.

Com sua capacidade de destilar informações e sua experiência transversal no setor, ela agrega ao Painel de Inspeção valiosas percepções e uma perspectiva contemporânea, juntamente com o bom senso e a capacidade de equilibrar questões complexas e considerar as demandas concorrentes de diversas partes interessadas, mantendo-se independente e objetiva.

A Sra. Kunanayagam tem forte experiência operacional na execução de todo o ciclo de projetos. Sua experiência com organizações multinacionais e internacionais e sua valiosa experiência de vida e trabalho em mais de 30 países tornam evidentes suas habilidades pessoais e sua capacidade de intermediar relações de confiança. Sua nomeação como funcionária cedida ao Banco Mundial no início de sua carreira lhe dá uma compreensão e um conhecimento das operações da organização que complementam a experiência adquirida trabalhando junto à sociedade civil, organizações multilaterais, bilaterais e comunidades afetadas por projetos do Banco Mundial.

Ela obteve um mestrado em Antropologia pela Universidade de Monash, Austrália. Sua nomeação para o Painel de Inspeção vai até 15 de dezembro de 2023.

Mark Goldsmith, Membro do Painel: O Sr. Goldsmith, cidadão do Reino Unido, foi nomeado para o Painel de Inspeção em 17 de novembro de 2019. Ele traz para o Painel mais de 25 anos de experiência gerenciando projetos e equipes complexas nos setores de serviços financeiros, desenvolvimento, consultoria estratégica e energia. Sua liderança se estende tanto ao setor público quanto ao privado, onde demonstrou a capacidade de gerenciar várias partes interessadas, compreender questões complexas e dirigir a implementação de soluções de destaque em escala setorial.

Com seu trabalho tanto em economias emergentes quanto desenvolvidas, o Sr. Goldsmith lidou com uma ampla gama de assuntos complexos e sensíveis, incluindo questões ambientais, sociais, de sustentabilidade, segurança, gerenciamento de risco e governança – uma experiência que agrega grande valor ao Painel.

Antes de criar sua própria consultoria de sustentabilidade – FiveOak – em 2015, o Sr. Goldsmith foi Diretor de Investimento Responsável da Actis por mais de 10 anos. Durante esse período, foi líder na reflexão sobre governança ambiental e social (ESG) em mercados emergentes. Nesta qualidade, desenvolveu e promoveu normas de padrão internacional em matéria de integridade empresarial, saúde e segurança, social, ambiental e mudanças climáticas em todas as áreas de investimento e atuação empresarial e também implementou normas sólidas de governança corporativa e práticas transparentes. De 2014 a 2019, o Sr. Goldsmith foi diretor não executivo da ENEO, a companhia de eletricidade de Camarões, e presidiu o subcomitê da diretoria da ESG durante quatro desses anos.

O Sr. Goldsmith liderou várias tarefas, incluindo o desenvolvimento de capacitação ambiental e social para o Grupo CDC – o instituto de finanças para o desenvolvimento do Reino Unido – sobre as Normas de Desempenho da Corporação Financeira Internacional (IFC) e a prestação de assessoramento especializado em ESG a um fundo de investimento privado da África Oriental e às empresas de sua carteira.

Possui bacharelado em Engenharia de Fabricação pela Universidade de Nottingham e um mestrado em Controle da Poluição Ambiental, com distinção, pela Universidade de Leeds. Sua nomeação como membro do Painel vai até 16 de Novembro de 2024.

William L. Partridge, Consultor Especialista: O Sr. Partridge é cidadão dos Estados Unidos e possui mestrado e doutorado em Antropologia pela Universidade da Flórida. Aposentou-se recentemente da Universidade de Vanderbilt, onde foi Professor de Antropologia e Professor de

Desenvolvimento Humano e Organizacional. Antes disso, trabalhou no Banco Mundial por 15 anos, inicialmente como consultor, depois como Antropólogo Sênior para a Região da Ásia e Pacífico, e em seguida como Antropólogo Principal, Gestor de Avaliação Ambiental, Chefe da Divisão de Meio Ambiente e, por último, como Antropólogo Principal para a Região da América Latina e do Caribe. Anteriormente, foi Chefe do Departamento de Antropologia da Universidade do Estado da Geórgia, docente na Universidade do Sul da Califórnia e na Universidade do Estado de Nova Iorque e realizou pesquisas de campo sobre deslocamento e reassentamento de populações na Costa Rica, Colômbia, Guatemala e México.

O Sr. Partridge é coautor com D. Halmo de *Resettling Displaced Communities: Defining the International Standard for Involuntary Resettlement* (no prelo), Landham Maryland: Lexington Books, Rowan e Littlefield Publishing Group, Inc. É coautor com A. Dani, T. Dichter, K. Kuehnast, A. Kudat, B. Bulent Ozbilgin e M. Mejia de *Social Analysis Sourcebook* (2002), Washington, D.C.: Banco Mundial. Editou o livro *Reasentamiento en Colombia* (2000), Washington, D.C., e Bogotá: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Banco Mundial, Corporación Antioquia Presente e Presidência da República da Colômbia. Também é autor de um grande número de artigos técnicos em publicações científicas.

O Sr. Partridge atuou como consultor de reassentamento involuntário para o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação Financeira Internacional, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e o Painel de Inspeção do Banco Mundial. Além disso, foi consultor para operações de reassentamento das agências de financiamento do desenvolvimento da Áustria, Colômbia, Alemanha, Noruega, Espanha, Suíça e Turquia.

Nilo Nascimento, Consultor Especialista: O Sr. Nascimento é cidadão brasileiro e engenheiro civil formado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil, em 1982. Tem mestrado em hidrologia aplicada pela École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), Suíça (1985) e doutorado em ciências ambientais pela École Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), França (1995).

É professor titular no Departamento de Engenharia Hidráulica e de Recursos Hídricos da UFMG. Possui 25 anos de experiência em pesquisa sobre drenagem urbana, com foco em estudos de inundações, sistemas de drenagem urbana sustentável (Suds) e, mais recentemente, infraestrutura azul e verde. Liderou pesquisas sobre esses temas financiadas internamente, pela União Europeia e no âmbito da cooperação bilateral (França, Reino Unido e Argentina). Foi Vice-Diretor de Relações Internacionais da UFMG entre 2012 e 2014 e Chefe do Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da UFMG de 2015 a 2018.

O Dr. Nascimento foi membro do Comitê Conjunto IWA/IAHR sobre Drenagem Urbana (2006-2012) e é membro do conselho editorial do Urban Water Journal. É coautor de 14 livros e 42 artigos de periódicos revisados por pares. Como engenheiro consultor, trabalhou em mais de 20 projetos, a maioria dos quais centrados em estudos de inundações, drenagem urbana, desenvolvimento urbano e planeamento regional.