

Précis



DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO RETROSPECTIVA DAS OPERAÇÕES DO BANCO MUNDIAL

QUARTO TRIMESTRE DE 2000

NÚMERO 194

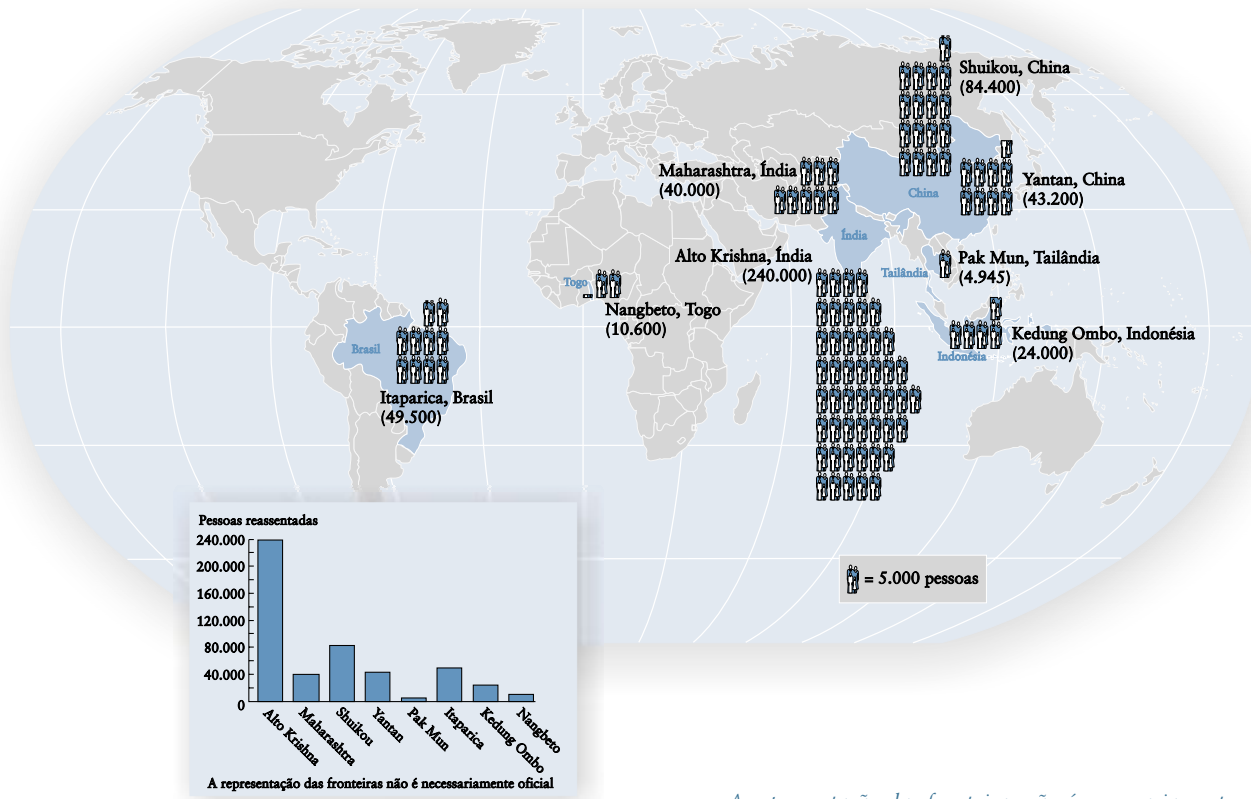
Restabelecimento Involuntário da População A Experiência com as Grandes Barragens

UM ESTUDO RECENTE DO BANCO SOBRE O restabelecimento involuntário da população mostra que se os países não tiverem a capacidade e o compromisso de lidar bem com o restabelecimento involuntário da população, não devem embarcar em projetos de construção de grandes barragens. Durante anos, a infra-estrutura e o aspecto humano dos projetos estavam na maioria das vezes totalmente desvinculados. Esta realidade está mudando, uma vez que mais e mais países passaram a expressar o compromisso de lidar bem com o restabelecimento da população. Um indicativo ainda melhor deste compromisso seria a implementação de um processo de acompanhamento e avaliação mais sólidos dos projetos.

O melhor sinal será quando os governos tratarem o restabelecimento da população não como um problema, mas como uma oportunidade. Um elemento vital desta postura é a mistura de estratégias baseadas no uso do solo e estratégias diversificadas, não só para restaurar as receitas das pessoas, mas para melhorá-las. O segundo elemento é sair do ciclo dos projetos e instrumentos tradicionais, ou seja, planejar oportunidades de geração de receita bem antes do

restabelecimento da população e continuar a avaliar o progresso das população restabelecidas depois da conclusão da barragem e da mudança física da população. Isto significa, também, buscar recursos além dos fundos do projeto e recorrer a outras fontes. O terceiro elemento vital é trabalhar com as ONGs, com o setor privado, com agências governamentais e doadores externos a fim de melhorar as chances de sucesso do restabelecimento da população.



Figura 1: Populações deslocadas, por projeto

Capacidade e Compromisso são Essenciais

Tipicamente, os órgãos públicos são limitados em sua capacidade de lidar com o restabelecimento da população. Na maioria dos casos do estudo, os órgãos do setor público manejaram mal, ou ignoraram o restabelecimento da população. Os órgãos públicos têm frequentemente um mandato técnico não relacionado ao restabelecimento da população. Na Índia e na Indonésia, o departamento da irrigação era inicialmente responsável pelos restabelecimento das populações, enquanto na Tailândia, na China, no Brasil e no Togo a autoridade responsável pela geração de energia (quadro 1) tinha esta responsabilidade. Além disso, obter a cooperação de outros órgãos públicos necessários para o sucesso do restabelecimento da população (extensão agrícola, saúde, educação) pode ser difícil.

O compromisso genuíno do país de fazer bem o restabelecimento das populações é vital para o sucesso. Na China, onde o compromisso de restaurar a receita dos colonos tinha um mandato claro, o processo foi bem-sucedido, mesmo em áreas remotas como Yantan. Na Índia, a idéia começa a ter aceitação, mas levou tempo para que isto ocorresse. Acima de tudo, o acompanhamento e a avaliação têm que ser parte integral do planejamento e da implementação, ao invés de ser um exercício inspirado pelo Banco que entra e sai com a presença dele. A indiferença patente dos mutuários deve

A representação das fronteiras não é necessariamente oficial dar lugar ao reconhecimento destes instrumentos como base essencial para uma melhor administração.

Os governos estão assumindo um maior compromisso num bom restabelecimento populacional. Em dois dos casos aqui apresentados, os mutuários excederam os padrões do Banco. Naturalmente, existem diversos níveis de compromisso. Às vezes existe um compromisso a níveis mais elevados e de maior orientação política, mas relativamente menor a nível dos responsáveis pela execução prática dos restabelecimento da população, onde tal cargo é encarado como uma etapa indesejável de dois anos na carreira do indivíduo. Outras vezes, indivíduos dedicados atuando no campo ficam frustrados com a indiferença a níveis mais elevados que lhes roubam os recursos e os instrumentos necessários para o desempenho efetivo.

No Brasil, embora o órgão de implementação pretendesse fornecer a infra-estrutura e os serviços que os colonos necessitavam, o governo federal frequentemente não distribuiu ou não pode distribuir os recursos necessários. Isto resultou em atrasos que, por sua vez, aumentaram os custos. Na Indonésia, a implementação prosseguiu sem o conhecimento de grande número dos camponeses afetados que recusaram se deslocar porque os governos locais não eram responsáveis por relatar sua migração. Embora em todos os casos o compromisso do governo central fosse questionável, a falta de acompanhamento a nível local agravou a situação. Também em Nangbeto, as responsabilidades não foram transferidas com êxito,

como planejado, para outros ministérios.

A melhoria das rendas das populações deslocadas é um desafio que não pode ser superado exclusivamente pelos órgãos implementadores. Com exceção da China — onde décadas de experiência com uma economia planificada, com a distribuição de empregos e com o planejamento de salários proporcionaram a capacidade institucional e a boa vontade política necessárias — os órgãos governamentais e as burocracias não têm a flexibilidade e a experiência de base para gerar opções de renda adequadas à capacidade e às necessidades dos deslocados. Deve-se recorrer às ONGs para uma contribuição ainda maior e o setor privado também pode ser atraído. Com vistas ao futuro, os governos devem solicitar cooperação e contribuições úteis desde o início, estabelecendo uma ampla variedade de parcerias públicas, privadas, comunitárias e

institucionais.

Em todos os casos, a alocação adequada de recursos é essencial durante e após o período de construção. No Brasil, no Togo, na Índia e na Indonésia, os preparativos para a realocação e as atividades de restabelecimento da população atrasaram devido à alocação insuficiente de recursos. Em contraste, na Tailândia, amplos recursos permitiram que o órgão implementador obtivesse um resultado de restabelecimento populacional satisfatório (os deslocados não estão necessariamente satisfeitos, uma vez que as ONGs incitam-nos a reclamar e obter mais indenizações).

O Diabo São os Detalhes

O Planejamento para a Reabilitação Econômica Precisa Melhorar

A reabilitação econômica dos deslocados é o aspecto mais fraco do planejamento dos deslocados. Este foi claramente

Quadro 1: Resumo dos Projetos de Barragem

ESTE ESTUDO DE RESTABELECIMENTO INVOLUNTÁRIO da população associado a grandes barragens selecionou projetos em seis países, todos avaliados bastante tempo depois que as normas de restabelecimento da população do Banco foram emitidas pela primeira vez e enquanto elas estavam sendo reforçadas. Foram incluídos dois projetos da Índia e da China a fim de avaliar a representatividade das seleções primárias dos dois países que dominam a pasta.

Os projetos variam amplamente em tamanho. Em média, eles deslocam quatro vezes mais pessoas que os demais projetos do Banco que envolvem barragens. As barragens não eram significativamente mais caras, ou maiores em termos da área da represa, mas estavam localizadas em regiões mais densamente povoadas.

Uma porcentagem maior dos projetos teve mais problemas durante o processo que a carteira como um todo, principalmente porque os projetos aprovados mais recentemente, em geral, tinham menos problemas. Três deles estão entre os mais polêmicos na carteira do Banco.

Índia—Alto Krishna. Em Karnataka, duas barragens estão deslocando um total de 40.000 residências, aproximadamente 240.000 pessoas, a maior operação de restabelecimento da população na história do Banco. Isto não inclui as 150.000-200.000 pessoas que serão deslocadas quando a barragem atingir a altura final, que não faz parte do projeto financiado pelo Banco. A implementação do plano de restabelecimento da população teve problemas quase que de imediato, sendo que o Banco suspendeu o projeto duas vezes, em 1992 e 1995. Finalmente, houve melhora no processo. As taxas de indenização alcançaram os níveis de mercado, um sistema para recompensar o consentimento quase que eliminou a necessidade dos deslocados de recorrer a processos a fim de receber indenizações maiores. A construção de moradias, a compra de terras e concessões para a geração de renda ajudaram a suplementar a indenização. Além disso, as organizações não governamentais (ONGs) iniciaram atividades de geração de renda. A renda dos deslocados começou a aumentar após um longo período de declínio.

Em *Maharashtra*, duas barragens bem menores deslocaram cerca de 40.000 pessoas. A população foi transferida para a área irrigada pelas represas responsáveis por seu deslocamento. Alguns deslocados tiveram sucesso, porém muitos não beneficiaram de irrigação, ou a receberam esporadicamente e em quantidades limitadas, insuficiente para compensar pela redução do tamanho da propriedade. Um plano de acompanhamento para compensar essas deficiências fez pouco mais que melhorar a infra-estrutura da comunidade no primeiro ano.

China—Shuikou e Yantan. Em Shoikou, 67.000 pessoas do vale e outras 17.000 da cidade de Nanping foram deslocados na área acima da represa, abrindo caminho para aterros que evitaram a necessidade de deslocar mais dos 200.000 habitantes de Nanping. Todo o processo foi concluído em 1992. Embora o plano de restabelecimento das populações original especificasse o uso de agricultura tradicional para reabilitar 74 por cento dos deslocados, na realidade 75 por cento foram reabilitados por outros meios. Os funcionários do governo local desenvolveram agressivamente a piscicultura e a ostreicultura na represa, o plantio de árvores frutíferas e a silvicultura, bem como empresas na vila e na aldeia. Eles chegaram a recrutar investidores estrangeiros para que instalassem fábricas no local a fim de empregar os deslocados. Os rendimentos dos deslocados retornaram aos níveis anteriores à mudança ao final de 1994 e aumentaram 44 por cento até 1996, quase duplicando o aumento no crescimento dos rendimentos daqueles que não haviam sido deslocados. Considerar o restabelecimento das populações como uma oportunidade de desenvolvimento trouxe os melhores resultados no restabelecimento das populações entre os projetos do estudo de caso.

Yantan reassentou 43.000 pessoas e afetou os rendimentos de outras 19.000. Localizada em uma área mais remota e isolada, Yantan não beneficiava de uma economia costeira de crescimento rápido. Apesar disso, o rendimento dos deslocados aumentou e foi suplementado por uma ração de cereais, até alcançar o nível almejado. Além disso, o governo providenciou a transferência de

o caso no Togo, onde a reabilitação não ocorreu nem mesmo como uma reflexão posterior. Portanto, a renda da população e as condições de vida dos deslocados deterioraram-se durante anos sem que o órgão implementador se desse conta do facto. Nem mesmo estratégias baseadas em pressuposições de transmigrações foram viáveis a muitas das populações restabelecidas em Karnataka, Itaparica e Kedung Ombo.

Os planeadores não abordaram as restrições operacionais adequadamente, ou evitaram a questão até que fosse tarde demais para a implementação de uma boa estratégia. Foram assim forçados a usar soluções pouco adequadas, ou pior, não encontraram nenhuma solução.

O planeamento inteligente não implica necessariamente um micro planeamento. Uma estrutura geral de oportunidades de receita plausíveis é suficiente para estabelecer uma base para elaboração de

orçamentos e implementação interativa, após as quais as verdadeiras lições de opções viáveis e populares podem ser documentadas e reintegradas ao ciclo.

Depender da economia regional para assumir responsabilidades é arriscado, especialmente onde o futuro geral da economia é incerto. Em nenhum dos casos as autoridades contaram especificamente com o crescimento regional para garantir a restauração econômica. Entretanto, a ausência de crescimento regional foi um factor de complicações em Itaparica, Brasil, na Índia e no Togo.

Os planeadores precisam apresentar planos com ou sem existência de terras, modelos flexíveis e opções a que possam recorrer caso a economia regional não possa absorver rapidamente os deslocados. Além disso, devem empenhar-se para implantar um pacote viável, adequadamente gerido e financiado, que possa gerar as

residências para duas regiões produtoras de açúcar e a outras fazendas do estado em outras partes da província. Como resultado, a média dos rendimentos entre os deslocados foi a que aumentou mais rapidamente.

Tailândia—Pak Mun. A empresa de energia elétrica que construiu a barragem alterou a planta, reduzindo a altura em cinco metros e transferindo a barragem 1,5 quilômetros rio acima. Se por um lado isto reduziu a produção de energia elétrica em um terço, por outro, reduziu o tamanho da represa em mais da metade. Ofereceu-se transferência e o restabelecimento para as famílias cujas residências ficariam perto da represa, excessivamente isoladas pela represa ou seriam afetadas negativamente pela construção da barragem. As taxas de indenização de terras foram quintuplicadas, atingindo \$8.750 por hectare. A compensação generosa permitiu que os deslocados mudassem de ocupação e adquirissem bens domésticos. Utilizou-se menos de 6 por cento do orçamento na compra de terras, pois o baixo retorno sobre o investimento em atividades agrícolas não era mais considerado atraente. O problema principal ainda pendente e debatido arduamente é o impacto da represa na pesca e o que seria uma indenização adequada para o alegado impacto.

Indonésia—Kedung Ombo. O plano original era a participação de 90 por cento das 24.000 pessoas deslocadas no programa de transmigração e a mudança de Java para as ilhas mais afastadas. Na realidade, apenas 25 por cento das pessoas afetadas participou do programa, principalmente por causa de sérios atrasos no desenvolvimento dos locais de restabelecimento. Cerca de 60 por cento das pessoas se restabeleceram independentemente na área da represa, muitas vezes empregando-se nas cidades vizinhas. Tendo em vista o crescimento rápido da economia central de Java na época, seus rendimentos aumentaram rapidamente. Entretanto, os resultados obtidos pelos deslocados variou consideravelmente no mesmo local. Alguns deslocados obtiveram terra de boa qualidade, enquanto seus vizinhos, do outro lado da estrada, receberam terras improdutivas. Alguns haviam recebido plantações de palmeiras para produção de óleo e estão ganhando bem, enquanto outros

ainda esperam por sua plantação, 12 anos após a mudança. O acompanhamento das condições dos deslocados para garantir a implementação oportuna dos planos foi muito deficiente.

Brasil—Itaparica. A barragem foi construída sem o financiamento do Banco, mas o restabelecimento da população foi financiado como parte de um empréstimo ao setor de energia elétrica. As 49.500 pessoas deslocadas organizaram-se em um sindicato e exigiram terras irrigadas perto da represa. A criação de lotes irrigados em solo arenoso, com providências de comercialização complicadas, resultou em um custo proibitivo. O custo do restabelecimento da população aumentou para mais de \$1 bilhão e calcula-se que chegará a \$1,5 bilhão antes do término, ou seja, quase \$200.000 por família. Em contraste, as famílias que aceitaram indenização para deslocar-se por conta própria receberam \$5.000. Os deslocados que receberam lotes irrigados ainda dependem de água grátis para irrigação e pagamentos para manutenção de renda. O restabelecimento da população foi um fracasso oneroso e uma solução sustentável ainda não foi encontrada.

Togo—Nangbeto. A represa deslocou 10.600 pessoas, das quais 3.000 perderam suas residências, mas muito pouco em termos de suas terras. As outras 7.600 tiveram que se mudar para zonas de restabelecimento da população entre 30 a 55 quilômetros de distância de suas antigas residências. As áreas localizavam-se em regiões pouco povoadas. Entretanto, desde a mudança em 1987, a migração interna e o crescimento natural resultaram em um aumento da população que restringiu o sistema anterior de agricultura extensiva com base na rotação das terras cultivadas na área durante o ano. Sem rendimentos suficientes para comprar fertilizantes, sementes melhoradas e outros recursos para manter a fertilidade do solo, os deslocados são apanhados frequentemente em uma espiral de produção agrícola e rendimentos decrescentes, demonstrando que mesmo o restabelecimento da população de sucesso aparente requer acompanhamento constante.

condições necessárias para restaurar o emprego em tempo integral, mesmo que a economia esteja estagnada.

Resultados, em vez de Planos são o Padrão Adequado para a Administração de Qualidade

Embora o planejamento inteligente seja um pré-requisito para a implementação bem fundada, a dependência excessiva em “planos no papel” é perigosa. A realidade quase sempre difere dos planos. Quando chegou a hora de colocar o plano em prática na Indonésia, a despeito de resultados positivos de pesquisas de opinião junto aos camponeses antes do planejamento do restabelecimento da população em Kedung Ombo, um número bem menor deles estava disposto a participar do programa de transmigração do que aquele que originalmente havia concordado com a mudança. Na China, os cálculos incluídos nos planos estimavam que um número maior de pessoas encontraria emprego em fazendas do que ocorreu na realidade. Em ambos os casos, foi necessário fazer ajustes.

Este é o lado negativo do avanço do planejamento. Embora um melhor planejamento normalmente signifique melhor implementação, esta suposição não se aplica ao restabelecimento involuntário da população. Como operação auxiliar, o restabelecimento da população continua a receber atenção inadequada durante a implementação. Em nenhum dos seis casos a implementação seguiu os planos, quer seja porque o cronograma não foi seguido, ou por que haviam suposições incorretas nos planos sobre as necessidades dos deslocados e a dotação de recursos. Os países que fizeram um seguimento dos resultados e tiveram flexibilidade para alterar os planos quando necessário, tiveram um melhor resultado. A China, que alterou a sua estratégia de restauração de renda baseada na exploração do solo quando o emprego em áreas rurais não alcançou níveis suficientemente elevados, é o melhor exemplo disto.

A Indenização deve ser Adequada e Oportuna

A indenização de terras, a parte mais difícil de ser feita corretamente no pacote de indenização relacionado a barragens, precisa ser feita no início do processo, e mesmo assim não é garantia de sucesso. A taxa de indenização de terras original de Pak Mun provou ser muito baixa — os preços das terras aumentaram quando a represa cresceu e os incrementos sucessivos de indenização apenas contribuíram para aumentar ainda mais os preços. Quando um grande número de deslocados aceita pacotes irrestritos de indenização em dinheiro e competem por um inventário limitado de terras, o preço das propriedades aumenta além dos limites razoáveis do orçamento. A China trata deste problema adequadamente contando a população, identificando oportunidades de emprego com base na utilização do solo e ampliando a busca de locais para absorver o excesso populacional. No Brasil, se a indenização de terras baseada no restabelecimento da populações na redondeza tivesse sido considerada antes, a análise poderia ter resultado em algo mais que os

esquemas de irrigação de custo elevado e alto risco negociados.

As opções de indenização monetária devem fazer parte da lista. Inevitavelmente, a construção da barragem resultará em terra de baixa qualidade e em menos abundância em volta da represa disponível para os deslocados. Uma vez que os deslocados geralmente desejam ficar perto de suas moradias originais, uma opção de indenização monetária oferece alternativas — inacessíveis em uma opção de indenização somente de terra — para que os deslocados possam procurar outras opções de geração de rendimentos ou para melhorar suas moradias. Na Tailândia, os deslocados redistribuíram a indenização monetária recebida entre os membros da família, de modo que pudessem comprar casas, terra, obter melhor educação ou progredir em determinada ocupação. No Togo, a compensação monetária foi uma ajuda significativa para os deslocados mais pobres e a indenização, em geral, os ajudou a sobreviver quando a economia entrou em colapso.

Os deslocados mais empreendedores têm mais sucesso independentemente e reduzem o encargo econômico e administrativo da operação de restabelecimento da população. Opções vinculadas a indenizações monetárias, com pagamentos parcelados, contas conjuntas e programas de treinamento especializado para direcionar o excesso de famílias para outras áreas são instrumentos subutilizados. As autoridades indianas tentaram estes métodos sem muito sucesso, até agora. É claro que essas opções não podem ser empregues com êxito em todas as regiões, mas têm um bom potencial.

Em vez da Recuperação de Rendimentos a Ênfase Deve Ser: Melhoria de Rendimentos

As interrupções no estilo de vida anterior ao longo do rio são normalmente inevitáveis e características de uma economia modernizada. Isto não quer dizer que o programa de restabelecimento da população tenha falhado. Ao contrário, os conceitos de justiça e igualdade exigem que as interferências na qualidade de vida das comunidades afetadas sejam não só compensadas, mas também administradas para a vantagem da comunidade e do indivíduo. A ênfase deve mudar da restauração de rendimentos — que pode sugerir recuperação aos níveis anteriores à barragem, mas sem oportunidade para progresso — à melhoria de rendimentos para integrar os deslocados ao processo de desenvolvimento, juntamente com os principais beneficiários do projeto.

No planejamento de ocupações baseadas na terra, ou não, é essencial ser realista sobre a base de recursos, as atividades que tais recursos pode sustentar e especialmente as habilidades e tradições dos deslocados. Em nenhum dos casos os planos iniciais estavam corretos a respeito da adequação da base de recursos, ou da vontade dos deslocados. Itaparica talvez seja o caso mais triste. A esperança era restabelecer as famílias que haviam escolhido a opção rural em pequenos lotes irrigados por aspersores, dependentes de práticas agrícolas pouco

Quadro 2: China Trata o Reassentamento como uma Oportunidade de Desenvolvimento

DUAS DAS EXPERIÊNCIAS COM BARRAGENS NA China, em Shuikou e Yantan demonstram como práticas de restabelecimento da população bem fundadas podem resultar na restauração relativamente rápida e bem-sucedida dos rendimentos das famílias afetadas, embora grande parte da população tivesse que ser transferida para uma área muito menos adequada para agricultura que as áreas que tiveram que abandonar.

As duas barragens alagaram vales circundados por colinas escarpadas, obrigando a maioria dos deslocados a desistir da cultura tradicional de arroz em favor do cultivo intensivo de safras, da silvicultura, assim como de empregos não relacionados à agricultura. Em alguns casos, especialmente em Yantan, as famílias tiveram que migrar para outras áreas em busca de garantia de emprego. Independente da mudança no estilo de vida exigido, grande parte das famílias viu sua renda aumentar substancialmente. As condições de moradia e os serviços são melhores que antes e os deslocados, especialmente em Shuikou, demonstram satisfação com a situação. A melhora econômica das famílias de Shuikou foi impulsionada pelo forte desenvolvimento regional, situação que não se aplica a Yantan, que é mais isolada. Entretanto, em ambas as áreas, a maioria das famílias deslocados recuperou-se e o rendimento familiar aumentou surpreendentemente rápido.

O desempenho da China nestes dois projetos é impressionante. Quando a insuficiência de financiamento e os atrasos na execução afetaram o cronograma de implementação do deslocamento de famílias, os órgãos de execução estavam determinados a recuperar o atraso, o que fizeram invariavelmente. A ênfase em empregos e rendimentos e o processo totalmente participativo por meio do qual as famílias e as autoridades do governo local participaram no planejamento e na implementação representam as “boas práticas” nas iniciativas de restabelecimento involuntário da população.

O aspecto mais impressionante desta história é que a China considera seriamente a restauração de rendimentos e de desenvolvimento, assim como o restabelecimento da população físico. A China e os governos provinciais usaram o restabelecimento da população como um oportunidade para promover o desenvolvimento regional.

Esta impressão é acentuada pelo alto padrão que a China estabelece como condição mínima para os empregos que tenta criar. Ela almeja proporcionar bases seguras para os rendimentos e o bem-estar familiares. A China não

considera determinadas ocupações tradicionais, como a agricultura de subsistência dependente da chuva, como resultados aceitáveis.

A política de renda de Shuikou foi impulsionada consideravelmente por intermédio da rápida industrialização da costa sudeste chinesa. O progresso da recriação de empregos e a recuperação de rendimentos de Yantan têm sido mais vagaroso. Entretanto, as autoridades de Yantan fizeram algo que as autoridades de Shuikou não tiveram que fazer: organizar a migração dos trabalhadores para áreas com excesso de terra cultivável. A migração espontânea de trabalhadores, em ambos os esquemas, ajudou a aumentar a base de renda. Promover a migração espontânea e organizada para fortalecer uma política de rendimentos para restabelecimento da população é uma solução criativa quando as oportunidades de emprego remunerado estão ao alcance dos migrantes.

A situação da China é única de diversos modos. A persistência do planejamento, a propriedade coletiva da terra rural, bem como de outros recursos e a importância do governo local na criação de investimentos são vantagens impossíveis de se exportar. Mesmo assim, pelo menos quatro ingredientes na receita da China podem ser utilizados em qualquer lugar:

- A idéia de abordar o restabelecimento involuntário da população como uma oportunidade de desenvolvimento e organizar uma variedade de instrumentos para executá-lo.
- A exploração imaginativa de micro oportunidades, impulsionada pela convicção de que todos os ambientes, exceto o mais hostil, oferecem uma abundância de opções. A capacidade de forçar a expansão da piscicultura em viveiros e cercados, do cultivo de pérolas em viveiros e cercados similares, da lapidação de pedras, do cultivo de frutas exóticas, onde os métodos tradicionais fracassaram e até mesmo do polimento de tacos de golfe, é uma habilidade adquirida que não é exclusiva dos chineses.
- A flexibilidade de fazer ajustes quando as estratégias iniciais falham, mudando para outros tipos de oportunidades de emprego, se necessário, ou intervindo para reabilitar, ou reestruturar empresas em dificuldades.
- O envolvimento crucial dos governos locais, especialmente dos líderes eleitos. O objetivo não é apenas garantir o compromisso total deles, mas também “unir seus interesses aos dos residentes locais.”

conhecidas que requerem grande entrada e saída de recursos. Mesmo se a infra-estrutura de irrigação tivesse sido implementada dentro do cronograma necessário, seria necessário a assistência técnica para proporcionar aos agricultores de terra seca a habilidade necessária para trabalhar com a agricultura de irrigação intensiva que se esperava que adotassem.

Os esquemas de geração de rendimentos devem ser diversificados. Eles contribuíram para o sucesso do restabelecimento das populações na China, na Indonésia e na Tailândia e proporcionaram um suplemento de renda a famílias no Togo e na Índia que,

de outro modo, teriam uma redução nos seus rendimentos. Os canais de comercialização devem ser identificados e, se possível, garantidos antes de se aventurar em novas safras, produtos ou serviços, ou na expansão significativa das atividades existentes. Um esquema gerador de rendimentos é tão forte quanto o seu elo mais fraco.

A maioria das experiências de restabelecimento das populações bem-sucedidas no estudo não estava baseada na terra, ou fazia uso intensivo dela (por exemplo, cogumelos, viveiro de peixes). Quase todas as famílias que se deslocaram por conta própria mudaram para uma economia independente da terra. Apesar de

culturalmente superior, a recriação de sistemas de produção existentes não é geralmente viável para o restabelecimento das populações oriundas de construções de barragens. Todavia, uma vez que muitas famílias provavelmente optarão inicialmente por manter o estilo de vida anterior, as alternativas devem ser totalmente pesquisadas, bem organizadas, apresentadas e discutidas até que as famílias estejam satisfeitas.

Os países precisam explorar todas as opções disponíveis e mobilizar a energia de todos os seus parceiros de desenvolvimento para obter melhores resultados do processo. Isto se aplica especialmente a projetos que envolvem a transferência significativa de populações, a perda de ocupações atuais e a tarefa complicada de gerar novos empregos e meios de vida. As grandes barragens representam o exemplo perfeito onde essa abordagem de “rendimento” deve ser usada. Em contraste, diversos componentes do restabelecimento da população em outros projetos continuarão a ter como preocupação principal o restabelecimento de moradias e da infra-estrutura da comunidade após o deslocamento urbano, de estradas e outros, mantendo empregos em vez da criação de novos. Esta abordagem “protecionista” pode não precisar de uma modificação radical, pois a análise deste estudo mostra que em todos os seis países a indenização pela perda de moradias e a construção de novas residências foi administrada razoavelmente bem.

Tratar o Restabelecimento das populações como uma Oportunidade de Desenvolvimento

Os países devem oferecer lotes irrigados nas áreas de controle (em projetos de irrigação) e apoiar atividades agrícolas intensivas, bem como o cultivo tradicional em áreas secas. Devem também mudar para atividades de diversificação (como apoio de treinamento) e usar pacotes de indenização vinculados às atividades, contas conjuntas e pagamentos parcelados para promovê-las. A experiência com estas opções nos projetos deste estudo não tem sido mais impressionante que o restabelecimento das população em áreas chuvosas, e os benefícios têm sido igualmente difíceis de obter. Isto significa utilizar nesta tarefa os melhores planejadores em desenvolvimento, assim como os melhores peritos em restabelecimento das populações. O restabelecimento das população não deve ser encarado como uma inconveniência adicional, mas como parte integrante do projeto. O conceito emergente do restabelecimento das populações como uma oportunidade de desenvolvimento, em vez de uma obrigação incômoda, é um passo na direção certa. A

China compreende isso, os outros cinco países não (quadro 2).

Os países devem mudar a ênfase para a melhoria da renda e dos padrões de vida, dando oportunidade aos deslocados motivados e capazes de mudar dos seus vales e ocupar um lugar na economia regional ou nacional. A elaboração do projeto deve não só proporcionar água, energia e outros benefícios convencionais na área abaixo da barragem, mas também fazer parte de um plano de desenvolvimento regional formulado para apoiar as famílias afetadas na área acima da barragem. Benefícios suficientes devem estar disponíveis a fim de justificar o transtorno social e ajudar a estabelecer empregos permanentes e progressivos, assim como rendimentos para os deslocados. Os idosos, doentes e sem motivação podem receber mal a oportunidade de “modernização” e não devem ser forçados a aceitá-la. Entretanto, a estratégia de restabelecimento das população como um todo deve refletir aspirações mais ambiciosas.

Onde projetos de transferência independentes não sejam viáveis, os países precisam de outros instrumentos, dentro e fora do programa de empréstimo convencional, para influenciar as atividades acima e abaixo da barragem que sejam essenciais ao sucesso do restabelecimento das populações. Acima da barragem há necessidade de treinamento e teste de novas estratégias. Abaixo da barragem outras abordagens podem ser necessárias. Uma vez que o acompanhamento e a avaliação dos impactos do restabelecimento das população e o dos rendimentos dos deslocados tendem a desaparecer quando o Banco deixa o projeto, o envolvimento contínuo do Banco na supervisão durante a fase de reabilitação dos deslocados apoiaria o melhor acompanhamento do projeto. Além disso, pode também ser necessário providenciar financiamento adicional.

Acima de tudo, os deslocados devem ser os beneficiários do projeto. Visar simplesmente a restauração dos padrões e estilos de vida comuns a vales fluviais isolados pode ser uma estratégia de desenvolvimento sem futuro. Deve-se usar a oportunidade para estabelecer fontes novas e dinâmicas de crescimento sustentável. Nos casos em que não há represa, tal impulso pode ser menos intenso, porque as comunidades normalmente não são afetadas tão profundamente. A recomendação se aplica especialmente a grandes barragens porque elas envolvem deslocamentos sociais de grande porte e, portanto, requerem providências especiais. Muitas famílias provavelmente ficarão apreensivas quanto ao “crescimento dinâmico” e esta preocupação legítima pode ser abordada apenas por intermédio da preparação excelente das alternativas mais econômicas, com a participação plena das famílias.