



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO
Dívida social e atingidos por barragens:
Reconhecimento e Reparação

Autor: Eduardo Luiz Zen

Brasília, 2021.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO

**Dívida social e atingidos por barragens:
Reconhecimento e Reparação**

Autor: Eduardo Luiz Zen

Orientador: Prof. Doutor Sadi Dal Rosso

Tese apresentada ao Departamento de
Sociologia da Universidade de Brasília -
UnB como parte dos requisitos para a
obtenção do título de Doutor.

Brasília, outubro de 2021.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO

**Dívida social e atingidos por barragens:
Reconhecimento e Reparação**

Autor: Eduardo Luiz Zen

Banca Examinadora:

Presidente: **Prof. Doutor Sadi Dal Rosso**

Departamento de Sociologia / UnB

Profª. Doutora Sayonara de Amorim Gonçalves Leal

Departamento de Sociologia / UnB

Prof. Doutor Manoel Pereira de Andrade

Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária / UnB

Profª. Doutora Flávia Braga Vieira

Departamento de Ciências Sociais / UFRRJ

Suplente: **Prof. Doutor Edvaldo Fernandes da Silva**

Senado Federal e Centro Universitário de Brasília / UniCEUB

Brasília, outubro de 2021.

A justiça consiste em dar a cada um o que lhe é devido.

Aristóteles

Agradecimentos

Esta pesquisa e o doutorado conformaram um percurso muito longo. Durante o caminho encontrei com inúmeras pessoas que me ajudaram. Foram conversas e reflexões sobre temas específicos relacionados ao objeto da tese que trouxeram aportes, inspiração e inclusive momentos de epifania. Enumerar todas essas pessoas, no entanto, seria uma tarefa difícil e com alto risco de eu cometer injustiças. O que me leva a registrar meus agradecimentos de forma geral aos amigos e a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram na construção desta tese.

Além desses, o que posso ressaltar especificamente aqui, são instituições com algumas pessoas a partir delas, que tornaram possível o trabalho.

Agradeço à universidade pública do meu país. Sem ela, que todos precisamos defender, eu não teria chegado onde cheguei. Se há alguma chance de ascensão social para um jovem pobre, trabalhador e vindo do interior, em um país tão estratificado socialmente como o Brasil, por menor que seja essa chance, ela está principalmente na universidade pública. E ela é parte central da minha trajetória de vida. Aqui, agradeço muito à Universidade de Brasília por este doutorado.

Aos servidores técnico-administrativos e aos professores que me ajudaram.

Aos que deram sua contribuição na banca de qualificação que muito aprimorou os caminhos da pesquisa, professores Raphael Lana Seabra, Michelly Ferreira Monteiro Elias, Fabrício Monteiro Neves e Edvaldo Fernandes da Silva.

Aos professores que participaram da banca de defesa da tese, Sayonara, Manoel e Flávia, esta da UFRRJ, pela assertividade das suas observações e pela satisfação que me propiciaram ao confirmarem a validade da tese, especialmente no que concerne à construção do conceito de "dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens", centro da investigação.

Ao meu orientador, professor Sadi Dal Rosso, por acreditar em mim, pela confiança. Por passar uma sensação de certeza que eu conseguiria. Por me ajudar a encontrar os caminhos principais e os aportes teóricos necessários. Pelo incentivo para realização e pela intermediação do doutorado-sanduiche na França. Pela objetividade e precisão da sua orientação. Por nossa convivência desde o mestrado. Ao professor Sadi, todo meu agradecimento e admiração.

À École des Hautes Études en Sciences Sociales - EHESS pela oportunidade do estágio doutoral.

Ao professor Afrânio Raul Garcia Jr., agradeço muitíssimo por ter aceitado meu doutorado-sanduiche e gentilmente ter me recebido em Paris. Aprendi muito com os diálogos que mantivemos, com a oportunidade de frequentar seu seminário semanal de reflexões sobre o Brasil e outras disciplinas oferecidas pela escola, assim como com a convivência com doutorandos de diversos países do mundo. Ter também durante o doutorado, conseguido aprender a língua francesa, foi uma conquista muito especial.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, minha instituição de trabalho, por ter propiciado o tempo necessário e o apoio para a realização do doutorado.

A toda a equipe do Ipea que esteve envolvida nos trabalhos de campo na barragem de Sobradinho / BA, na coleta e no tratamento dos dados que pude utilizar no estudo de caso dessa tese.

À Ana Rita de Lima Ferreira, em especial, que foi pesquisadora bolsista do Ipea, e que desempenhou um papel central comigo no trabalho prévio que permitiu a coleta de dados. Sua dedicação e compromisso, afinidade e lealdade foram admiráveis, mesmo nos momentos difíceis do percurso longo da elaboração da metodologia, de sua testagem e das tratativas burocráticas para o financiamento da pesquisa de campo em Sobradinho.

À toda minha família, por fim.

Ao meu pai Alevino Luiz Zen pelo carinho e exemplo de vida inquebrantável de honestidade, retidão, trabalho e caráter. À minha mãe Iracema Zen pelo respeito, pela solidez de seus valores, pela força, pelas orações e pelas palavras nos momentos de dificuldades. Me desculpem pela preocupação. Aos dois todo meu respeito e admiração. Aos meus irmãos e minha sobrinha. À minha irmã Berenice Zen pela atenção e apoio.

Ao meu companheiro de mais de 12 anos, Rodrigo Couto de Almeida, agradeço por tudo. Rodrigo foi o alicerce, foi quem me cercou de proteção e apoio durante todo o percurso do doutorado. Rodrigo foi quem me incentivou e deu o suporte necessário no dia a dia, desde a elaboração do projeto, o curso das disciplinas, a nossa estada em Paris, a pesquisa em si e o longo processo de escrita final da tese. Isso tudo, mesmo ele estando nos últimos anos também em um mestrado na universidade Sorbonne Nouvelle. Sei que sem ele, seria muitíssimo mais difícil. Não há palavras para descrever o quanto Rodrigo foi importante. A conquista deste doutorado é compartilhada com ele.

Resumo

Por meio desta tese de doutorado analisa-se o problema da existência de uma dívida social contraída pelos Estados nacionais em geral, e pelo Estado brasileiro em particular, para com os atingidos por barragens. Ao lado de políticas públicas para um melhor tratamento da questão social relativa a novas barragens, fortalece-se a necessidade de recuperar passivos existentes em barragens já construídas no Brasil, inclusive nas mais antigas, cujos problemas são evidenciados pela persistência de conflitos sociais nessas áreas, ora latentes, ora abertos. O objetivo foi delimitar e compreender a aplicabilidade do conceito de dívida social ao problema social das barragens, seus fundamentos filosóficos, éticos, jurídicos e sociais; além do reconhecimento da questão por parte do Estado e das perspectivas de reparação. Para tanto, metodologicamente, delineou-se o histórico geral do conceito, uma discussão teórica, uma revisão bibliográfica e um histórico de casos nacionais. Além disso, a tese buscou um alicerce empírico com um estudo de caso na barragem de Sobradinho / BA, que mediu com a utilização de instrumentos quantitativos e qualitativos de coleta de dados, a dívida social do Estado brasileiro existente naquele local para com os atingidos. Os resultados apontaram para um tamanho considerável dessa dívida social e a pertinência, em termos teóricos e científicos, da utilização do conceito proposto. Nesse sentido, ele funciona como uma categoria de análise que aponta para a ação ao identificar o Estado como devedor e os atingidos como credores, relação essa que dispõe de reconhecimento retórico e documental por parte do Estado, porém não se efetiva em uma política pública de reparação.

Palavras-chave: Dívida Social, Impactos Sociais, Atingidos por Barragens, Direitos Sociais, Usina Hidrelétrica de Sobradinho, Reconhecimento, Reparação.

Abstract

This doctoral thesis analyses the problem of the existence of a social debt incurred by national States in general, and by the Brazilian State in particular, towards those affected by dams. Alongside public policies for a better treatment of the social question related to new dams, the need to recover existing liabilities in dams already built in Brazil is strengthened, including older ones, whose problems are evidenced by the persistence of social conflicts in these areas, both latent and open. The objective was to delimit and understand the applicability of the concept of social debt to the social problem of dams, its philosophical, ethical, legal and social foundations, in addition to the acknowledgement of the issue by the State and the perspectives of reparation. To this end, methodologically, the general history of the concept, a theoretical discussion, a bibliographical review and a history of national cases were outlined. In addition, the thesis sought an empirical foundation with a case study on the Sobradinho dam in Bahia, which measured, using quantitative and qualitative data collection tools, the Brazilian State's social debt towards the people affected there. The results pointed to the considerable size of this social debt and the relevance, in theoretical and scientific terms, of using the proposed concept. In this sense, it functions as a category of analysis that points towards action by identifying the State as debtor and the affected people as creditors, this relationship is rhetorically and documentally recognised by the State, but does not take the form of a public policy of reparation.

Keywords: Social Debt, Social Impacts, Dam-Affected People, Social Rights, Sobradinho Hydroelectric Plant, Recognition, Reparation.

Résumé

Cette thèse de doctorat analyse le problème de l'existence d'une dette sociale contractée par les États nationaux en général, et par l'État brésilien en particulier, envers les personnes déplacées par les barrages. Parallèlement aux politiques publiques visant à un meilleur traitement de la question sociale liée aux nouveaux barrages, la nécessité de récupérer le passif existant dans les barrages déjà construits au Brésil est renforcée, y compris pour les plus anciens, dont les problèmes sont mis en évidence par la persistance de conflits sociaux dans ces zones, tant latents qu'ouverts. L'objectif a été celui de délimiter et de comprendre l'applicabilité du concept de dette sociale au problème social des barrages, ses fondements philosophiques, éthiques, juridiques et sociaux, ainsi que la reconnaissance de la question par l'État et les perspectives de réparation. À cette fin, sur le plan méthodologique, l'histoire générale du concept, une discussion théorique, une revue bibliographique et un historique des cas nationaux ont été exposés. En outre, la thèse a cherché une base empirique avec une étude de cas sur le barrage de Sobradinho à Bahia, qui a mesuré, à l'aide d'outils de collecte de données quantitatives et qualitatives, la dette sociale de l'État brésilien envers les personnes déplacées par ce barrage. Les résultats ont mis en évidence la taille considérable de cette dette sociale et la pertinence, en termes théoriques et scientifiques, de l'utilisation du concept proposé. En ce sens, elle fonctionne comme une catégorie d'analyse qui pointe vers l'action en identifiant l'État comme débiteur et les personnes déplacées comme créateurs, un rapport qui dispose de reconnaissance rhétorique et dans des documents Étatiques, mais qui n'est pas mise en œuvre dans une politique publique de réparation.

Mots-clés : Dette Sociale, Impacts Sociaux, Personnes Déplacées par les Barrages, Droits Sociaux, Centrale Hydroélectrique de Sobradinho, Reconnaissance, Réparation.

Sumário

Lista de tabelas	13
Lista de quadros	15
Lista de ilustrações	16
Lista de abreviaturas e siglas	17
Introdução	21
Parte I - Bases filosóficas, éticas, jurídicas e sociais para um entendimento de dívida social.....	34
Capítulo 1:	
O Estado moderno e a emergência da perspectiva de direitos.....	34
1.1. A formação do Estado	34
1.2. O advento da cidadania.....	36
1.3. Os sentidos do Estado moderno	36
1.4. O Estado e os direitos	41
1.5. O delineamento dos direitos humanos.....	45
1.6. Os direitos humanos e os atingidos por barragens.....	48
1.7. A simultaneidade do Estado como violador e garantidor de direitos	56
Capítulo 2:	
O reconhecimento como condição para efetivação de direitos	58
2.1. Reconhecimento e o regime de cidadania.....	58
2.2. A teoria do reconhecimento e os conflitos sociais	60
2.3. Reconhecimento em lutas de atingidos por barragens.....	64
Parte II - O conceito de dívida social: uma resposta aos impactos sociais não reparados de barragens brasileiras	66
Capítulo 3:	
Dívida como relação social	66
3.1. O lugar social da dívida na história	69
3.2. O valor social do dever	71
3.3. A dádiva e a dívida.....	72
3.3.1. A obrigação de retribuir: conflito e reconhecimento na dádiva	74
3.3.2. Dádiva e dívida social: aproximações na contemporaneidade.....	75
Capítulo 4:	
Dívida social.....	78
4.1. A dívida social como fundamento da sociedade - concepção europeia.....	79
4.2. A dívida social entre desenvolvimento e direitos - concepção latino-americana	83
4.2.1. Dívida social na formulação dos organismos regionais da ONU para a América Latina.....	83
4.2.2. Reflexões sobre dívida social no Brasil	86
4.2.3. Observatórios da dívida social na América Latina	93
4.3. Outras aplicações contemporâneas da noção de dívida social	95
4.3.1. Dívida pública e dívida social	95
4.3.2. A noção de dívida histórica ou colonial.....	96
4.3.3. Dívida ecológica.....	98
4.3.4. Dívida social e responsabilidade social empresarial	100
4.3.5. Dívida educacional	101
4.4. Os elementos que conformam uma dívida social.....	103
4.5. Casos emblemáticos de reconhecimento e reparação de dívida social do Estado brasileiro ..	103
.....	103

Capítulo 5:

O conceito de dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens.....

.....	107
5.1. Dívida social aplicado às barragens	108
5.1.1. Um conceito em construção	110
5.1.2. A formação da dívida social para com os atingidos por barragens no Brasil	110
5.1.3. Dívida social para com os atingidos por barragens e a perspectiva histórica	113
5.1.4. Uma dívida social do Estado brasileiro.....	115
5.1.5. Como é dimensionada esta dívida	116
5.1.6. O conflito social como indicador da existência de dívida para com os atingidos.....	117
5.2. A expressão "dívida social" a partir dos atingidos por barragens	118
5.3. Dívida social vista pela literatura acadêmica sobre barragens	121
5.4. Dívida social para com os atingidos vista pelo Estado brasileiro: quatro décadas de história	126
5.5. A literatura e a experiência internacional	136

Parte III - O problema social na construção de barragens no Brasil 143

Capítulo 6:

As barragens no Brasil 144

6.1. Barragens como grandes projetos de infraestrutura	145
6.2. Barragens e a questão da dependência.....	148
6.3. O setor elétrico brasileiro e a política de barragens.....	150
6.3.1. Desenvolvimento do setor elétrico brasileiro	153
6.3.2. O processo de regulamentação ambiental do setor elétrico.....	157
6.3.3. A reestruturação do setor elétrico	160
6.3.4. O funcionamento do setor elétrico brasileiro.....	162

Capítulo 7:

Processo decisório, licenciamento e construção de barragens 168

7.1. A autorização para utilização do potencial hídrico	168
7.2. A desapropriação dos atingidos.....	169
7.2.1. Relação de vulnerabilidade	172
7.2.2. A Anel e a desapropriação por utilidade pública	173
7.3. O licenciamento ambiental de barragens	175
7.3.1. Os impactos no processo de licenciamento ambiental	176
7.3.2. Sobre os limites da participação dos atingidos no licenciamento	178

Capítulo 8:

Impactos da construção de barragens 180

8.1. Os impactos ambientais	185
8.2. Os impactos sociais	189
8.2.1. Impactos prévios.....	191
8.2.2. Dinâmica populacional e impactos nas cidades.....	192
8.2.3. Deslocamento forçado e desestruturação econômica.....	193
8.2.4. Impactos sobre a infraestrutura de transporte e a desarticulação regional.....	195
8.2.5. Impactos sobre a saúde	196
8.2.6. Impactos na paisagem e sobre o patrimônio cultural	198
8.2.7. Impactos sobre comunidades tradicionais.....	199
8.2.8. Os riscos em barragens	201
8.3. Crítica à subordinação dos impactos sociais aos ambientais na política de barragens	203
8.3.1. Questão "jabuticaba".....	207
8.3.2. Visões santuaristas da natureza que acabam favorecendo a negação de direitos sociais.....	210
8.3.3. Programas ambientais <i>a posteriori</i>	211
8.3.4. Perdas admitidas e perdas não admitidas nos impactos de barragens	212

Capítulo 9:

Atingidos por barragens e como são tratados 215

9.1. O Atingido por barragem.....	215
9.2. Formas usuais de tratamento da população atingida e reparação de impactos sociais	220

1.1.1.	Negligência de informação.....	223
9.2.1.	Não reconhecimento de atingidos como atingidos.....	225
9.2.2.	Opções de reparação aos atingidos	228
9.2.3.	Arbitragem do poder judiciário nas reparações aos atingidos	232
9.2.4.	Assistencialismo e medidas paliativas	234
9.2.5.	Uso do judiciário e do aparato policial na expulsão de atingidos	237
9.3.	Resultados da forma de tratamento	238
9.3.1.	Direitos humanos violados em construção de barragens.....	238
9.3.2.	Insuficiência das medidas mesmo para atingidos que receberam reparação	239
9.3.3.	Desenvolvimento local e das comunidades atingidas após a barragem.....	240
9.3.4.	Barragens e sofrimento social	243
Parte IV - A dívida social para com os atingidos pela barragem de Sobradinho.....		246
Capítulo 10:		
O surgimento e o desenvolvimento do problema social na UHE de Sobradinho		247
10.1.	A região atingida.....	247
10.2.	A construção da barragem de Sobradinho	248
10.3.	Um sistema de produção específico no São Francisco	250
10.4.	Os impactos sociais do empreendimento.....	253
10.5.	A promessa do Estado brasileiro aos atingidos.....	255
10.6.	O tratamento social realizado.....	258
10.6.1.	Indenizações e "solução própria"	260
10.6.2.	Serra do Ramalho.....	262
10.6.3.	Exclusão do projeto de irrigação.....	265
10.6.4.	Reassentamentos nos mesmos municípios atingidos.....	268
10.6.5.	Atingidos não deslocados	273
10.7.	O licenciamento ambiental da barragem de Sobradinho	274
10.8.	A permanência do conflito social.....	277
Capítulo 11:		
O diagnóstico social, econômico e cultural dos atingidos pela UHE Sobradinho na atualidade.....		281
11.1.	Os atingidos da barragem de Sobradinho hoje.....	281
11.2.	Os impactos que sofreram.....	284
11.3.	O reconhecimento como atingido pela Chesf	286
11.4.	O deslocamento involuntário	287
11.5.	As reparações aos atingidos em Sobradinho.....	288
11.6.	As condições de vida dos atingidos hoje	291
11.6.1.	O básico do básico	291
11.6.1.1.	Água	291
11.6.1.2.	Saneamento.....	295
11.6.1.3.	Energia elétrica.....	297
11.6.2.	Acesso a terra e a moradia	300
11.6.2.1.	Situação fundiária.....	300
11.6.2.2.	Moradia.....	302
11.6.3.	Condições produtivas, trabalho e produção no campo	304
11.6.3.1.	Emprego.....	304
11.6.3.2.	Produção no campo	305
11.6.4.	Políticas Sociais	310
11.6.4.1.	Educação.....	310
11.6.4.2.	Saúde	312
11.6.4.3.	Cultura, esporte e lazer	314
11.6.5.	Infraestrutura de mobilidade e comunicação	315
11.7.	Saldar a dívida social.....	317
Considerações Finais		321
Bibliografia		325
Legislação e documentos oficiais.....		337

Lista de tabelas

Tabela 1 - Total de comunidades na amostra e questionários aplicados.....	30
Tabela 2 - Índice de Dívida Social na América Latina - IDSAL.....	94
Tabela 3 - Destino dos atingidos das áreas inundadas pela barragem de Sobradinho.....	259
Tabela 4 - Total de domicílios e moradores em comunidades atingidas pela UHE Sobradinho - 2017.....	282
Tabela 5 - Moradores das comunidades atingidas pela UHE Sobradinho por município - 2017.....	283
Tabela 6 - Número de domicílios e moradores correspondentes pela forma com que foram atingidos.....	284
Tabela 7 - Impactos da UHE Sobradinho sobre a pesca.....	285
Tabela 8 - Domicílios e moradores por situação de reconhecimento como atingido pela Chesf.....	287
Tabela 9 - Origem dos domicílios de atingidos existentes em 2017 que sofreram deslocamento involuntário pela UHE Sobradinho.....	288
Tabela 10 - Domicílios e moradores correspondentes pela forma de reparação recebida por impactos da UHE Sobradinho.....	289
Tabela 11 - Domicílios reassentados por itens básicos de infraestrutura recebidos.....	290
Tabela 12 - Domicílios onde a família recebeu indenização em dinheiro ou carta de crédito, pela compra do novo local.....	290
Tabela 13 - Domicílios pela forma de abastecimento de água.....	292
Tabela 14 - Domicílios pela existência de água canalizada.....	293
Tabela 15 - Proporção de domicílios onde a água disponível para uso NÃO é suficiente para as necessidades da casa.....	295
Tabela 16 - Domicílios pela forma de escoadouro dos banheiros.....	296
Tabela 17 - Domicílios pela forma de coleta do lixo.....	297
Tabela 18 - Domicílios pela existência de energia elétrica.....	298
Tabela 19 - Proporção de domicílios pela percepção sobre o abastecimento e a qualidade da energia elétrica disponível.....	300
Tabela 20 - Domicílios com documento de propriedade do imóvel.....	301
Tabela 21 - Domicílios que possuem documento de propriedade do imóvel, pelo tipo de documento.....	301
Tabela 22 - Indicador de Moradia Adequada e Semi-adequada dos atingidos pela UHE Sobradinho.....	303
Tabela 23 - Domicílios em áreas de risco por quantidades de fatores de risco.....	304
Tabela 24 - Taxa de Desemprego - pessoas de 16 anos ou mais.....	305
Tabela 25 - Tipo de vínculo dos que exerciam um trabalho remunerado.....	305
Tabela 26 - Total de domicílios em que pelo menos um morador trabalha com produção rural, pelo tipo de produção.....	306
Tabela 27 - Proporção de domicílios em que pelo menos um morador trabalha com produção rural, em relação à principal área utilizada para produção.....	307

Tabela 28 - Domicílios em reassentamentos coletivos, que comercializam produção rural, pela assistência técnica que recebem	309
Tabela 29 - Proporção de domicílios ligados à produção rural que possuem equipamento de irrigação	309
Tabela 30 - Taxa de analfabetismo total e por faixa de idade	311
Tabela 31 - População em idade escolar fora da escola.....	311
Tabela 32 - Proporção de domicílios pela percepção sobre a existência de serviços de saúde próximos ou disponíveis para os moradores	313
Tabela 33 - Proporção de domicílios pela percepção sobre a qualidade dos serviços de saúde	314
Tabela 34 - Domicílios rurais pela percepção sobre as condições das estradas usadas pelos moradores para se deslocarem a partir de suas casas	315

Lista de quadros

Quadro 1 - Evolução histórica da categoria Dívida Social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens.....	134
Quadro 2 - Periodização do setor elétrico brasileiro.....	154
Quadro 3 - Tipologia de impactos de barragens.....	183
Quadro 4 - Impactos ambientais de barragens	187
Quadro 5 - Impactos sociais de barragens.....	190
Quadro 6 - Dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos pela barragem de Sobradinho - principais reparações devidas diretamente a domicílios ou a indivíduos.....	319

Lista de ilustrações

Figura 1 - Municípios atingidos e localização do lago da barragem de Sobradinho.....	250
Gráfico 1 - Proporção de domicílios ligados à rede pública que consideram a água boa ou muito boa - municípios atingidos.....	294
Gráfico 2 - Proporção de domicílios atingidos que consideram RUIM ou PÉSSIMO as condições de produção rural - itens selecionados.....	308

Lista de abreviaturas e siglas

AAE: Avaliação Ambiental Estratégica
ABNT: Associação Brasileira de Normas Técnicas
Abrace: Associação Brasileira de Grandes Consumidores de Energia Elétrica
Abraceel: Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica
Abradee: Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
Abrage: Associação Brasileira das Grandes Empresas Geradoras de Energia Elétrica
Abrate: Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica
ANA: Agência Nacional de Águas
Ancarba: Associação Nacional de Crédito e Assistência Rural da Bahia
Aneel: Agência Nacional de Energia Elétrica
BID: Bando Interamericano de Desenvolvido
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAQ: Custo Aluno-Qualidade
CCEE: Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CCMA: Conselho Consultivo de Meio Ambiente da Eletrobras
CCPE: Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão
CDDPH: Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
Cemig: Centrais Elétricas de Minas Gerais
Cepal: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFURH ou CF: Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica
CH₄: Gás Metano
Chesf: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CMB: Comissão Mundial de Barragens
CNDH: Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CNPE: Conselho Nacional de Política Energética
CO₂: Gás Carbônico
Codevasf: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COGE: Comitê de Gestão de Empresas do Setor Elétrico
Comase: Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico

Conama: Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito
CTEM: Comitês Técnicos para Estudos de Mercado
DNAEE: Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica
DRDH: Declaração de Reserva de Disponibilidade de Recursos Hídricos
DUDH: Declaração Universal dos Direitos Humanos
DUP: Declaração de Utilidade Pública
EHESS: École des Hautes Études en Sciences Sociales
EIA: Estudo de Impacto Ambiental
EJA: Educação de Jovens e Adultos
Eletrobras: Centrais Elétricas Brasileiras S/A
Eletronorte: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A
Eletrosul: Centrais Elétricas do Sul do Brasil S/A
EPE: Empresa de Pesquisa Energética
FHC: Fernando Henrique Cardoso
FMI: Fundo Monetário Internacional.
FPM: Fundo de Participação dos Municípios
FSM: Fórum Social Mundial
Funai: Fundação Nacional do Índio
Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
Furnas: Furnas Centrais Elétricas S/A
GPI: Grande Projeto de Investimento
I PDMA: I Plano Diretor para a Melhoria do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDSAL: Índice da Dívida Social na América Latina.
II PDMA: II Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico
II PND: II Plano Nacional de Desenvolvimento
Incrá: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Ipea: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LI: Licença de Instalação
LO: Licença de Operação
LP: Licença Prévia

MAB: Movimento dos Atingidos por Barragens
MAE: Mercado Atacadista de Energia
MAUSS: Mouvement Anti-Utilitariste en Sciences Sociales
MI: Ministério da Integração Nacional
MME: Ministério das Minas e Energia
NEABI: Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODSAL: Observatórios da Dívida Social na América Latina.
OEA: Organização dos Estados Americanos
OIT: Organização Internacional do Trabalho
ONG: Organização Não Governamental
ONS: Operador Nacional do Sistema Elétrico
ONU Habitat: Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
ONU: Organização das Nações Unidas
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento
PBA: Plano Básico Ambiental
PDRAEH: Política de Desenvolvimento de Regiões Afetadas por Empreendimentos Hidrelétricos
PEAEH: Política Estadual dos Atingidos por Empreendimentos Hidrelétricos no Estado do Rio Grande do Sul
PEC - SR: Projeto Especial de Colonização da Serra do Ramalho
PGE: Projeto de Grande Escala
PIB: Produto Interno Bruto
PIDCP: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
Pidesc: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
Plandesca: Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas
PND: Plano Nacional de Desestatização
PNE: Plano Nacional de Eletrificação
PNSB: Política Nacional de Segurança de Barragens
Pnud: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP: Parceria Público-Privadas
Prealc: Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe
ProUni: Programa Universidade para Todos

PUCRS: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Rima: Relatório de Impacto Ambiental

SIN: Sistema Interligado Nacional

SPE: Sociedade de Propósito Específico

STF: Supremo Tribunal Federal

Suvale: Superintendência do Vale do São Francisco

UHE: Usina Hidrelétrica

UICN: União Internacional para a Conservação da Natureza

UnB: Universidade de Brasília

USP: Universidade de São Paulo

Introdução

É a partir dos anos 1970 que se constitui no Brasil de forma mais evidente, uma questão social derivada da construção de barragens. Por questão ou problema social na construção de barragens no país se pode entender a contradição existentes nessas obras entre, de um lado, a geração de energia para amplas parcelas da população brasileira e, de outro, a não reparação dos impactos sociais causados nas regiões onde tais obras se instalam. É possível constatar que nas relações sociais nas quais se constroem as barragens no Brasil pode se gerar riqueza e desenvolvimento ao mesmo tempo que se produz miséria e exclusão.

Essa dimensão social e os problemas sociais provocados pela construção de barragens estão, nos últimos tempos, mais presentes na pauta política brasileira, dada a emergência de conflitos sociais em áreas de barragens em diversas regiões do país e a pressão feita por movimentos sociais organizados na área.

A opção do Brasil por um modelo de produção de eletricidade majoritariamente de fonte hídrica com alagamentos em larga escala tem provocado, ao longo dos anos, o deslocamento de milhares de brasileiros e a perda de territórios que geram o sustento, produzem a vida e a cultura de inúmeras comunidades ribeirinhas. Em grande parte dos casos, porém, as reparações, quando existentes, foram insuficientes para garantir a recomposição das condições de vida das populações atingidas em condição melhor ou, pelo menos similar, à anteriormente existente. Além disso, as regiões atingidas por barragens costumam suportar um ônus excessivo materializado principalmente em impactos sociais não reparados ou não compensados, frente ao bônus garantido ao país através da água que armazenam e da energia que produzem e que é distribuída nacionalmente.

Nesse contexto, um tema que tem sido fortalecido junto com o avanço de normatizações e políticas públicas para efetivar um tratamento mais adequado à dimensão social envolvida na construção de novas barragens, é a necessidade de recuperação do passivo social existente em barragens já construídas. Isso, especialmente onde permanecem conflitos sociais dada a não adequação ou mesmo inexistência de reparação aos impactos sociais feita à época da construção da obra. Emerge, portanto, um novo parâmetro relacionado a dimensão social nas barragens já em operação que é a existência de uma dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens a ser reconhecida,

quantificada e qualificada, com vistas ao desenvolvimento de políticas públicas para sua reparação.

Essa dívida social é o **objeto principal** de estudo desta tese de doutorado. Isso em termos teóricos-conceituais, no que diz respeito a sua aplicabilidade, ao seu reconhecimento e às consequências na perspectiva de sua reparação por parte do Estado. O **objetivo geral** é, portanto, delimitar o conceito de "dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens" e verificar sua pertinência e importância, inclusive a partir de sua aplicação em um caso concreto de barragem já construída, com pendências sociais até hoje.

Procura-se, dessa forma, construir uma definição do conceito de dívida social para com os atingidos por barragens e verificar sua relevância, sua potência e sua força teórica. Ou seja, compreender e testar sua validade científica.

Como **objetivos específicos**, a tese busca: **i.** levantar os fundamentos conceituais, filosóficos, éticos, jurídicos e sociais da dívida social em âmbito geral e no caso específico dos atingidos por barragens; **ii.** traçar a história do conceito de dívida social de forma geral; **iii.** verificar o conceito de dívida social nas barragens na perspectiva dos próprios atingidos; **iv.** problematizar o processo de reconhecimento pelo Estado brasileiro da existência de uma dívida social sua para com os atingidos por barragens; **v.** estruturar em nível conceitual, alicerçado no histórico dos casos concretos e da política pública de barragens, a natureza do problema ou da questão social derivada da forma como os impactos sociais destas obras são considerados no Brasil, que origina uma dívida social específica; **vi.** sistematizar a dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos pela barragem de Sobradinho / BA, com dados de pesquisa de campo específica, como um estudo de caso capaz de sustentar a discussão mais abrangente sobre a dívida social.

As **hipóteses** partem da premissa de que após a construção de uma barragem, em permanecendo um déficit de direitos, configura-se uma dívida social do Estado para com a população atingida. Dessa forma, pode-se observar que: **i.** a dívida para com os atingidos por barragens fomenta conflitos duradouros que permanecem por gerações, se perpetuam. Sendo a existência de um conflito social em uma área de barragem, um indicador forte da existência de dívida social naquele caso; **ii.** há um reconhecimento verbal e documental por parte do Estado brasileiro sobre a existência de uma dívida social sua para com os atingidos por barragens que, porém, não se desdobra em políticas públicas e ações efetivas de reparação; **iii.** a não reparação da dívida social nas áreas de barragens se dá em um contexto de não existência de tratamento adequado da questão social em barragens em fase de projeto e

construção. Dívidas sociais em novas barragens, portanto, continuam a ser produzidas no Brasil.

Em uma conjuntura de baixo crescimento econômico como o Brasil vive hoje, que já alcança uma década, com o atraso ou cancelamento de muitas novas obras de hidrelétricas, discutir a dimensão social nas barragens brasileiras é cada vez mais discutir os problemas existentes nas barragens já construídas e em operação. Ademais, o Brasil já conta com uma base extensa de barragens distribuídas em todo o território nacional e não é crível que, apesar do enorme potencial hídrico e hidrelétrico restante, a construção de novas barragens atinja nas próximas décadas a dimensão que teve nos últimos 50 anos. De modo que não basta na discussão pública sobre as consequências sociais de barragens pensar políticas e regras mais adequadas que servirão apenas para a construção de futuras barragens. É preciso pensar e refletir sobre o estoque de problemas sociais nas barragens já existentes.

Foge do escopo principal desta tese, embora haja reflexões paralelas, a discussão sobre a pertinência ou não da construção de grandes barragens enquanto tecnologia e política ao qual o Brasil tem optado nas áreas energética, hídrica e de infraestrutura. A questão da dívida social diz respeito à forma como os responsáveis pela política e pela construção de barragens lidam com os impactos sociais negativos advindo destas obras. Essa tese busca, portanto, focar em um problema a partir de um ponto que embora perpassa, fundamentalmente independe da opinião sobre o quanto é ou não oportuna a construção de uma barragem. Qual seja, o tratamento da questão social dela derivada e, mais especificamente, da herança e do passivo social existente nas barragens já construídas.

Dentro do esforço de objetividade para ver a questão, este trabalho considera as barragens como obras dos homens, da sociedade e de suas contradições. Mais especificamente, a questão dos impactos sociais não compensados ou compensados de forma equivocada, que no Brasil conformam um passivo em barragens em operação que pode ser chamado de dívida social, não advém de algo inerente às barragens como tecnologia ou obra de infraestrutura, mas diz respeito a forma como o Estado brasileiro, com suas contradições e configurações de poder, trata da questão. De modo que esse tema é algo objetivo, tangível no mundo real que não envolve, por exemplo, as decisões políticas hoje ou no futuro, sobre construir ou não mais barragens, mas reconhecer os atingidos como portadores de direitos, inclusive o direito à reparação por perdas passadas.

A própria definição de atingido diz respeito diretamente à questão do reconhecimento, ou seja, a legitimação de sujeitos específicos com direitos. O reconhecimento e a reparação são algo em disputa. Podemos mesmo entender o debate sobre uma dívida social do Estado

para com os atingidos por barragens dentro de uma dinâmica mais ampla verificado nas sociedades contemporâneas, de aumento de expectativas e exigências de reconhecimento. Trata-se de um processo que diz respeito tanto a direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais já reconhecidos em tese, mas insuficientemente praticados, quanto a direitos de grupos e situações específicas que se busca integrar ao rol dos direitos humanos. Como exemplo, o reconhecimento de especificidades culturais e as demandas étnicas e de gênero, mas de maneira geral, a exigência de reconhecimento que provém de setores sociais vítimas de processos de opressão não ou insuficientemente reconhecidos.

Outro ponto relevante é que esta tese em geral se refere a barragens do setor elétrico brasileiro, pois é nesse tipo que a questão dos atingidos e da reflexão sobre os impactos sociais se concentraram historicamente no Brasil e onde está a maior parte dos conflitos sociais. Mas eventualmente, também são considerados outras barragens, como as para reserva de água, que têm impactos sociais relevantes e conflito com os atingidos, principalmente no Nordeste; e as barragens de rejeitos de mineração, cujos impactos ganharam enorme dimensão a partir das tragédias recentes da Samarco em Mariana e de Brumadinho, ambas em Minas Gerais. Por outro lado, ainda que cada barragem em particular e cada região atingida possua características próprias quanto aos impactos sociais, a tese busca uma reflexão a partir da política brasileira de barragens como um todo. Sem negligenciar as especificidades, o próprio estudo de caso na barragem de Sobradinho / BA vem em auxílio à reflexão geral, mas em uma relação dialética, pois ao mesmo tempo o caso também é observado a partir do entendimento da política geral de barragens.

A dívida social se baseia não necessariamente em reparar exatamente a perda do passado, mas constatá-la de maneira geral, quando existente, e verificar suas consequências no presente. Tais consequências se expressam especialmente nos atingidos que sofrem hoje por falta de condições mínimas aceitáveis de vida, decorrente daquilo que lhes foi tirado. Tal ideia se relaciona com a questão da justiça social. A noção de dívida social é completamente coletiva, pois importa menos o que aconteceu a cada um em particular lá atrás e mais a situação que vivem como grupo social hoje.

Nesse sentido, descrever a forma como os impactos sociais de barragens destroem a organização social dos grupos atingidos não é, segundo Cernea (1998, p. 220), uma proeza sociológica, mas uma necessidade absoluta para determinar as medidas a serem tomadas para ajudar os atingidos a reconstruírem suas bases econômicas e o seu tecido social que é o foco principal.

Ademais, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Pidesc, ratificado pelo Brasil (Brasil, 1992a), no seu artigo 11 considera a "melhoria contínua de suas condições de vida", como um direito de todas as pessoas. Tal direito é muito mais forte em relação aos atingidos, já que, como apontou o então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH¹ em relatório que será discutido com mais profundidade no decorrer dos capítulos, as barragens se propõem a promover o desenvolvimento econômico e social e este supõe a melhoria contínua das condições de vida, independente da concepção de desenvolvimento adotada. Assim, os atingidos, mais do que quaisquer outros, e em primeiro lugar, fazem jus à melhoria contínua das condições de vida a partir destes empreendimentos. De modo que o CDDPH recomendou oficialmente que o Estado brasileiro condicione a sua política de barragens também a este direito (CDDPH, 2010, p. 47-48).

A pesquisa sobre a dívida social do Estado para com os atingidos por barragens se **justifica** pois é corrente na literatura específica (Fearnside, 2002; Rothman, 2008; Zhouri, 2010; entre outros) que já há um desenvolvimento maior da análise dos impactos no meio físico e biótico advindos da construção de uma barragem, com melhores instrumentos de medição de impactos e de acompanhamento da sua mitigação. Em relação ao meio social, no entanto, o desenvolvimento da análise é menor. Apenas mais recentemente antropólogos, sociólogos, geógrafos, historiadores, economistas, cientistas políticos, entre outros, passaram a estudar a implantação das hidrelétricas e seus impactos na sociedade, reconhecendo a existência de um modo específico de mudança social e de reconfiguração territorial.

A carência de pesquisas e de reflexão na academia sobre a questão social envolvida na construção de barragens cria lacunas tanto no que diz respeito aos impactos de antes, durante e após sua construção; quanto às inúmeras interações destes empreendimentos de infraestrutura com o meio social, econômico e cultural do seu entorno. Levando-se em conta que barragens impactam grandes áreas territoriais, alagam quantidade significativa de terras, afetam a vida de milhares de pessoas e geram inúmeros conflitos sociais; mais estudos no âmbito da sociologia sobre a questão são bastante desejáveis.

O conceito de dívida social aplicado aos atingidos levanta questões políticas e éticas sobre os custos sociais e sobre a distribuição ou redistribuição de benefícios dos empreendimentos de barragens. Trata-se de um debate que impulsiona reflexões filosóficas, jurídicas, políticas, sociológicas sobre um problema concreto ainda não resolvido e sob o

¹ O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana criado pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964, passou a se denominar Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014.

qual ainda não há uma teoria geral construída. Além disso, a noção de dívida social convida a repensar as práticas atuais em termos de tratamento de impactos sociais em barragens a partir das insuficiências ou equívocos do passado.

O próprio desenvolvimento de políticas públicas na área demanda mais pesquisas no âmbito da sociologia sobre o tema. No que se refere às populações atingidas por barragens, os movimentos sociais envolvidos com a temática têm constantemente pressionado o Estado por ações específicas voltadas à recuperação das perdas do passado. De modo que um processo de reparação empreendido pelo Estado constituiu também uma política pública.

Ocorre que toda política pública, em um Estado democrático e de direito, precisa de um embasamento e uma justificação para sua existência. A discussão no meio acadêmico e científico de um determinado tema relacionado ou a ser relacionado com uma ação do Estado, como é o caso do objeto da presente tese, é um dos foros onde são construídas tais justificativas, ao lado de outros espaços como o legislativo, o jurídico, a reflexão filosófica e o debate público aberto mais amplo, inclusive o intermediado pela imprensa ou pelas redes sociais.

Em cada um destes espaços de construção de justificativas, a linguagem é diferente mas sempre há um fundamento normativo. Cabe ao espaço acadêmico e científico em que essa pesquisa se situa, não negar este último aspecto, mas ao mesmo tempo fornecer a reflexão mais objetiva, técnica e fundamentada possível.

Nesta tese, o conceito de dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens é examinado ao lado dos conceitos de reconhecimento e reparação que podem ajudar o Estado a tratar a questão de forma mais qualificada. Ao mesmo tempo, os próprios setores sociais interessados no assunto, podem ter nessa tese uma fonte de dados para dar base às suas considerações sobre o tema. Entende-se que tais características fortalecem o debate público e a ação na área e tem como resultados possíveis, um embasamento e uma justificativa pública para o aprimoramento das políticas do Estado.

Os estudos sobre impactos de barragens no âmbito das ciências em geral e das ciências humanas em particular, ainda que não suficientes em quantidade, são extremamente abrangentes em termos de temáticas e muitas vezes são interdisciplinares. A sociologia interessada em conflitos sociais e mudanças de larga escala nas regiões atingidas, inclusive a dimensão social do risco; a geografia com a teoria da paisagem, território e desterritorialização e a dimensão rural e urbano; o direito, com a perspectiva dos direitos humanos e a normatização do processo de desapropriação e viabilização de direitos; as áreas multidisciplinares focadas no meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, que aportam a

noção socioambiental, usos múltiplos do reservatório e mais recentemente o conceito de refugiados ambientais; a antropologia, com a preocupação mais focada na dimensão cultural e nas especificidades dos atingidos como comunidades tradicionais ribeirinhas; a ciência política com as implicações dos processos de decisão e as imbricadas relações de poder na indústria de barragens e no setor elétrico; as áreas multidisciplinares de planejamento urbano e desenvolvimento regional, focadas na noção de região atingida e as implicações das barragens para o desenvolvimento local; as áreas de relações internacionais, com seus aportes sobre as instituições financeiras multilaterais, responsáveis pelo financiamento de barragens em todo o mundo; sem contar áreas de engenharia, ciências da saúde e as ciências agrárias e da terra que também possuem contribuições ao objeto. Enfim, toda uma série ampla de aportes de conhecimento que são necessários para o entendimento do problema como um todo. Este trabalho, fará uso de uma parte importante desses conceitos e temas, na expectativa de construir uma visão abrangente do objeto a que se propõe analisar.

Nas ciências sociais brasileiras em particular, já são pelo menos 40 anos de experiência sobre o estudo das implicações da construção de barragens. Desde os pioneiros estudos de Lygia Sigaud que foi ligada ao Museu Nacional e ao Departamento de Antropologia da UnB, passando pela sequência de estudos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Ippur da UFRJ. E depois, de pesquisadores e de grupos de pesquisa espalhados por todo o país que passaram a se dedicar ao tema, geralmente motivados pela existência de barragens próximas às suas universidades. Importante também considerar o acúmulo de profissionais das ciências sociais funcionários das empresas estatais do sistema Eletrobrás e outras companhias públicas estaduais que, na maioria das vezes remando contra a maré internamente nestas empresas, acumularam significativo conhecimento científico e técnico sobre as consequências sociais das barragens. Bem como aqueles e aquelas, integrantes de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais, e mesmo os próprios atingidos por barragens, que por se pautarem pelo tema buscaram formular e construir conhecimento científico sobre o assunto.

Porém, pode-se observar na literatura acadêmica que versa especificamente sobre impactos de barragens, uma concentração de estudos grande, quando não apenas na dimensão ambiental, nas consequências de forma imaterial e de significados, sobre as dimensões cultural e simbólica dos atingidos em se tratando de impactos sociais. Geralmente pesquisas com este enfoque, concluem ou fazem entender, da impossibilidade destes tipos de impactos serem reparados ou compensados. Os impactos em questões sociais, econômicas e culturais básicas como trabalho, terra, renda, moradia, saúde, educação e infraestruturas existentes nas

áreas alagadas, que são tratados como foco nesta tese, acabam vistos em grande parte das pesquisas como condicionados ou subsidiários daqueles outros impactos. De modo que se pretende aqui contribuir para preencher esta lacuna.

Uma lacuna adicional nas ciências sociais e na sociologia é que elas, quando desenvolvem estudos com foco nas consequências das barragens sobre grupos sociais, mesmo que com estudos de caso em barragens já concluídas, incidem no debate público principalmente em duas frentes importantes: primeiro sobre a necessidade de se repensar projetos e não levar a cabo a construção de barragens com impactos de grande magnitude; segundo, têm contribuído para melhorar o tratamento dos impactos sociais e as políticas públicas, inclusive legislativa, para as barragens em construção ou futuras, no sentido de um tratamento melhor aos atingidos. Mas uma terceira frente de incidência, qual seja, estudos com foco particular nos grupos sociais atingidos já expulsos, já atingidos e no reconhecimento e reparação de perdas passadas, são mais raros. Salvo os estudos sobre desenvolvimento regional no entorno dos lagos artificiais ou aqueles sobre uso múltiplo das águas represadas, que apontam aproximações importantes. Trata-se, portanto, de uma área que demanda mais pesquisas, pois estes atingidos não podem voltar atrás no sentido de evitar a barragem que já existe e tem chances remotas de se beneficiar de eventuais conquistas e melhoras na forma de tratamento social pois esse, com a barragem em operação, em regra já foi dado como concluído.

Esta tese trata exatamente desse limbo na formulação de conhecimento e sua incidência no debate público. Os atingidos pelas barragens em operação, que formam a maior parte dos atingidos no Brasil, aqueles que nem são ameaçados por novos projetos e nem estão mais em fase de tratamento social como os atingidos pelas barragens em construção. Mas os que viveram as consequências das barragens já construídas e o tratamento recebido, bastante descrito na literatura especializada, mas na maior parte das vezes como exemplo do que deve ser evitado em relação a novos casos, não necessariamente um presente concreto e dinâmico a ser tratado.

Quanto à **metodologia**, a pesquisa incluiu uma revisão na literatura em três níveis principais. O primeiro, a partir da teoria sociológica e de sua interlocução com outras áreas, como a antropologia, a ciência política, a história e a filosofia, buscando os elementos de fundamentação conceitual que pudessem auxiliar no entendimento da categoria dívida social

e no desenvolvimento do conceito central desta tese que é "dívida social do Estado para com os atingidos por barragens". Para tanto, também em um segundo nível, foi feita uma revisão da literatura especializada sobre o problema social na construção de barragens, esse com o objetivo de entender como a dívida social para com os atingidos é criada no Brasil. Nesse nível, além da literatura acadêmica, também se dispõe de uma revisão em documentos produzidos por órgãos públicos e privados envolvidos com a questão das barragens, de literatura normativa ou legal, como leis e decretos governamentais, de relatórios de trabalho disponíveis e produções de movimentos sociais de barragem. Em um terceiro nível, uma revisão em produção acadêmica, fontes especializadas e documentos sobre o caso específico estudado, a barragem de Sobradinho.

Em um grande esforço para dar consistência e cientificidade à categoria dívida social, a tese traz larga bibliografia sobre as raízes do termo e seu uso em vários espaços, em especial na literatura acadêmica. Uma vasto conjunto de referências bibliográficas foram buscadas, especialmente nas línguas portuguesa e francesa e, subsidiariamente, nas línguas espanhola e inglesa. Nem todas as referências encontradas, lidas e fichadas, porém, foram efetivamente usadas na tese.

A partir da compreensão de que, através da análise de um caso específico é possível fazer avançar o conhecimento a respeito da noção de dívida social para com os atingidos por barragens, foi realizado um estudo de caso sobre a barragem de Sobradinho / BA para alicerçamento empírico da discussão proposta. Além da bibliografia específica e de observações de campo deste pesquisador, o estudo de caso utilizou um banco de dados pertencente ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, construído a partir da aplicação em campo em Sobradinho de uma metodologia geral que está publicada no livro "Metodologia para o diagnóstico social, econômico e cultural dos atingidos por barragens" (ZEN, 2014).

Tal banco de dados foi construído com financiamento do então Ministério da Integração Nacional - MI e contou com uma equipe composta por mais de 30 pesquisadores, sendo pelo menos 26 diretamente em campo, entre coordenadores e agentes de pesquisa, que levantaram dados quantitativos e qualitativos, além de executarem as etapas previstas na metodologia mencionada, em especial no que diz respeito à participação da comunidade local no levantamento.

Entre 15 de abril e 15 de dezembro de 2017, foram aplicados em 335 comunidades de Sobradinho, 3.133 questionários domiciliares conforme modelo desenvolvido previamente (ZEN, 2014, Anexo A). Os questionários continham também uma parte individual,

abrangendo a coleta de dados de 10.994 indivíduos, constituindo uma amostra aleatória como detalhada na tabela 1:

Tabela 1 - Total de comunidades na amostra e questionários aplicados

Município	Comunidades	Domicílios	Indivíduos
Barra	26	422	1 495
Casa Nova	45	628	2 284
Itaguaçu da Bahia	13	188	582
Pilão Arcado	37	387	1 401
Remanso	32	332	1 101
Sento Sé	38	654	2 382
Sobradinho	24	259	814
Xique-Xique	20	263	885
Total	235	3 133	10 944

Fonte: Ipea, 2017.

Os oito municípios atingidos somados totalizam uma área de 60,1 mil km². Nem toda a população destes municípios é composta de atingidos, de modo que a equipe de pesquisa desenvolveu esforços estatísticos importantes para determinar o universo. Assim, a amostra coletada é representativa de um número total estimado de 51.531 domicílios, em 506 comunidades diferentes de atingidos por Sobradinho que foram contabilizadas, com uma população também estimada em 177.231 pessoas para o ano de 2017. Os dados do questionário foram aqui utilizados, principalmente, para traçar um diagnóstico social e econômico dos atingidos.

Além dos dados quantitativos, também foram utilizados nesta tese dados qualitativos a partir de 49 entrevistas individuais e 12 grupos focais coletados nos meses de janeiro e fevereiro de 2018. As entrevistas, semiestruturadas, foram realizadas com atores locais relevantes, não só atingidos. Já os grupos focais abrangeram todos os municípios atingidos, além da Serra do Ramalho. Esse último, local historicamente ligado à barragem de Sobradinho e para onde parte dos camponeses atingidos foram deslocados, embora a dispersão desses, com grande parte tendo retornado para seus municípios de origem, não tenha permitido a etapa quantitativa no local.

O volume de dados qualitativos resultantes de entrevistas e grupos focais foi muito grande. Para proceder a análise, um método de acordo com os objetivos da pesquisa foi utilizado: **i.** uma leitura minuciosa de entrevistas e relatos de grupos focais selecionados a partir das transcrições de áudio; **ii.** a produção de um relatório relativo a cada transcrição, buscando um fio lógico com o agrupamento dos trechos mais representativos do objeto em

investigação, além da observância dos mais frequentes e das diferentes formas em que surgem no discurso dos entrevistados; **iii.** a escolha, eliminando ideias duplicadas, dos trechos mais ilustrativos a serem utilizados diretamente no texto como citação, dando voz aos próprios atores, bem como o uso das informações coletadas relevantes que auxiliaram na elaboração do texto de maneira geral.

Em relação aos recortes transcritos nesta tese, está mantido o anonimato na maioria dos casos, onde os entrevistados são identificados apenas pela característica que os levou a ser entrevistados, por exemplo, atingido de determinado local. À exceção da entrevista com o bispo frei Luís Flávio Cappio, por ser um ator social conhecido e notório há anos pela atuação nos assuntos relacionados à bacia do rio São Francisco.

Todas as etapas de análise dos dados quantitativos e qualitativos foram feitas em diálogo com a bibliografia geral e sobre a barragem de Sobradinho, bem como sobre as próprias observações de campo deste autor. Para tanto, se buscou captar o discurso dos sujeitos capaz de ilustrar os objetivos desta pesquisa em um movimento dialético em que o empírico e os dados concretos são lidos a partir do referencial teórico, mas também se confrontam com a bibliografia, produzindo novas leituras e interpretações, guiando o olhar e permitindo a produção de sínteses.

É sabido que a compilação e análise dos dados primários e secundários, a geração e a comparação de indicadores, a análise desses, a revisão da bibliografia especializada, a reflexão e a escrita da tese, conformam etapas de trabalho distintas. Mas aqui não foram tratadas, porém, como etapas estanques, mas como planos que se complementaram, conforme indica Minayo “com um movimento de valorização das partes e de integração do todo” (1996 p. 27). Neste mesmo sentido, a concepção aplicada à tese compreende que o estudo não se restringe à utilização de instrumentos apurados de coleta de dados, mas o próprio desenvolvimento dos trabalhos leva à formulação e reformulação dos caminhos da investigação, através da descoberta de novas pistas (MINAYO, 1996 p. 62).

Ademais, essa pesquisa se apoia no entendimento de que, se por um lado, não é possível uma neutralidade científica, por outro, a objetividade sobre o tema e o objeto é central. Para tanto, seguindo Bourdieu (1994), foi exercitada durante todo o trabalho a necessidade de uma permanente vigilância epistemológica, um autocontrole constante, como forma de estar atento ao tipo de conhecimento sociológico que estava sendo produzido.

É importante ressaltar que este pesquisador fez parte diretamente do fenômeno social que estuda, tendo experiência no assunto pela sua própria vivência cotidiana. Essa se materializou no fato do pesquisador ser ele mesmo de uma cidade atingida por barragem,

Marcelino Ramos / RS na barragem de Itá construída desde os anos 1980 até o ano 2000; ter atuado por anos no Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB; ter sido assessor parlamentar também nesse assunto no poder legislativo do RS, entre 2003 e 2005; ter trabalhado como sociólogo de carreira da empresa Eletronorte, construtora de barragens, entre 2007 e 2009; ter atuado também como funcionário do Estado no tema na relação com o movimento social e no desenvolvimento de pesquisa aplicada a partir do Ipea; além do trabalho de pesquisador na área na academia desde a graduação e o mestrado. De modo que pôde olhar o tema com a experiência destas seis áreas diferentes que são muitas vezes contraditórias entre si.

Tal experiência muito contribuiu para a realização da pesquisa. Porém, há a clareza que “familiaridade” com a situação pesquisada dada pelas vivências nas cinco primeiras áreas relatadas - como oriundo de município atingido, como movimento social, como assessor parlamentar, como trabalhador de empresa do setor elétrico, como servidor público envolvido no assunto - não pode ser confundida com o conhecimento científico. Isso, apesar de todas representarem uma forma de apreensão da realidade. Deste modo, esta pesquisa prima pela busca de informações objetivas e o posicionamento diante dos dados se dá como pesquisador e cientista.

Por fim, esse trabalho científico se trata de uma interpretação que concorre com outras. Assim, pretende-se deixar os resultados dessa pesquisa sempre à disposição, pleiteando a sua legitimidade junto ao público mais amplo, pois como afirma Dal Rosso “a uma atitude de vigilância contínua deve ser acrescida à necessidade da exposição à crítica social” (2006 p. 12).

Além desta parte introdutória que aponta os objetivos do trabalho e a metodologia empregada, a tese está dividida em quatro partes com 11 capítulos no total, mais considerações finais. A **Parte I** delinea elementos teóricos como base para construir conceitualmente a questão da dívida social do Estado para com os atingidos por barragens. São dois capítulos que apresentam fundamentos filosóficos, jurídicos, éticos e sociais da ideia de dívida social, inclusive no que diz respeito ao reconhecimento e ao direito à reparação, mas fundamentalmente a conceituação sobre Estado que é central neste trabalho.

A **Parte II**, dividida em três capítulos, esta toda dedicada ao debate diretamente sobre o conceito de dívida social. Primeiramente trata da categoria "dívida" como um fenômeno ou

uma relação social, como objeto de análise das ciências sociais, para muito além da definição apenas contábil ou econômica. Em seguida, a análise evolui para "dívida social" propriamente dita, como aparece na bibliografia e como tem sido usada em diferentes contextos. Por fim, esta parte da tese termina com um esforço de construção do conceito de "dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens" e como ele é pensado pelos próprios atingidos, pelo Estado brasileiro, pela literatura acadêmica e na experiência internacional.

Com o conceito principal delimitado, a **Parte III** analisa como esta dívida social do Estado para com os atingidos é gerada no Brasil, a partir de uma visão abrangente sobre a questão social envolvida na construção de barragens. Para tanto, ao longo de quatro capítulos, toda a política brasileira de barragens é discutida alicerçada em extensa revisão da bibliografia específica. Busca-se construir um quadro global explicativo com enfoque na história da construção de barragens, no processo de regulamentação e na tomada de decisão a partir do Estado, nos impactos sociais que causam, nos atingidos por barragens e na forma como são tratados.

A **Parte IV** então, operacionaliza tanto o conceito de dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens, quanto o quadro geral do problema social no setor, em um estudo de caso da Usina Hidrelétrica de Sobradinho / BA. Através da sistematização de amplo estudo e levantamento de dados quantitativos e qualitativos de campo, os dois capítulos finais da tese tratam de como o conceito de dívida social pode ser verificado na prática em uma experiência concreta de passivo social restante em uma barragem já em operação há décadas. Em seguida, vem as **Considerações finais**.

Parte I - Bases filosóficas, éticas, jurídicas e sociais para um entendimento de dívida social

Nessa Parte I, dividida em dois capítulos, apresenta-se alguns fundamentos prévios necessários à construção de uma ideia de dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens. No Capítulo 1, uma conceituação do Estado contemporâneo e da perspectiva de direitos, assim como o advento dos direitos humanos como central à ação do Estado e sua aplicabilidade na questão das barragens, inclusive o direito à reparação em caso de perdas passadas e violação prolongada de direitos. No Capítulo 2, uma discussão a partir da teoria do reconhecimento, sobre conflitos sociais e a relação possível da categoria "reconhecimento" com a questão dos atingidos, de sua cidadania, de seus direitos e da dívida social existente.

Capítulo 1:

1. O Estado moderno e a emergência da perspectiva de direitos

1.1. A formação do Estado

O Estado, entendido como um conjunto de pessoas vivendo em um determinado território sob um governo, é uma instituição que em sua forma arcaica pode ser considerado tão antiga quanto as primeiras civilizações humanas surgidas nos vales dos rios Eufrates, Tigre, Nilo, Indo e Amarelo. Aqui, porém, nos concentramos sobre o que se convencionou chamar de Estado Moderno, que passou a se constituir nos séculos XV, XVI e XVII por diversos fatores, como as mudanças comerciais e as disputas religiosas na Europa, tendo os contornos atuais delineados a partir da segunda metade do século XVIII e início do XIX, a partir da Revolução Francesa.

A fase inicial do Estado moderno se deu a partir da unidade territorial e a emergência de uma instância de poder centralizada na figura do soberano. Tratava-se do Estado absolutista. Maquiavel (2020), através da sua obra "O Príncipe" sobre a arte da política, determinou com clareza a natureza do fenômeno político, ligado ao controle e à dominação social. Maquiavel via a política como instrumento de afirmação dos sujeitos dotados de *virtú*, ou os que em nome da honra e da glória estabelecem a dominação necessária à realização de seus desígnios, assim promovendo o desenvolvimento da coletividade.

As guerras religiosas que sacudiram a Europa com a reforma protestante, por sua vez, evidenciaram a falência da antiga forma de dominação que congregava política, economia e religião. Viu-se a necessidade de se estabelecer um conjunto de normas que limitasse o poder. O poder então passou a ser paulatinamente exercido dentro de determinados limites pré-estabelecidos e cada vez menos de acordo com a vontade de um rei que seria designado por Deus para reinar soberano sobre seu povo. A evolução disso é a formação do Estado moderno com a criação das monarquias constitucionais e, com a Revolução Francesa, com a introdução dos direitos dos homens

Podemos entender a formação dos Estados moderno, portanto, como a solução encontrada na Europa para pôr fim as guerras religiosas e conflitos internos que se perenizavam no tempo. Para terminar a guerra de todos contra todos, era necessário instituir um poder de novo tipo, como o Leviatã teorizado por Hobbes (1983). Nele, ao invés da imposição de princípios religiosos ou morais, o Estado deveria se situar acima das partes em disputa e se legitimar pela sua capacidade de garantir a paz, de estabelecer regras mínimas de convivência entre os indivíduos e os grupos sociais.

A modernidade² nascente separa em dois eixos, bem / mal e paz / guerra, que até então se confundiam. Assim, a moral é separada da política, sendo remetida principalmente à esfera privada enquanto a política é submetida à razão de Estado. O que significa que a invocação de princípios religiosos, mitologias históricas, regras de comportamento, entre outros, deixam de serem válidos para legitimar ações de natureza política, sobre pena de a qualquer tempo, reiniciarem a guerra de todos contra todos.

O Estado, como uma forma complexa de organização social, tem sido definido a partir da existência de três elementos principais: o povo, o território e a soberania. Na articulação destes elementos, podemos perceber a partir de Max Weber (2015), que o Estado moderno se caracteriza por deter o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um território específico. Um ente soberano, capaz de fazer valer seus objetivos junto a um povo neste território. Esse monopólio do uso da força e da violência, como essenciais ao processo político e a própria existência do Estado pressupõe, no entanto, um processo de legitimação. No Estado moderno com a forma de dominação legal, a legitimação é garantida a partir da crença difundida entre o povo ou os seus cidadãos, de que a coação se daria em conformidade com a lei, que definisse suas condições, seu alcance e seus limites. Essa legitimação pode ser articulada com o princípio da cidadania, como exposto a seguir.

² Entende-se aqui por modernidade, a sociedade formada a partir dos séculos XVIII e XIX, com as transformações provocadas pela Revolução Industrial e pela Revolução Francesa, que se desdobraram em diferentes processos pelo mundo, inclusive no Brasil.

1.2. O advento da cidadania

O chamado antigo regime se caracterizava por uma estrutura social hierárquica extremamente rígida advinda da concentração cristalizada da terra nas mãos de senhores. Quem nascesse na classe proprietária detinha o monopólio do acesso ao poder político, à cidadania e à honra. A sociedade assim, dividida entre proprietários e não proprietários, senhores e servos, nobres e plebeus, era separada por um abismo intransponível. O nascimento selava o destino dos indivíduos.

A formação do Estado moderno constituiu um processo histórico que dissolveu a antiga ordem, de um lado a nobreza e de outro os plebeus, e instituiu a igualdade, pelo menos formal e jurídica, entre os indivíduos nacionais. Os agora cidadãos se tornaram formalmente iguais e o Estado, que aparentemente garante este status de igualdade, passa a aparecer como uma instituição que representa a todos.

Em um primeiro momento, sob a forma de monarquias absolutistas nos séculos XVI e XVII em que os Estados nacionais constituíram uma ordem jurídica nacional, os homens passam a se reconhecer progressivamente como partes de uma coletividade maior, nacional, frente a realidade anterior de referências mais locais. Mas só a partir da Revolução Francesa, com a dimensão nacional mais clara e com o advento dos direitos, é que se pode falar em cidadania.

Nesse entendimento, ser cidadão significa pertencer a uma nação específica, ter deveres para com ela e igualmente ter direitos e prerrogativas na forma da lei, que são garantidas pelo Estado.

O advento da cidadania inclusive está na raiz do sucesso militar de Napoleão Bonaparte no início do século XIX. As guerras napoleônicas levaram um exército de cidadãos, de nacionais entusiasmados, recém saídos de uma revolução que instituiu formalmente direitos, a fazer frente a quase todos os exércitos da Europa. Esses, ainda apegados a formações tradicionais, com soldados indo para a guerra como forma de devoção a um senhor e não raro, com exércitos compostos por mercenários a serviço de um rei, que podia ser trocado a depender do peso de ouro que outro dispunha, não foram capazes de resistir ao avanço das tropas francesas na parte continental da Europa.

1.3. Os sentidos do Estado moderno

O contratualismo vislumbra na gênese da sociedade, um pacto tácito ou explícito entre aqueles que fazem parte da comunidade política, com o objetivo consciente ou não, de

erigir os termos da existência social. Nessa perspectiva, é o contrato social que marca simbolicamente a passagem do Estado de natureza para o Estado civil, onde os indivíduos, para garantirem a sua sobrevivência, entregam tacitamente parte dos seus direitos a uma entidade capaz de promover a paz social. Hobbes, Locke e Rousseau são pensadores principais desta vertente, mas possuem diferenças entre si.

Para Hobbes (1983, 1993), a natureza humana é inclinada para o mal e para o egoísmo. O homem é o lobo do próprio homem, em suas palavras, o que faria os homens iguais na tendência de os indivíduos almejam as mesmas coisas e possuírem as mesmas necessidades, inexistindo formas de cooperação natural entre eles. É a imagem da guerra permanente de todos contra todos. Esta realidade faz com que os objetos que desejam e precisam sejam sempre conquistados pelos mais fortes, uma situação intrinsecamente perigosa. Os indivíduos são levados então a se defenderem, se protegerem do perigo, o que não sendo contra a razão, a luta de todos contra todos seria parte do direito natural.

Tem-se então uma situação de permanente conflito, onde o direito de um anula o do outro, uma disputa infinita que empobrece e prejudica a todos. Mesmo entendendo o estado de natureza como um ordenamento racional, isso pois há condutos lógicos que guiam a sobrevivência dos indivíduos. Ocorre que esta situação é autodestrutiva. Portanto, segundo Hobbes, os indivíduos devem renunciar ao estado de natureza, abdicar de sua liberdade total e obedecer a uma autoridade superior que, através da instituição da ordem social, imponha limites à ação de todos e assumam a tarefa de estabelecer a paz.

O direito de todos os homens a todas as coisas não deve ser mantido, mas é preciso transferir ou desistir de certos direitos. Se cada qual retivesse o seu direito a todas as coisas, se seguiria necessariamente que uns teriam o direito de ataque e outros o de defesa. Como todo homem, por necessidade natural, tenta defender o corpo e as coisas necessárias à proteção do corpo, resultaria, então, a guerra. (HOBBS, 1993, p. 59).

Para Hobbes, o estado de natureza contém uma contradição interna que o faz evoluir, pois a luta sem fim se torna desvantajosa para todos. Logo, a paz se impõe como necessidade primeira, por isso os indivíduos acabam por renunciar à plena liberdade e a reconhecer um poder disciplinador, o Leviatã, que cria o direito e se impõe pela força. A vida social passaria a ser regulada por instituições estatais

Porque as leis da natureza (como a justiça, a equidade, a modéstia, a piedade ou, em resumo, fazer aos outros o que queremos que nos façam) por si mesmas, na ausência do temor de algum poder capaz de levá-las a ser respeitadas, são contrárias a nossas paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança ou coisas semelhantes (HOBBS, 1983, p. 103).

Já para Locke (1983), o estado de natureza não é o estado de guerra, pois representaria o estado de igualdade, cooperação e de perfeita liberdade onde os indivíduos regulam as suas ações pela racionalidade, derivando daí a justiça e a caridade. Na lei da natureza para Locke, a razão seria nenhum homem prejudicar outro nas posses, na liberdade, na saúde e na vida.

O estado da natureza para Locke, no entanto, apresenta os elementos objetivos necessários ao estado de guerra, pois nele a propriedade aparece como direito natural. Logo, se algum indivíduo violar essa lei natural, deverá ser punido. E se um homem tem o direito de punir, todos têm o mesmo direito. Tal característica engendra o estado de guerra, pois não há leis ou juízes, fazendo com que todos tenham o poder de executar a lei natural. Assim, o Estado surge como instrumento de pacificação e desenvolvimento da realidade social com objetivos a serem realizados neste sentido, mas favorecendo a livre iniciativa que Locke considera como a força última do crescimento e evolução dos homens.

O Estado para Locke, deve garantir os direitos naturais como a vida, a propriedade, a liberdade e também o direito de punir em uma nova maneira de relacionar os interesses comuns aos individuais. Caso falhe nesta função, caberia aos cidadãos acabar com esse governo e formar um Estado que estivesse a serviço da liberdade. Para Locke, a liberdade do homem que vive em sociedade, é estar submetido ao poder e às leis em um corpo político formado pelo consentimento de todos.

Locke viveu no período dos cercamentos de terras na Inglaterra, onde as áreas comuns foram expropriadas dos camponeses que acabaram nas cidades como mão-de-obra na nascente indústria, talvez também por isso tenha dado atenção especial ao direito de propriedade que ele considerou natural e que definia o cidadão. Para ele, a propriedade privada se constitui no trabalho que o indivíduo teve para retirar o produto da natureza, que é comum a todos, estabelecendo a propriedade sobre este produto. Constituída através do trabalho com a natureza, a propriedade privada, porém, tem um limite, pois ninguém deve se apropriar dos recursos naturais de modo a causar prejuízos a outros, especialmente em relação à propriedade da terra.

Para Rousseau (1996), por sua vez, na organização do Estado soberano, o contrato social significa que os indivíduos concordam em limitar seus direitos naturais em favor da coletividade, que incluiu esses mesmos indivíduos. Na verdade, todos os contratualistas propõem a limitação dos direitos naturais em busca da coletividade.

Já que nenhum homem tem autoridade natural sobre seu semelhante, e uma vez que a força não produz direito algum, restam então as convenções como base de toda a autoridade legítima entre os homens (ROUSSEAU, 1996, p. 13).

O estado de natureza é solidário e pacífico em Rousseau, e o estado de guerra deriva da criação da propriedade privada. Segundo ele, a ordem social não é natural, está fundada em convenções, mas é direito sagrado e base para os outros direitos.

Ao contrário de Hobbes, para Rousseau a força não inaugura o direito, ceder a ela é um ato de pura necessidade e prudência. No entanto, como o retorno ao estado de natureza é inviável, é preciso fundar a sociedade de outra maneira. Para tanto, Rousseau entende a liberdade como obediência espontânea à vontade geral, que é soberana e se manifesta na forma de leis universais. Trata-se da razão em sua dimensão prática, que demanda criar homens, principalmente através da educação, que por si mesmos, desejem moldar livremente as instituições necessárias à sobrevivência da sociedade.

A proposta de Estado de Rousseau é fortemente contra o absolutismo e a monarquia. Ele é parte do iluminismo no século XVIII, quando se desenvolveu fortemente a ideia de refundar a sociedade sob o domínio da razão e não mais da tradição.

Na visão de Rousseau, quando os homens chegam ao ponto de que os obstáculos gerados pelos interesses privados ameaçam a sua existência, eles fazem um pacto em que se unem e dirigem as forças existentes em comum acordo. Para ele, o Estado é formado pela vontade geral racional e é necessário a alienação de cada indivíduo, onde cada um se comprometa com o todo, para formar o povo que passará do estado de natureza para o estado civil.

O que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo quanto deseja e pode alcançar; o que com ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui. Para que não haja engano a respeito dessas compensações, importa distinguir entre a liberdade natural, que tem por limites apenas as forças do indivíduo, e a liberdade civil, que é limitada pela vontade geral, e ainda entre a posse, que não passa do efeito da força ou do direito do primeiro ocupante, e a propriedade, que só pode fundar-se num título positivo (ROUSSEAU, 1996, p. 26).

O contrato social para Rousseau tem como um dos seus princípios estabelecer a igualdade entre os cidadãos, em que todos se comprometem sob as mesmas condições e têm os mesmos direitos. De modo que todo ato do Estado, ou seja, todo ato da vontade geral, deve favorecer igualmente a todos sem distinção. Logo, um ato de soberania do Estado não seria uma convenção do superior para o inferior, mas uma convenção legítima, equitativa, útil e sólida do corpo com cada um dos seus membros.

Convenção legítima porque tem como base o contrato social, equitativa porque comum a todos, útil porque não pode ter outro objeto senão o bem geral, e sólida porque tem por garantia a força pública e o poder supremo” (ROUSSEAU, 1999, p. 41-42).

Além dos contratualistas, temos outros autores como Weber, já mencionado, Hegel, Marx e Poulantzas que também refletiram sobre o Estado moderno e, invariavelmente, dialogaram em algum grau com o pensamento dos contratualistas.

Na visão de Hegel (1997), não cabe opor o estado de natureza ao estado civil, pois o estado político é distinto da sociedade civil, e ambos coexistem. Ou seja, em Hegel há uma separação entre sociedade civil e o Estado Político. A sociedade civil é o espaço das relações administrativas e econômicas, onde o indivíduo assegura sua liberdade e satisfaz suas necessidades, como por meio do trabalho. É também a esfera onde o indivíduo faz a defesa da sua propriedade privada e dos seus interesses particulares. Já o Estado para Hegel, é a instância universalizadora formal que, a contar com governantes com a força da razão, articula os interesses particulares da sociedade civil e possui uma soberania que representa o interesse público sobre os privados, ao mesmo tempo em que atua para garantir a sociedade civil, inclusive a propriedade privada. Por meio da constituição jurídica, tem-se um instrumento de segurança da pessoa e da propriedade, representando o Estado uma regulamentação exterior para satisfazer as exigências particulares e coletivas.

Na tradição marxista, por sua vez, o Estado tem sua gênese ligada às contradições de classe, advindas da divisão social do trabalho e da propriedade privada. Marx (1991, 2010, 2011) não propriamente condena as premissas preconizadas pelos contratualistas em relação ao Estado, como por exemplo, o seu papel na garantia da liberdade e da igualdade entre todos os indivíduos. Mas aponta que na sua forma liberal capitalista, o Estado anuncia e preconiza igualdade e liberdade, mas não as entrega na prática.

Isso pois o Estado é um produto histórico, resultado da luta de classes, e seu desenho e sua forma de existência se dá a partir dos interesses da classe dominante, detentora do poder, que o usa a serviço dos seus interesses de reprodução. O cercamento de terras na Inglaterra a favor dos grandes proprietários, foi visto por Marx (2010) como a própria lei pode se tornar meio de roubo de terras do povo.

Para Marx, com o Estado o homem se liberta apenas de maneira parcial, abstrata e limitada, já que a emancipação política formal não é acompanhada da eliminação da propriedade privada. Pelo contrário, é a propriedade privada dos meios de produção que mantém esta sociedade com suas contradições e é nas relações capitalistas que o Estado se faz Estado.

A visão marxista sobre o Estado em geral, parte do princípio que esse não é o representante do interesse comum da coletividade, mas uma instituição a serviço de uma classe dominante. O Estado faz parte da superestrutura social e como tal, é determinado em

última instância, como toda a forma de organização política, a partir de uma infraestrutura econômica que constitui um modo de produção. Ou seja, as relações de poder derivam da forma como a sociedade produz o seu sustento.

A tarefa do Estado de proteger o direito de propriedade é um entendimento comum entre o pensamento marxista e o contratualista. No entanto, diferente desse, para o marxismo, a propriedade privada dá para uma minoria o poder de dominar e explorar a classe trabalhadora, despossuída dos meios de produção. Dessa forma, ao invés de servir aos interesses da coletividade como um todo, o Estado moderno no âmbito do capitalismo, serve aos interesses de uma pequena parcela da população.

Poulantzas (1980), um marxista já do século XX, considera que o Estado pode atender determinadas demandas sociais no curto prazo, mas ele mantém os interesses do grupo no poder no longo prazo. Para esse autor, as concessões feitas pelo Estado respondem ao sistema capitalista, para o qual deve, de um lado, assegurar a propriedade e a acumulação de capital e, de outro, garantir o consenso necessário para isso.

Esse entendimento de Poulantzas, autor que vinha de uma tradição estruturalista, parte da observação de que os estados no capitalismo nem sempre seguem o interesse imediato da classe dominante e quando o fazem, isso não se dá muitas vezes de forma consciente, mas correspondendo a uma determinada estrutura do Estado constituída para assegurar e manter no longo prazo os interesses do capital. Daí se depreende o entendimento de uma autonomia relativa do Estado, que é uma compreensão mais sofisticada dentro do marxismo.

1.4. O Estado e os direitos

O Estado designa uma forma política e historicamente constituída. É, portanto, algo em movimento e em constante mutação, que incorpora novos elementos no decorrer do processo histórico, que por sua vez convivem com muitos elementos do passado mais ou menos alterados, que vão se mantendo no presente e se reconfigurando para o futuro.

A forma atual do Estado vem de raízes fortes estabelecidas no advento da modernidade a partir do século XVIII, que tem como marcos fundantes as revoluções Industrial e Francesa, onde o Estado se diferenciou da sociedade e se tornou clara a distinção entre uma esfera de caráter universal e outra particular. Aquela, a pública, geralmente identificada com o Estado; esta, a privada, no qual as pessoas teriam individualmente, liberdades civis protegidas, ou seja: constituir família, firmar contratos, fazer testamentos, ir e vir, liberdade de pensamento e de fé (PEREIRA, 2009).

Na esteira dessas distinções e como conquista de movimentos democráticos emergentes, surgiu uma primeira categoria de direitos de cidadania, os direitos civis e políticos, tidos como individuais, cujo principal objetivo consistia em impor limites ao domínio do Estado, então absolutista, conhecido como o “antigo regime”, que tem na França seu caso mais emblemático. Com a consagração em lei dos direitos civis e políticos, instaurou-se o que é chamado de “Estado de Direito”, situação em que os governantes ou autoridades públicas não podem, em tese, usar do poder arbitrariamente como se fazia no antigo regime, mas tem que agir limitados pelas leis que estabelecem os direitos e deveres dos cidadãos e instituem o regime de cidadania.

Desta primeira categoria de direitos, deriva a noção de liberdade individual, um dos princípios matriciais que está no cerne da relação do Estado com a sociedade. A visão básica inicial a respeito do direito nesse contexto, era rebater a noção advinda do período feudal, dos direitos pelo nascimento, contrapondo a este, o Estado natural onde todos os homens nascem livres e com direitos (CERQUIER-MANZINI, 2010, p. 34).

Esse princípio, porém, foi entendido no bojo da teoria liberal a partir de seus principais expoentes³, como um direito individual contra o Estado, que deve evitar interferências nos assuntos privados, em especial no mercado. Entretanto, com o desenvolvimento da economia capitalista ao longo do século XIX, a urbanização acelerada, a formação e fortalecimento de sindicatos e partidos políticos, entrada em cena de novos atores sociais, a ampliação do direito de voto; houve um alargamento nos níveis de participação política inclusive como resultado do avanço dos direitos civis e políticos. Esse alargamento acabou resultando em uma ampliação progressiva das funções do Estado e da noção de direitos.

Fortaleceu-se, portanto, outra concepção de liberdade, que invocava a participação do Estado nos assuntos da sociedade, para, inclusive, tornar as liberdades individuais possíveis. Agrega-se a esta concepção, a ideia que a liberdade, enquanto princípio, deve se associar a outro princípio de mesma importância, a igualdade, não só formal, mas substantiva, que compreende equidade e justiça social. Nesse contexto, abre-se caminho para o surgimento, essencialmente já no século XX, dos direitos sociais que deveriam ter sua garantia ou concretização mediada principalmente através do Estado.

Esses direitos tratam do acesso à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, entre

³ Adam Smith (1723 - 1790), David Ricardo (1772 - 1823), John Stuart Mill (1806 - 1873), Aléxis de Tocqueville (1805 - 1859); mais tarde Friedrich August von Hayek (1899 - 1992) e Milton Friedmann (1912 - 2006).

outros. Direitos sociais dizem respeito as necessidades humanas básicas. São preocupações em áreas e garantias que vieram à tona a partir de extensa mobilização social, operária e popular⁴, sendo consagradas em distintos instrumentos jurídicos internacionais e nacional, especialmente a partir da II Guerra Mundial (1939 – 1945). Cita-se no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) que nasce no mesmo período, a Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH (1948) e o Pidesc (1966)⁵; e no âmbito nacional, especialmente a Constituição Brasileira (1988), conhecida como “Constituição Cidadã” por, entre outros aspectos, ter detalhado e dado amplitude aos direitos, entre eles os direitos sociais que possuem inclusive um capítulo próprio, como direitos e garantias fundamentais no Brasil.

Somente as leis, obviamente, não constroem os direitos. São as leis, porém, resultado da luta pela efetivação dos direitos que, dialeticamente, uma vez legislados, acabam por fortalecer e tornar mais legítimas as reivindicações de indivíduos e grupos sociais para efetivá-los de fato. Trata-se do entendimento sobre os direitos e sua relação com a totalidade da vida social, bem como o vínculo existente entre as lutas sociais pela realização dos direitos e sua real efetivação.

Segundo Behring e Santos (2009), falar sobre direitos e sua relação com a totalidade da vida social implica considerar os indivíduos em sua vida cotidiana, espaço-tempo em que as expressões da questão social⁶ se efetivam, inclusive, como violação dos direitos. A vida humana não é a mera reposição aleatória dos indivíduos ou explicitação de uma essência natural, mas expressa, além das respostas às demandas imediatas, vínculos com a produção da vida genérica, vida essa que se caracteriza pelo fato de os indivíduos serem relacionais, diversos e interdependentes.

As lutas sociais tornaram vários direitos reclamáveis, realidade ao longo do último século e meio. A regulamentação da jornada de trabalho é um exemplo. No âmbito do pensamento crítico, a preocupação mais direta com a luta pela realização dos direitos se ergue também com enorme força a partir do término da II Guerra Mundial. As políticas sociais e os diferentes modelos da assim chamada proteção social que se fortaleceram na

⁴ A Comuna de Paris (1871) e as revoluções Mexicana (1910) e Russa (1917) são marcos importantes neste processo.

⁵ Estes dois documentos, mais o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966) e seus dois protocolos facultativos (1966 e 1989) formam juntos a chamada “Carta Internacional dos Direitos do Homem”.

⁶ Questão social diz respeito ao conjunto de expressões das desigualdades sociais, advindas da relação entre capital e trabalho. A questão social emerge na Europa a partir do século XIX, surge em consequência do desenvolvimento do sistema capitalista e está em constante mutação. As políticas sociais são consideradas respostas para o tratamento da questão social. Segundo Castel, a questão social se refere a um impasse fundamental sobre a qual “uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura” (1998, p. 30).

segunda metade do século XX, são também desdobramentos e até mesmo respostas às expressões multifacetadas e complexas da questão social no capitalismo.

Essa trajetória na evolução dos direitos e sua naturalização, porém, pode disseminar uma concepção teórica fundada na ideia de que a política e o direito definem a sociedade. Ao contrário disso, é o trabalho que constitui o ato fundante da existência humana. Nesse entendimento, para Behring e Santos (2009), a sociabilidade se distinguiria da noção de contrato social e não se referiria a um suposto estado de natureza contraposto à sociedade, mas sim aos indivíduos concretos e às relações sociais que vivenciam na produção e reprodução de sua existência. Somente é possível compreender a origem, a função social e a dimensão contraditória do direito, partindo do conhecimento e da análise da formação social, ou seja, do modo a partir do qual, numa dada sociedade, as relações sociais foram e são estruturadas. Nesse sentido, é necessário observar aí o movimento das classes sociais que conformam a sociedade atual e que revelam ou ocultam formas de dominação ao mesmo tempo econômicas e ideológicas.

O próprio Estado aparece como aquele que defende o interesse de todos, iguais perante a lei. De fato, ele é instituição constituída e dividida por interesses diversos, tendo como principal tarefa administrar esses interesses. Porém, o faz sem neutralidade e defende primordialmente os interesses de quem tem o poder. Poulantzas (1980) define o Estado como uma condensação de relações de forças, isto é, uma condensação de forças materializada num bloco no poder ou num pacto de dominação que exerce o seu domínio sobre a sociedade por meio de um aparato institucional burocrático, jurídico, policial e ideológico, ainda que dialeticamente também seja influenciado por esta sociedade. O poder do Estado representa a força concentrada e organizada da sociedade, o bloco no poder, com vista a regular a sociedade em seu conjunto.

Para Behring e Santos (2009) se trata de uma ocultação da dominação política que, ao se constituir em uma das particularidades fundamentais do direito, funciona como aparência, o modo de ser necessário do Estado na sociedade capitalista. Neste processo de ocultação, as classes sociais sob dominação política, têm dificuldade de tomar consciência desta realidade, que só fica mais ou menos visível a partir da luta estabelecida pela realização dos direitos e do comportamento das diferentes classes sociais frente a esta luta. Considerando, no entanto, que não há possibilidade de estabelecer autonomia plena entre nenhum complexo social e a totalidade, o direito, quando se objetiva tanto por meio das lutas como dos institutos jurídicos-políticos, sofre as determinações societárias. Assim, segundo Behring e Santos, não há como autonomizá-lo dos interesses do capital nas diferentes conjunturas.

Apesar da política e do direito constituírem dimensões relevantes na institucionalização e no modo de ser das formações sócio-históricas classistas, diz Behring e Santo (2009), não é por intermédio desses complexos que se torna possível alcançar o núcleo central de estruturação da sociabilidade e da individualidade. Nesse sentido, quando os direitos são conquistados e regulados na forma da lei, como nos instrumentos jurídicos internacionais e nacional sobre direitos sociais citados aqui anteriormente, isso não significa que eles tenham se efetivado ou que tenha havido superação da desigualdade social e das formas de opressão vigentes.

Importante analisar os direitos sociais e sua concretização, no bojo das relações complexas que se estabelecem entre Estado e sociedade, a partir dos conflitos e da luta sociais advindos do processo de produção e reprodução do capitalismo, nos seus grandes ciclos de expansão e crise. Ou seja, problematizar o surgimento dos direitos sociais e os distintos instrumentos para sua efetivação, no contexto da acumulação capitalista e das contradições entre as classes sociais. A condição real dos direitos sociais se dá, no entanto, a partir do processo histórico e social da sociedade no mundo como um todo, mas também a partir das manifestações particulares nos diferentes Estados nacionais.

1.5. O delineamento dos direitos humanos

De qualquer forma, podemos entender o advento da noção de direitos humanos como foram delineados pelas instituições multilaterais e por vários Estados, como uma adaptação da ideia de contrato social, mais especificamente do pensamento por Rousseau. Isso na medida em que o homem não abria mão de direitos básicos ao se associar na vida em comunidade. Faria parte da regulação da vida em comum, portanto, também a proteção desses direitos. A base da concepção de direitos é que o homem é um ser racional, capaz de decidir seu próprio destino, emancipado e livre por natureza, tendo direitos inatos a serem protegidos.

É nesse sentido filosófico que o Estado moderno permite a emergência da noção de direitos, que seriam progressivamente complexificados ao longo dos mais de dois séculos seguintes à Revolução Francesa. Além desta, também a Revolução Industrial, no sentido concreto, material, forjaria uma série de transformações econômicas e sociais, como a urbanização acelerada e o trabalho fabril reunindo grandes contingentes humanos em um mesmo local, que fizeram emergir problemas mais complexos de saúde pública, miséria, exploração do trabalho e mazelas sociais de toda ordem qualitativamente diferentes e quantitativamente superiores às existentes até então. As contradições de classe decorrentes

destas transformações se acirraram e aceleraram a busca por soluções, as vezes utópica, as vezes concretas, para os problemas sociais.

De modo que um sistema normativo de direitos se estabelece pouco a pouco. Trata-se de uma ordem prescrita internacionalmente assentada sobre a concepção do ser humano enquanto detentor de direitos independente de etnia, crença, território. São direitos de toda a humanidade, portanto superiores mesmo a legislações nacionais. Dito de outra forma, direitos humanos pertence ao homem enquanto gênero humano, pela sua própria natureza humana, independente de outros fatores, já nascendo com cada um em quaisquer circunstâncias, a exemplo do direito à vida. Ademais, possuem um caráter universal, podendo ser exigíveis em quaisquer tempo e lugar, pois conformam a própria natureza humana.

Quanto a sua classificação, os direitos podem ser divididos em civis, políticos, sociais, econômicos, culturais entre outras complexificações posteriores. Direitos civis dizem respeito à personalidade do indivíduo, fundamentalmente à liberdade, seja a pessoal, de pensamento, religiosa, de reunião, de ir e vir etc. Tal liberdade, desde que não viole o direito dos outros, condiciona o Estado a uma atitude de não interferência, de não impedimento. Direitos políticos estão ligados a formação dos Estados democráticos de direito e seus objetivos políticos, indicando a liberdade de reunião e de associação, direitos eleitorais etc. Já os direitos sociais, econômicos e culturais, que ganharam grande impulso no mundo após eventos como a Comuna de Paris de 1871, implicam um comportamento ativo do Estado na garantia do direito à assistência, à educação, à saúde, ao trabalho em condição digna, à proteção na doença e na velhice, à autodeterminação, à moradia, à segurança alimentar, à proteção da família etc. Todos os direitos, no entanto, estão intrinsecamente relacionados e não existe um se outro é ignorado.

Para Bobbio (1992, p. 100-102), os diferentes direitos podem ser classificados em gerações, conforme foram surgindo e se desenvolvendo. A primeira geração é representada pelos direitos individuais nascidos no Estado liberal, caracterizado pela afirmação das liberdades individuais e de igualdade formal perante a lei; a segunda pelos direitos coletivos nascidos no Estado democrático, caracterizados pela busca do objetivo de garantir aos indivíduos as condições materiais imprescindíveis para o gozo dos seus direitos; a terceira pelos direitos que pertencem a toda a coletividade, como o direitos ambiental e à informação, uma vez que não são direitos que podem ser individualizados.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão votada pela Assembleia Nacional da França em 1789, que havia sofrido inspiração da Independência dos EUA anos antes, é o documento basilar que registra os direitos individuais e coletivos dos homens. Na Declaração

se proclama a liberdade e a igualdade entre todos os homens e se reivindica os direitos vistos como naturais, da liberdade, propriedade, segurança, resistência à opressão, entre outros. Somente com a garantia dos direitos uma associação política como o Estado pode ser considerado legítimo, tendo em vista a lógica do contratualismo em que os direitos são anteriores a própria formação da sociedade e preexistentes à instituição do Estado.

A partir da Declaração francesa, serão desenvolvidos ao longo dos séculos XIX e XX os direitos humanos, tendo sido absorvidos ao longo do tempo, pelo menos formalmente, pela maioria dos Estados na forma de direitos fundamentais presentes em suas constituições. Além disso, como universais, os direitos humanos são objeto de normas gerais à nível mundial que regulam a atuação de governos e Estados entre si e com seus nacionais.

Em 1948, após o final da II Guerra Mundial e de tantas violações produzidas de forma industrial no conflito, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU lançou a DUDH, já mencionada na seção anterior. Os direitos humanos foram em seguida também normatizados, principalmente na segunda metade do século XX a nível internacional, através de vários tratados seja no âmbito das Nações Unidas, seja no âmbito de outras organizações internacionais regionais, seja a nível nacional na maioria dos Estados, sendo consagrados nos diferentes ordenamentos jurídicos.

Bobbio (1992), além de gerações de direitos, fala também em fases de desenvolvimento dos direitos humanos. Neste sentido, a primeira fase seria a dos direitos natos universais em um período em que o direito natural não se encontrava reconhecido ou positivado; a segunda fase se caracterizaria pelo fato dos Estados reconhecerem parte dos direitos naturais em suas respectivas constituições. A DUDH da ONU de 1948 representaria a terceira fase:

(...) na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado (BOBBIO, 1992, p. 19)

Para Comparato (2010), por sua vez, a implementação dos direitos humanos no mundo passou por uma primeira fase, da segunda metade do século XIX até a II Guerra Mundial, tendo como referência o direito humanitário, o fim da escravidão e os direitos trabalhistas. E uma segunda fase após o fim da Guerra, tendo como referência a ONU e outras organizações internacionais, com a afirmação dos direitos dos povos e da humanidade, com ênfase nos direitos civis, políticos e também os sociais, econômicos e culturais.

A própria ONU é resultado desta moral global que entende os direitos humanos como demandas éticas da humanidade. Na DUDH foi consolidada a combinação dos valores da liberdade com os da igualdade, na medida em que coloca lado a lado e como indivisíveis, os direitos humanos civis e políticos com os direitos humanos sociais, econômicos e culturais.

Afora as obrigações internacionais que são bem anteriores, o Brasil na Constituição de 1988 recepciona e incorpora todo o arcabouço internacional de direitos humanos como direitos fundamentais de todos os brasileiros, como já mencionado.

Sabe-se que o reconhecimento legal dos direitos não é garantia, por si só, de sua efetiva concretização. No entanto, eles são importantes de serem considerados, principalmente em quadros de massivas violações de direitos, pois são balisadores para a compreensão do problema. Além disso, como partes das normas internacionais relativas aos direitos humanos, os Estados passaram a ser não só responsáveis pela proteção destes direitos, como também por colocá-los em prática de forma ativa.

Na verdade, os Estados são mesmo os principais destinatários das normas, visto que são eles os ofensores dos direitos humanos, seja pela omissão quanto a violações praticadas por organizações ou nacionais seus contra outros cidadãos dentro dos seus territórios, seja praticando eles mesmos a violação.

1.6. Os direitos humanos e os atingidos por barragens

Muito embora ainda não exista no Brasil, uma regulamentação própria de direitos que tenha os impactos sociais de barragens e os atingidos diretamente como foco, há uma série de direitos na lei que podem ser relacionados à questão. São prerrogativas presentes em diversos instrumentos normativos.

Em uma lista não exaustiva, podemos apontar o direito à propriedade, o direito à moradia adequada e a condições associadas como o saneamento e a energia elétrica, o direito à proteção contra despejos forçados, o direito dos deslocados, o direito ao recurso, o direito dos povos indígenas e comunidades tradicionais em geral, o direito a políticas sociais como a educação, o direito ao trabalho digno e à melhoria contínua das condições de vida, o direito ao desenvolvimento e o direito à reparação, este inclusive por perdas passadas.

O direito à propriedade, instituição basilar prevista em praticamente todos os instrumentos normativos gerais de direitos, é formalmente aplicável não só aos grandes proprietários, mas aos pequenos proprietários e às propriedades coletivas, o que inclui as de uso comunitário das populações ribeirinhas. Tal direito é exposto no artigo 17º da DUDH, onde "toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade. Ninguém pode ser

arbitrariamente privado da sua propriedade". Na Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José, por sua vez, o direito à propriedade é objeto do Artigo 21, em que:

21.1 - Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 21.2 - Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei (OEA, 1969).

De onde depreende-se que, não sendo absoluto o direito à propriedade, em caso de desapropriação uma indenização é exigida e ela precisa ser justa. No mesmo sentido, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 5º estabelece o direito à propriedade e acrescenta a possibilidade de desapropriação, a palavra "prévia", junto à justa indenização. Trata-se de um direito, no entanto, relativo unicamente a propriedade privada, o que não se confunde em absoluto aos demais direitos que podem ou não estar relacionados a ela, como a moradia, a subsistência e o trabalho, o qual demandam outra ordem de reparações para além da indenização justa e prévia em caso de desapropriação, como será exposto mais adiante.

A garantia à propriedade e ao uso e gozo dos seus bens inclui a moradia, que por sua vez também constitui um direito humano por si só. O direito à moradia adequada foi consagrado no artigo 25 da DUDH de 1948 e em tratados e declarações internacionais subsequentes, como o PIDCP e o Pidesc, ambos de 1966 e a Convenção Americana de 1969, todos recepcionados pelo Brasil. Tal direito está presente no artigo 6 da Constituição Federal (1988), que o relaciona à garantia de um padrão adequado de vida, conforme assegurado pelos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais vistos na sua integralidade.

Condições associadas à moradia adequada ainda são objeto de legislações específicas, como o direito ao saneamento básico, previsto na Lei Federal nº 11.445 / 07, que dispõe sobre o dever do poder público em assegurar o acesso à água tratada à população, coleta e tratamento de esgoto, limpeza urbana, manejo dos resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais. Depreende-se desta lei, que se o Estado tem o dever de assegurar o saneamento e a água à população, ainda que não tenha conseguido universalizar este direito, ele não está ética e juridicamente autorizado a retirar o acesso à água do cidadão. Caso que ocorre, por exemplo, com atingidos por barragens retirados da beira de um rio e expulsos para áreas no semiárido brasileiro, sem infraestrutura de acesso à água, como será discutido mais adiante.

Igualmente, ao direito à moradia não decorre somente a busca pelo Estado em garantir o acesso a ela, mas o direito do cidadão de não ser expulso arbitrariamente de sua casa, o que

se relaciona também ao direito de propriedade. Daí o direito reconhecido internacionalmente de proteção contra remoções compulsórias e a obrigação dos Estados de não efetuarem despejos forçados de casas ou terras e de protegerem a população desses atos, em especial no caso de projetos de desenvolvimento como as barragens. Tal direito foi compilado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU no documento "Princípios básicos e diretrizes sobre despejos e deslocamentos ligados ao desenvolvimento" (ONU, 2007 - tradução nossa), a partir do disposto em todos os tratados internacionais de direitos humanos já aprovados.

As diretrizes ali presentes se aplicam a atos ou omissões que resultem no despejo forçado ou involuntário de pessoas, grupos ou comunidades das suas casas, dos terrenos ou de áreas de terra coletivas que ocupavam ou dos quais dependiam, eliminando ou limitando assim a sua capacidade de viver ou trabalhar numa determinada habitação, residência ou local, sem lhes proporcionar ou permitir o acesso a uma forma adequada de proteção legal (ONU, 2007, p. 15-16).

Os despejos forçados intensificam a desigualdade, os conflitos sociais, a segregação e a discriminação, e afetam invariavelmente os grupos mais pobres, social e economicamente mais vulneráveis e marginalizados da sociedade, particularmente mulheres, crianças, minorias e povos indígenas. Além do direito à moradia, os despejos forçados podem significar a violação de uma vasta gama de direitos humanos reconhecidos internacionalmente, como o direito à alimentação, à água, à saúde, à educação⁷, ao trabalho, à segurança e o direito a não ser submetido a tratamento cruel ou degradante (ONU, 2007, p. 16).

Obviamente, a proibição de despejos forçados não se aplica aos despejos efetuados em conformidade com a lei e as disposições dos instrumentos internacionais de direitos humanos. No entanto, segundo os tratados de direitos humanos, as expulsões só devem ser efetuadas em circunstâncias excepcionais e na plena observância dos direitos humanos e do direito humanitário. O que significa que cada pessoa, grupo ou comunidade tem direito ao reassentamento, o direito à terra alternativa de igual ou melhor qualidade, à habitação que satisfaça critérios de habitabilidade, segurança da posse, respeito pelo meio cultural, localização adequada e acesso a serviços essenciais como a saúde e a educação (ONU, 2007, p. 18).

Como se pode observar, em se tratando de despejos forçados, que é o caso dos deslocados por barragens, o normativo internacional de direitos humanos demanda a

⁷ O direito à educação é direito de todos e dever do Estado, conforme o artigo 205 da Constituição.

observância de todos os demais direitos associados, não somente ao direito de propriedade que demandaria indenização prévia e justa como reparação.

O direito à moradia adequada, incluiu ainda conforme a ONU (2007, p. 17), o direito de estar protegido contra toda interferência arbitrária ou ilegal no domicílio, assim como o direito à segurança jurídica da posse. Os estados devem garantir proteção contra expulsões forçadas sem discriminação de qualquer espécie, inclusive sem distinções a partir da situação jurídica, social ou patrimonial (p. 18), algo que no Brasil é amplamente violado no tratamento dos impactos sociais de barragens. Aqui se parte de uma distinção inicial entre proprietários regularizados e os demais, e mesmo entre os proprietários, os grandes e pequenos, estes últimos, com menor condição de impor resistência ou exigir reparações melhores, como será discutido na Parte IV desta tese.

O Estado brasileiro, segundo os princípios internacionais de direitos humanos em relação à habitação, tem a obrigação de fornecer documentação legal que dê segurança jurídica para as pessoas sobre a moradia e a terra que habitam (ONU, p. 19). No caso brasileiro, o Estado eventualmente autoriza a construção de uma barragem em uma área onde este direito já não é aplicado, com parte das famílias sem títulos legais, e utiliza esta violação anterior de direitos para praticar mais uma, que é a não indenização dessas posses por falta de documentação, que ele mesmo deveria fornecer.

Ao ato de despejo ou deslocamento forçado, e a não reparação ou reparação injusta, se associa o direito ao recurso. Esse é garantido pelo artigo 8º da DUDH, que diz:

Toda a pessoa tem direito a recurso efetivo para as jurisdições nacionais competentes contra os atos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei (ONU, 1948).

O PIDCP no seu artigo 2 também vai no mesmo sentido, prevendo o direito ao recurso "mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais" (BRASIL, 1992b).

Ademais, segundo o regramento internacional, os Estados devem assegurar que os indivíduos, grupos ou comunidades sejam protegidos contra a expulsão durante o período em que um recurso sobre o caso é examinado por um órgão jurídico, seja nacional, regional ou mesmo internacional (ONU, 2007, p. 21). Porém, no Brasil, a legislação sobre desapropriação por utilidade pública, que se aplica a barragens, o Decreto-Lei nº 3.365/1941, estipula que não é possível recorrer sobre o objeto da desapropriação. Um atingido não pode questionar judicialmente a existência real de interesse público na sua expulsão. O artigo 9º do decreto de desapropriação por utilidade pública estipula que "ao Poder Judiciário é vedado,

no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública" (BRASIL, 1941).

Assim, o caráter de definir se se trata de interesse público é restrito ao poder executivo, mais recentemente cabendo a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, uma agência autônoma do executivo, decidir sobre o interesse público em barragens. A Aneel, igualmente, não consulta, não negocia e nem recepciona qualquer recurso de atingidos à sua determinação de despejá-los. O licenciamento ambiental, ele sim, trabalha com a possibilidade de questionamento, porém restrito a viabilidade ambiental de uma obra, de uma barragem, o que, como será discutido em detalhes nos capítulos 7 e 8 dessa tese, trata de uma camada dos impactos de uma barragem, mas não abarca a lógica essencial que determina o despejo forçado e a maioria dos impactos sociais. De modo que neste ponto, da garantia do direito aos atingidos a um recurso, a política brasileira de barragens vai de encontro a legislação internacional.

Já no questionamento judicial sobre os critérios da indenização e das reparações, nesse sim permitido o direito ao recurso, no Brasil a regra do procedimento está regulamentado contrariando o disposto na normativa internacional que prevê, como já dito, que as vítimas sejam protegidas da expulsão enquanto tramitar o recurso. Pelo contrário, no Brasil os processos de questionamento judicial de atingidos contra sua expulsão por uma barragem, já raros pois o judiciário está proibido de examinar o objeto principal que é a utilidade pública, não paralisam a obra enquanto aguardam seu desfecho. Já os processos exigindo ou questionando o valor da indenização, são expedientes inclusive não aconselhados aos atingidos pois a empresa construtora pode arbitrar e depositar em juízo um valor, construir a barragem, e será o atingido que só vai receber no desfecho do processo judicial, as vezes muitos anos após ele já ter sido expulso. Uma discussão mais aprofundada sobre esse assunto, com exemplos a partir de referências à estudos de caso, está presente no capítulo 9 desta tese.

Ao ato do despejo forçado e do deslocamento de atingidos por barragens, se associam uma série de outros direitos previstos nos instrumentos normativos de direitos humanos, internacionais e nacionais, que coadunam também com a ideia de justiça social. São, por exemplo, o direito à participação, o direito à vida, o direito ao meio ambiente, o direito aos meios de subsistência e os direitos dos grupos vulneráveis e comunidades tradicionais.

O direito à participação significa que aos atingidos deve ser possibilitada a participação nos diferentes níveis de decisão do projeto de construção da barragem. Franca e Feitosa (2013, p. 96) relacionam os chamados "direitos procedimentais" à construção de

barragens. São os direitos à informação, à participação, ao consentimento livre, prévio e informado, à não discriminação e à atenção aos grupos vulneráveis, entre outros. O direito à participação, por exemplo, está previsto, entre outros regulamentos internacionais, no artigo 25 do PIDCP (BRASIL, 1992b) e especificamente para os povos indígenas, o artigo 231 da Constituição brasileira exige consulta prévia e autorização do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

O direito à vida mediante a edificação de barragens pode ser ameaçado quando a expulsão de atingidos de suas casas se faz com uso de força policial ou de forma violenta, ou ainda na repressão aos movimentos sociais contra a construção de uma barragem. A retirada sem reparação do acesso à moradia, à água e aos meios de sustento significa forte ameaça a vida de qualquer ser humano e as consequências do tratamento social pode ocasionar problemas de saúde, inclusive mental, levando em situações extremas, indivíduos ao suicídio, conforme estudos de caso discutidos no capítulo 8 desta tese. O direito à vida é protegido pelo artigo 3 da DUDH (ONU, 1948) e pelo artigo 6 do PIDCP (BRASIL, 1992b), bem como pela Constituição brasileira.

O direito ao meio ambiente está incluso no direito à vida e costuma ser tratado como o direito das gerações futuras de herdarem um planeta capaz de manter a vida. Ao longo do tempo, inúmeras ligações entre a proteção do meio ambiente e os direitos humanos foram estabelecidos, em especial a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente em 1972 que o considerou como indispensável para o bem-estar e para o pleno gozo dos direitos fundamentais.

Sobre o direito de grupos vulneráveis, é importante observar que os impactos de barragens atingem de maneira desproporcional comunidades tradicionais e mulheres, entre outras minorias. A convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT (BRASIL, 2004) protege o direito dos povos indígenas e o princípio da não discriminação é previsto em inúmeros regulamentos internacionais, como no artigo 2 da DUDH, no pacto dos direitos civis e políticos e no dos direitos econômicos, sociais e culturais e, especialmente em relação às mulheres, na Convenção de 1979 sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (BRASIL, 2002).

O direito aos meios de subsistência são violados na retirada das possibilidades de sustento dos atingidos, no que diz respeito à terra para produção agrícola e criação de animais, à pesca, ao extrativismo, comércio e outras atividades econômicas. O direito ao trabalho é previsto no artigo 23 da DUDH (ONU, 1948) e no artigo 6 do Pidesc (BRASIL, 1992a). Este último Pacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, também

reconhece no seu artigo 11, o direito a todas as pessoas a um nível de vida suficiente para ela e sua família, no que diz respeito a alimentação, vestimenta e moradia, assim como "a melhoria contínua de suas condições de vida". Este, por sua vez, se relaciona fortemente com a construção de barragens, dada que sua justificativa é a produção de energia ou disponibilidade de água para melhoria geral das condições de vida da população, de modo que se trata de uma violação flagrante de direitos humanos se, sob a desculpa de melhorar as condições de vida de outros, se piora a dos atingidos sem reparações e compensações adequadas.

O direito à melhora das condições de vida se relaciona com um mais amplo e coletivo, recentemente difundido, que é o direito ao desenvolvimento. Trata-se de um direito de caráter coletivo, pois pode ter como titulares grupos sociais, grupos vulneráveis, diferentes coletividades internas, povos e Estados. Ele dialoga com uma distribuição equilibrada dos benefícios e bens materiais produzidos no mundo e em um país, visando ampliar as possibilidades de fruição destes por indivíduos e diferentes coletividades, como parte dos direitos humanos.

Em 1986 a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a sua Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986). Nela, a ONU afirma que todas as pessoas e todos os povos têm o direito de participar, desfrutar e contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. As pessoas atingidas por barragens, no entanto, muitas vezes são consideradas como um sacrifício necessário para o processo de desenvolvimento. As barragens têm o interesse público geral como seu aspecto positivo, no que diz respeito à produção de energia ou fornecimento de água, interligados com o crescimento econômico do país, o que compensaria a violação do direito dos atingidos. Segundo Franco e Feitosa:

A agressão a direitos humanos, em nome do desenvolvimento, falseia o discurso e atenta contra a sua substância plural e cultural. Desenvolvimento é algo que não pode se contrapor às culturas locais, tampouco ao meio ambiente global e, principalmente, não pode ultrapassar e desconsiderar direitos e garantias jurídicas. Tudo isso somente poderia ocorrer no âmbito de um Estado ditatorial, que se impusesse à força, subjugando os mais fracos, ou de um Estado débil, que se subordinasse ao poderio do mercado, sem capacidade de interagir com o futuro a médio e longo e prazo, largando à deriva os seus cidadãos (FRANCO E FEITOSA, 2013, p. 111).

Os diferentes direitos são indissociáveis entre si e a normatização de direitos humanos internacional e nacional não admite o sacrifício de uns em troca de outros. Logo, o direito ao desenvolvimento compreende a consideração dos direitos civis, políticos, econômicos,

sociais e culturais na sua totalidade, em todas as etapas e aspectos do processo de desenvolvimento. Em último lugar, em caso de violação de qualquer um dos direitos já mencionados, há o direito à reparação. Esse consiste no caso das barragens, não só ao tratamento adequado dos impactos sociais, mas vai além, pois se refere à situação de dano prolongado, quando não há o tratamento adequado dos impactos, o que perpetua no tempo uma situação de violação de direitos. A busca por esse direito em particular, em especial neste último aspecto, se relaciona fortemente com a ideia de reconhecimento de uma dívida social para com os atingidos por barragens.

A responsabilização de todos do dever de responder por seus atos faz parte da ideia de justiça não só nas sociedades contemporâneas, mas ao longo da história. Trata-se de algo indissociável da própria convivência humana. Quem causa dano deve reparar, independente da intenção de prejudicar.

Entende-se por reparação, portanto, a recomposição do prejuízo, seja qual for. Tal conceito é um fundamento do direito civil em qualquer sistema jurídico-legal, o de uma parte reparar todo o dano que causou a outra. Quem tem que reparar é qualquer autor de dano, o que compreende o Estado. Neste caso, ele responde inclusive pelos seus agentes⁸, pois o Estado detém uma responsabilidade objetiva.

Obviamente, esta noção de reparação de danos no direito civil se refere, grosso modo, às relações interpessoais, o que não é necessariamente o caso dos impactos sociais de barragens. O Estado, no entanto, tem um dever maior em relação ao direito à reparação, pois ele tem obrigações positivas e negativas com o cidadão, ou seja, ele tem o dever de proteger também, além de não causar dano.

E quando sua ação causa danos, é necessário à luz do direito internacional, além da reparação do dano em si, desenvolver mecanismos de não repetição. Um caso emblemático neste sentido, são os danos causados pelo Estado brasileiro na ditadura militar e a política pública de reparação posterior, como será mencionado com mais detalhes no capítulo 9 desta tese.

Em todos os casos, a reparação de um dano demanda o reconhecimento das características deste dano que pode ser individual, coletivo, patrimonial, extrapatrimonial. Com o entendimento da existência de uma dívida social para com os atingidos e com os parâmetros reconhecidos de como essa dívida é produzida nas contradições da política brasileira de barragens, pode-se avançar nas perspectivas de reparação.

⁸ O Estado pode, internamente ou na justiça, cobrar seu agente que cometeu a violação no exercício da função do Estado.

Por fim, há clara veiculação jurídica formal do Estado brasileiro há décadas com todo este aparato normativo internacional dos direitos humanos, a maioria já recepcionados na legislação interna, isso mesmo que na sua ação prática em determinados setores, o Estado o negligencie.

1.7. A simultaneidade do Estado como violador e garantidor de direitos

Na sua concepção de origem moderna, o Estado contemporâneo é o guardião dos direitos chamados individuais ou naturais, como a vida, a liberdade e a propriedade. Na visão de Hobbes e Rousseau, o Estado Civil é o guardião dos direitos individuais, já para Locke e Kant, o Estado garante os direitos sem os tirar do seu titular, cabendo ao Estado defendê-lo contra quem tente tirá-los (Bobbio, 1984, p. 39). Sobre os direitos fundamentais e sua relação com o Estado, Bobbio afirma ainda que:

Apenas o seu pleno reconhecimento dá origem àquela forma de Estado limitado por excelência que é o Estado liberal e a todas as formas sucessivas que, embora reconhecendo outros direitos fundamentais, como os direitos políticos e os direitos sociais, não diminuíram o respeito aos direitos de liberdade (BOBBIO, 1987, p. 100-101).

Direitos esses da liberdade, ou seja, aqueles direitos civis já mencionados que se garantem pelo abstencionismo do Estado em intervir na vida do cidadão, retirando-lhe sua casa, sua terra, seus bens, seu trabalho, destruindo sua comunidade e sua cultura sem constituir um processo legitimado democraticamente na tomada da decisão e sem a garantia de reparações e compensações justas e suficientes.

No Estado moderno, o exercício do poder não se dá mais, em princípio, de forma ilimitada ou irresponsável como no antigo regime, mas indissociável dos mecanismos de limitação e controle do poder, como a Constituição, e em observância às garantias e aos direitos fundamentais. Ou como também afirma Bobbio:

Seja qual for o fundamento dos direitos do homem - Deus, a natureza, a história, o consenso das pessoas -, são eles considerados como direitos que o homem tem enquanto tal, independentemente de serem postos pelo poder político e que portanto o poder político deve não só respeitar mas também proteger (BOBBIO, 1987, p. 100).

A partir de uma perspectiva jurídico-formal, entende-se que o Estado democrático de direito assegura e define as obrigações de todas as partes envolvidas em uma determinada situação. Mas e quando é o próprio Estado a não tutelar e a ser ele mesmo o agente que retira os direitos?

A ação do Estado no sistema capitalista é contraditória, pois ao mesmo tempo que ele trabalha para viabilizar a acumulação por parte de uma minoria hegemônica que se estrutura

a partir dos interesses do capital, esse mesmo Estado precisa desenvolver formas de viabilizar sua legitimação junto às maiorias populares. Dessa contradição, resultam também conflitos a partir do Estado, quando sua ação atenta contra os direitos que ele preconiza garantir, ocasionando a reação daqueles que se reconhecem como tendo seus direitos violados.

Muitas vezes a ação do Estado, concretizada pelas políticas públicas, pode comprometer direitos consagrados de determinados setores da sociedade, o que motiva a reação desses para defenderem aquilo que está ameaçado ou sendo perdido. Essa reação, de forma dialética, pode provocar a modificação do *modus operandi* do Estado em determinadas esferas.

Importante considerar inclusive as diferenças existentes entre o Estado, como estrutura mais permanente cujo poder é dividido entre o executivo, o legislativo e o judiciário, e o governo propriamente dito, composto geralmente por cidadãos eleitos para conduzirem o poder executivo por um determinado período de tempo.

Como uma esfera contraditória, no Estado os grupos no poder se defrontam e eventualmente se conciliam com certos interesses das classes populares, também como forma de legitimação do poder. Eventualmente, estratos da estrutura do Estado ou dos que exercem o poder político eleito, podem agir de maneira relativamente independente em questões específicas frente ao poder hegemônico. A pressão popular e da sociedade em geral também encontra ou força espaços de ressonância dentro da estrutura do Estado e eventuais governos com um projeto nacional ou um projeto de país mais claro, podem operar mudanças progressistas acompanhando transformações mais amplas na sociedade.

Afinal, o Brasil por exemplo no século XX construiu uma estrutura de direitos trabalhistas e proteção social a partir de 1930, alinhado ao nascimento da indústria e a própria constituição de uma classe operária urbana, algo extremamente avançado para um país recém saído da escravidão, cujas elites governantes principalmente a partir de São Paulo, mantinham até então o país como uma grande fazenda de café. O mesmo foi verificado na construção de uma economia estatal poderosa em setores estratégicos, com destaque para a Petrobras e a Eletrobras nascidas de iniciativa do Estado na metade do século, que encontraram forte resistência no poder hegemônico, tanto o interno quanto o externo ao Brasil. Assim também a consolidação de uma perspectiva de Estado de Bem-Estar Social na Constituição de 1988, que permitiu por exemplo, a quase universalização do ensino fundamental e da previdência social já nos anos 1990, mesmo com o Brasil entrando no ciclo neoliberal que dura até os dias de hoje e que fez retroceder várias dessas conquistas.

Não cabe, portanto, análise do Estado como inerentemente apenas opressor e violador de direitos dos mais pobres e injustiçados, e muito menos, como extensão automática dos interesses da burguesia e dos setores dirigentes no capitalismo. Pelo contrário, é do Estado e da ação estatal o único capaz de aportar uma solução para a questão da dívida social nas barragens brasileiras, seja como legitimação do Estado, seja como incorporação da perspectiva de justiça social e do reconhecimento nesse caso e, como será discutido no próximo capítulo.

Capítulo 2:

2. O reconhecimento como condição para efetivação de direitos

2.1. Reconhecimento e o regime de cidadania

O pesquisador Edvaldo Fernandes Silva (2015) desenvolveu importante reflexão em torno da luta por reconhecimento, que para ele compartilha com os conflitos de classe um papel determinante no regime de cidadania. Nas sociedades contemporâneas, ainda que não necessariamente democráticas, a forma como a comunidade política regula e distribui reconhecimento entre seus membros é dada pelo regime de cidadania, que exerce papel relevante na regulação da ordem econômica.

Para Silva, a passagem do antigo regime para a modernidade significou que os direitos de cidadania plena se transformaram em prerrogativa de todos os proprietários, independente da sua posição de classe prévia. A política e o status passaram a se incorporar à lógica do capital, já que no paradigma feudal a ordem de status era estamental, enquanto no capitalismo ela se universalizou com todos se tornando membros plenos potenciais da comunidade política. Isso, desde que conseguissem se habilitar no plano econômico.

A hierarquia seria mantida no nascente Estado liberal. A diferença com o antigo regime, porém, era que ao invés de medida pela honra, relativamente independente do poderio econômico, a hierarquia na ordem de status viria a ser fielmente econômica.

A superação da ordem estamental de reconhecimento também desacoplou a política da religião, que passou a responder principalmente ao mercado. A secularização da política permitiu à economia usufruir de uma instância reguladora única. Dessa forma, os proprietários poderiam se dedicar ao acúmulo de riquezas que seria garantida pelo Estado. A cidadania exclusiva, por sua vez, lhes assegurava o controle do Estado e o mais alto nível da ordem de status vigente.

O direito ao voto e participação no sistema político do Estado liberal nascente seria uma função exclusiva dos mais ricos, porém não necessariamente por imposição do sistema, mas das condições de exercer este direito ao qual nem todos teriam a capacidade intelectual, cultural e econômica para tanto. O Estado liberal no seu auge, fazia com que os indivíduos só fossem reconhecidos como sujeitos quando implementassem a capacidade formal de possuir. A propriedade e o patrimônio se firmaram como requisitos objetivo à liberdade.

Para Silva (2015, p. 28), a sonegação de reconhecimento aos trabalhadores neste contexto, evidenciava a divisão da sociedade em duas classes fundamentais e condenava uma delas a trabalhar para enriquecer e prestigiar a outra. Como a cidadania era função da riqueza e a ordem de status dependia da ordem econômica, todos os valores importantes para os indivíduos estavam determinados pela sua posição de classe. Dessa forma, a sonegação de reconhecimento impulsionava os trabalhadores a se organizarem para buscá-lo, focando superar a estrutura de classes que fundamentava esta sonegação. Devido ao acirramento da luta de classes, a burguesia que mantinha o monopólio da cidadania no Estado liberal, teve que contrabalançar e constituir um novo equilíbrio de forças instituindo uma nova concepção de cidadania, em que as distinções determinantes economicamente são menos importantes que a dignidade inerente às pessoas.

Sem acesso aos bens materiais necessários à vida digna, em um contexto em que a pobreza era um marcador absoluto da desonra, a classe operária se constitui para lutar por maior participação na produção capitalista, mas também contra a estigmatização. A sociedade liberal, que vinculava reconhecimento a propriedade, e estigma a trabalho, foi paulatinamente substituída por uma sociedade de bem-estar social, que se define pelo controle – ainda que restrito – do mercado e por uma ordem de status formalmente igualitária, relativamente neutra à estrutura de classes (SILVA, 2015, p. 184)

Como consequência, a superação do modo de produção capitalista deixou de ser condição necessária para que trabalhadores conquistassem reconhecimento. "Para ser reconhecido, nessa nova sociedade, não era preciso ser rico ou pertencer à classe capitalista: bastava ostentar a condição de ser humano" (Silva, 2015, p. 29), numa relação clara ao advento dos direitos, como tratado no capítulo anterior.

Na visão de Silva, é esta nova ordem de status de cidadania, ainda que reduzida à representação, que assegura certa estabilidade à sociedade moderna.

À classe operária atribui-se, formalmente, uma medida de reconhecimento igual à classe burguesa, apesar da desigualdade econômica que as separa. Essa identidade formal entre trabalhadores e burgueses, assegurada pelo artifício da cidadania, é fundamental para a legitimação democrática da sociedade moderna (SILVA, 2015, p. 187).

Ainda que o instituto da cidadania funcione como uma espécie de salvaguarda do sistema capitalista nas sociedades modernas, ele foi produzido pelas lutas de classes e produz efeitos concretos na ordem econômica.

O que não significa que o reconhecimento e a cidadania tenham na prática, se universalizado. Eles permanecem como objetos de luta social. Déficits de reconhecimento na contemporaneidade continuam a gerar conflitos sociais e reações por parte de grupos sociais a quem é negado o status de cidadania plena e as condições materiais correspondentes, ou por parte dos grupos sociais que deixam manter a situação de não reconhecimento de outros grupos. De qualquer forma, negar a determinados indivíduos ou grupos sociais, direitos que são formalmente conferidos a todos, confere àqueles um sentimento de exclusão, inclusive de estima e status como membros plenos da comunidade política.

2.2. A teoria do reconhecimento e os conflitos sociais

Dessa forma, nas sociedades contemporâneas, o conceito de reconhecimento parece receber centralidade para a questão da cidadania, e está intimamente ligado à garantia de direitos humanos, sociais, econômicos e culturais, vistos de forma ampla. Nas configurações sociais mais recentes, como no paradigma do Estado de bem-estar social, mas não só, há o estabelecimento de um padrão mínimo de reconhecimento, guiado pelo princípio da dignidade humana. Esta realidade enseja conflitos e lutas sociais, como a empreendida pelos atingidos por barragem no Brasil, pelo alcance desse reconhecimento.

A categoria reconhecimento, como utilizado nas ciências sociais, vem principalmente da filosofia da consciência de Hegel (1979), e foi trabalhado, entre outros autores, por Taylor (1994), Habermas (2007) e aqui, especialmente, por Alex Honneth (1996) e Nancy Fraser (2009), expoentes da teoria crítica nas ciências sociais.

Para Honneth, a causa fundamental dos conflitos sociais é a sonegação de reconhecimento. Honneth articula três modalidades de reconhecimento, o afetivo, o jurídico e o ético. O desprezo ou o não reconhecimento causa sofrimento que pode extrapolar a esfera individual e ganhar relevância sociológica.

Para isso, basta que estas frustrações individuais ganhem repercussão social. A emergência de movimentos sociais está ligada à percepção de que a sonegação de reconhecimento não afeta apenas o indivíduo, mas também um grupo muito maior de outros sujeitos. As experiências sociais de injustiça que não encontram qualquer reconhecimento na esfera pública estão na raiz das lutas sociais e dos movimentos emancipatórios.

Honneth enfatiza bastante a questão do conflito na sua teoria de luta por reconhecimento. Ele procura resgatar a condição estruturante dos conflitos sociais e os observa tendo como centro a noção de desrespeito social contra a identidade de indivíduos ou grupos. Contradições que fomentam conflitos expressos em lutas sociais. Trata-se, como dito, de uma teoria de inspiração hegeliana de entender o problema da luta moralmente motivada. As lutas por reconhecimento com sua dimensão moral, dessa forma, constituem força motriz do desenvolvimento progressivo da realidade social da humanidade.

Para a construção da sua tipologia para o reconhecimento - amor, direito e solidariedade - Honneth parte da compreensão que numa dimensão de relações primárias, as formas de reconhecimento são comumente o amor e a amizade; em outra dimensão, a das relações jurídicas, Honneth localiza o direito como forma de reconhecimento; por fim, na comunidade social de valores, a forma característica é a solidariedade. Corresponde a cada um desses tipos de reconhecimento, uma forma de autorrelação prática: autoconfiança, autorrespeito e autoestima. Ao bloqueio ou à violação desses tipos de reconhecimento correspondem respectivamente, por sua vez, formas de desrespeito: maus-tratos e violação que atentam contra a integridade física e psíquica; privação de direitos e exclusão que atentam contra a integridade social do indivíduo como membro de uma comunidade político-jurídica; degradação e ofensa que atentam contra a dignidade da pessoa (HONNETH, 2003).

As tensões sociais e a luta por reconhecimento se iniciam pela existência de desrespeito dessas formas de reconhecimento. Quando não há um reconhecimento ou quando esse é falso, cria-se uma luta em que os indivíduos não reconhecidos buscam as relações intersubjetivas do reconhecimento. Há, portanto, uma motivação moral nos conflitos sociais. Compreender este modelo analítico do conflito, por conseguinte, possibilita certa capacidade explicativa para entender como se processa o desenvolvimento moral da humanidade e como ocorrem as mudanças sociais de forma mais ampla.

Nancy Fraser (2009), por sua vez, identifica a obra de Honneth como excessivamente apegada a aspectos culturais e de identidade. Ela vai propor ir além do conceito da centralidade no reconhecimento, criando um modelo analítico bidimensional, com o conceito de redistribuição figurando em igual importância ao de reconhecimento.

Para Fraser, a questão do reconhecimento surge principalmente a partir da demanda de certos setores sociais, que se consideram não alcançados pelas concepções de justiça universais, de terem as suas especificidades e suas diferenças de trajetórias culturais e sociais levadas em consideração. A luta por reconhecimento abrange, para Fraser, aspectos culturais

para além da dimensão econômica, passando pela ideia de igualdade acompanhada de afirmação da identidade e respeito à diferença.

Em seu modelo de status para entender o reconhecimento, diferentemente do modelo de Honneth, Fraser não atribui um privilégio *a priori* a abordagens que valorizam a especificidade do grupo. Ela postula, em princípio, um reconhecimento universalista e desconstrutivo, que não se limita em destacar a diferença, mas que vai além. Neste sentido, a má distribuição é uma espécie de injustiça de tal relevância que impede a paridade de participação na vida social.

Assim como Honneth desenvolve sua gramática moral de conflitos sociais, Fraser também localiza que as duas dimensões que lhe são importantes, reconhecimento e redistribuição, correspondem respectivamente a formas distintas de injustiça e de subordinação cultural e econômica. No primeiro caso, ela classifica como mau reconhecimento e má distribuição, no segundo como subordinação por status e subordinação econômica. Trata-se em Fraser, mais uma vez, de um modelo analítico bidimensional, que contempla redistribuição e reconhecimento, sem fundir estas duas dimensões.

Ademais, buscando construir uma reflexão sobre a justiça social bastante abrangente, Fraser chama atenção também para um terceiro eixo, o de representação. Redistribuição diz respeito às demandas por igualdade econômica e representação diz respeito à demanda por voz de grupos que não predominam e muitas vezes nem mesmo estão presentes nas estruturas representativas da organização social. Ou seja, garantir canais em que as demandas sociais possam ser manifestadas e os conflitos equacionados.

Uma diferença importante entre Honneth e Fraser, portanto, está na discussão sobre o lugar da noção de redistribuição: se esse conceito deve ser considerado como decorrência de reconhecimento, ou é separado deste, podendo ser visto de forma independente e no mesmo patamar. Honneth concebe reconhecimento como uma categoria moral central, mais importante que distribuição. Já Fraser considera as duas categorias como similares em importância, numa perspectiva de justiça que engloba ambos os conceitos como fundamentais.

Para Fraser, a justiça requer os dois conceitos, redistribuição e reconhecimento. Embora o termo reconhecimento seja comumente associado a movimentos sociais ligados a políticas de identidade, e o termo redistribuição a movimentos sociais ligados a políticas de classe, para Fraser eles são na verdade expectativas específicas sobre justiça social aplicáveis a qualquer movimento social. Assim, embora uma categoria de demanda ou outra seja identificada *a priori* como econômica ou como cultural, isso não quer dizer que estas mesmas

categorias não possam ser analisadas de forma bidimensional, levando em conta as necessidades de redistribuição e reconhecimento.

Honneth (2003) discorda de Fraser ao colocar como similares a questão da representação e da distribuição, entendendo que é impossível dissociar demandas econômicas de demandas simbólicas. A teoria do reconhecimento para Honneth, estabelece uma ligação entre as causas sociais de amplos sentimentos de injustiça e os objetivos normativos dos movimentos sociais emancipatórios. Há a percepção de um potencial forte de transformação política e social com o compartilhamento de sentimentos morais de desrespeito entre indivíduos e grupos sociais.

As mudanças sociais podem ser entendidas pelo desrespeito que está na origem dos conflitos sociais. O desrespeito pode ocorrer em relação a qualquer das formas de reconhecimento, nas esferas do amor, do direito e da solidariedade; portanto há um fundamento moral decorrente de não cumprimento de expectativas normativas. A identidade moral de cada agente é formada por estas expectativas. É necessária a compreensão do sofrimento moral como um dos aspectos principais motivadores do surgimento de movimentos sociais e o entendimento de que a constituição das ações coletivas vem da construção de semânticas coletivas.

O entendimento de como estes sentimentos de injustiça diante do não reconhecimento saem da esfera individual para a coletiva, é abordado por Honneth, pois sem isso não é possível falar em conflito ou luta social, que é uma questão bastante cara ao autor. Honneth (2003) identifica aí um processo bastante prático, pelo qual experiências individuais de desrespeito às expectativas morais são identificadas como experiências de um grupo inteiro, de modo que se constituem como motivadoras da ação coletiva em prol de relações ampliadas de reconhecimento. Esse é fundamentalmente, a chave explicativa para a compreensão dos movimentos e rebeliões de massa. Além disso, dentro dos antagonismos da sociedade e das lutas protagonizadas pelos movimentos sociais, resta importante identificar quem desrespeita e quem é desrespeitado, quem nega reconhecimento e quem luta por ele. O desrespeito, portanto, quando há conectividade da experiência individual de injustiça com a experiência de grupos, é fonte motivador das lutas sociais.

Frente a esses problemas, não é de estranhar para Fraser (2010), que muitos descartassem as lutas envolvendo identidade ou os conflitos culturais, priorizando classe sobre as questões de gênero, sexualidade e raça. Fraser, no entanto, reconhece que corretamente abordada, a luta por reconhecimento é importante e ajuda na luta por redistribuição de poder e riqueza. Para tanto, é importante conceber as lutas por

reconhecimento de forma integrada às lutas por redistribuição, evitando que uma desloque ou enfraqueça a outra.

Num país dependente como o Brasil e com grandes desigualdades sociais, no entanto, o reconhecimento pode se constituir como estratégia para busca da efetivação de políticas redistributivas basilares, já concretizadas nos países centrais, especialmente para categorias e grupos sociais historicamente excluídos, negligenciados - ou no caso dos atingidos por barragens, também desapropriados - em termos de acesso à moradia adequada, à terra, à saúde, à educação, a uma remuneração justa e ao trabalho decente. Nesse caso, o reconhecimento adquire um papel forte de legitimação como forma de fortalecer as condições de determinado grupo ou movimento garantir os direitos sociais, políticas de redistribuição para acesso a estes direitos ou de reparação para expropriados destes direitos.

2.3. Reconhecimento em lutas de atingidos por barragens

Os conflitos sociais em barragens, assim também entendidos como lutas por reconhecimento⁹ e redistribuição, surgem como resposta ao não reconhecimento de uma legitimidade no que diz respeito aos aspectos culturais e econômicos da vida dos atingidos, e por conseguinte, a própria cidadania plena deste grupo social como detentores de direitos como todos os demais brasileiros.

Nesse caso, não é possível identificar qualquer subordinação da dimensão econômica ao reconhecimento de uma identidade cultural ribeirinha ou atingida por barragem, pois mesmo o que comumente se considera como aspectos da cultura local, está relacionado também a atividades econômicas e a reprodução material da vida, de forma que ambas as dimensões estão entrelaçadas.

Diante de impacto sobre sua capacidade de reprodução social e econômica como a perda de terra, do trabalho, da renda, da casa, das relações comunitárias; se processa uma negação daquilo que são os atingidos: ribeirinhos, camponeses, pescadores, garimpeiros, extrativistas etc. Ou seja, uma negação de sua identidade e seu direito de existência. Nesse sentido, refletir sobre os atingidos por barragens a partir da teoria do reconhecimento, torna inegável a percepção do seu entrelaçamento com a dimensão da redistribuição, como denomina Fraser (2009), pois as injustiças sociais de que são geralmente vítimas, combinam características da estrutura cultural e econômica.

⁹ Para um estudo de campo com aplicação mais detalhada do conceito de reconhecimento no caso dos atingidos por barragens, especialmente a partir de Nancy Fraser, ver BARAÚNA (2014) que estudou os atingidos pelas barragens do complexo Madeira, em Rondônia.

A não reparação adequada dos impactos sociais de uma barragem está relacionada, por vezes, a anulação das especificidades culturais e da capacidade de reprodução econômica dos atingidos. Isso ocorre quando o destino disponível após a barragem é, por exemplo, para agricultores a periferia das cidades, e para ribeirinhos e pescadores, áreas longe dos rios.

Por essa razão, a correção de injustiças sociais derivadas de barragens passa por reconhecimento dos atingidos enquanto agentes sociais em sua dimensão cultural e econômica, cujos direitos previstos no ordenamento constitucional brasileiro a todos os cidadãos nacionais, não podem ser anulados pelo Estado para os atingidos, quando este concede o direito a outro agente de construir uma barragem em um determinado território. Daí a emergência dos próprios atingidos enquanto grupo, forjando uma identidade comum, a de atingido, englobando toda a sua diversidade, a partir da tomada de consciência e do reconhecimento mútuo de que enfrentam os mesmos problemas e tem os mesmos direitos.

Não se trata de um processo histórico tranquilo este ato de autorreconhecimento como atingidos e como sujeito de luta detentor de direitos, pois a ideia de "sacrifício" diante do "bem maior" que seria representado pela barragem para gerar energia ou fornecer água, é muitas vezes discurso oficial e constantemente mobilizado pelos construtores de usinas para negar reparações e compensações adequadas aos atingidos. O que acaba afetando a própria capacidade dos atingidos se perceberem como detentores de direitos. De modo que a perspectiva de reconhecimento passa inclusive pela conquista de dignidade política, dos atingidos e suas organizações serem reconhecidos de estarem no espaço público, de manter interlocução com o Estado e com empresas privadas, bem como serem legitimados para reivindicar e lutar por seus direitos.

Parte II - O conceito de dívida social: uma resposta aos impactos sociais não reparados de barragens brasileiras

Essa Parte II da tese está inteiramente focada na discussão e na construção do conceito de dívida social. O capítulo 3 busca entender a categoria "dívida" para demonstrar que ela é um fenômeno para muito além do contábil e mesmo do econômico, constituindo e estruturando relações sociais. Para tanto, a discussão se apoia na história da dívida, sua dimensão moral, sua relação com o reconhecimento e na teoria da dádiva de Marcel Mauss. O capítulo 4 avança para o conceito de "dívida social", como surge na sociologia europeia e como se transforma na América Latina em um conceito aplicado específico a partir dos anos 1980. Seus usos no Brasil e derivações contemporâneas em diversas partes do mundo também são objeto de análise, bem como algumas metodologias já desenvolvidas em diferentes contextos, para medir esta dívida. Esse capítulo finaliza com uma síntese dos principais elementos que conformam a existência de uma dívida social. O capítulo 5, sustentado pelos elementos discutidos em todos os capítulos anteriores, traz a delimitação do conceito de "dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens". Esse, por sua vez, vai guiar as reflexões na Parte III, dedicada a explicação de como surge e porque existe uma dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens, e também a Parte IV, dedicada a medir a dívida social existente em um caso concreto de barragem no Brasil.

Capítulo 3:

3. Dívida como relação social

Estudos nas ciências sociais sobre a questão da dívida ganharam certa relevância na última década, certamente pela crise econômica a partir de 2008 no mundo, que também revelou uma financeirização crescente da vida cotidiana e um endividamento massivo das pessoas e famílias nos EUA e em outros países. O célebre livro do antropólogo estadunidense David Graeber lançado originalmente em 2011, publicado na França como "Dette: 5.000 ans d'histoire" e no Brasil como "Dívida: os primeiros 5.000 mil anos", é um marco do período, em que o autor realiza uma "antropologia da dívida". O tema "dívida" estar presente em reflexões e estudos de cientistas sociais como um fenômeno social, no entanto, é bem mais antigo, como veremos mais adiante.

Dívida é uma instituição social ao longo da história da humanidade, tendo assumido uma importância política única na contemporaneidade. Para além do entendimento corrente da contabilidade, de dívida como um passivo ou um ativo, a depender do ponto de vista do devedor ou do credor, existem diferentes formas de dívida. Tal conceito envolve um conjunto de diferentes relações sociais e é, ele mesmo, uma categoria carregada de pressupostos implícitos de difícil compreensão, geralmente não problematizados, mas que se cruzam e se aplicam na realidade de forma particular.

As dívidas desempenham um papel central na organização das atividades humanas, especialmente as econômicas. Assim, apesar de normalmente ser empregada no sentido financeiro, dívida é também um conceito moral. Algumas dívidas morais são, inclusive, impossíveis de quantificar, como por exemplo, quando uma pessoa salva a vida de outra.

O contexto mais clássico para a classificação do conceito é o econômico, onde uma dívida é teoricamente resultante de um contrato entre duas pessoas e/ou instituições, com as partes consideradas capazes de estabelecer este contrato de livre e espontânea vontade, presumivelmente estando bem informadas para tanto. Além de entre indivíduos, as relações de dívida nesse caso podem envolver instituições financeiras como os bancos, empresas diversas, além do próprio Estado em seus diferentes níveis (municipal, estadual, nacional) e organizações financeiras internacionais.

Já em uma perspectiva da sociologia e das ciências sociais em geral, à nível internacional principalmente, podemos encontrar a partir de várias teorias, uma série de interpretações de dívida que a aproxima de uma noção difusa dentro da sociedade, de uma obrigação posta de devolver os benefícios recebidos à sociedade como um todo e aos seus integrantes. Neste sentido, podemos citar a ideia de reciprocidade presente na sociedade, a partir da teoria de Marcel Mauss (2012) sobre a dádiva; o positivismo a partir de Augusto Comte (1852), de onde vem a ideia de que todos os indivíduos nascem com obrigações de todos os tipos para com os antepassados, os contemporâneos e os sucessores; na teoria mais recente da justiça como equidade de John Rawls (2008), entre outros autores.

Em uma perspectiva mais antropológica, podemos pensar a dívida como uma ideia próxima de responsabilidade para com a sociedade. O reconhecimento desta responsabilidade implica admitir perante a sociedade e seus integrantes que a liberdade e as oportunidades não dependem do mérito de cada indivíduo, mas da sociedade em que esse indivíduo está. O sucesso econômico ou social e mesmo a autonomia individual não poderiam ser garantidos sem as condições criadas socialmente, fazendo com que todos os indivíduos estejam "endividados" com a sociedade. De alguma forma, essa ideia guarda relação com o conceito

de Estado de bem-estar social. Tal concepção vai de encontro a base da compreensão neoliberal hegemônica atualmente (LAZZARATO, 2011), pois coloca em cheque a ideia de um homem cujo sucesso é mais consequência de suas escolhas e ações, de seus próprios esforços e méritos, e menos de condições exteriores (NOZICK, 2008).

Tal diferença reflete inclusive no desenho das políticas sociais contemporâneas, em que no primeiro caso, do Estado de Bem-Estar Social, as políticas têm como pressuposto o universalismo e uma associação direta entre a contribuição e o benefício recebido das políticas, como no sistema de seguridade social clássico. De modo que o reconhecimento de tal dívida para com a sociedade se contrapõe ao individualismo crescente pois, no dogma neoliberal, as políticas sociais são focalizadas geralmente nos mais miseráveis ou em grupos específicos, e sua cobertura independe da contribuição, como reflete Lazzarato no livro "A fábrica do homem endividado: um ensaio sobre a condição neoliberal" (2011 - tradução nossa).

Por outro lado, ainda que na era do neoliberalismo as dívidas financeiras se tornem cada vez mais claras como mecanismos de dominação e exploração, a ideia de solidariedade social continua a ser entendida em termos de uma teia de dívidas recíprocas. Assim, mesmo os ativistas dos movimentos de "resistência à dívida" falam das suas próprias práticas de solidariedade em termos de "dívidas mútuas" (BISSONNETTE, 2017, p. 94). Nesse sentido, a noção de dívida tem um caráter ambivalente, como atesta o mesmo autor:

Por um lado, ela se apresenta como um modo de obter capital e, portanto, como um instrumento de capacitação econômica, mas de outro, ela marca a armadilha que muitas vezes se fecha sobre o devedor, acorrentado ao seu passivo e esmagado pelo peso da acumulação de juros. De uma parte, ela evoca o elo que une os membros de uma sociedade em relações de reciprocidade e de solidariedade, de direitos e de deveres mútuos, enquanto por outra, ela sinaliza uma relação social marcada pela desigualdade e pela dominação. Esta ambivalência semântica da dívida é também um sinal da sua ambiguidade moral e política. A dívida tem uma dupla capacidade de escravizar e de emancipar (BISSONNETTE, 2017, p. 93 - tradução nossa).

Nessa dimensão semântica ambivalente, há um sentido também pesado na ideia de "pagar sua dívida", onde dívida significa algo difícil, doloroso. Pagar esta dívida à sociedade, à justiça, ser julgado, cumprir uma pena. Em outro sentido, a palavra dívida também é usada para exprimir uma série de relações sociais que abundam na literatura, com licença poética: dívida de honra, dívida de sangue, dívida de amor; assim como em ditados populares como no "promessa é dívida".

Outros usos da dívida são para descrever uma obrigação moral contraída perante outra pessoa por um benefício recebido ou um serviço prestado, e o dever que isso implica. Dívida

sagrada, de amizade, de gratidão são todas expressões sinônimas de compromisso, de obrigação, de dever.

A palavra "dever", por sua vez, guarda uma ligação, inclusive etimológica com "dívida". Ambas se referem também a mesma questão, a das obrigações sociais. O "dever" tem um significado variado a depender do seu emprego. Ele pode significar tanto uma possibilidade, como na expressão "o dia deve amanhecer ensolarado"; uma necessidade como em "o governo deve valorizar os professores"; quanto uma obrigação, como em "devo pagar minha dívida". Mas o sentido mais relevante aqui é o do dever cívico, do dever social, dos deveres dos cidadãos sempre ao lado dos seus direitos na constituição e no normativo jurídico da maioria dos países.

Enfim, a dívida vai muito além da simples definição contábil ou econômica. Ela exprime variadas relacionais sociais e pode ser, ela mesma, um fenômeno social, como exposto nas próximas subseções desta tese.

3.1. O lugar social da dívida na história

A partir de Graeber (2013), podemos compreender que antes da existência da intermediação pela moeda física, o sistema de troca predominante não era o simples escambo de bens e serviços. Desde os primórdios da história, ou seja, desde que a escrita surgiu, a dívida conforma o sistema que permitia as trocas.

Nesse sentido, a dívida não é derivada da moeda, pois estava no centro das relações de troca e, fundamentalmente, das relações sociais, muito antes do surgimento das primeiras moedas. Estar endividado por um serviço prestado, um adiantamento concedido ou uma vida salva é um elemento estruturante da vida social, que não precisa de dinheiro para ser reconhecido ou medido. Antes inclusive das relações de troca, a dívida tem como fonte a obrigação moral. Ela seria o reconhecimento, em um duplo sentido de reconhecer e ter reconhecido um dever (ADDA, 2012).

De fato, enquanto a moeda surge apenas no último milênio a.C., mais precisamente no reino da Lídia na Ásia Menor por volta de 700 ou 600 a.C., sistemas econômicos baseados em dívidas já tinham se desenvolvido na Suméria, a mais antiga civilização da Mesopotâmia, que criou a escrita no terceiro milênio a.C. Graeber (2013, p. 261) situa o surgimento das primeiras peças de moedas cunhadas na Lídia, de forma mais ou menos simultânea ao surgimento na Índia e na China por volta de VII século a.C. Antes disso, o dinheiro era utilizado apenas para contar e havia tomado muitas formas, como conchas, pérolas, plumas, sal etc.

Nos registros escritos iniciais da história da humanidade estão presentes os primeiros traços de contabilização de dívidas, por volta de 3.500 a.C. Segundo Graeber (2013, p. 15), na Suméria, empréstimos e créditos eram registrados cuidadosamente em tabletes de argila. A maior parte das transações eram feitas por sistemas de crédito e sistemas semelhantes também existiam no Egito faraônico e na China da Idade do Bronze. O mesmo fenômeno pode ser encontrado em registros dos impérios babilônio e assírio, que se desenvolveram após a Suméria também na Mesopotâmia, além de mais tarde estar registrado em instituições de costumes como o jubileu da tradição bíblica.

Na antiguidade, camponeses ficavam tão endividados devida a más colheitas por exemplo, que eram obrigados a se entregar como escravos aos seus credores. A escravidão por dívida foi um dos pilares do escravismo antigo. Neste sentido, segundo Graeber (2013, p. 15), a dívida aparece frequentemente como força impulsionadora de movimentos de revolta, sempre com o mesmo programa, de anulação da dívida e redistribuição de terras. Com o objetivo de diminuir o risco destas revoltas, os reis periodicamente anunciavam cancelamentos gerais de dívida e estabeleciam formas de proteger os devedores, como a proibição da usura.

Na Idade Média, com o enfraquecimento dos grandes impérios e o desenvolvimento de pequenos reinos e feudos, Graeber observa um retorno ao sistema de crédito e de suas moedas "virtuais", em detrimento das moedas metálicas, e não um retorno à troca. Este sistema era regulado por grandes instituições em ascensão na época, como a Igreja Católica que aboliu na Europa a escravidão por dívidas e controlava os empréstimos. O Islão, por sua vez, segundo Graeber, proibiu empréstimos remunerados e estabeleceu um mercado livre baseado em grandes redes de confiança, de crédito.

Os períodos dominados pelos sistemas de crédito sempre tiveram instituições, frequentemente superiores aos Estados, para evitar a sua emissão *ad infinitum* e para proteger os devedores. Nos dias de hoje, no entanto, segundo Graeber, vemos que as instituições que ocupam este espaço, como o Fundo Monetário Internacional - FMI, fazem exatamente o contrário, trabalham para proteger os credores. Isso causa graves crises econômicas e sociais, que são previsíveis à luz da história, deixando o futuro em aberto.

Graeber supera dogmas da economia neoclássica, como o chamado "mito do escambo" de Adam Smith, em que primeiro vem o escambo, depois o dinheiro e só mais tarde o crédito propriamente dito e a dívida. Quando se fala nas origens do dinheiro no mito fundador smithiano, a ideia de dívida aparece como subproduto deste, como algo secundário.

Ao longo da história, desde os primórdios no entanto, há evidências de que as pessoas estiveram endividadas de várias maneiras diferentes em relação à outras pessoas. O crédito e o endividamento antecedem em centenas e centenas de anos o aparecimento da moeda.

Inerente às redes de solidariedade das relações parentais ou comunitárias, a dívida não tinha outra função econômica que a ajuda mútua. Como não está orientada para gerar renda futura, não pode se tornar cumulativa sem prejudicar a renda presente e, portanto, a condição social do devedor. Daí a importância das regras religiosas e convenções sociais ao longo da história, destinadas a evitar as consequências virtualmente catastróficas do endividamento, desde a proibição da usura, ou mesmo dos juros, até o cancelamento automático das dívidas no jubileu bíblico. O surgimento do dinheiro no início do século VII a.C. fomenta o surgimento de novas formas de dívida (ADDA, 2012).

3.2. O valor social do dever

A dívida moral é uma situação social em que um indivíduo ou grupo social, tendo recebido a atenção de outra pessoa ou grupo de pessoas, tem uma obrigação ou um sentimento de obrigação de devolver algo de igual valor. Na medida em que a noção de igual valor é subjetiva, o sentimento de dívida também é subjetivo.

A dívida não é uma noção estritamente ou somente econômica. A dívida é também uma noção moral. Dever dinheiro ou alguma coisa a alguém é possuir um dever. E esta ideia interage fortemente com a consciência, com a moral dos indivíduos quando pensam ou dizem que é necessário pagar suas dívidas, pagar os boletos, pagar a diarista ou o mecânico do carro; e mesmo no sentido negativo, de reprovação diante de práticas contrárias ao pagamento de dívidas no seu cotidiano.

Por vezes a noção de honestidade é colocada em questão em caso de não pagamento de dívidas, ou mesmo no sentimento do devedor, sua autoestima em não conseguir quitar seus débitos. Ter que pagar suas dívidas está no imaginário social como um dever moral, algo que coloca o devedor que paga em um patamar superior em relação àquele que sonega.

As relações econômicas em si criam relações de obrigação mútua. Essa se materializa, por exemplo, nas relações de trabalho e nas relações de troca de mercadorias, bens, serviços, dinheiro. Em todas essas relações se colocam questões como o preço justo de uma determinada mercadoria, os juros adequados, o pagamento de salários, a remuneração justa por um trabalho, em síntese, uma noção de justiça, seja qual for, permeia tudo isso. Daí sua dimensão, como atividade humana, que por envolver a justiça, pode ser uma relação moral ou imoral.

Para Bissonnette (2017, p. 94) o que constitui o coração do que poderia ser chamado de "moralidade da dívida", é a obrigação do devedor de devolver o que ele deve. E esta obrigação de pagar é a própria ideia de "justiça", um debate tão antigo quanto a própria filosofia de Sócrates, Platão e Aristóteles.

Nas relações familiares também a moral da dívida se faz presente. Por exemplo, um filho que abandona os pais na velhice pode ser considerado ingrato pela família, tendo ele adquirido uma "dívida impagável" com quem o criou. De alguma forma, a gratidão é socialmente esperada nesses casos e se materializaria em contraprestações dirigidas aos pais e a família.

No Brasil, o passado colonial que ainda se faz sentir no presente, bem como a formação histórica marcada pela cordialidade ou por fenômenos como o coronelismo, faz com que o país seja marcado até hoje por relações sociais particulares, como a troca de favores. Tais favores, não necessariamente monetários, originam frequentemente a formação de dívidas morais.

3.3. A dádiva e a dívida

Principalmente na obra *Ensaio sobre a dádiva* de 1923, Mauss sintetiza a constituição da vida social em uma relação contínua de dar, receber e retribuir. Trata-se de um complexo de obrigações morais não necessariamente entre indivíduos, "mas coletividades que se obrigam mutuamente, trocam e contratam; as pessoas presentes ao contrato são pessoas morais: clãs, tribos, famílias" (Mauss, 2003, p. 190).

Essas obrigações morais conformam uma totalidade contínua e coerente, na medida em que há o fenômeno do retorno das dádivas ao donatário inicial, na forma de contradádivas. Tal retorno que poderia liquidar o sentimento de dívida advindo do presente inicialmente doado, é na verdade a obrigação de retribuir, que não pode existir sozinha, mas combinada com a obrigação de dar e de receber.

Para compreender completamente a instituição da prestação total e do potlatch¹⁰, resta buscar a explicação dos outros dois momentos que são complementares deste; pois a prestação total não implica somente a obrigação de retribuir os presentes recebidos, mas supõe duas outras igualmente importantes: obrigação de dar, de um lado, obrigação de receber, de outro. A teoria completa dessas três organizações, desses três temas do mesmo complexo, daria a explicação fundamental satisfatória dessa forma de contrato entre clãs polinésios (MAUSS, 2003, p. 200-201).

Bissonnette (2017, p. 100), um sociólogo que estuda a questão da dívida na contemporaneidade, interpreta como existente no texto de Mauss uma ligação fundamental e

¹⁰ Cerimônia praticada por indígenas norte-americanos, que envolve um sistema de dádivas e contradádivas.

consubstancial entre as noções de dádiva e de dívida. Assim, as coisas trocadas nunca são realmente dadas, mas sim aparecem como objetos de empréstimo, já que nunca deixam de circular em um movimento que invariavelmente as leva de volta ao seu possuidor original.

De fato, para Mauss, "a dádiva implica necessariamente a noção de crédito" (2003, p. 237) onde no sistema de prestações totais, a dádiva é sempre, ou pelo menos tende a ser, perpetuada por uma relação de reciprocidade que obriga à retribuição.

Na tríplice obrigação de dar, receber e retribuir, a contradádiva não necessariamente tem valor equivalente àquele da dádiva inicial. Os bens trocados não se limitam aos objetos materiais, mas envolvem também o simbólico como ritos e gentilezas. Dar, receber e retribuir a dádiva, que pode ser material ou imaterial. A obrigação de dar, a obrigação de receber, a obrigação de restituir mais do que se recebe.

Essa tríplice obrigação teria a finalidade de criar, manter e fortalecer os laços sociais e construir alianças. Na lógica da dádiva, o bem trocado está a serviço do vínculo. Assim, a dádiva e a expectativa implícita de retorno não se destinam a satisfazer um interesse autorreferencial, mas a assegurar a continuidade da relação que é criada entre doador e receptor.

Nas relações comerciais, por outro lado, os sujeitos envolvidos não estariam interessados prioritariamente em manter vínculos, mas em liquidar a dívida que os liga. No sistema da dádiva, os grupos envolvidos ficam em situação de dívida, que pode ser positiva ou negativa. Não se trata necessariamente de uma noção contábil, mas um sentimento de que devem muito aos outros ou de que, em termos gerais, recebem mais do que dão. Para Gadbout:

(...) o mercado se baseia na liquidação da dívida. A dádiva baseia-se, ao contrário, na dívida. Isso pode ser observado tanto nos laços primários como nas relações de parentesco, na doação a um desconhecido, na doação de órgãos. A dívida deliberadamente mantida é uma tendência da dádiva (GODBOUT, 1998, p. 44).

Para Mauss, o Estado, assim como o mercado, vem de transformações lógicas e históricas da dádiva, entendida como forma elementar da vida social. Os tributos seriam uma forma de dádiva do Estado, assim como as mercadorias no mercado. Dar, receber e retribuir também na relação do Estado com os cidadãos é importante para a coesão social.

3.3.1. A obrigação de retribuir: conflito e reconhecimento na dádiva

O sistema da dádiva conforma uma relação primeiramente livre, mas que é essencialmente obrigatória, guardando as duas condições no mesmo fenômeno, ou nas palavras de Mauss:

(...) essas prestações e contraprestações se estabelecem de uma forma sobretudo voluntária, por meio de regalos, presentes, embora elas sejam no fundo rigorosamente obrigatórias, sob pena de guerra privada ou pública. Propusemos chamar a tudo isso de sistemas de prestações totais (MAUSS, 2003, p. 191).

Lévi-Strauss, na sua Introdução publicada no livro de Marcel Mauss (2003), analisou mais profundamente a dívida gerada pela dádiva, buscando entender como a troca de bens leva à obrigação da retribuição. Para ele, a obrigação de retribuir a dádiva recebida vem do fato de que o elemento de troca é, em si, um meio de diálogo, como uma resposta ao ato de dar. Neste sentido, eles são interdependentes, não sendo possível existir um ato sem o outro. Mais tarde, Lévi-Strauss vai avançar para o entendimento de que a reciprocidade é um princípio geral e a troca, um aspecto dessa estrutura global de reciprocidade.

Quando Mauss descreve, por exemplo, o sistema de dádivas contratuais de Samoa na Polinésia, ele mostra que em caso de não retribuição existe a ameaça da perda da autoridade e da honra de quem não foi recíproco. Tal característica é um elemento central encontrado por Mauss tanto em Samoa como também no *Potlatch* dos indígenas norte-americanos, trata-se da "obrigação absoluta de retribuir as dádivas sob pena de perder esse *mana*, essa autoridade, esse talismã e essa fonte de riqueza que é a própria autoridade (2003, p. 195).

Essa perda também significa a possibilidade de instaurar um conflito social, pois "recusar dar, negligenciar convidar, assim como recusar receber, equivale a declarar guerra, é recusar a aliança e a comunhão" (MAUSS, 2003, p. 201-202).

Nesse entendimento, o ato de dar ou de presentear, que aparece num primeiro olhar como livre e voluntário, é de fato obrigatório e interessado. A dádiva funciona como um fio condutor que produz alianças e pelo qual, evita-se o conflito derivado de uma dádiva não retribuída. Trata-se de um estado de conflito latente.

Mauss verificou inclusive um traço violento da dádiva. No *Potlatch* norte-americano, o sistema de prestação total assume, por parte dos chefes indígenas, um "caráter agonístico muito marcado" (2003, p. 192), produzindo violências físicas e simbólicas nos seus processos de dádivas e contradádivas.

A retribuição mesmo é um gesto de reconhecimento. Teóricos contemporâneos da Dádiva, afirmam sua ligação com a questão do reconhecimento como tratado pela teoria

crítica atual das ciências sociais. Allain Caillé, diretor da *Revue du MAUSS - Mouvement Anti-Utilitariste en Sciences Sociales*, inspirada na teoria de Marcel Mauss, pergunta na apresentação de um número especial dedicado à reflexão entre a dádiva e a teoria do reconhecimento, se "a dádiva não é o meio pelo qual o outro é reconhecido tanto em sua alteridade quanto em sua identidade?" (CAILLÉ, 2004, p. 05).

Bissonnette aponta que a dádiva implica em um duplo reconhecimento: há um reconhecimento em relação ao doador inicial e, ao se fazer isso, o reconhece em sua singularidade individual e também em seu status social. A isso, Bissonnette acrescenta uma terceira forma de reconhecimento relacionado à questão da dádiva, a da própria interdependência que une todos em um tecido de obrigações recíprocas, de "relações de dívidas e créditos mútuos" (2017, p. 106) que se mostram ao indivíduo que reconhece como a condição de possibilidade de sua própria liberdade.

Lazzerri e Caillé, por sua vez, afirmam que o reconhecimento só se torna efetivo, além da primeira palavra e do olhar, se ele se cristalizar em um conjunto de promessas, dívidas, compromissos, símbolos e rituais que estruturam a circulação de dádivas e contradádivas. A circulação de dádivas não é, em última análise, nada mais do que a circulação de sinais de reconhecimento. "A essência da dádiva é propriamente política, como M. Mauss afirmou na última frase de seu Ensaio sobre a Dádiva" (2004, p. 111).

3.3.2. Dádiva e dívida social: aproximações na contemporaneidade

Em uma abordagem antropológica, a partir de Mauss se pode compreender que a vida social necessita e é constituída por mecanismos de troca. Embora sua análise parta de comunidades com uma natureza distinta da sociedade industrial, determinados traços eventualmente considerados "primitivos" permanecem no contexto moderno. Para Mauss, a moderna forma mercantil não substitui as antigas formas de constituição de vínculos e alianças entre os indivíduos e grupos sociais. Essas permanecem presentes.

Em relação à moral da contemporaneidade, a despeito das relações mercantis visarem o lucro em uma relação utilitarista, a reciprocidade permanece como na troca de presentes, nas relações familiares, de vizinhos, na vida comunitária e associativa como um todo. E mesmo em sistemas mais amplos, como em relação às políticas sociais a partir do Estado, que carregam a obrigação de retribuição. Já para Godbout (2007), a experiência da troca se universaliza em um entendimento do mundo contemporâneo. Quando alguém recebe, se contrai uma dívida de relação com o outro.

Lanna (2004, p. 39), ao estudar a troca e patronagem no nordeste brasileiro a partir da noção de dádiva de Mauss, verifica um caráter desequilibrado nesse sistema e aponta mesmo para uma relação de "reciprocidade diferida", que ele crê ser melhor definida como "dívidas", ou ainda, "dívida-dádivas". Estas dívidas-dádivas, como relações de troca, extrapolam as trocas de presentes e favores e demonstram que elas "podem também expressar, ou englobar, relações de mercado" (p. 29).

Ademais, para Lanna (2000, p. 175), como Mauss em o "Ensaio sobre a Dádiva" postula um entendimento da vida social como um constante "dar-e-receber", ele mostra ainda como, universalmente, dar e retribuir são obrigações, mas organizadas de forma particular em cada caso e praticadas em tempos e em lugares diferentes. De modo que elas "podem tomar formas variadas, da retribuição pessoal à redistribuição de tributos", como mencionava Mauss ao perceber que algumas trocas eram prerrogativas dos chefes, "receber tributos, por exemplo".

Tributos remetem a Estado, como melhor avalia Bologna ao analisar, a partir do paradigma da dádiva, o movimento social de luta pela moradia e suas relações como o Estado:

A meu ver, estaria inscrito nestes documentos a dívida-dádiva, veiculadas através do jargão "dever do Estado e direito do cidadão" referente às suas mais diversas atribuições, mediadas por regimes de trocas que envolvem os "deveres do Estado", expresso pela responsabilidade com os direitos sociais e, por outro lado os "deveres do cidadão", expresso pelo pagamento de tributos (BOLOGNA, 2018, p. 135).

Assim, ao refletir sobre o Estado, sociedade civil e dádiva, em especial para o processo histórico brasileiro, Lanna aponta que:

A incapacidade do Estado para saldar a chamada "dívida social" derivaria, então, menos de uma fraca reivindicação da sociedade civil e muito mais do fato de que a construção recente do Estado tem se fundado na relação oposta, isto é, o nosso Estado se constrói através da criação desta dívida (LANNA, 2004, p. 41).

Isso pois, para Lanna, de certo modo, a dívida social no caso brasileiro estudado, se relaciona com a generalização da crença da legitimidade de um "permanente endividamento dos hierarquicamente inferiores" em suas relações com os patrões e com o Estado. E não destes para com os de baixo. Tal endividamento permanente dos trabalhadores se dá por diversos mecanismos entrelaçados, como os ligados à fidelidade política, às relações de trabalho e à religião.

Na dádiva, o vínculo criado entre os participantes assume um lugar primordial, mais importante até que o ato em si e o objeto da troca. Seu caráter obrigatório cria uma dívida social de um para com o outro, e de cada um para com a sociedade como um todo. Nesse

sentido, a dívida pode ser entendida como a conexão que dá coesão e possibilita a reprodução social.

Marcel Mauss, na conclusão de seu Ensaio Sobre a Dívida aponta que "os temas da dívida, da liberdade e da obrigação da dívida" reaparecem na contemporaneidade como um "motivo dominante há muito esquecido" (2003, p. 298). Entre os espaços em que esses temas se manifestam, Mauss aponta toda a legislação de seguridade social, interpretada por ele como uma contradívida que o Estado deve garantir ao trabalhador que deu seu trabalho e sua vida à coletividade e aos patrões. E se o trabalhador ainda deve contribuir com a previdência social, os que se beneficiaram do seu trabalho não estão quites em relação a ele com o pagamento do salário, tampouco o Estado, devendo ao trabalhador, com a contribuição dos patrões e do próprio Estado, uma certa seguridade em vida em caso de desemprego, doença, velhice e morte (Mauss, 2003, p. 296). Trata-se de entender a seguridade social como a resposta a uma dívida moral, ou uma dívida social, contraída pelo Estado e pelos empregadores, para com os trabalhadores.

Desenvolvendo mais a ideia de dívida em relação ao Estado contemporâneo, Martins aponta para um concepção de aparato estatal que, antes de ser um regulador de conflitos, é um redistribuidor de bens coletivos. Os temas da dívida como fonte de coesão e legitimação social ficam evidentes:

Este Estado, como sistema político, administrativo, institucional e jurídico, encontra sua fonte de legitimidade histórica e sociológica no momento em que devolve à sociedade os recursos (impostos e taxas) que havia coletado anteriormente para organizar a economia pública e a esfera político-administrativa. O reconhecimento desta dívida pelos agentes estatais não é de pouca importância. Ele constitui um momento significativo no estabelecimento de um pacto de poder entre o Estado e a sociedade, um pacto cuja materialidade revela a força da dívida como operadora simbólica por excelência do trabalho de organização da ideia de nação democrática em um mundo globalizado (MARTINS, 2004, p. 382-383 - tradução nossa).

Para Martins (2004, p. 383), o Estado contraiu uma dívida para com a sociedade, acima de tudo simbólica, que decorre de uma aposta de confiança na capacidade reguladora e redistributiva do aparelho de Estado. Uma aposta no potencial moral do sistema político em relação à regulação da sociedade com base em critérios de justiça social, universalidade e equidade. Essa dívida, porém, segundo Martins, também é material e econômica na medida em que a transferência de riqueza da sociedade para o Estado gera uma situação que repercute diretamente nas expectativas dos atores sociais em relação à gestão pública. Quanto mais conscientes ou convencidos, os atores sociais estejam sobre o valor moral, político e simbólico da relação entre Estado e sociedade, melhor o ambiente para emergência de confiança mútua.

Há uma ambivalência derivada da ideia de dívida como fenômeno social, que é a tensão existente nela entre liberdade e servidão. Assim, se a dívida é usada eventualmente como mecanismo de dominação e exploração, como no caso das dívidas públicas, especialmente externas, também uma série de experiências contemporâneas tentam inverter o uso do conceito em busca de justiça social. Daí a expressão dívida social ou assemelhados, como será apresentado no capítulo a seguir.

A teoria da dádiva de Mauss, por sua vez, guarda relação com a ideia de dívida social como expressa a partir de Comte, e é contemporânea às reflexões similares de Durkheim, Bourgeois, Simmel e outros, como serão apresentados no próximo capítulo.

Capítulo 4:

4. Dívida social

Dívida social tanto pode ser um conceito, quanto pode também ser associada a um jargão ou a uma expressão do senso comum. Neste capítulo 4 será analisada a base de reflexões e conteúdos que podem ser associados a essa ideia, como uma maneira de refletir a partir de elementos que ajudem a construir o conceito de dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens, objeto do capítulo 5.

Como expressão mais ou menos corrente, do senso comum, dívida social é geralmente associada àquela que existe com os mais pobres, com os excluídos de políticas sociais fundamentais como educação, saúde, seguridade social. Mas também com aqueles sem emprego ou com salários baixos, com precariedade de direitos trabalhistas, entre outros. Neste caso, ela funciona como um jargão mais ou menos vago ou impreciso.

Em uma definição geral, dívida social pode ser entendida como a diferença entre as condições de vida que a sociedade de um determinado país aceita que todos devem ter e as condições que efetivamente a população tem. Ou algo relacionado à justiça social que deveria ter sido feito no passado e não foi, restando ser reparada no presente e no futuro. A seguir, será exposto uma série de contribuições a partir da sociologia e de setores sociais diversos na delimitação do conceito em diferentes contextos e objetos.

4.1. A dívida social como fundamento da sociedade - concepção europeia¹¹

Dívida social em uma perspectiva mais ampla, pode ser entendida como fundamento da sociedade, ligando os indivíduos uns aos outros e ao Estado. É uma espécie de equivalente do contrato social, sob a qual cada indivíduo reconhece que tem uma dívida para com a comunidade que lhe proporciona as condições necessárias para existir. Assim, a dívida social constitui a própria relação social, não necessariamente de sujeição ou subordinação, mas como interdependência entre os indivíduos e a sociedade, sendo nesse sentido, uma dívida fundamentalmente positiva e mútua.

Nessa interpretação, que se entende como o sentido sociológico clássico do conceito, seria da dívida social que deriva a legitimidade dos Estados modernos para cobrar impostos, não necessariamente considerando o Estado como um credor *scripto sensu*, mas como depositário de uma dívida construída socialmente. Trata-se na verdade, de um administrador e representante de um débito compartilhado com a sociedade.

A dívida social como fundamento da sociedade é uma formulação presente principalmente no pensamento social francês, mas não só. Podemos encontrar em Augusto Comte a primeira elaboração teórica desta concepção de dívida social no século XIX. O princípio de solidariedade, em particular, que rege a política social na França tem suas origens na Revolução Francesa e, com o solidarismo relacionado à noção de dívida social de Léon Bourgeois no final do século XIX e começo do século XX, se consolidou na perspectiva das políticas sociais.

Trata-se de uma concepção que foi sendo construída progressivamente no século XIX quando foram forjadas as noções éticas de dever social e de dívida social que, no século XX, seriam uma das vertentes impulsionadoras do Estado de bem-estar social.

Augusto Comte, o precursor da sociologia, foi talvez o primeiro a construir uma formulação teórica sobre a ideia de dívida social, especialmente em uma de suas últimas obras, chamada de "Catéchisme positiviste" (1852), onde escreve:

Nós nascemos portadores de obrigações de todo tipo, para com nossos antecessores, nossos sucessores e nossos contemporâneos. Elas só crescem ou se acumulam antes que possamos prestar qualquer serviço (COMTE, 1852, p. 147 - tradução nossa).

Ainda que Comte não use a palavra "dívida", o sentido é esse. Salvar essa dívida significa se dedicar ao serviço da humanidade como um todo. O equilíbrio de deveres em Comte, para com a sociedade, é que se constitui como espaço de liberdade coletiva.

¹¹ Também pode ser entendida como "concepção solidarista", em referência ao solidarismo como uma ideologia e/ou ao conceito de solidariedade social, central na discussão europeia sobre dívida social.

Émile Durkheim (2010) após Comte, vai superá-lo ao consolidar a sociologia como ciência desenvolvendo uma metodologia própria. No entanto, é fortemente influenciado por Comte e nos seus estudos sobre a divisão do trabalho social, desenvolve o conceito de "solidariedade" que enfatiza a interdependência dos indivíduos, fator de coesão de um determinado grupo social. De modo que dívida social dialoga com a tradição durkheimiana que coloca a cooperação como um fato primordial.

Para Durkheim, na medida em que a sociedade se complexifica, aumenta a "solidariedade orgânica" e os indivíduos se tornam mais e mais interdependentes com as funções e as tarefas sendo especializadas. A dependência mútua de uns em relação aos outros afeta os sujeitos de inúmeras maneiras aos quais não se tem plena consciência.

Léon Bourgeois (1851 - 1925), dirigente político durante a terceira república francesa, foi quem fundou a doutrina política chama de "solidarismo", finalmente dando contornos próprios ao conceito de dívida social. Na teoria do solidarismo, que esteve na base da formação do Estado de bem-estar social francês, a dívida social como fundamento da sociedade é pensada em alternativa ao *laissez faire* e ao marxismo revolucionário, sendo uma ferramenta de solidariedade e regulamentação a partir do Estado.

Oriundo do Partido Radical francês, Bourgeois ocupou diversos cargos importantes na França e internacionalmente, tendo chegado em 1895 ao cargo de presidente do conselho de ministros, equivalente ao cargo atual de primeiro-ministro. Em 1919 foi o primeiro presidente da Sociedade das Nações, antecessora da ONU, e em 1920 recebeu o Prêmio Nobel da Paz. Bourgeois formou o primeiro governo considerado de esquerda na França, tendo inspirado fortemente a política social francesa, ainda incipiente na passagem do século XIX para o XX, mas que se desenvolveria fortemente no período seguinte.

Na sua doutrina sobre solidariedade, Bourgeois (1896) aponta a dívida social como um dos três pilares, ao lado da solidariedade natural e social e da ideia de "quase contrato social", essa última em diálogo com o contratualismo clássico.

Essa solidariedade natural e social teria uma caráter científico (BOURGEOIS, 1896, p. 19), havendo uma lei de dependência recíproca entre todos os seres humanos (p. 22) que não se limita às condições da vida física, mas também aos fenômenos intelectuais e morais. Daí deriva o homem como ser social que depende, por exemplo, na subsistência, dos produtos do trabalho dos outros que são indispensáveis para a satisfação de suas necessidades, assim como os produtos de sua atividade beneficiam outros; na saúde, depende do controle da propagação de doenças; no pensamento, em que reflete a partir do pensamento

de seus semelhantes ao mesmo tempo que também influencia o exterior; e assim em todas as áreas.

Tal compreensão de uma solidariedade natural e social suscita a reflexão sobre como conciliar a liberdade e as necessidades individuais com a dimensão social, para o qual Bourgeois (1896, p. 41) aponta a ideia de "reconhecimento de uma dívida social". Para ele, o homem vivendo em sociedade, e incapaz de viver sem ela, é sempre um devedor para com a coletividade. Tal dívida é simplesmente a contrapartida do que se recebe socialmente.

Assim que a criança se separa definitivamente da mãe e se torna um ser distinto, recebendo de fora os alimentos necessários para sua existência, ela é uma devedora; não dará um passo, um gesto, não obterá a satisfação de uma necessidade, não exercerá uma de suas faculdades nascentes, sem tirar do imenso reservatório de utilidades acumuladas pela humanidade (BOURGEOIS, 1896, p. 47). Tal "reservatório" é composto por todos os saberes, pelos idiomas, por todo o aprimoramento de técnicas, ferramentas, meios produtivos, plantas e animais para consumo, enfim, todos os frutos de esforços coletivos da humanidade. Daí também que a dívida social se dá entre gerações e em relação aos contemporâneos, aos quais não se busca apenas restituir, mas crescer.

Se no pacto social de Rousseau, haveria a alienação total de cada indivíduo com a comunidade, e em outros contratualistas, um abandono por parte dos indivíduos de parcelas de seus direitos para salvaguardar outros; em Bourgeois (1896, p. 42), reconhecer a existência de uma dívida social não é renunciar a um direito, mas reconhecer o verdadeiro limite deste direito. Pois a parte que cabe a dívida social não é do indivíduo e, uma vez medida e reconhecida como natural e legítima, o homem permanece verdadeiramente livre, com toda sua liberdade e investido de todos os seus direitos. Daí o último pilar da sua teoria sobre solidariedade, que Bourgeois (1896, p. 46) chamou de "*le quasi-contrat social*" associado à dívida do homem para com a sociedade.

Bourgeois aponta que tal reconhecimento de uma dívida social é um processo inconsciente, comum a todas as sociedades. E a justiça só se realiza na sociedade na medida em que haja este reconhecimento. O "quase contrato" neste sentido, é feito ao nascer entre os homens, do qual herdam direitos e deveres, mas evolui de acordo com seu sucesso. Como nem todos recebem as mesmas vantagens, a dívida social não é a mesma para todos. Daí o pensamento social e a doutrina política de Bourgeois e dos radicais franceses que buscaram o estabelecimento de imposto de renda e sobre heranças, a seguridade social distante da ideia de caridade existente até então, com pensão e saúde garantida pelo Estado, entre outras medidas progressistas, serem precursores do Estado de bem-estar social.

Georg Simmel (1998), um importante sociólogo alemão, contemporâneo de Bourgeois, desenvolve uma análise sociológica sobre a posição dos pobres na sociedade moderna em seu livro *Les Pauvres*. Diferente de Bourgeois que possuía uma atuação prioritariamente prática e política, Simmel produzia suas reflexões no mundo acadêmico, tendo escrito sobre diversos temas, porém, na discussão sobre pobreza chegou também a noção de dívida social. Na sua análise sobre a pobreza e os pobres, ele não se limita à formulação de uma espécie de "sociologia da pobreza", mas trabalha estes temas como questões fundamentais da teoria social e do método.

Para tanto, Simmel parte de uma análise da dádiva, das relações sociais dos atos de dar e receber, sua dimensão ética, moral e social, e a dinâmica do indivíduo, no caso específico o pobre, com a coletividade, inclusive o Estado nacional. Nesse sentido, Simmel reflete sobre a transição da caridade, entendida como obrigação moral cristã, para a assistência pública, que só se reconhece plenamente no campo do direito. A primeira, própria da ordem tradicional como no significado de esmola na cultura cristã, a segunda evidenciando a dimensão de cidadania dos mais pobres como condição do pertencimento e de seus direitos. As condicionantes de ordem moral implícitas na ideia de dádiva, evidencia para Simmel, as relações complexas entre indivíduo e coletivo. Nessa compreensão, para o autor, a pobreza se refere a uma situação de reconhecimento de dívida social, o que permite associar direitos e deveres.

Graeber (2013) questiona a noção de dívida social entendida como a dívida primordial onde cada indivíduo começaria sua vida com uma dívida para com a sociedade, tendo o Estado como o abrigo desta dívida. Ela recusa a ideia, pois acredita que dívida social neste caso, permite a legitimação das estruturas de poder, religiosas ou estatais (p. 88) que ele rejeita. Como teórico estadunidense de referência anarquista e professor na Universidade de Londres, Graeber acredita que o mercado e o Estado nascem juntos e permanecem radicalmente ligados, impossibilitando que a ideia de dívida social possa dar vida a uma forma de proteção contra o mercado.

A dívida social para Graeber (2013, p. 85) pode operar ainda como um mito nacionalista, na medida em que se enxerga o Estado como o administrador de uma dívida existencial que todos nós temos para com a sociedade que nos criou, materializada sobretudo no fato de que continuamos totalmente dependentes uns dos outros para existir, mesmo que não saibamos exatamente como isso se dá. Nesse sentido, além da concepção de dívida social como fundamento da sociedade estar presente na ação de muitos reformadores sociais e políticos socialistas na Europa e fora dela, que construíram o Estado de bem-estar social, ele

enxerga a dívida social operando também na experiência que ele igualmente rejeita, do socialismo real, onde todos os regimes apelaram para alguma versão de dívida social. A União Soviética, por exemplo, costumava justificar a proibição de seus cidadãos imigrarem para outros países com argumento que a URSS os havia criado e investido na sua educação, transformando-os no que são. E Graeber enxerga também argumentos relacionados à dívida social sendo mobilizados por outros Estados modernos, principalmente em tempos de guerra.

Apesar disso, porém, Graeber (2013, p. 90) não rejeita uma noção de dívida como criadora de obrigações e dependências recíprocas, inclusive por que ele mostra que dívida é um fenômeno diverso ao longo do tempo e do espaço, e sua característica como um endividamento desigual protegido por um poder forte, é apenas uma das versões de dívida .

4.2. A dívida social entre desenvolvimento e direitos - concepção latino-americana

Se na teoria social europeia o conceito de dívida social ora dialoga com o paradigma da dádiva, ora se estabelece como fundamento da sociedade teorizado no século XIX e início do XX, estando na base das experiências históricas distintas como o Estado de bem-estar social, o socialismo real e os estados modernos centrais em geral, capazes de mobilizar seus cidadãos em perspectiva nacionalista; é do sul global, do mundo dependente e periférico, que sairá uma construção atualizada da noção de dívida social no final do século XX.

4.2.1. Dívida social na formulação dos organismos regionais da ONU para a América Latina

O conceito de dívida social foi primeiramente operacionalizado de forma prática e usado largamente na América Latina para definir a pobreza e a degradação social resultante do ajuste que se seguiu à crise da dívida externa no começo da década 1980. Inicialmente delimitando a piora dos indicadores sociais resultantes deste fato, dívida social passa a também a ser entendida na época, como aquela resultante da persistência histórica da desigualdade e da pobreza na América Latina advindas da forma particular de implantação do capitalismo nestes países periféricos.

De maneira geral, embora com intensidades desiguais entre os diferentes países, a América Latina fez crescer e modernizar sua economia entre a II Guerra Mundial e o final da década de 1970. Foi um período onde a questão do desenvolvimento teve um lugar destacado nos debates na academia e na sociedade como um todo, assim como na ação governamental e de organismos internacionais atuantes na região. Dessa forma, a crise dos anos 1980 foi

sentida de forma muito forte, além de evidenciar as limitações do processo de crescimento latino-americano.

Em 1988, reunidos na Guatemala, Ministros de Finanças, do Planejamento e do Trabalho dos países da América Latina e Caribe, além da OIT, Pnud, Prealc e outros organismos, participaram de uma conferência sobre dívida social. A atividade teve como resultado o documento "Acta de Guatemala sobre Deuda Social" (PREALC, 1988, p. 103), que considerou a dívida social um compromisso dos países do continente que não pode ser adiado, ao mesmo tempo que enfatiza que seu pagamento constitui um investimento altamente lucrativo e necessário (p. 105).

Trata-se de um conceito de dívida social que foi delimitado tecnicamente e cientificamente, com uma metodologia para calculá-la, sendo utilizado por diversas organizações internacionais no âmbito das Nações Unidas como, entre outras, a Cepal, o Pnud e a OIT. Esta última em especial, através do chamado Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe - Prealc.

Em linhas gerais, nos trabalhos do Prealc (1988, p. 02), a dívida social corresponde ao volume de recursos necessários para superar a pobreza e para atingir um grau socialmente aceitável de equidade distributiva. López (1990), a partir da Cepal, entende o conceito de dívida social como um instrumento de análise e ação, no sentido de não só prover um diagnóstico como apontar elementos para o desenvolvimento em um contexto latino-americano.

García et al. (1988, p. 513), em artigo publicado pela OIT em Genebra, apontam que a dívida social representa o total de recursos necessários para superar a pobreza e também alcançar um grau socialmente aceitável de equidade distributiva. Metodologicamente o autor considera pobres os que estão abaixo de um limite mínimo de renda, de uma linha de pobreza estabelecida. Já a dívida social seria correspondente ao total de recursos necessários para trazer todas as famílias para acima dessa linha de pobreza e permitir que os trabalhadores no limiar dessa linha, possam receber sua parte da renda nacional de forma justa e socialmente aceitável. Em termos macroeconômicos, tal valor da dívida social se expressa em uma porcentagem do Produto Interno Bruto - PIB.

Para ser melhor operacionalizado em termos de políticas públicas imediatas, diversos autores envolvidos na elaboração do conceito pelos organismos regionais da ONU para a América Latina, consideram a existência de uma dívida social de curto prazo, equivalente ao acréscimo de pobreza e da desigualdade derivados diretamente da crise da dívida externa. Nesse caso, a partir da porcentagem do PIB calculado como dívida social, seria possível

conter seus efeitos a curto e médio prazo, como no espaço temporal do mandato de um governo (PREALC, 1988, p. 02). A dívida social de longo prazo, por sua vez, refere-se às mudanças distributivas necessárias para alcançar um nível socialmente aceitável de equidade e ao custo de superar a pobreza total relacionada à conjuntura específica que é objeto de análise (p. 09).

García et al. consideram, ademais, que a dívida externa e a dívida social estão ligadas, e o tratamento de ambas afeta o desenvolvimento dos países latino-americanos de maneira semelhante:

Para pagar a dívida externa, é necessário um ajuste estrutural para aumentar o superávit comercial da região e sua capacidade de transferir recursos líquidos para o exterior. O pagamento da dívida social requer um aumento da parcela do PIB que retorna aos grupos de baixa renda, bem como a reestruturação e expansão do aparato produtivo para fornecer-lhes os bens e serviços de que necessitam. Em síntese, a liquidação destas duas grandes dívidas requer um ajuste estrutural equitativo (GARCÍA et al., 1988, p. 519).

A partir da metodologia apresentada, García et al. (1988, p. 520) expõem um cálculo do custo para saldar a dívida social de curto prazo existente da América Latina. Assim, para voltar à situação social anterior à crise da dívida externa, 1,6% do PIB teria que ser transferido para os setores sociais que não têm o nível mínimo de subsistência. Entretanto, para pagar o aumento da dívida social verificado entre 1980 e 1985, recursos equivalentes a 4,5% do PIB teriam que ser alocados, já que o custo real dessa dívida no curto prazo corresponde ao montante de recursos necessários tanto para reduzir estruturalmente o aumento da pobreza quanto para compensar a regressividade distributiva ocorrida durante este período. Na visão dos pesquisadores, então, 3% do PIB deveria ser gasto na criação de empregos estáveis e bem remunerado, a fim de reduzir a incidência da pobreza, enquanto os outros 1,5% do PIB deveriam se destinar ao aumento dos gastos sociais do governo, a fim de reduzir sua intensidade.

Da forma como foi elaborada para a América Latina, a categoria dívida social se revestiu como um mecanismo ao mesmo tempo de análise e de ação. Tanto ela funciona como um conceito de diagnóstico, no caso específico de uma crise econômica e social, quanto aponta para um esquema prático de recuperação.

Observar que os custos dos ajustes macroeconômicos recaem sobre os grupos menos favorecidos é uma das noções básicas que sustentam essa ideia de dívida social. Além disso, o conceito parte da constatação que a forma do ajuste é ela própria, produtora de desigualdades adicionais, especialmente com a deterioração do mercado de trabalho em termos de emprego e renda. Tais características constituem uma importante ferramenta de

diagnóstico da realidade. A ideia de pagamento da dívida social, ou seja, seu papel como categoria prática de recuperação, por sua vez, aponta para soluções não isoladas ou paralelas como as políticas sociais tradicionais. Essa categoria coloca o social como parte mesmo da redinamização econômica, ao estabelecer relações causais claras, quantificar e integrar a pobreza e a desigualdade diretamente com a política macroeconômica que a provoca em um espaço de tempo específico.

4.2.2. Reflexões sobre dívida social no Brasil

O Brasil também esteve engajado nas discussões sobre dívida social, tendo vivido o mesmo fenômeno do resto da América Latina que propiciaram a delimitação da categoria.

A questão da dívida social no Brasil surgiu com força na pauta política nos anos 1980, no contexto da transição democrática. Depois de anos de ditadura, com uma modernização conservadora que pregava primeiro o crescimento do bolo, sem nunca o ter dividido, ampliando as desigualdades sociais, ficou clara como a problemática social deveria entrar no centro da agenda junto com o fim da ditadura.

Os anos 1980 foram considerados a década perdida, com crescimento baixo da economia, um recorde negativo que só viria a ser superado negativamente pela década de 2011 a 2020. O baixo crescimento agravou a situação social do país de modo que isso, somado a herança de desigualdades da ditadura, se convencionou considerar como dívida social. A Constituição de 1988 foi então considerada como o instrumento normativo de reparação dessa dívida.

Em paralelo à situação interna, houve grandes mudanças na conjuntura internacional. Primeiro o aumento do petróleo ainda nos anos 1970, depois os recursos externos, que antes fluíam com facilidade ao Brasil e a demais países da América Latina, apontaram para o inverso, tornando estes países exportadores líquidos de capitais.

A crise da dívida externa, por sua vez, foi desencadeada com um aumento abrupto das taxas de juros internacionais provocada pelos EUA após um segundo choque nos preços do petróleo em 1979. A decisão dos EUA, que vinham de um recente fortalecimento do seu poderio monetário internacional por terem abolido unilateralmente em 1971 o padrão ouro-dólar, instituído pelos acordos de Bretton Woods de 1944, levou vários países latino-americanos à moratória e a renegociações da dívida externa nos anos seguintes.

O ajuste exigido pelos credores internacionais aos países endividados decorrente da ação do banco central estadunidense, piorou ainda mais a situação social da maioria de suas populações. A atitude dos EUA em relação à taxa de juros esteve na raiz da década perdida,

mergulhando os países latino-americanos numa espiral de baixo crescimento e hiperinflação, com consequências sociais drásticas.

A crise da ditadura foi precipitada pelo esgotamento do seu modelo de desenvolvimento, o chamado "milagre brasileiro" foi fortemente dependente de financiamento externo barato que, na crise da dívida do começo dos anos 1980, subitamente colapsou. A crise econômica e social foi aprofundada.

Paralelo à crise, uma nova onda de lutas populares emergia no Brasil, vindo de uma população ansiosa por participação política depois de anos de fechamento do regime. O resgate da dívida social, como discurso, atuou neste contexto dialeticamente com a abertura democrática, legitimando-a em nome do resgate desta dívida. Todo o processo culminaria na Constituinte de 1988, chamada cidadã, onde o Brasil fez o esboço de um Estado de tipo de bem-estar social.

Rodriguez Neto, então diretor do Núcleo de Estudos em Saúde Pública (Nesp) da Faculdade de Ciências da Saúde da UnB afirmou em artigo que "resgatar a dívida social com a nação" (1987, p. 16) foi a frase mais pronunciada para definir os propósitos e motivos da Nova República. Para ele, o pacto político firmado para encerrar a ditadura militar só foi possível por conta das graves condições sociais da população brasileira e da insustentabilidade das bases do governo. Logo, as propostas de reformas que deram consistência ao pacto democratizante só podiam se sustentar sobre medidas de natureza social, com o objetivo de recompor as relações entre governo e sociedade.

A esperança da população não estava depositada nas grandes transformações de ordem estrutural, mas na possibilidade mínima de exercícios da cidadania, não só do ponto de vista político, mas essencialmente na perspectiva de obter as condições essenciais para a sobrevivência - salário, alimentos, saúde, habitação - que lhe vinham sendo negadas (Rodriguez Neto, 1987, p. 16).

Dois dias depois de assumirem o governo, o então vice-presidente José Sarney leu um pronunciamento do enfermo presidente eleito Tancredo Neves, por ocasião da abertura da primeira reunião ministerial da chamada Nova República, marcando o começo do primeiro governo após o fim da Ditadura Militar, onde afirmou:

No combate contra a inflação e pela retomada do crescimento econômico é evidente que teremos que equacionar a dívida interna e a dívida externa, projetadas ambas contra o pano de fundo da nossa dívida maior, que é a dívida social contraída por todos os brasileiros para com os que vivem na linha da pobreza ou abaixo dela (SARNEY, 1985, p. 14-15).

O antigo Jornal do Brasil de 23 de julho de 1985 assim transcrevia um discurso da véspera, de José Sarney já como presidente após a morte de Tancredo:

Herdei para administrar a maior crise política da história brasileira, a maior dívida externa do mundo, a maior dívida interna e a maior inflação que já tivemos. A

maior dívida social. A dívida moral. A efervescência das reivindicações e o desespero diante das soluções impossíveis (SARNEY *apud* CORRÊA, 1985).

No Brasil, portanto, o uso da expressão dívida social esteve ligado a duas concepções diferentes nos anos 1980 que, no entanto, se entrelaçavam. Primeiro, uma evidente correlação com a crise da dívida externa do começo dos anos 1980 e suas consequências, que tiveram entre suas respostas na sociedade e no meio político, a adoção do termo dívida social em uma discussão sobre prioridades do país frente ao pagamento da dívida externa. Segundo, o entendimento de uma herança da Ditadura Militar em termos de desigualdades e exclusão, constituindo uma dívida social a ser resgatada que viria a pautar o debate na Constituição de 1988.

Utilizando a metodologia dos organismos regionais da ONU, de separar a dívida social de curto da de longo prazo, Romão (1989) faz as estimativas para o caso brasileiro, em estudo publicado pelo Pnud e pela OIT. Nesse caso, a dívida social de curto prazo era aquela contraída no sacrifício adicional imposto pela crise da dívida externa no começo dos anos 1980, derivada do fato de que a crise não reduziu na mesma proporção, os padrões de vida de todos os grupos sociais, havendo um maior sacrifício exigido aos pobres. Enquanto isso, a dívida social de longo prazo correspondia à dívida social histórica, relacionada ao histórico brasileiro de desigualdade, privação de direitos e pobreza.

Assim melhor delimitada, a dívida social de curto prazo do Brasil, pode ser estimada em termos quantitativos, chegando a ordem de 7,2% do PIB, o que em valores aproximados da época, correspondia a cerca de 20 bilhões de dólares. Segundo Romão (1989, p. 22), tal ordem de recursos devidamente alocados, seriam suficientes para amenizar a pobreza da grande maioria da população, além de compensar o segmento trabalhador não-pobre pela regressividade distributiva do ajuste econômico.

As políticas sociais construídas na Constituição de 1988 aprofundavam aqueles direitos conquistados na Revolução de 1930, instituindo como universal um modelo de proteção social desde a assistência, saúde e a previdência social, além da educação, direitos indígenas, democratização e uma série de outras conquistas institucionais, nem sempre levadas a termo nos anos seguintes, mas que respondiam à necessidade de resgate da dívida social legada pelo período autoritário.

De modo que, em síntese, a Constituição de 1988 no Brasil cumpriu institucionalmente dois papéis fundamentais: primeiro, o resgate da democracia, pelo menos em termos formais; segundo, o resgate do passivo social brasileiro, ao desenhar um Estado de

bem-estar social brasileiro, nunca concretizado completamente e com registro de retrocessos legislativos no período neoliberal posterior, mas que permitiu avanços importantes.

Yuhasz (2013) fez abrangente levantamento em jornais e revistas desde a década de 1970 até a primeira década do século XXI, sobre o uso da expressão "dívida social" relacionada especificamente as questões urbanísticas no Brasil, mais precisamente sobre as favelas, seu foco de pesquisa. O autor aponta que dívida social vinha inicialmente no discurso de economistas e jornalistas, sendo depois apropriada pelo meio político e muitas vezes, aparecia como instrumento de retórica (p. 33).

Para esse autor (2013, p. 36), dívida social está associada ao déficit de direitos sociais e pode ser entendida como uma maneira de se referir à pobreza no Brasil, de uma forma que a responsabilidade por essa pobreza seja compartilhada pela sociedade.

A dívida social continua a ser expressão usada a partir dos anos 1990, no entanto, a partir do Estado diminuiu a preocupação em delimitá-la metodologicamente e incorporá-la claramente como um conceito na definição de ações e políticas públicas, com exceções como a Educação de Jovens e Adultos. Apesar do recuo metodológico a partir do Estado, seu sentido, que vai evoluir, pode ser interpretado em algumas políticas públicas de envergadura, como será exposto na última subseção deste capítulo. Por ora, pode-se dizer que dívida social assumiu um caráter como expressão mais retórica no Estado brasileiro a partir dos anos 1990, embora tenha continuado como conceito científico e preocupação metodológica em trabalhos de intelectuais e pesquisadores brasileiros, inclusive em ciência aplicada.

Assim, no discurso político temos o programa de governo de Fernando Henrique Cardoso às eleições de 1994, onde ele defendeu:

(...) cinco metas do programa de governo – emprego, educação, saúde, agricultura e segurança – são os pontos fundamentais para começar a resgatar a imensa dívida social do nosso país para com seu povo (CARDOSO, 2008b, p. 05).

Em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, no mesmo ano, Fernando Henrique volta a se referir a dívida social como problema central do Brasil:

Como não sou incoerente nem reneguei minha tradição de análise sociológica, não preciso usar de linguagem diferente conforme o auditório. Mas daí não decorre que eu defenda o “livre mercado”, que desconsidere a necessidade do fortalecimento do Estado, nem muito menos que deixe de ver a “dívida social” como a parte principal e mais urgente a ser resolvida da herança nefasta de nosso passado elitista e anti-democrático (CARDOSO, 2008b, p. 129).

No programa de governo à reeleição em 1988, Fernando Henrique reconhece que "a dívida social brasileira continua imensa e moralmente inaceitável" (Cardoso, 2008a, p. 07). Relaciona seu enfrentamento à estabilidade da economia (p. 04) e aponta a contradição do Brasil estar entre as maiores economias do mundo, com uma "imensa e vergonhosa dívida

social" (p. 02), situação que não é compartilhada por nenhum dos demais nove países deste grupo, o que por sua vez indica que ela "pode e deve ser resgatada" (p. 72). Como exemplo no ponto de vista prático, o programa aponta a necessidade da Educação de Jovens e Adultos - EJA "se orientar basicamente para o resgate da dívida social em matéria de ensino" (p. 78).

Já para o período presidencial seguinte, temos o trabalho de Valente que fez um estudo de análise de discurso do então presidente Lula. Na pesquisa, ele registra a presença de dívida social de forma retórica, como neste trecho:

A dívida social teria desanimado quem não estivesse, como eu, habituado a enfrentar dificuldades. Mas pusemos mãos à obra, implantamos programas sociais inovadores, passamos a enxergar e a cuidar dos pobres deste país. (...) da mesma forma que soubemos vencer o desafio da crise econômica e estamos vencendo o desafio da dívida social, saberemos superar (...) a crise política também será vencida pelo Congresso, pelo governo e pelo povo brasileiro (LULA em 7 de setembro de 2005 *apud* VALENTE, 2014, p. 255-256).

A partir dos intelectuais, temos Milton Santos em seu último livro em 2001, "Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal", onde ele aponta que "os países subdesenvolvidos conheceram pelo menos três formas de pobreza e, paralelamente, três formas de dívida social, no último meio século" (SANTOS, 2001, p. 69). A primeira, Santos chama de "pobreza incluída", uma pobreza acidental e eventualmente residual ou sazonal, presente em certos momentos do ano; a segunda, uma "pobreza intersticial"; chamada "marginalidade", gerada no processo econômico e na divisão internacional ou interna do trabalho, reconhecida e estudada como uma doença da civilização para o qual os governos buscavam solução; finalmente uma terceira, a "pobreza estrutural, que de um ponto de vista moral e político equivale a uma dívida social".

Enquanto pobreza incluída "era uma pobreza que se produzia num lugar e não se comunicava a outro lugar" (SANTOS, 2001, p. 70), a pobreza estrutural não é mais local, nem mesmo nacional, mas globalizada, ainda que esteja mais presente nos países pobres. Para Santos, esta pobreza globalizada é oriunda de uma produção científica, voluntária da dívida social, para o qual não se buscam remédios (p. 69).

Vejam, então, a diferença entre o uso da palavra pobreza e da expressão dívida social nesses cinquenta anos. Os pobres, isto é, aqueles que são o objeto da dívida social, foram já *incluídos* e, depois, *marginalizados*, e acabam por ser o que hoje são, isto é, *excluídos*. Esta exclusão atual, com a produção de dívidas sociais, obedece a um processo racional, uma racionalidade sem razão, mas que comanda as ações hegemônicas e arrasta as demais ações (SANTOS, 2001, p. 73).

Santos (2001, p. 74) conclui que os excluídos são fruto dessa racionalidade, a qual demanda um entendimento como condição para construir o discurso da liberação capaz de ser

base intelectual da política. Para ele, no mundo atual nada mais importante se faz sem discurso.

O economista Neri (2002) aponta que a dívida social se baseia no pressuposto ético de que cada cidadão deveria ter suas necessidades básicas minimamente garantidas. No entanto, quando tais necessidades não são atendidas pelo Estado, responsável pelo bem comum de todos, vai se formando uma dívida social. E, nessa direção, Pochmann (2005) aponta que ao longo dos anos, o Estado brasileiro se organizou para dar mais e melhores garantias de que não faltariam recursos públicos para a dívida pública no atendimento das famílias ricas que colocam parte crescente de sua riqueza na ciranda financeira. Enquanto isso, sequer foi construída uma metodologia oficial para o dimensionamento da dívida social existente.

Uma tentativa de fornecer ao Estado uma metodologia para medir a dívida social no caso brasileiro, esta presente no quinto livro "Atlas da Exclusão Social: agenda não liberal da inclusão social no Brasil" (BARBOSA et al., 2005), quinta publicação de sua série. Leva-se em conta oito itens necessários para inclusão social: educação, saúde, infraestrutura e habitação, cultura, informática, pobreza, previdência social, emprego e reforma agrária. A dívida social, calculada a partir de exclusões e carências da população brasileiro nessas áreas sociais, foi entendida como estando em moratória. A metodologia permitiu estimá-la em 7,2 trilhões de reais para aquele ano. Seu pagamento se daria pelo redesenho do atual padrão de políticas públicas a partir de um cronograma com metas socioeconômicas fundamentais no combate à exclusão social.

Assim, a dívida social compreende o atraso nacional em relação aos principais complexos sociais identificados no estudo acima citado. No entanto, segundo os autores, é uma dívida que pode ser paga à medida que o Estado atender às necessidades básicas do povo. O orçamento público, porém, advertem, não está voltado para o atendimento da dívida social uma vez que tem priorizado a dívida financeira do setor público, relegando a social a um segundo plano, postergando cada vez mais o seu pagamento.

Por fim, Souza apresenta uma metodologia interessante e abrangente de verificar a dívida social do Estado para com grupos sociais, que pode ser utilizada em vários setores específicos e eventualmente, já o é em alguns intuitivamente. O autor entende que sempre que o Estado e, portanto, o governo não cumpre ou cumpre mal sua função ao utilizar os instrumentos que o aparelho de Estado dispõe, defendendo interesses de grupos específicos em detrimento do interesse geral da sociedade ou se omite quanto às suas responsabilidades, sua atitude de ação ou omissão, gera dívida social. Quanto ao interesse geral da sociedade, o autor o localiza no desenvolvimento da economia e na dimensão social (1999, p. 71).

A dívida social é, deste modo, um conceito relativo à situação do governo de não fazer ou fazer mal aquilo que deve fazer. O que não deve ser tomado em absoluto pois na promoção do desenvolvimento de um país pode haver custos sociais derivados de ações governamentais, que sejam posteriormente sanadas pelo resultado do próprio processo, não conformando neste caso, portanto, dívida social.

Neste sentido, Souza (1999, p. 72) defende que as ações do governo devem ser balizadas por um "projeto nacional" orientador do processo de desenvolvimento. Com o projeto nacional, as ações de curto prazo podem ser avaliadas como coerentes ou não, calculadas quanto aos sacrifícios que requerem para sua execução. A não coerência das ações ou a simples inexistência de um projeto de futuro faz o Estado contrair uma dívida social.

O autor reconhece que nem sempre as dívidas sociais são exatamente monetárias, mas há aspectos que podem ser razoavelmente quantificados. Para tanto, ele sugere dois métodos, ambos levando em consideração um período de tempo e uma datação determinada. O primeiro, a "comparação", em que se pode verificar o montante de recursos que o Estado destina para determinado fim, por exemplo, saneamento de bancos mal administrados, e os recursos que poderiam ser gastos em outro objetivo, como na política educacional. Como os recursos são limitados, qualquer gasto desnecessário resulta em alto custo alternativo, ou seja, o melhor resultado que poderia ser obtido com a utilização de tais recursos.

O segundo método é o "contraste". Neste caso se pode contrastar o volume de recursos alocados pelo Estado em determinado problema e o montante de recursos que seria necessário para que o problema-alvo fosse realmente resolvido (Souza, 1999, p. 73).

Tais métodos são, talvez intuitivamente, utilizados por diversos setores políticos ou sociais e populares na disputa pelo fundo público. O mais clássico deles em relação ao método da comparação, é a crítica aos valores gastos com os juros, estruturalmente elevados no Brasil, em relação aos gastos em investimentos no desenvolvimento e em políticas sociais. Já o segundo método, o contraste, é frequentemente utilizado na área de política de educação, por exemplo, em discussões como o "valor mínimo nacional por aluno/ano" do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, o piso salarial do magistério, o mais sofisticado Custo Aluno-Qualidade - CAQ e até mesmo as discussões quanto a participação da educação no PIB nacional. Neste último caso, a decisão mais recente foi tomada no âmbito do Plano Nacional de Educação para elevar a 10% do PIB até 2024, os gastos em educação. Tal patamar é elevado se comparado a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, porém, se justifica no caso brasileiro justamente pela diferença

correspondente à recuperação do atraso, do déficit, do passivo, ou seja, da dívida social acumulada historicamente com a educação do povo brasileiro.

4.2.3. Observatórios da dívida social na América Latina

Na década de 1990, com o distanciamento da crise da dívida externa do início dos anos 1980 e com o advento do Consenso de Washington, pouco a pouco os organismos internacionais foram diminuindo o uso do conceito de dívida social que deu lugar para uma outra agenda. No entanto, o conceito continuou a evoluir metodologicamente e a se desenvolver na academia e na sociedade civil, como já vimos também no caso brasileiro.

Na Argentina, por sua vez, se desenvolve o "Barómetro de la Deuda Social Argentina" que identifica, estuda, monitora e avalia a dinâmica e o alcance da Dívida Social. Sediado na Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, ele também avalia o efeito das políticas públicas e ações privadas que afetam o status e a evolução da dívida. Esse barômetro entende dívida social como um déficit nas capacidades de desenvolvimento humano e de integração social da população.

Metodologicamente, o barômetro ou observatório da dívida social monitora indicadores em diferentes dimensões como, entre outras, habitação, saúde, trabalho, renda dos trabalhadores, condições econômicas das famílias, seguridade social, segurança do cidadão e também confiança na democracia e nas instituições. A partir dos indicados, desde 2004 o observatório apresenta um informe anual chamado de "Encuesta de la Deuda Social Argentina" que traz os números referentes à dívida social para com as famílias argentinas que vivem no meio urbano. Informes temáticos, aprofundando o estudo da dívida social em uma área específica também são realizados, bem como os chamados "Testimonios de la Deuda Social Argentina" em formas de vídeos que apresentam aspectos da realidade da dívida social a partir de situações concretas.

A experiência argentina é uma das animadoras de uma rede de Observatórios da Dívida Social na América Latina - ODSAL¹², integrado por várias universidades católicas. Articulação certamente inspirada pelas discussões do Grande Jubileu de 2000, promovido à época pelo Vaticano no mundo e que impulsionou o tema da dívida em vários aspectos.

No Brasil, o Observatório é sediado no Centro Brasileiro de Pesquisas em Democracia da Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, em Porto Alegre. A rede ODSAL desenvolveu um Índice da Dívida Social na América Latina - IDSAL, que compara os diversos países e também permite acompanhar a evolução desta

¹² Endereço da rede de Observatórios na internet: www.odsal.oducal.com

dívida no tempo. O IDSAL é composto por dez diferentes indicadores como taxa de pobreza absoluta, emissão de dióxido de carbono, mortalidade infantil entre outros, agrupados em cinco campos: bem-estar material e sustentável, saúde, habitação, acesso educacional e trabalho digno e proteção social (Salata, 2020), que dialogam com o que se entende por direitos humanos sociais, econômicos e culturais.

Todos os campos e indicadores correspondentes têm o mesmo peso, em um índice que varia de 0 (zero) até 1 (um). Quanto maior o valor, maior a dívida social do país. A tabela 2 mostra a evolução do índice de 2000 a 2017 nos países latino-americanos onde há observatórios da dívida social atuantes:

Tabela 2 - Índice de Dívida Social na América Latina - IDSAL

Países	2000-2004	2005-2008	2009-2014	2015-2017
Argentina	0,259	0,214	0,184	0,170
Bolívia	0,562	0,468	0,424	0,388
Brasil	0,332	0,291	0,249	0,237
Chile	0,174	0,154	0,135	0,112
Colômbia	0,383	0,351	0,331	0,299
Costa Rica	0,267	0,227	0,203	0,180
El Salvador	0,479	0,470	0,454	0,406
Guatemala	0,642	0,554	0,548	0,536
Honduras	0,656	0,620	0,587	0,544
México	0,360	0,313	0,294	0,246
Paraguai	0,546	0,512	0,462	0,405
Peru	0,500	0,458	0,366	0,309
Uruguai	0,196	0,195	0,175	0,151
Venezuela	0,352	0,276	0,402	0,293
América Latina e Caribe	0,384	0,334	0,294	0,268

Fonte: Rede ODSAL

Tal metodologia de aferição aponta para um entendimento teórico e epistemológico que compreende dívida social como um conjunto de privatizações injustas que afetam as capacidades e necessidades essenciais para o desenvolvimento humano autônomo, a coesão social e a integração cidadã. Diferente do conceito de dívida social do Prealc - OIT e demais organismos internacionais que atuam na América Latina, mais centrada na pobreza, trabalho, renda e desigualdade, a dívida social como elaboradora pela rede de Observatórios coloca o desenvolvimento humano integral como componente da dívida. Trata-se de visualizar condições, inclusive ambientais, necessárias ao desenvolvimento de uma vida digna.

Os Observatórios, no entanto, pecam por não articular suficientemente a noção de dívida social com a dimensão macroeconômica do desenvolvimento dos países latino-americanos, como fizeram os organismos da ONU. Isso talvez, até pelas restrições ideológicas que o tema do desenvolvimento sofreu na América Latina nas últimas três décadas de hegemonia neoliberal. Em contrapartida, os Observatórios inovam ao ligar com mais força o conceito de dívida social com a questão dos direitos humanos.

As privações que compõe a dívida social implicam violações de direitos humanos e sociais consagrados em vários instrumentos jurídicos internacionais e nas constituições nacionais dos países latino-americanos. Reconhecer a dívida social neste entendimento, seria reconhecer violações de direitos humanos, sociais, econômicos e culturais universais, aos quais demandam reparações. Quantificar e qualificar a dívida social é um exercício, portanto, que implica legitimar esses normativos sobre direitos humanos, entendendo-os como essenciais ao progresso humano. De modo que, a pesquisa sobre a dívida social nada mais é que um estudo empírico capaz de dar uma descrição integral, objetiva e sistemática dos problemas sociais, sendo igualmente um instrumento de vigilância dos direitos humanos.

4.3. Outras aplicações contemporâneas da noção de dívida social

Surgida como referência ao passivo social existente em relação à falta de acesso a direitos básicos da cidadania no marco das políticas sociais típicas do Estado de Bem-Estar Social, como educação, saúde, moradia, previdência, assistência social, o termo dívida social também acompanha a emergência de pautas que passaram a ficar em evidência principalmente a partir dos anos 1990, como exposto nas subseções a seguir:

4.3.1. Dívida pública e dívida social

No âmbito da Igreja Católica que, com a proximidade do ano 2000, retoma a tradição bíblica do antigo jubileu de todas as dívidas, foi retomada a discussão sobre o problema da dívida pública, em especial dos gastos do Estado com sua rolagem em comparação aos investimentos e gastos sociais. No Brasil, inclusive um plebiscito popular, com mais de seis milhões de votantes, foi organizado por pastorais e movimentos sociais na semana da pátria do ano de 2000 para levantar a opinião do povo brasileiro sobre o pagamento das dívidas externa e interna brasileiras.

Desde 2005, no entanto, se verifica uma nova fase no movimento Jubileu Sul, que se constitui como uma organização permanente na experiência do ano 2000. Já se distanciando da tradição do Grande Jubileu de 2000, onde para os movimentos sociais a questão política

central estava na anulação total das dívidas, o Jubileu Sul no período mais recente dá destaque para uma abordagem mais histórica e política que promove uma inversão discursiva, com palavras de ordem como "Não somos devedores, na verdade nós é que somos os credores" (AZZI, 2013, p. 128). Na carta de princípios do Jubileu Sul Brasil deste mesmo período, a noção de dívida social já aparece de forma clara:

A dívida social, financeira e climática é ilegítima, injusta, insustentável ética, jurídica e politicamente e favorece as elites e prejudica a maioria da população, viola a soberania nacional. Nós, os povos do Sul, somos os verdadeiros credores dessa enorme dívida histórica, social, ecológica e climática provocada e cobrada pelos detentores do poder, dos governos, das instituições e corporações do Norte juntamente com os governos de nossos países (JUBILEU SUL BRASIL, acesso em 2021).

O contexto de desenvolvimento desta compreensão de dívida social como resposta à dívida pública, se dá a partir das políticas de instituições financeiras multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. Nos países periféricos, tais instituições têm, desde o Consenso de Washington, apontado para ajustes estruturais e uma política social de caráter neoliberal, tal como: a privatização massiva de estatais; a fragilização de políticas sociais estruturais e universais; o incentivo a adoção de políticas sociais focalizadas e compensatórias, como as da experiência brasileira do Bolsa-Família e do Programa Universidade para Todos - Prouni, entre outras. Supostamente tais medidas trariam eficiência no gasto social e equilibrariam as contas públicas para melhor arcar com os custos da dívida dos Estados. Porém, elas têm obtido pouco sucesso nesta seara, enquanto na verdade fragilizam os estados nacionais do sul global nas suas capacidades de empreender o desenvolvimento e o bem-estar de seus povos.

Segundo Azzi (2013, p. 129), que elaborou tese de doutorado em sociologia na USP envolvendo os assuntos tratados pelo Jubileu Sul, no Fórum Social Mundial - FSM de 2006 em Caracas, esta organização promoveu uma "Assembleia dos Povos Credores do Sul". A partir de então esta noção "povos credores do sul" vai entrar definitivamente em seu vocabulário político.

4.3.2. A noção de dívida histórica ou colonial

O conceito de "dívida histórica" foi proposto na Conferência Mundial sobre Racismo, realizada em 2001 em Durban, na África do Sul. Tal categoria buscava a responsabilidade dos países do Norte, usufrutuários do colonialismo nos países do Sul. Uma proposição que provocou a reação dos EUA e de países europeus que chegaram a ameaçar se retirar da cúpula. O reconhecimento de tal categoria abriu as portas para reparações através de ações como o cancelamento da dívida externa, planos de ajuda e financiamento público para o

desenvolvimento, a devolução de bens culturais etc. A categoria de "dívida histórica" inclui, portanto, não apenas aspectos econômicos, mas também políticos, sociais, ecológicos, culturais e históricos, que conformam as reparações e compensações devidas pelos países hegemônicos (SALUDAS, 2019).

Mas ainda antes da Conferência de Durban, a questão da dívida histórica era mencionada. Kabwe (2004, p. 150), cientista social congolês, aponta que vários movimentos africanos de reparação uniram suas vozes nos anos 1990 e fizeram uma petição à ONU em relação a dívida moral e material existente com o continente. Ademais, a autora que estudou como as ideias de reparação, recuperação e dívida colonial são tratadas em romances congolezes recentes, constatou que jovens emigrantes africanos fizeram da filosofia de "reparação e reconciliação" ou da "dívida colonial" a principal força motriz de suas ações, tanto em seus países de origem quanto em seus países de acolhimento. Esses últimos transformando o tema em posicionamento social e reposicionamento em relação às antigas potências coloniais.

Silva (2008), que estudou a cooperação internacional para o desenvolvimento a partir do regime da dívida de Mauss e autores contemporâneos, construiu sua reflexão com dados etnográficos relacionados à cooperação de outros países com o Timor-Leste. No seu estudo de caso, pôde perceber que quatro dos maiores doadores internacionais ao Timor-Leste, eram países que tinham responsabilidade pelo destino histórico daquele território. Portugal, pelos séculos de colonização; Japão e Austrália por terem invadido o Timor na II Guerra Mundial, a Austrália em particular por ser um dos poucos países que havia reconhecido a anexação do Timor pela Indonésia; e por fim, os EUA que havia apoiado a invasão militar da Indonésia sobre o Timor, inclusive com recursos bélicos. Os dados de campo revelaram que os recursos destes quatro países em apoio à reconstrução do Timor-Leste mais recentemente, eram justificados por interlocutores do governo e de organizações não-governamentais locais e internacionais como uma resposta à dívida histórica com o Timor-Leste frente aos atos praticados pelos quatro países no passado. Ou nas palavras da autora:

Do ponto de vista desses atores, a dívida internacional é interpretada como um meio de se saldarem dívidas históricas, veículo através do qual certos países procuram *recompôr sua moral* diante do mundo por ações ou omissões praticadas para com Timor-Leste (SILVA, 2008, p. 158 - grifo da autora).

Já na dívida histórica com a África, Azevedo (2017) verificou até mesmo no discurso oficial brasileiro durante a primeira década do século XXI, quando o país buscou uma maior proximidade com esse continente, empreendendo inclusive projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Neste caso, o conceito de dívida histórica se refere ao

histórico de tráfico negreiro atlântico e à escravidão no Brasil. A mesma categoria, a necessidade de compensação de uma dívida histórica, foi encontrado em pesquisa de Almeida (2015), ao analisar especificamente o discurso e os sentidos da cooperação brasileira com Moçambique, no mesmo período.

Na América Latina também os atuais problemas econômicos, sociais e políticos estruturados ao longo da história do continente, desde a conquista e colonização que começou no século XVI até a posterior criação dos Estados independentes, pode ser compreendido como uma dívida histórica ou colonial (SALUDAS, 2019).

4.3.3. Dívida ecológica

Outro tema emergente no mesmo período, a questão ambiental passa a trabalhar também com o conceito de dívida social, mais especificamente como dívida ecológica. Ela seria devida pelos países do norte aos países do sul global, por conta da apropriação de recursos naturais destes países e distribuição desigual das consequências ambientais do desenvolvimento, onde os benefícios se concentram nos países centrais, enquanto os países dependentes ficam com os impactos ambientais e sociais.

Tais impactos se dão, principalmente, em diferentes áreas de grande interesse internacional como a mineração, o desmatamento, as monoculturas e a pecuária voltada à exportação, as grandes plantas geradoras de energia para produtos de exportação etc. Além disso, o descaso e os acidentes ambientais de grande monta nos países de economias dependentes voltadas à exportação de produtos primários intensivos em terras, água e energia, não raro envolvem empresas multinacionais com sede nos países centrais.

A categoria de dívida ecológica se liga, igualmente, a outro conceito em ascensão, o de justiça ambiental. Assim, se todos os habitantes do planeta têm direito à mesma quantidade de recursos naturais, mas estes são distribuídos de forma desigual, temos uma situação de injustiça. Logo, os que mais usam os recursos do planeta, têm uma dívida para com os demais.

O conceito de dívida ecológica surgiu em um contexto das relações internacionais de preocupação crescente com o meio ambiente e também, como uma das respostas às dívidas financeiras que sufocam muitos países do sul global. No entanto, essa dívida começa a ser gerada com o processo histórico do colonialismo e ainda prossegue hoje em dois sentidos principais:

O primeiro, pela exportação de matérias-primas para países centrais, a preços abaixo do que seria necessário para reparar ou compensar os danos ambientais dos países periféricos

na sua produção. De fato, há um passivo ambiental, para além do social, entre países, advindos da exploração mal paga de recursos naturais como petróleo, minérios, florestas etc., que também afeta as possibilidades de desenvolvimento dos países credores nestes recursos. Tal situação de dívida é especialmente grave em relação a recursos naturais não renováveis e, portanto, para sempre indisponíveis. Ademais, a biopirataria também pode ser classificada aqui, como uma apropriação indevida de conhecimentos e recursos de alguns países por outros. Em síntese, esse primeiro sentido se refere a uma "troca ecologicamente desigual" ou um "comércio ambiental desigual" entre os países do mundo.

O segundo sentido é a ocupação gratuita ou barata do espaço global - água, terra e atmosfera - pelo depósito de dejetos advindos dos países centrais. Nesse caso, temos desde a exportação para os países mais pobres de produtos perigosos fabricados nos países industriais ou descartados por eles, até uma "dívida de carbono", acumulada pela emissão desproporcional de gases do aquecimento global, se comparados os diferentes países. De alguma forma, os acordos internacionais de redução de emissões com metas obrigatórias para países centrais e voluntárias para os países periféricos, levam em conta a dívida histórica de carbono entre esses países, sendo alguns devedores e outros credores de carbono. A Convenção-Quadro da ONU sobre a Mudança do Clima impulsionada após a Eco-92 do Rio de Janeiro, e especialmente o seu Protocolo de Kyoto de 1997, formularam indiretamente a ideia da dívida ecológica ao reconhecer que a responsabilidade dos Estados com as mudanças climáticas é comum, mas diferenciada.

O Vaticano, outrora impulsionador da discussão sobre as dívidas públicas a partir do Grande Jubileu 2000 de João Paulo II, também está envolvido hoje na discussão sobre dívida ecológica. O Papa Francisco (2015) em sua influente encíclica "Laudato Si", sobre a questão ambiental no mundo, se refere a uma dívida ecológica existente entre o Norte e o Sul global, ligada a desequilíbrios comerciais com consequências no meio ambiente e com o uso desproporcionado dos recursos naturais efetuado historicamente por alguns países (Francisco, 2015, p. 40). No mesmo contexto, se refere ainda à uma dívida social para com os pobres privados do acesso à água potável (p. 26).

Pouchain (2014, p. 02) estudou o conceito de dívida ecológica refletindo sobre sua dimensão política e filosófica. Segundo ela, a noção de dívida ecológica aparece nos anos 1990 e tem um potencial de questionamento sobre as relações do ser humano com a natureza do ponto de vista da ética ambiental, dos países em desenvolvimento com os desenvolvidos do ponto de vista da justiça social e entre as gerações passadas e futuras, na perspectiva da justiça intergeracional.

Quémar (2019) aponta que a dívida ecológica se relaciona com a questão da responsabilidade, mas sobretudo com a do reconhecimento. O reconhecimento de que o desenvolvimento econômico de uma parte da humanidade foi alcançado através da exploração e saque da maioria. Mas também um reconhecimento de que essa situação dificulta aos países credores, experimentarem um desenvolvimento como o dos países industrializados.

4.3.4. Dívida social e responsabilidade social empresarial

Eventualmente, a noção de dívida social também surge na literatura especializada que trata de responsabilidade social das empresas. Melo Neto e Froes (1999) refletem sobre um discurso por parte do empresariado no sentido que os recursos necessários à produção industrial, renováveis ou não, pertencem à sociedade como um todo. Assim, ao utilizá-los, a empresa contrai uma dívida social para com a sociedade e, como reparação, deve contribuir para a solução dos problemas sociais. Não apenas através dos empregos, tributos, produtos e serviços gerados, mas também por meio de projetos sociais junto à comunidade. De forma que esse discurso articula a ideia de dívida social como uma das bases de justificativa das ações de responsabilidade social empresariais.

Em relação ao uso dos recursos necessários à produção gerar dívida social, há uma ligação dessa ideia com os argumentos que sustentam também a categoria de dívida ecológica. Por outro lado, segundo Domingos (2007, p. 89), a responsabilidade social corporativa como pagamento de um dívida social também se sustenta no fato de que as empresas fazem parte de uma "cadeia produtiva capitalista globalizada" que relega parte da sociedade à margem. Para a autora haveria um movimento duplo das empresas nesse contexto pois, se ao mesmo tempo elas são responsáveis pelo consumo desenfreado de recursos e por mazelas sociais, elas também produzem bens e serviços para a população, geram empregos e renda e agora, se colocam como agentes de desenvolvimento social, principalmente no seu entorno.

Desse modo, para a autora, é a partir do conceito de dívida social e de um quadro de carências sociais concreto, que as empresas encontram os elementos definidores dos seus projetos sociais na comunidade. Mas não só para a empresa, também os seus acionistas e consumidores mais conscientes, sentem nas ações de responsabilidade social o cumprimento de seus deveres como cidadãos.

Souza (1999, p. 74) avalia que “dívida social” pode se referir à iniciativa privada em casos, por exemplo, em que uma empresa prejudica o meio ambiente, descumpra a legislação

trabalhista, não respeita os direitos do consumidor ou descumpre sua função social. Ademais, na visão do autor, a própria sociedade pode gerar dívida social através do preconceito e discriminação, da generalização de práticas prejudiciais ao meio ambiente etc.

Todas estas situações, no entanto, só são objetivadas como dívida social a partir do Estado, seja o governo, seja o legislativo, seja o judiciário. Isso adotando legislação adequada e verificando o seu cumprimento, aplicando sanções e multas, exigindo o pagamento de indenizações por parte de entes privados, regulando procedimentos, fiscalizando e assumindo responsabilidades em caso de não efetivação dessas tarefas. Logo, mesmo que se pense a existência de uma dívida social onde o devedor e o credor principais são entes privados, ela nunca será realmente uma dívida social sem, ao menos, a intermediação do Estado. Esse, entendido como instrumento institucional maior da coletividade e espaço de deveres, obrigações e direitos, para além do caráter voluntário que se reveste, por exemplo, as ações corporativas de responsabilidade social.

4.3.5. Dívida educacional

A categoria dívida social também é usada de forma setORIZADA em relação às políticas sociais. Nesse sentido, dívida social significa o atraso ou a diferença entre o estado atual da prestação de um determinado serviço público, que constitui um direito, e o que se considera como socialmente aceitável em relação à abrangência, cobertura, atendimento e qualidade dessa determinada política pública.

Stotz (2003), em artigo sobre o direito à saúde e ordem social no Brasil, reflete sobre a reforma sanitária no Brasil como uma "reforma setorial no contexto de um processo de redemocratização política que mobilizou quase toda a sociedade brasileira ao longo de mais de uma década" (p. 26). Para ele, o "resgate da dívida social" (p. 27) esteve no centro desse processo em que se desenvolvia a reforma da política de saúde, a construção do direito à saúde e do serviço de saúde pública no Brasil.

É importante observar que a redemocratização política trazia como pressuposto o chamado "resgate da dívida social" legada pelo regime militar. A esperança de uma redistribuição da renda fazia parte dos cálculos do processo democrático em marcha no período (STOTZ, 2003, p. 28).

Na área da educação, porém, é onde a discussão sobre dívida social está mais aprofundada.

A própria alfabetização, ou seja, a aquisição da leitura e da escrita, conforma ela mesmo uma forma de inclusão social e de reparação de uma dívida histórica para com os

setores populares excluídos da escola. Por isso também diversas menções relacionando dívida social com a EJA, como já observado.

O Ministério da Educação, através da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, apresenta a EJA como ação de reparação de uma dívida social para aqueles que, mesmo privados do direito à educação, "tenham sido a força de trabalho empregada na constituição de riquezas e na elevação de obras públicas" (Brasil, 2000, p. 05). Uma dívida social a partir da educação como inscrita na Constituição de 1988, como "direito do cidadão e dever do Estado", "fruto de conquistas e de lutas sociais" (p. 22).

(...) as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), atribuem a essa modalidade da educação básica a função de reparação da dívida social resultante da história excludente do nosso país (CHILANTE E NOMA, 2009, p. 225).

Ferraro (2008, p. 273), entende a dívida educacional no Brasil como decorrente da "não realização do direito público subjetivo de cada cidadão e cidadã à Educação Fundamental completa, conforme estabelecido na Constituição de 1988". O autor estudou, a partir de dados do Censo do IBGE de 2000 e da Pnad de 2005, o tamanho da dívida do Estado brasileiro com a educação utilizando "anos de estudos" como indicador, ao verificar para pessoas de 15 anos ou mais, quantos são os anos de estudo não realizados na idade própria. Para uma dimensão monetária da dívida educacional, o autor estimou os "investimentos necessários em termos de professores e salas de aula/turno-ano para o resgate da dívida". Apesar da pesquisa com foco na dívida educacional, o autor aponta que:

(...) o direito à Educação é apenas um dentre toda uma série de direitos que integram o conjunto dos direitos sociais (...) a dita dívida educacional é apenas um dos componentes da imensa dívida social acumulada que, por sinal, a ideologia neoliberal não só não reconhece, como tenta sistematicamente desqualificar (FERRARO, 2008, p. 275).

Santos (1987), em seu livro "A dívida educacional brasileira - herança e resgate", publicado pelo Senado Federal, faz um reflexão sobre o histórico do desenvolvimento da educação desde o Brasil colônia, ao qual ele chama de "herança". Ademais, apresenta um amplo diagnóstico da situação atual, o "resgate", apontando as condições necessárias para sanar a dívida social existente a fim de que o sistema educacional brasileiro atinja a todos na faixa etária apropriada.

4.4. Os elementos que conformam uma dívida social

A partir de todas essas reflexões sobre o conceito de dívida social e as experiências concretas relatadas, visto de forma geral, é possível identificar alguns componentes da ideia de dívida social mais frequentemente presentes:

- Um **credor**, a quem é devido algo, formado sempre por um coletivo que pode ser tanto um grupo social específico ou localizado territorialmente, quanto uma coletividade mais ampla.
- Um **devedor**, que deve pagar a dívida social, constituído geralmente pelo Estado. Mesmo que se trate de uma dívida da sociedade como um todo ou de empresas privadas, inclusive multinacionais, ela é sempre considerada depositada no Estado. Eventualmente o devedor é composto por Estados estrangeiros ou organismos multilaterais.
- Uma **violação de direitos**, especialmente de direitos coletivos ou de uma violação padrão de direitos individuais em relação a um grupo específico.
- Um **conflito social** instaurado, aberto ou latente.
- Uma **quantia ou delimitação de ações que são devidas**, geralmente nem todas orçamentárias e eventualmente não especificadas *a priori*.
- Uma **relação credor versus devedor conflituosa**, conformando um espaço de intensas negociações.
- Um **processo histórico**, ao qual a dívida social pode eventualmente estar sendo produzida ainda no presente, porém se trata de saldar uma dívida produzida no passado. As medidas, políticas e ações de pagamento, por sua vez, também demandam um tempo futuro determinado ou indeterminado, a depender do tipo de ações a serem empreendidas.
- Uma **percepção de atraso**, no qual a dívida social já deveria ter sido paga ou que suas origens deveriam ter sido evitadas.
- Um **caráter coletivo**, não só por credor e devedor serem formados por grupos sociais ou coletividades, mas também pelo caráter coletivo das medidas necessárias ou demandadas para saldar a dívida.

4.5. Casos emblemáticos de reconhecimento e reparação de dívida social do Estado brasileiro

Num rápido olhar na história do Brasil, pode-se identificar pelo menos três casos com aplicação concreta da noção de dívida social que foram e continuam sendo empreendidas oficialmente pelo Estado brasileiro, independente se as medidas de reconhecimento e reparação foram ou estão sendo suficientes e eficientes.

São casos que têm em comum alguns elementos, como a definição de um grupo específico vítima de violações históricas de direitos humanos; uma política pública também específica a partir do Estado brasileiro desenhada para atendê-los; uma justificativa da política pública construída em espaços de debate público, acadêmico ou mesmo legislativo e jurídico, que articula elementos como **reconhecimento**, **reparação**, **dívida histórica**, quando não diretamente, **dívida social** para com determinado grupo.

O primeiro deles é o reconhecimento oficial do histórico de violações em relação às comunidades indígenas, inclusive consagrado na Constituição de 1988, o que levou o Estado brasileiro a construir um regime jurídico de proteção especial aos indígenas e a desenvolver uma série de políticas públicas de reparação e proteção dos seus direitos.

De alguma forma o Estado brasileiro deve aos indígenas, e a demarcação do seu território corresponde à mais importante reparação, além de várias outras políticas públicas, como as da área da saúde desenhadas especificamente para populações indígenas, especialmente as aldeadas. Essas se justificam também como uma compensação pelo histórico de violações, não exigindo a integração de todos os indígenas no sistema formal econômico brasileiro que gera tributos ao Estado que, em contrapartida, promove as políticas públicas para todos os cidadãos brasileiros. Mantendo dessa forma, dentro dos territórios demarcados, o direito dos indígenas a uma organização social e econômica própria, os eximindo formalmente de parte dos deveres exigidos na Constituição a todos os demais cidadãos brasileiros.

O segundo é o reconhecimento oficial da perseguição e da violência política durante os períodos autoritários, empreendidas diretamente pelo Estado brasileiro ou por seus agentes, em especial ao período da Ditadura Militar de 1964 a 1985. Tal reconhecimento, dado inclusive por uma comissão de anistia em funcionamento no Ministério da Justiça e uma Comissão Nacional da Verdade que funcionou temporariamente, já resultou numa série de reparações, até mesmo indenizações em dinheiro pelas perdas provocadas pelo Estado aos perseguidos políticos ou a seus familiares. Mas vai além, englobando mecanismos de não repetição das violações por parte do Estado. Por exemplo, há toda uma parte de retórica, de assumir um discurso oficial de Estado de que foi uma ditadura, ensinar isso nas escolas, educar para os direitos humanos. Na parte da memória, há toda a questão de construção de memoriais, museus como já existem no Brasil em alguns locais que foram utilizados como prisão e para seções de tortura.

A ideia de uma justiça de transição, notadamente nas temáticas de justiça, memória, verdade e reforma institucional, comum a diversos países que sofreram com ditaduras em um

passado recente, em especial na América Latina, não tem outro sentido senão o Estado empreendendo políticas públicas de reparação às violações praticadas por ele mesmo. Assim como, provocar mudanças no Estado e na sociedade como um todo, para que elas não mais se repitam.

O terceiro caso de dívida social aqui analisado, é o reconhecido em relação à população negra brasileira pelos séculos de escravidão que resultaram em sequelas graves e numa profunda desigualdade social e preconceito em relação a cor de pele, que persiste mais de um século após a abolição. O reconhecimento dessa situação por parte do Estado brasileiro se deu, fundamentalmente, no estabelecimento de políticas públicas de reparação cujas cotas raciais no ensino superior têm sido a mais emblemática.

O Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas - Neabi do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP, em carta aberta à população intitulada "O povo negro e dívida social" escreve:

Coloca-se, no contemporâneo, como tarefa primeira e urgente vislumbrar e recriar estratégias de ressarcimento material e moral à população negra. O reconhecimento e o efetivo resgate das dívidas sociais, projetadas em séculos de práticas históricas de preconceito e exclusão do negro, constituem-se como passo fundamental para a construção de uma sociedade íntegra, sedimentada, sobretudo, nos princípios de justiça e equidade (Neabi, 2015).

Dias e Souza (2017), a partir da premissa de que as políticas afirmativas atuais são instituídas com a finalidade de reparar uma dívida histórica em relação à raça, analisaram se o sistema de cotas no Brasil é realmente reparador dessa dívida em relação ao negro na sociedade brasileira:

Como resultado, observou-se que a política de cotas é uma ação afirmativa que visa reparar o dano causado pelos anos de escravidão que o negro sofreu e que, depois de abolida a escravidão, não houve, até então, políticas reparadoras que visassem ofertar educação, moradia e trabalho, formando, assim, uma "raça" que estava aquém das outras, devido à falta de oportunidades (Dias e Souza, 2017, p. 103).

Souza (2013) encontrou a categoria dívida social ao estudar o discurso dos protagonistas das cotas sociais na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Já Oliveira (2008), encontrou a categoria de "dívida histórica" em parte de sua amostra, ao analisar o discurso dos juízes federais da Bahia presentes em 90 sentenças sobre política de cotas dadas entre 2005 e 2006. Desse total, os que fugiam do discurso tradicional hegemônico da magistratura, que foca em aspectos processuais e opta pela invisibilização da questão racial, o faziam a partir da defesa de que o enfrentamento do racismo está intimamente relacionado com o reconhecimento da dívida histórica que o colonialismo deixou para o Brasil.

O debate de dívida em relação à questão racial também atinge um nível internacional, na medida em que a própria Conferência de Durban contra o racismo, já citada, incorporou uma pauta antiga do movimento pan-africanista. Trata-se da demanda sobre a reparação de uma dívida histórica devida à África por parte das antigas metrópoles coloniais e de países que se beneficiaram da escravidão, como EUA e Brasil. Os fatos geradores da dívida são o tráfico negreiro no oceano Atlântico do século XVI ao XIX, assim como a espoliação verificada na época do colonialismo sobre a África a partir do século XIX até a descolonização, já na segunda metade do século XX. Eventos históricos que têm suas consequências verificadas até hoje na pobreza existente na África, especialmente na subsaariana. Uma reivindicação corrente no continente africano ainda hoje é a busca por reparações nos moldes da que a Alemanha deveu e pagou a Israel e a sobreviventes dos campos de concentração, em alguns casos a seus familiares e descendentes, por conta do holocausto na II Guerra Mundial.

Interessante observar que nos três casos citados, dos indígenas, dos perseguidos na ditadura e dos negros, o Estado é o devedor de uma dívida histórica e não particulares e nem indivíduos que tenham agido por conta própria dentro dele para produzir as violações. A dívida social não é a de indivíduos em particular, mas a do Estado brasileiro, como representante maior de toda a sociedade, para com um determinado grupo social. Além disso, outra observação nos casos é que saldar a dívida, mesmo que pareça ou seja impagável, significa empreender políticas públicas específicas nesta direção.

Dessa forma, a questão da dívida social do Estado para com os atingidos por barragens se assemelha mais a noção de dívida histórica para com os indígenas por conta da colonização, para com os negros por conta do passado de escravidão e da reparação aos perseguidos pela Ditadura Militar. E menos com a noção de dívida social derivada da exclusão social pura e simples da maioria da população, advinda de situações gerais de pobreza, de desigualdade, da falta de desenvolvimento econômico e social e de deficiências de políticas sociais de educação, saúde, trabalho e renda, entre outras. A diferença fundamental está no papel ativo e direto do aparelho de Estado na violação e na retirada de direitos dos atingidos que já existiam, assim como o teve ao longo da história na alienação dos territórios indígenas, na retirada do direito a liberdade dos que foram escravizados e na retirada do direito à vida, à integridade física e aos direitos civis e políticos dos mortos, torturados e perseguidos na Ditadura.

A dívida social que cabe considerar em relação aos atingidos, portanto, articula a noção de reconhecimento de violação de direitos com a de reparação. Não se trata, nesse sentido, de uma dívida a partir da deficiência do Estado na efetivação de direitos que ainda estão longe de serem universalizados, como os direitos sociais em geral, mas a junção prática dessa dimensão com a reparação de injustiças cometidas pelo próprio Estado na retirada de direitos que já existiam.

Se em uma perspectiva histórica, a moralidade absoluta da dívida foi e tem sido usada para justificar relações baseadas em exploração e injustiças, como os mecanismos da dívida externa por exemplo ou o endividamento de consumidores frente ao sistema bancário, através de formas de juros e tarifas que poucos entendem, por que não inverter no caso dos atingidos, usando a mesma dimensão de dívida para cobrar o que lhes foi tirado sem reparação na construção de barragens.

Capítulo 5:

5. O conceito de dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens

As barragens são obras com enorme impacto, que têm como objetivo de grande alcance gerar energia elétrica ou reservar água para abastecimento e irrigação. Os impactos positivos geralmente beneficiam coletividades mais amplas territorialmente, seja com a energia gerada, que no Brasil geralmente é distribuída pelo sistema interligado e chega à maior parte do território nacional, ou então como reservatórios de água, que têm como resultado atender, não raro, mais de um estado da Federação.

Os impactos negativos também são de grande vulto, porém se concentram mais na região atingida pela obra, seja antes, durante e até mesmo depois da construção finalizada e da barragem em operação. Famílias que vivem ou trabalham nas áreas próximas ao canteiro de obras ou ao futuro lago, e nos municípios atingidos, passam por transtornos dos mais diversos em relação à barragem.

As pesquisas nas áreas de barragens em todo o Brasil sobre impactos nas condições de vida dos atingidos são praticamente unânimes em apontar que permanece um déficit de direitos após a barragem concluída. Historicamente projetos de barragens foram autorizados e as obras construídas pelo país, sem preocupação adequada, por parte do Estado, com a

qualidade de vida da população e sem considerar todos aqueles que vivem na região afetada e os que dela dependem para a sua produção e reprodução. Impedindo, dessa forma, que os impactos sociais pudessem ser mitigados, ressarcidos, compensados ou reparados de forma suficiente. Como serão discutidas com mais detalhes na Parte III desta tese, ocorreram enormes transtornos na vida de grande parte das pessoas atingidas: perda de terras agricultáveis, de moradias, de equipamentos coletivos, de áreas de pesca e extrativismo, perdas econômicas, de trabalho e renda; sem que as condições de vida tenham sido repostas adequadamente a essas populações,

Nesse contexto, a necessidade de recuperação do passivo social existente em barragens já construídas, especialmente onde permanecem conflitos sociais, aparece na agenda pública. Daí a emergência da ideia de “Dívida Social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens”.

Este capítulo tem por interesse discutir essa categoria, analisar o histórico e processo de construção do conceito de uma dívida social existente nas barragens brasileiras, a perspectiva dos próprios atingidos e como o tema é considerado no Estado brasileiro.

São cinco seções no capítulo: a 5.1, que possui alguns subitens, discute o conceito de dívida social em si e sua aplicabilidade para a questão das barragens no Brasil em um esforço de reunir elementos para delimitá-lo; a 5.2 mostra como a expressão dívida social tem sido manifestada a partir dos próprios atingidos por barragens; a 5.3 discute como a expressão dívida social para com os atingidos tem estado presente e tem sido tratada na literatura acadêmica especializada sobre barragens no Brasil, em diferentes áreas do conhecimento como as ciências sociais, ciências ligadas ao meio ambiente e até nas ciências da saúde; a 5.4, por sua vez, discute a categoria a partir do Estado Brasileiro que, há pelo menos três décadas, considera sua existência; por fim, a seção 5.5 apresenta a literatura e a experiência internacional sobre o assunto.

5.1. Dívida social aplicado às barragens

Dívida

1 Ato ou efeito de dever algo a alguém; obrigação de dar, fazer ou pagar algo a outrem; obrigação. 2 A quantia (ou a coisa) que é objeto de tal obrigação. 3 Toda obrigação moral de dar ou fazer uma determinada coisa, em virtude de um favor ou bem recebido. 4 Falta de cumprimento de um dever moral, material, religioso etc.

(Dicionário Michaelis de Língua Portuguesa)

Sigaud (1992) afirma, a partir da análise de inúmeros documentos do setor elétrico estatal brasileiro, que o termo "social" utilizado nestes materiais, ora como substantivo, ora como adjetivo, designa, de forma residual, tudo aquilo que é referente aos homens, às suas

atividades, ao seu patrimônio, por oposição aos animais, às plantas e às demais condições físicas em relação às consequências da implantação de barragens.

A junção dos termos "dívida" com "social", como tem sido considerada na área de impactos sociais de barragens no Brasil, aponta para os problemas causados por tratamento inadequado de impactos sociais no passado. Tecnicamente, trata-se das pendências sociais que restam de uma barragem após a obtenção da licença de operação e a entrada em operação propriamente dita da barragem.

Uma vez concedida a última licença de uma barragem, a de operação, não há mais praticamente qualquer controle ou constrangimento legal e político por parte do Estado sobre a empresa construtora, para mitigar os impactos que não foram tratados até aquele momento ou foram tratados de forma insuficiente e inadequada. Ao restarem pendências, portanto, essas ficam sem grandes perspectivas de tratamento e solução.

A dívida social se manifesta especialmente, na situação de exclusão e pobreza existentes e que pode ser diagnosticada no entorno de lagos de barragens pelo país.

Nesse contexto, dívida social refere-se aos impactos não reparados causados pela construção das barragens na vida da população, contemplando não só os impactos ou as consequências negativas da construção da obra em si, mas diz respeito a toda a desestruturação econômica e social da região derivada da instalação do empreendimento, que tem influenciado na organização e na qualidade de vida da população atingida pela construção das barragens no decorrer do tempo.

Além disso, com a barragem, há impactos em relação aos serviços públicos, como os de saúde e educação, que precisam ser dimensionados para atender a uma localidade em processo de mudanças demográficas repentinas. De fato, as barragens reconfiguram territorial, econômica e socialmente regiões inteiras. Esse processo tanto pode resultar em benefícios, como um impulso e novo dinamismo para o desenvolvimento local, quanto pode ser causador de desestruturação de comunidades ou grupos específicos, especialmente em se tratando de comunidades tradicionais. Quando temos esse segundo caso, há uma dívida social em aberto naquele território.

Expectativas em relação ao processo de desenvolvimento regional, condições de emprego e renda e, de modo geral, as condições de vida no entorno das barragens também são importantes de serem consideradas para visualização de elementos auxiliares na configuração da dívida social. Isso porque estes itens constituiriam em geral, impactos positivos no desenvolvimento local, e são os principais elementos apresentados às

comunidades nos processos de convencimento, inclusive nas audiências públicas para licenciamento ambiental das barragens.

5.1.1. Um conceito em construção

Refletir sobre a noção de dívida social como um problema teórico é um desafio e apresenta inúmeros riscos. Entende-se esse como um conceito em construção e este texto não pretende resultar em uma categoria pronta e acabada. Sua validade enquanto instrumento de análise é aqui defendida, mas está aberta para crítica. A passagem da noção dívida social de um tema da arena política ou pública, da situação e das relações sociais que ele identifica, para ganhar uma dimensão teórica está em processo.

Os estudos sobre impactos de barragens e a questão dos atingidos em sua maior parte, até então, quando mencionam o período posterior à construção da barragem, o fazem a partir de impactos sociais e ambientais próprios desta etapa. Mas não há, no entanto, uma caracterização ou categorização sistematizada que entenda os conflitos sociais prolongados nas áreas de barragens no Brasil e a problemática advinda da não reparação ou reparação de forma insuficiente, dos impactos sociais. Por vezes o passivo social ou o não reconhecimento de direitos em barragens já construídas é mencionado, mas sua categorização não ocorre.

Obviamente, o resultado do tratamento social, como por exemplo os reassentamentos feitos, são objeto de pesquisa e análise. Mas a situação social dos atingidos no presente, em caso de barragens em pleno funcionamento, na maioria das vezes, parece uma simples projeção no tempo das mesmas questões do passado, quando a barragem estava em fase de projeto ou construção.

A medição da dívida social existente, a reflexão na sociologia e nas ciências humanas em geral sobre o seu reconhecimento e sobre as consequências para o conflito social, para os movimentos sociais e demais atores envolvidos traz, com certeza, subsídios fundamentais para o avanço do conhecimento científico na área.

5.1.2. A formação da dívida social para com os atingidos por barragens no Brasil¹³

É necessário reconhecer primeiro, que o tratamento histórico dispensado pelo Estado brasileiro quando este empreendeu diretamente a construção de barragens se deu em um contexto sem qualquer legislação ambiental definida e com ação autoritária do Estado, de

¹³ Aqui se trata de um pequeno resumo prévio sobre como se forma a dívida social para com os atingidos no Brasil, pois esse tema é objeto da Parte III desta tese.

limpeza do terreno no que tange aos impactos sociais. Tão logo foi estabelecida uma legislação ambiental mínima a partir dos anos 1980, e o setor elétrico estatal parecia começar a incorporar noções mais avançadas diante dos impactos sociais de barragens quando, na década de 1990, inicia-se o processo de privatização das hidrelétricas. Desde então, a regulação de concessão para a construção de barragem reduz a questão social à autorização dada ao empreendedor, agora majoritariamente privado, de desapropriar as áreas necessárias para construção da obra e a formação do lago.

Cabe ao governo o poder de declarar a utilidade pública das áreas onde ficará uma barragem. A partir daí, a empresa construtora recebe o direito de desapropriar a população do local para a construção da obra. E, diante da ausência de uma definição legal sobre o reconhecimento e a operacionalização de direitos dos atingidos, qual a reparação que devem receber e quais as obrigações das empresas construtoras, essas últimas têm um poder grande de definir tais pontos, configurando um padrão de tratamento que gera o não reconhecimento de atingidos por barragens e uma dívida social do Estado, responsável pela entrega do direito de desapropriação e pela política pública de barragens, com esse público.

O costume do setor elétrico brasileiro de não fazer a identificação prévia completa dos sujeitos atingidos nas áreas de barragens, de suas realidades social, econômica e cultural, corrobora para a postergação dos problemas sociais para o futuro. Essa é uma prática histórica funcional para o construtor da barragem, pois a invisibilização facilita o processo de tomada de decisão sobre a obra até o momento de ser irreversível, com os interesses e pontos de vista destes sujeitos de fora do processo. Além disso, quanto menos atingidos identificados, menos serão os gastos com reparações. Trata-se de uma estratégia que terá como consequência, do ponto de vista da compensação dos impactos sociais, um mal dimensionamento dos problemas causados pela barragem e reparações insuficientes no período de construção das mesas.

Frente a esse problema, o governo federal regulamentou em 2012¹⁴ o cadastro socioeconômico prévio obrigatório de atingidos nos novos projetos de barragens, que havia sido decretado em 2010¹⁵. Uma medida que, embora não estabeleça qualquer vinculação do cadastro com direitos para além do direito de ser identificado, pode ter consequências positivas no futuro. Principalmente por ter no seu interior a primeira regulamentação sobre o conceito de atingido por barragens e por ampliar as possibilidades prévias de conhecimento sobre a amplitude dos impactos sociais de uma barragem. A instituição do cadastro

¹⁴ Portaria Interministerial nº 340 de 1º de junho de 2012.

¹⁵ Decreto nº 7.342 de 26 de outubro de 2010.

socioeconômico prévio dos atingidos não dispõe, no entanto, de nenhuma solução para equacionar a dívida social derivada da falta de reconhecimento de atingidos nas barragens antigas.

Além dele, a outra regulamentação existente específica sobre a questão social em barragens é o princípio de justa indenização por desapropriações efetuadas pelo Estado, que data da Constituição do Império de 1824. Tal princípio está presente no Decreto-Lei nº 3.356/1941 sobre desapropriação por utilidade pública, utilizado na construção de barragens.

Justa e prévia indenização é o único meio de tratamento social de atingidos por barragens que está disposto diretamente no arcabouço jurídico brasileiro. Ele prevê indenização apenas para proprietários e pelas propriedades, obviamente aos que podem comprovar sua propriedade. O que de forma alguma é a realidade do território brasileiro com uma situação em relação à posse da terra extremamente complexa, grandes problemas de regularização fundiária inclusive nas cidades e com parte da população com acesso precário a ferramentas básicas de cidadania, como a documentação. Além disso, há um conjunto de populações tradicionais na beira dos rios brasileiros que mantêm uma relação com a terra e o território diferente da legitimada através de documentação individual nos cartórios, por exemplo: pescadores, mineradores, extrativistas, comunidades indígenas, quilombolas, comunidades de fundos de pasto¹⁶ e agricultores de vazante.

A insuficiência diante da realidade, do dispositivo de indenização a proprietários usadas nas barragens é tão evidente que, mesmo algumas empresas construtoras com o tempo, passaram a reconhecer alguma reparação para além da indenização aos proprietários legalizados. O mesmo princípio foi ganhando terreno no processo de licenciamento ambiental. Embora isso ocorra sem padronização a nível nacional, fazendo com que cada barragem, a depender da empresa, do órgão ambiental licenciador e principalmente a partir da correlação de forças que se estabelece no conflito social local, desenvolva uma realidade e critérios diferentes de reparação dos impactos sociais. Além disso, há diferenças em cada barragem sobre o cumprimento das medidas acordadas mesmo quando são desenhadas com princípios semelhantes, pois os critérios práticos de reparação estabelecidos podem ser diferentes, excluindo mais atingidos em um local do que em outro, e as medidas do papel podem ter na realidade, baixo índice de execução.

Uma característica que é nacional, porém, é a preferência das empresas construtoras de barragens por indenizações em dinheiro ou similares como as chamadas cartas de crédito.

¹⁶ Comunidades tradicionais do semiárido nordestino que se caracterizam pelo uso coletivo de parcelas de terra, onde a pecuária extensiva é praticada, em especial de gado de pequeno porte com pastoreio comunitário. Subsidiariamente, atividades agrícolas e extrativismo também são desenvolvidas.

Trata-se de um meio de reparação reconhecido internacionalmente como insuficiente para tratar os impactos sociais de barragens. Cernea (1998, p. 229), que tem estudos encomendados pelo Banco Mundial sobre deslocamentos forçados, conclui com dados de centenas de barragens pelo mundo que a indenização em espécie dos meios de produção perdidos não é suficiente para assegurar sua restauração.

E no Brasil não é diferente. Uma barragem quando chega em uma determinada região coloca o mercado imobiliário regional sob pressão e instabilidade, fazendo com os preços de avaliação dos imóveis na hora da desapropriação não corresponda ao preço de outro na hora da compra pelo atingido. Além disso, expedientes como o cálculo do valor da depreciação dos materiais construtivos, que desvalorizam habitações e benfeitorias, são largamente utilizados pelas empresas construtoras. Por fim, com o valor de desapropriação sendo calculado pela própria empresa, o atingido não tem margem para contestação do montante, a não ser longos processos judiciais que não impedem e nem atrasam a desapropriação em si, mas somente o recebimento da indenização pelo atingido.

5.1.3. Dívida social para com os atingidos por barragens e a perspectiva histórica

A dimensão histórica se manifesta na categoria de dívida social para com os atingidos por barragens, pois a formação original da dívida está no passado, embora ela tenha desdobramentos até o presente. Trata-se de impactos sociais não reparáveis considerando tanto os provocados em épocas em que a preocupação com os impactos de barragens era totalmente residual, como no período anterior ao estabelecimento do licenciamento ambiental no Brasil; quanto os provocados a despeito da observância desse procedimento que, com o tempo, tem se mostrado insuficiente para impedir a formação da dívida social.

Tais características afastam a hipótese da prescrição de responsabilidade, numa analogia com os parâmetros do direito para culpabilidade ou reparação de danos. São impactos sociais não ou mal reparados, que mantêm seus efeitos atualmente. Afastam também o princípio jurídico da irretroatividade das normas, inclusive porque as normas em relação aos impactos sociais de uma barragem, aos direitos e à forma de reparação dos atingidos não estão estabelecidas até hoje no Brasil, somente o princípio de justa e prévia indenização a proprietários que perdem suas terras e benfeitorias, o que não abrange a maior parte dos impactos sociais a serem reparadas em uma barragem.

Tratam-se de resultados de não reparação ou não reparação adequada de impactos no passado, configurando o caráter de suas consequências que se manifestam na atualidade. São

efeitos progressivos, que se estabelecem em cadeia ao longo de tempo e se associam com condições prévias ou surgidas posteriormente que concorrem para o agravamento ou melhora da situação, de tal maneira que já não é necessariamente possível estabelecer um corte na situação social do que deriva da barragem ou não. O foco no olhar da dívida social é, em primeiro lugar, o histórico de como os impactos sociais foram tratados à época e, em segundo, a realidade social e econômica dos atingidos na atualidade visto especialmente, do ponto de vista coletivo como grupo social.

A dívida social evidencia uma situação de violação de direitos continuada e progressiva, na medida em que o não tratamento adequado dos impactos sociais de barragens no passado continua atentando contra as condições de vida dos atingidos na atualidade. Essa situação demanda medidas em termos de políticas públicas que quebrem esse fio histórico. Dessa forma, as causas remontam ao passado, mas o foco não é necessariamente recuperar o que foi perdido no passado, mas trabalhar com a realidade social na atualidade.

Obviamente, a não existência de uma política nacional adequada de tratamento da questão social nas barragens até hoje, projeta o passado no presente, quando os padrões de violação de direitos humanos nas barragens eram tolerados. Eles ainda o são hoje e dívidas sociais em novas barragens continuam a ser produzidas no Brasil. Mas na medida que a pressão social se faz sentir, abrem-se espaços tanto para avanços na regulamentação de direitos nas novas barragens - o conceito de atingido por barragem, por exemplo, foi estabelecido em documentos oficiais pela primeira vez em 2010, no decreto que instituiu a obrigatoriedade do cadastro socioeconômico nos projetos de barragens - quanto para recuperação da dívida social das barragens antigas.

Dessa forma, olhar o passado no estudo dos impactos sociais de uma barragem é importante pois diversas condutas normalizadas em outros momentos históricos, com o passar do tempo, se mostram de consequências gravemente lesivas para a vida das comunidades atingidas. Isso ajuda na percepção de que elas não devem se repetir no presente. Os padrões sociais de tolerância de determinadas situações mudam ao longo do processo histórico. A preocupação com as questões sociais pode crescer com o passar dos anos, à luz das experiências vividas e lutas derivadas de suas contradições.

Por outro lado, algumas das consequências dos impactos sociais não reparados em barragens podem ter sido neutralizados ao longo dos anos por fatores externos ao fenômeno. Por exemplo, dificuldades podem ter sido superadas na medida em que a família atingida, mesmo não tendo sido reparada adequadamente, conseguiu com o passar dos anos, reconstruir suas condições de vida na nova realidade. Isso por diversos fatores: sejam os

ligados ao esforço individual ou às condições prévias que a permitiram; seja pela eventualidade de períodos conjunturais favoráveis no país em termos de crescimento do emprego e renda, alargamento de políticas sociais, acesso à educação, à moradia e a oportunidades.

No entanto, esse não parece ser um fenômeno generalizado. Os impactos sociais negativos de uma barragem, quando não corrigidos, continuam presentes e assumem uma característica dinâmica, com desdobramentos em cadeia ao longo do tempo.

5.1.4. Uma dívida social do Estado brasileiro

O Estado é o responsável último pelo desenvolvimento da economia e pela política pública de barragens de um país. Essas, mesmo quando de posse de empresas privadas, são todas concessões públicas. E o direito à desapropriação por utilidade pública no caso brasileiro, é repassado pelo Estado à empresa construtora para ser executado num processo que não raro, demanda apoio jurídico e policial do Estado. Dessa forma, mesmo as empresas privadas envolvidas na construção de barragens agem, como no caso da desapropriação e dos impactos sociais, em nome do Estado, como executoras do que o Estado determinou como interesse público, a partir de um direito que lhes foi concedido pelo Estado de gerar aquele impacto social.

Fosse uma relação entre entes privados, a construtora teria que comprar no mercado de terras e imóveis, as áreas que desejasse alagar e os proprietários escolheriam vender ou não, no preço de mercado. Não é o caso, a desapropriação dos atingidos é compulsória e executada por um ente outro que tem interesse, pela sua própria natureza como empresa, em minimizar ao máximo os custos com essa operação. Muito longe de ser um árbitro neutro.

Ocorre que os ônus e bônus das intervenções do Estado para garantir o interesse público, embora na legislação brasileira seja prerrogativa apenas do Estado definir o que é interesse público, não podem ser distribuídos de forma desproporcional entre os diferentes grupos de governados que são abrangidos pela medida. No caso das barragens no Brasil o são. O direito de desapropriar é dado ao empreendedor, cabendo ao atingido o ônus da prova de que é atingido. Se observado estritamente a letra da lei, é necessário o comprovante de propriedade devidamente legalizado, cuja indenização será calculada pelo próprio empreendedor. E os demais, que formam a imensa maioria dos atingidos, dependerão da correlação de força que conseguirem estabelecer nos conflitos sociais, políticos e jurídicos que fatalmente serão abertos e da habilidade dos técnicos do órgão ambiental responsável

pelo licenciamento para considerarem adequadamente as questões sociais, que por sua vez também estão sujeitos a essa correlação de forças estabelecida.

Um processo desigual e que evidencia que a dívida social para com os atingidos se insere numa perspectiva mais ampla de direitos. Tais direitos, mesmo não estando regulados para aplicação no caso da construção de uma barragem, não podem ser violados pelo Estado, ainda mais deliberadamente como no caso das barragens, desde pelo menos a adesão do Brasil à Declaração Universal dos Direitos Humanos. Dívida social, dessa forma, não diz respeito apenas às consequências atuais de descumprimento de normas e regras legais específica no tratamento dos impactos sociais de uma barragem no passado. Isso também, mas fundamentalmente diz respeito à garantia dos direitos humanos na sua integralidade aos atingidos por barragens.

Por fim, considerar o Estado na centralidade da noção de dívida social para com os atingidos por barragens, não significa necessariamente uma dívida monetária daquele com esses indivíduos. Inclusive, porque no que diz respeito a indenizações em dinheiro que também podem constituir parte da solução da dívida social, o Estado pode e deve fazer a empresa construtora ou detentora da concessão de uma barragem pagar. Considerar essa dívida social como do Estado brasileiro, diz respeito prioritariamente a uma política pública de tratamento do problema, que abarque a solução da dívida social existente, e providências estruturais para que ela não continue se produzindo.

5.1.5. Como é dimensionada esta dívida

Um grande projeto de barragem é cercado de um discurso eufórico em relação ao volume de investimento e a “chegada do progresso” em regiões “atrasadas”, com predominância de comunidades camponesas cuja realidade precisa ser mudada. As expectativas criadas de desenvolvimento e geralmente não atingidas em termos de melhoras nas condições de vida da população, alargam as possibilidades de conflitos e a percepção de uma dívida social não paga do Estado brasileiro para com essas populações.

Nesse confronto, onde se estabelece obviamente um conflito social, permeado por formas distintas de produzir conhecimento sobre o mesmo fenômeno, é que resulta a formação de uma dívida social não reparada na maior parte das áreas atingidas por barragens no Brasil. O montante dessa dívida social pode ser calculado de forma mais ou menos precisa, a partir da diferença entre o posto pela episteme dos atingidos - ou seja, da visão de direitos na sua integralidade para a recomposição das condições de vida após a construção da

barragem - e o de fato implementado pelo empreendedor ou pelo aparelho jurídico-estatal hegemônico por uma racionalidade distinta.

É sabido, inclusive, que para uma reparação eticamente justa de impactos econômicos e sociais de uma barragem, não basta somente a reconstituição das condições de vida anteriores, mas sim, algum grau de melhora. Por exemplo, no caso de uma população que não tinha acesso à energia elétrica e que após a conclusão da barragem continuou sem acesso, obviamente este aspecto configura parte da dívida social deixada por aquela obra. O mesmo ocorre em relação ao acesso a algumas políticas públicas básicas que, nos últimos anos, geralmente têm sido consideradas como contrapartida dos responsáveis pela barragem para obtenção do licenciamento ambiental.

5.1.6. O conflito social como indicador da existência de dívida para com os atingidos

A dívida social para com os atingidos por barragens fomenta conflitos duradouros que permanecem por gerações, se perpetuam, a exemplo dos conflitos verificados em barragens construídas há décadas, como Tucuruí e Samuel no norte e Sobradinho no nordeste do Brasil. Sendo, portanto, a existência de um conflito social em uma área de barragem, um indicador forte da existência de dívida social naquele caso.

Obviamente, pode haver dívida social em locais em que conflitos não são muito visíveis e problemas podem estar ocultos. Ainda assim, a existência do conflito social é um indicador importante, pois em locais onde ele aparentemente não existe, pode vir à tona em momentos em que a percepção social geral de direitos se amplia e a própria noção dos atingidos sobre eles aumenta. Um exemplo é a barragem de Itaipu, maior do Brasil, onde pelo menos do lado brasileiro nos anos recentes não havia notícia de muitas manifestações ou conflitos sociais. Tendo a barragem, inclusive, um certo reconhecimento público geral de boas práticas com seu entorno e no que diz respeito aos seus impactos. Em 2018, porém, um grupo de 60 indígenas Avá-Guarani ocupou uma área da usina, alegando terem vivido ali até o final dos anos 1970 quando foram expulsos de forma violenta de suas terras, sem direito a reassentamento. Momento, então, em que a possibilidade de existência de dívida social em Itaipu com esse grupo passa a ser colocada em pauta com mais força, demandando verificação.

Com reparações não adequadas ou não suficientes, a tendência é as barragens já construídas continuarem como palcos de conflitos sociais, políticos e jurídicos. O empreendedor que não faz a reparação adequada dos impactos sociais não vence de fato o

embate, ele permanece ora como conflito latente, ora como conflito social aberto. O contrário, porém costuma não ocorrer. Nas barragens em que a reparação é relativamente adequada e resta pouca ou nenhuma dívida social, o conflito não se manifesta.

A presença continuada de conflitos sociais em áreas de barragens já construídas e em operação é, portanto, um forte indício da existência de uma dívida social naquela área. O que faz dessas, os locais prioritários de investigação e diagnóstico para verificá-la.

5.2. A expressão "dívida social" a partir dos atingidos por barragens

Uma das frentes de conflito social mais importante, senão a mais numerosa envolvendo atingidos por barragens no Brasil, não é aquela referente a barragens em fase de projeto, em construção ou recém inauguradas. Uma importante base social de atingidos se movimenta em processos de luta em relação a barragens já concluídas e em operação no Brasil, onde as reivindicações dizem respeito ao passivo social e ambiental que deixaram, fruto de processos inexistentes, incompletos ou malsucedidos de tratamento dos impactos na época adequada.

Segundo o Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB¹⁷, principal organização de atingidos no Brasil, "as violações de direitos causadas pela omissão estatal representam hoje uma dívida histórica do Estado brasileiro para com as populações atingidas por barragens" (MAB, 2013). A busca por reparar essa dívida existente e uma política de direitos que previna novas violações, ou seja, que ela continue sendo gerada, é o que move a atuação do movimento à nível nacional e sua relação com o Estado brasileiro e seus diferentes órgãos.

Na bibliografia especializada, inúmeras são as pesquisas que trazem trabalhos de campo e levantamento de dados qualitativos sobre barragens, com registro de entrevistas e relatos onde os atingidos estão verbalizando a expressão dívida social do Estado e suas variantes. Tanto em discursos de atingidos, de forma mais coloquial ou elaborada, para relatar casos específicos de barragens no interior do país, quanto em discursos de lideranças nacionais do Movimento, em especial para descrever a política do Estado em relação aos atingidos. Como exemplo, temos as pesquisas de Magalhães (2007), Benincá (2010) e Silva (2013) que transcrevem essa expressão em seus trabalhos a partir de entrevistas com indivíduos. Aqui, no entanto, é apresentado um apanhado com foco principal de como o tema

¹⁷ Para uma síntese sobre o Movimento dos Atingidos por Barragens, ver o verbete "MAB" (ZEN e FERREIRA, 2012) no Dicionário de Educação do Campo. Para uma discussão mais aprofundada, ver o trabalho "Movimentos sociais e a questão de classe: um olhar sobre o Movimento dos Atingidos por Barragens" (ZEN, 2007).

surge em documentos oficiais dos atingidos, mais adequado para verificar um entendimento coletivo dos mesmos sobre o termo.

A relação oficial do MAB com as empresas do setor de barragens e as diferentes esferas de governo se dá historicamente a partir da apresentação de uma pauta de reivindicações para abertura de conversa e negociação. A reparação da dívida social para com os atingidos por barragens tem sido um dos pontos centrais sempre presentes nestes documentos, como registradas nas pautas de 2003, 2011 e 2012, que representam momentos importantes onde a questão foi discutida oficialmente, embora sem grandes desdobramentos práticos.

Em fevereiro de 2003, logo após a posse do presidente Lula para o seu primeiro mandato, o MAB entregou ao governo federal sua pauta oficial de reivindicações. Nela, constavam onze itens, começando por ajuda emergencial para socorrer atingidos em situação de fome em 11 barragens pelo país, além de ações de educação para as populações atingidas ou ameaçadas por barragens, reparação das perdas, entre outras. De demandas estruturantes, o MAB reivindicava no documento, a revisão do modelo do setor elétrico nacional com a participação dos atingidos e o resgate da dívida social e ambiental do setor elétrico nas barragens já construídas e em construção.

Em 2011, a pauta do MAB dividia-se em dois eixos, o primeiro referia-se à proposta de mudança na política energética e da política em relação à água, o segundo eixo tratava sobre a garantia de direitos dos atingidos por barragens. Esse eixo, por sua vez, dividia-se em dois pontos principais: medidas estruturantes no tratamento dos impactos sociais e ambientais de barragens, o que remete ao presente e futuro; e medidas de reparação imediata da dívida social do Estado brasileiro junto as populações atingidas pelas barragens.

Como detalhamento do tópico em relação à dívida social, os atingidos demandavam a realização de um estudo e levantamento sobre os principais problemas pendentes nas barragens já construídas. Também pediam a execução do que chamam de "Planos Populares de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens", destinadas às comunidades já atingidas contabilizadas na "dívida histórica do Estado com os atingidos por barragens". Os atingidos propõem que estes planos sejam financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, por fundos sociais das empresas estatais do setor energético, pelas ações integradas do Programa Luz para Todos, entre outras fontes de recursos.

Como ações mais concretas e imediatas de resgate da dívida social, os atingidos demandavam a distribuição de 12 cestas básicas anuais para 28 mil famílias atingidas em

todo Brasil; o reassentamento de 12 mil famílias expulsas já cadastradas no governo federal e a definição de um cronograma de cadastramento das demais famílias atingidas que se tornaram sem-terra; o uso do instrumento de desapropriação por interesse social para reassentar essas famílias; e uma série de medidas relacionadas à retomada da produção e geração de renda, envolvendo incentivo à produção de alimentos saudáveis, energia renovável, piscicultura, crédito e ações específicas de geração de renda para as mulheres atingidas.

Na pauta do MAB de 2012, no ponto sobre a dívida social, o foco está na realização do diagnóstico para mensurar a dívida histórica que o Estado tem nas regiões onde foram construídas barragens. Acoplado a essa reivindicação, os atingidos demandavam que os problemas a serem levantados no diagnóstico fossem solucionados através da execução dos planos de recuperação e desenvolvimento das comunidades atingidas, item já demandado nos anos anteriores.

Por fim, dois registros documentais mostram como os atingidos entendem esta categoria de dívida social aplicada em casos concretos de barragens.

Em documentos regionais dos atingidos, também a expressão dívida é presente. Um exemplo é uma carta pública¹⁸ redigida em 2014 durante uma assembleia de atingidos em Rondônia:

Não nos enganamos. Em Rondônia, após mais de 30 anos ainda seguem mais de mil famílias sem-terra atingidas pela usina hidrelétrica de Samuel, no rio Jamari. Muitas famílias permanecem sem energia elétrica ou energia de qualidade nestas regiões. Reunidos com estes companheiros de Triunfo, Candeias, e Itapuã do Oeste, memória viva da dívida social de Samuel, afirmamos com firmeza que *só a luta faz valer nossos direitos* (Carta do Madeira: Deliberações da Assembleia Popular dos Atingidos, 2014).

Um registro oficial do então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH contendo o relato síntese de depoimentos de atingidos em audiência pública feita pelo órgão na região atingida por Tucuruí / PA complementam com o caso da Carta em relação aos atingidos de Samuel, o entendimento de como essas populações aplicam a noção de dívida social na prática nos casos concretos de barragens antigas que as afetaram, deixando pendências no tratamento aos impactos sociais. Conforme verbalizado pelos atingidos, "o impacto da barragem nunca acabou. (...) a dívida social da Eletronorte com os expropriados é grande". Um participante da audiência ainda denunciou: "as pessoas passaram a vida e não conseguiram se firmar" (CDDPH, 2010, p. 92). A CDDPH, como resultado da

¹⁸ Disponível em: <https://mab.org.br/2014/04/26/carta-do-madeira-delibera-es-da-assembl-ia-popular-dos-atingidos/> . Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

audiência pública em Tucuruí, concluiu a existência de grave passivo social da hidrelétrica, com lutas e reivindicações ainda não completamente satisfeitas.

Termos similares já haviam sido registrados na mesma região de Tucuruí por ocasião dos trabalhos da Comissão Mundial de Barragens - CMB¹⁹ na década anterior. Conforme transcrição de Magalhães (2007, p. 245), um representante do movimento dos expropriados de Tucuruí, movimento local não integrante do MAB, assim se dirigiu a Comissão:

Quero falar em nome de todos que venderam seus lotes, porque venderam porque não tinha como ficar, exatamente, numa terra sem água, de uma ruindade, ruim que nem... Que foram embora, mas que tem muitos aí no Breu que eu represento, tem uma dívida que ela [ELETRONORTE] vai ter que nos pagar: metade de nosso lote que ela comeu. Porque o nosso lote era pra ser do INCRA, o nosso lote era de 100 ha, como muitos aí que tinha lote até de 40 alqueires, até de 60 alqueires. É que ela nos deve os outros 50 ha, que ela não deu, que era direito, direito nosso [...].

5.3. Dívida social vista pela literatura acadêmica sobre barragens

Na literatura acadêmica, quando essa trata dos impactos sociais em barragens já construídas, há uma utilização intercambiada da noção de dívida social com outros termos, como: passivo social, impactos não reparados, não reconhecimento de atingidos, direitos negados etc. Ou o simples prolongamento no tempo, anos após uma barragem ser concluída e entrar em funcionamento, dos mesmos termos utilizados na fase anterior e na fase de construção da barragem, como se o tempo, onde muitas vezes o Estado e as empresas construtoras já tenham dado como concluídas as reparações dos atingidos, não tivesse efeito na categorização da questão. A inteligibilidade da questão de reparação dos atingidos *a posteriori* é inclusive de difícil compreensão.

No entanto, trabalhos científicos, especialmente com estudos de campo em regiões atingidas específicas no Brasil, mas também em estudos gerais sobre a problemática ambiental e social das barragens, têm cada vez mais abordado a questão como uma dívida social. Em uma lista não exaustiva, podemos citar aqui Araújo, M. (2001), Araújo, C. (2006), Vainer (2007), Assirati (2013), Alves (2015), Felipe (2016), Mattia (2018), Marques et al. (2018), Cover, Rocha e Menezes (2019), como autores que utilizam a noção de dívida social do Estado para com os atingidos por barragens em seus trabalhos.

Araújo, M. (2001), que participou de extensa pesquisa da Fundação Joaquim Nabuco sobre o reassentamento da população rural atingida pela barragem de Itaparica, no rio São Francisco, aponta que, embora o detalhamento do modelo de reassentamento das famílias

¹⁹ A CMB foi uma instituição internacional temporária que obteve financiamento de empresas do setor energético, porém, funcionou de forma independente, como um fórum misto para discutir barragens no mundo todo, com a participação de governos, financiadores, empresas construtoras, organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais.

atingidas por aquela barragem só viesse a ser concebido em 1985, aproximadamente dez anos após o início das obras, ela representa um marco na atuação do setor elétrico em relação aos impactos sociais. Para a autora, em Itaparica as questões sociais passaram a ocupar uma posição de destaque no interior do processo de construção da usina, possivelmente graças à pressão social (ARAÚJO, M., 2001, p. 12). Araújo explica, no entanto, que os reassentamentos e o tratamento social em Itaparica, de forma tardia mas relativamente melhor que as demais experiências de barragens na região, ocorreu também como resposta a um histórico de ação do Estado na construção de barragens sem estarem condicionadas à resolução ou compensação dos impactos que seriam provocados, dando-se, portanto, a partir de uma ideia de dívida social:

(...) faz-se necessário ressaltar que a intervenção do Estado, em Itaparica, assumiu conotações distintas das que marcaram outras ações do poder público na região, estando, no primeiro caso, fortemente imbuída da ideia de dívida social, associada ao objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos atingidos e às várias formas de pressão ali manifestas, no intuito de viabilização de interesses específicos, visão que, por si só, implicava aumento nos custos do projeto (ARAÚJO, M., 2001, p. 17).

Araújo, C. (2006), que estudou os atingidos pela barragem de Castanhão no Ceará, uma barragem na época da pesquisa já concluída, mas com vários problemas sociais pendentes, afirma a partir de revisão de documentos como pautas de reivindicação e de análise de discurso dos atingidos e lideranças que a expressão "dívidas" é frequentemente usada, acompanhada de complementos como "sociais", "sociais e ambientais" ou ainda "socioambientais". Também está presente a expressão "passivo socioambiental" que segundo a autora, sinaliza a dívida do setor barrageiro com a população, "necessária de reconhecimento por parte do Estado" (p. 104).

Em uma perspectiva conjunta envolvendo a transposição do rio São Francisco, a barragem de Castanhão, Eixo de Integração e o Complexo Industrial e Portuário de Pecém, a autora identifica a presença de uma "enorme dívida social acumulada" (ARAÚJO, C., 2006, p. 28), tendo em vista os deslocamentos forçados e as indenizações inapropriadas ou não realizadas, além da modificação dos modos de vida e de seus ambientes desproporcional ao que foi dispensado pelos cofres públicos para compensações.

Na transcrição do depoimento de uma liderança durante uma mobilização dos atingidos pela barragem de Castanhão, que ocupou por três dias a BR - 116 no Ceará em 2004, as reivindicações dos atingidos ao Estado são resumidas em dois pontos:

Então nós concordamos com o movimento, melhor criar um grupo reduzido dos principais setores e ministérios envolvidos na questão do povo atingido por barragem e nós encaminharmos duas coisas: uma é resolver o passivo, a dívida social e ambiental tá aí, né. Outra, é encaminhar uma proposta nova do modelo

energético, de como é que se deve agora se tratar o meio ambiente, a água e tudo" (*apud* ARAÚJO, C., 2006, p. 104).

A autora considera algumas conquistas parciais obtidas a partir das lutas realizadas pelos atingidos, como uma situação em que o Estado "rompe uma dormência histórica em relação à dívida social com os grupos atingidos" (ARAÚJO, C., 2006, p. 87). Trata-se de ações ainda incipientes, como um convênio com o Ministério da Educação para alfabetização, envio de cestas básicas para os atingidos que passam fome em decorrência da perda da terra e das condições de produção, um projeto de capacitação dos atingidos para a produção e comercialização de pescado e o cadastramento das famílias atingidas no Incra para a fila da reforma agrária.

Vainer, ao estudar a reestruturação do setor elétrico brasileiro à época da reeleição do presidente Lula, na segunda metade da década de 2000, e suas consequências no "agravamento dos problemas resultantes do tratamento irresponsável dos impactos sociais e ambientais de grandes projetos do setor elétrico", já apontava a necessidade de medidas "a fim de resgatar a dívida socioambiental do setor elétrico e evitar a reprodução de catástrofes no futuro" (2007, p. 122). Para ele, uma agenda socioambiental da transição para um novo modelo do setor elétrico comportaria três diferentes níveis de medidas: as emergenciais, as de natureza estritamente setorial e as envolvendo opções de modelo de desenvolvimento e de inserção global. No primeiro nível, de medidas emergenciais, trata-se exatamente do "resgate da dívida socioambiental do setor elétrico", decorrentes da violação de direitos humanos e de "elevadas e continuadas perdas impostas à população atingida" (2007, p. 129), que englobaria:

(...) promover o levantamento, o detalhamento, o ressarcimento e a reparação da dívida social e ambiental do setor elétrico, decorrente de usinas hidrelétricas já construídas e em operação, assim como de usinas em construção. (...) proceder à elaboração e implementação, com base em metodologias de participação popular, de Planos de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Populações e Comunidades Atingidas (VAINER, 2007, p. 129).

Assirati que desenvolveu uma pesquisa detalhada sobre a política de participação social do Governo Federal com estudo de caso sobre a Mesa de Negociação que esse manteve com os atingidos por barragens em 2011 e 2012, trabalha com a noção de dívida social como uma das questões para entender seu objeto de estudo. Para ela, as reivindicações e demandas dos atingidos são resultado de processo histórico permeado de diversos conflitos na viabilização de empreendimentos hidrelétricos. Frequentemente, para a autora, neste ensejo, não são consideradas as responsabilidades de evitar, mitigar ou compensar impactos

gerados às populações e comunidades do entorno. Assim, cria-se um passivo enorme de reparações devidas pelo setor elétrico às comunidades atingidas (ASSIRATI, 2013, p. 92).

Alves (2015), em artigo que analisa o histórico do MAB à luz da teoria dos novos movimentos sociais, aponta na conclusão que a unidade do movimento dos atingidos ocorre quando estes, os indivíduos inseridos nos processos de construção de barragens, se transformam em atores políticos e sociais. Nesse contexto, são capazes de explicitar a relação íntima entre o padrão de modernização brasileiro e as desigualdades sociais, evidenciando os conflitos engendrados e consequências produzidas nessa relação e atentando para como o Estado brasileiro tem conduzido e se portado diante disso.

A autora percebe o movimento contra as barragens como identificação de luta pelo direito a possuir terra, casa etc., pra além de direitos civis básicos. São demandas específicas, uma vez que terra, casa e história são perdidos, sendo estes sujeitos vítimas de um modelo de desenvolvimento no qual a população atingida é deixada de lado também pelo Estado. A partir daí, o problema que se coloca na ação coletiva dos atingidos é:

(...) se a dívida inegavelmente existente nesse cenário vem sendo reconhecida, e dadas suas responsabilidades aos devedores, dívidas essas a serem recompensadas como dívidas políticas, para que possa então ser solucionada por meio de políticas e não por meio da lógica utilitária. A questão central aqui é de justiça social e ambiental, além da esperança – alguns diriam utopia – de um mundo sem exploração, tanto do/a trabalhador/a, quanto da natureza (ALVES, 2015, p. 229).

Felipe (2016) em estudo no âmbito da sociologia política sobre a regulamentação de direitos dos atingidos por barragens no Brasil relaciona a ideia de dívida social do Estado para com os atingidos, com as noções de justiça e inclusão social. Para ele, a justiça social para essas populações entraria como uma demanda por inclusão social, para que não seja destinado apenas o ônus do processo. Entendendo que a geração de energia é importante para o desenvolvimento econômico, os atingidos também deveriam ser beneficiários de impactos sociais positivos. O que se verifica, no entanto, é uma questão de dívida social histórica do Estado para com essas populações, tendo em vista o impacto deletério da barragem nos modos de vida dos atingidos (FELIPE, 2016 p. 72).

Mattia, por sua vez, corrobora com a relação estabelecida por Felipe entre as categorias "recuperação da dívida social do Estado com os atingidos", "justiça social" e "inclusão social" (2018, p. 128). Em estudo na área de meio ambiente e desenvolvimento específico sobre as conquistas e limites do Cadastro Socioeconômico dos Atingidos por Barragens instituído pelo Decreto nº 7.342/2010, essa autora aponta recorrentes violações de direitos humanos no deslocamento compulsório das populações atingidas ao longo de várias décadas de construção de usinas hidrelétricas no Brasil. Tais violações se materializam

através da prática dos empreendedores de não reconhecerem o valor material e simbólico dos ambientes naturais e construídos, assim como a cultura e modos de vida que são destruídos ou afetados pela implantação dos empreendimentos.

Em um abrangente trabalho na área de psicologia sobre saúde mental da população atingida pela barragem de Itá, na divisa entre o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, a questão da dívida para com os atingidos também aparece no contexto do objeto de estudo. Trata-se de uma pesquisa realizada 16 anos após o fim da construção e entrada em operação da hidrelétrica, onde foi possível identificar e descrever diversos problemas de saúde ainda presentes na comunidade, com causas relacionadas aos impactos da barragem. Entre outros apontamentos, os autores concluem que:

(...) a situação dos atingidos por barragens também se apresenta em um contexto vulnerável e desencadeador de prejuízos para a saúde física e mental, bem como para aspectos psicossociais. De fato, há uma dívida humanitária com as populações atingidas pela construção de barragens. A questão é que nada está sendo feito para suprir essa dívida - nem no que concerne ao discurso nem no que diz respeito à ação (MARQUES et al. 2018, p. 39 - grifo nosso).

Em publicação mais recente, Cover et al. (2019) estudaram os atingidos pela barragem de Estreito inaugurada em 2011 na divisa entre o Tocantins com o Maranhão, que não foram reconhecidos como tal pelo Consórcio Estreito Energia - Ceste²⁰, construtor da barragem. Esse estudo de caráter etnográfico chama a atenção para a forma como a noção de dívida social é vista em uma perspectiva obviamente material, mas também moral a partir do direito tradicional que os atingidos detinham de uso das margens do rio. Os autores realizaram trabalho de campo em dois dos sete acampamentos onde estão essas famílias que sofreram impactos, não receberam reparação e seguem em luta pelos seus direitos anos após o fim da obra. Os acampamentos são ocupações dos atingidos em áreas de terra localizadas nas áreas de reserva ambiental obrigatória instituída pelo Ceste na beira do lago para atender a legislação ambiental.

No acampamento chamado Coragem, no município de Palmeiras do Tocantins / TO habitam famílias que antes da barragem faziam uso de ponto de pesca e vazante na beira do rio Tocantins, que era de posse de fazendeiros que voluntariamente cediam essas áreas a essas famílias, que acampavam periodicamente no local para atividades de pesca e agricultura, inclusive nas ilhas do antigo rio. O próprio local do acampamento Coragem é

²⁰ O Ceste, atualmente composto pelas empresas Engie, Vale, Alcoa e InterCement, a partir de estudo de impacto ambiental de 2001, conclui que 1.287 famílias foram atingidas. O MAB contabiliza cerca de cinco mil famílias que foram impactadas diretamente com a construção do lago, através de levantamento próprio realizado pela população local e suas organizações, englobando o sujeito que depende do rio para desenvolver seu trabalho e suas formas de vida, e não somente o que tem propriedades reconhecidas pelo Estado (COVER et al., 2019, p. 51 e 60).

próximo de uma dessas antigas áreas onde os pescadores já circulavam, hoje alagada, mas cuja porção remanescente foi comprada pelo Ceste do fazendeiro, para estabelecer a área de preservação do entorno do lago. Tal relação a partir do conjunto de expectativas desses grupos sociais de que os proprietários de terra próximos ao rio permitissem os acampamentos de pescadores, constituía uma regra tradicional, um costume na região que foi quebrado pelo Ceste.

Após a barragem, no entanto, os pescadores ignoraram a propriedade do Ceste e ocuparam um local a beira do lago artificial. Esses fatos observados pelos pesquisadores em campo, os fez perceber que na visão desses atingidos não reconhecidos "o Ceste está devendo o território que lhes foi tomado pela barragem, e diante das negativas de indenização a maneira encontrada foi ocupar" (2019, p. 58). Segundo os pesquisadores, pode-se compreender essa ação dos atingidos a partir da percepção deles de que o direito legal instituído que deveria garantir seus direitos:

(...) não foi ágil ou não atendeu às promessas feitas e fez com que se sobressaísse a dinâmica do direito tradicional: o credor tem direito de tomar bens para resolver sua dívida. A fronteira entre direito legal e direito tradicional é bastante tênue e nem sempre opera de maneira polarizada. No caso dessas ocupações, é mobilizado o direito tradicional de reocupar o espaço que pertencia a essas famílias e foi tirado delas, e por outro lado, a ocupação desse espaço se apresenta como estratégia de luta para garantir o pleito prometido no dispositivo legal (COVER et al., 2019, p. 58).

5.4. Dívida social para com os atingidos vista pelo Estado brasileiro: quatro décadas de história

De maneira relativamente *sui generis*, o social nas hidrelétricas brasileiras é matéria subsidiária da dimensão ambiental e encontra seu maior espaço de tratamento no licenciamento ambiental, como será tratado na Parte III desta tese, dada a limitação da legislação específica. Essa, por sua vez, se resume à regulamentação da desapropriação por utilidade pública de propriedades, cuja ação abrange apenas um - a inundação de territórios com propriedades com documento oficial reconhecido e benfeitorias - dos inúmeros impactos sociais possíveis de uma barragem. Apesar da salvaguarda na legislação derivada dos tratados internacionais de direitos humanos do qual o Brasil é signatário e na própria Constituição Brasileira em relação aos direitos fundamentais, esses não estão regulamentados quando a sua aplicação nos casos concretos de barragem, restando à questão social daí derivada a ser tratada, na prática, no rol de impactos ambientais ou numa forma mais avançada quando considerados socioambientais. Dessa forma, a percepção do Estado

brasileiro quanto a uma dívida social para com os atingidos por barragens aparece no contexto de uma crescente percepção sobre os impactos ambientais das mesmas.

O Ministério das Minas e Energia - MME e a Eletrobras²¹, em diversos documentos, já abordaram aspectos que se relacionam à formação pelo setor elétrico brasileiro, de uma dívida social para com as populações atingidas por barragens. Ainda no começo dos anos 1990, o Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico, que guiou por muitos anos a política ambiental na área, afirmava:

Até recentemente as ações do Setor se pautavam pelo objetivo predominante de liberar, ao menor custo possível e dentro do cronograma de obras, as terras necessárias para formação do reservatório e implantação da infraestrutura de apoio ao empreendimento. A aquisição dessas áreas, seja por via de negociação, seja por via de indenização judicial, em geral baseava-se em critérios de avaliação unilaterais, de cuja elaboração os proprietários não participavam. O atendimento estrito à letra da lei vedava aos não proprietários, mesmo aos que detinham a posse da terra e a exploravam para seu sustento, qualquer indenização pela sua perda, computando-se apenas o valor das benfeitorias nela implantadas. Não se reconhecia aos trabalhadores rurais direito a qualquer compensação pela perda dos empregos decorrente da inundação das terras, eximindo-se as concessionárias de qualquer responsabilidade formal nesse sentido (ELETROBRAS, 1990, p. 98).

Vainer (2007, p. 120) cita uma declaração pública nesse mesmo contexto, ainda anterior, de representante da Eletrobras à imprensa em 1988, onde já há menção direta à existência de uma dívida do setor derivada de impactos de barragens não equacionados:

(...) realmente nossas hidrelétricas foram construídas sem qualquer preocupação com a qualidade de vida da população e com o meio ambiente, gerando dessa forma desastres calamitosos do ponto de vista social e ecológico. Mas tenham uma dose de paciência com o nosso setor: afinal, reconhecemos nossas culpas e estamos dispostos a revisar nossas políticas para tentar resgatar nossa dívida com a sociedade brasileira (*apud* JORNAL DA TARDE, 11.5.1988 - grifo nosso)

A fala pública da Eletrobras onde se menciona a noção de uma dívida decorrente dos impactos de barragens não reparados, é corroborada na pesquisa de Araújo (ARAÚJO, M. et al., 2000) sobre a mesma época. Como já mencionado na seção anterior, para a autora, o Governo Federal em Itaparica através dos reassentamentos que fez, acreditava estar reconhecendo a dívida social acumulada durante a implantação de outras barragens, quando os investimentos para o bem-estar dos atingidos não foram condizentes com as altas somas despendidas na construção nas obras.

A movimentação da Eletrobras na época acompanhava a evolução da legislação ambiental que instituiu o licenciamento ambiental obrigatório ainda nos anos 1980 e a intensificação da luta dos atingidos por barragens em várias regiões do Brasil no mesmo

²¹ Centrais Elétricas Brasileiras S/A. É uma empresa estatal pertencente ao Governo Federal que controla Chesf, Furnas, Eletronorte, entre outras subsidiárias, e detém o maior número de concessões de grandes barragens no Brasil.

período. Para Vainer (2007b, p. 120)., esses avanços tiveram reflexos positivos no setor elétrico brasileiro, especialmente no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Não significaram, no entanto, que as empresas do Sistema Eletrobras e similares nos estados tenham incorporado plenamente características capazes de contemplar de maneira consistente os custos sociais das barragens. Segundo ele, os avanços ocorriam quase sempre por pressões externas ao setor elétrico, que se comportava, salvo honrosas exceções, de forma defensiva, reativa e tímida. Entre as insuficiências desse processo há uma clara incapacidade de se equacionarem e resolverem os problemas resultantes das grandes obras já construídas, cujos passivos sociais e ambientais se arrastam no tempo.

Os avanços tímidos na percepção da Eletrobras sobre a questão social e ambiental nas barragens seriam logo interrompidos por uma longa reestruturação pró-mercado no setor elétrico brasileiro que se desenrola a partir de 1995 nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. Trata-se de reformas de cunho privatizante que tiram aos poucos da Eletrobras seu papel histórico estratégico no desenvolvimento do Brasil. Tendo como resultado uma intensificação dos conflitos sociais nas barragens pelo Brasil, já que antes a relação no que diz respeito aos impactos sociais se dava diretamente entre atingidos e o Estado, passando então a existir um intermediário privado, que opera na lógica do mercado e recebe a incumbência estatal de operacionalizar a desapropriação dos atingidos. Isso, sem que existisse o estabelecimento de uma política de direitos dos atingidos ou procedimentos padronizados para tanto, ficando a cargo de cada consórcio privado, em cada caso de construção de barragens, definir o que fazer. Nem mesmo na supervisão o Estado se fazia mais presente oficialmente para além das três fases do licenciamento ambiental, que são limitadas no que diz respeito aos impactos sociais.

Nesse novo contexto, já no início do século XXI, é que o termo dívida social para com os atingidos por barragens passa a constar de forma mais sistemática em documentos oficiais do Estado brasileiro, principalmente pela pressão dos próprios atingidos que se organizam num movimento nacional mais orgânico e permanente na mesma época, de forma paralela a própria reestruturação do setor elétrico brasileiro.

Em 13 de outubro de 2003 foi publicado no Diário Oficial da União um Decreto Presidencial que instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)²² constituído por 15 diferentes ministérios e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Sua função

²² Grupo de Trabalho Interministerial. Decreto s/nº de 10.10.2003, publicado no Diário Oficial da União de 13.10.2003.

seria analisar as reivindicações apresentadas por representantes dos atingidos por barragens e formular propostas para o equacionamento de problemas identificados.

O GTI realizou cerca de 35 reuniões, entre atividades externas e internas. Um ciclo de audiências reuniu especialistas no assunto e os principais atores envolvidos na questão, iniciando com a identificação dos pleitos dos atingidos por barragens e, na sequência, com exposições de consultores ou especialistas de universidades, órgãos públicos, agentes financeiros e de concessionária de energia elétrica. Essas exposições foram intercaladas com reuniões dos membros do GTI, de modo a possibilitar a identificação dos principais impactos socioeconômicos e ambientais da construção de barragens e discutir alternativas para mitigá-los, em empreendimentos já implantados ou em fase de construção, e de minimizá-los ou evitá-los em projetos futuros” (Assirati, 2013, p. 74).

Em 20 de maio de 2004, após sete meses de trabalho, a Casa Civil da Presidência da República publicou o Relatório Final do GTI “Atingidos por Barragens”, que analisa os principais problemas sociais advindos da construção de barragens e propõe um série de recomendações. Entre os problemas identificados, o GTI reconhece oficialmente a existência de uma dívida social do setor hidrelétrico com os atingidos decorrente das deficiências nos processos de reassentamento e indenização dos afetados. O GTI elenca, além de um conjunto de ações setoriais complementares em benefício dos atingidos por barragens, dez propostas para equacionamento dos problemas identificados, entre elas o "Resgate da dívida social em relação às populações atingidas" (BRASIL, 2004, p. 17).

Pouca coisa além da distribuição emergencial de cestas-básicas para quase 20 mil atingidos em situação de fome no Brasil e avanços pontuais em reivindicações de atingidos em barragens específicas, foi colocada em prática pelo Governo Federal com esse relatório. Mudanças na política de barragens que levassem a considerar adequadamente seus custos sociais e recuperar a dignidade das famílias atingidas em barragens antigas iam de encontro ao direcionamento geral da política brasileira na época dos governos Lula e Dilma de retirar entraves, inclusive ambientais, para a expansão de barragens em concessões ao setor privado, e considerar a questão social a partir de políticas compensatórias, em especial o bolsa-família. Política essa que não resolvia os problemas em relação aos impactos sociais em barragens, pelo contrário, os intensificava. Mas na outra ponta, no entanto, tornava os conflitos dali resultantes melhor administráveis pelo Estado ao transformar os atingidos que perderam terras, casas, subsistência, trabalho e renda e as vezes, inclusive o acesso à água, em portadores de cartões para repasse direto mensal de um recurso financeiro mínimo.

Em 2005, após o acúmulo de uma série de denúncias de graves violações de direitos humanos em áreas de barragens, o já mencionado Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, principal órgão colegiado de direitos humanos existente no Brasil, acolheu as denúncias e decidiu criar uma comissão especial "Atingidos por Barragens" para apurar a situação.

Essa Comissão Especial foi coordenado pelo próprio CDDPH, mas composta por representantes oficiais da Câmara dos Deputados, do Ministério Público Federal, dos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, da Defensoria Pública da União, do MAB e um integrante da UFRJ, além de ter sido instalada oficialmente pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República que também presidia o CDDPH.

Dentre 74 barragens denunciadas²³, sete casos distribuídos em todas as grandes regiões brasileiros foram selecionados para verificação *in loco* das denúncias de violação de direitos humanos. Foram elas: Tucuruí / PA, Acauã / PB, Cana Brava / GO, Aimorés / MG e ES, Emboque / MG, Fumaça / MG e Foz do Chapecó / SC e RS. A maioria dessas barragens se encontravam com a construção finalizadas e em fase de operação, em alguns casos, há décadas. Para cada uma, foi elaborado um relatório de caso que foi discutido e votado, um a um, nas sessões plenárias da Comissão, que se constituíam principalmente da descrição da situação, antes e depois da barragem, a partir dos denunciantes, empreendedores e órgãos públicos, bem como as conclusões da Comissão e as recomendações para o caso. Para a Comissão:

Os estudos de caso permitiram concluir que o padrão vigente de implantação de barragens tem propiciado de maneira recorrente graves violações de direitos humanos, cujas consequências acabam por acentuar as já graves desigualdades sociais, traduzindo-se em situações de miséria e desestruturação social, familiar e individual (CDDPH, 2010, p. 13).

A experiência com os sete casos selecionados fez o CDDPH constatar que eles sugerem não constituir situação excepcional, mas uma amostra de como vem sendo violados os direitos humanos em processos de planejamento, implementação e operação de barragens no Brasil. Para o Conselho, há como padrão a formação de um passivo social e ambiental que se prolonga no tempo.

As recomendações do relatório final dos trabalhos apontam em três direções principais: (i) a imediata suspensão de situações, processos e ações, de responsabilidade de agentes públicos ou privados, que configurem violação de direitos humanos; (ii) a reparação

²³ As denúncias de violações de direitos humanos em barragens foram encaminhadas à Comissão Especial tanto diretamente pelos atingidos, quanto pelo Ministério Público Federal e por grupos acadêmicos de assessoria aos atingidos.

e compensação de violações de direitos humanos constatadas, de modo a resgatar, ainda que progressivamente, a dívida social e ambiental acumulada ao longo das últimas décadas; (iii) a prevenção de novas violações no futuro, através de políticas, programas e instrumentos legais que assegurem os direitos por parte das populações, grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos atingidos por barragens (CDDPH, 2010, p. 37).

Afirmando que o Estado brasileiro já reconheceu o direito à reparação por perdas materiais e imateriais passadas em casos de violação de direitos humanos, inclusive no caso de barragens como em Tucuruí, não sendo, portanto, esse reconhecimento algo estranho ou inovador em termos de políticas públicas, o CDDPH recomenda que o Governo Federal proponha a constituição de Comissão de Reparação, com a participação de outros órgãos governamentais, Ministério Público, Defensoria Pública e representação da sociedade civil para acolher, avaliar e julgar solicitações de reparação, individuais e coletivas, que lhes sejam encaminhadas (CDDPH, 2010, p. 56).

O próprio setor elétrico acabou por corroborar com essa conclusão do CDDPH sobre a prática de reconhecimento *a posteriori* de violações em barragens já construídas. O Ministério das Minas e Energia fez constar uma ressalva no relatório final, onde afirmou que a partir de 2003, em função desse reconhecimento, foram negociados oito acordos para dirimir o passivo social ocorrido em função da diferença do conceito de atingido em usinas implantadas. Foram formalizados os acordos, referentes às seguintes barragens: Serra da Mesa, Cana Brava, Tucuruí, Manso, Machadinho, Campos Novos, Foz do Chapecó e Barra Grande (CDDPH, 2010, p. 99).

O Banco Mundial publicou em 2008 um relatório intitulado "Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate", após dois anos de pesquisa e tendo a participação de dezenas de consultores, funcionários do Banco e a contribuição de membros do governo brasileiro ligados ao setor elétrico e aos órgãos ambientais. O estudo foi lançado com o objetivo de analisar o licenciamento ambiental de hidrelétricas no âmbito do Governo Federal e dar sugestões de como aumentar a eficiência do processo e melhor integrá-lo com outros instrumentos de planejamento (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 12), tendo em vista a redução de riscos e a melhora do ambiente de negócios na área de barragens de produção de energia. O relatório se concentra na dimensão ambiental e pouca atenção dá à social, além de enunciados gerais e de afirmar que no Brasil o termo "ambiental" em licenciamentos de hidrelétricas, engloba a questão social (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 33).

No entanto, reproduz e endossa as conclusões no Grupo de Trabalho Interministerial Atingidos por Barragens, inclusive a existência de uma "dívida social do setor hidrelétrico com os atingidos" (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 47). O estudo afirma que tais conclusões, a identificação dos temas e propostas apresentados pelo GTI, estão em convergência com a experiência do Banco com a questão dos reassentados e em consonância com a Política Operacional do Banco Mundial que regulamenta os reassentamentos involuntários.

Para o Banco Mundial o reassentamento involuntário pode provocar prejuízos de longo prazo, empobrecimento e danos ambientais, exceto se medidas apropriadas forem cuidadosamente planejadas e implementadas. Entre essas medidas, os regulamentos do Banco apontam que os reassentamentos devem ser concebidos e executados como programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo-se recursos para investimentos suficientes para que os atingidos possam participar dos benefícios do projeto. Além disso, os atingidos devem ser assistidos nos seus esforços para melhorarem o modo e as condições de vida, ou pelo menos para restaurar, em termos reais, as condições previamente existentes ao reassentamento ou ao início da implementação do projeto, prevalecendo o que for mais elevado (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 48). Como recomendação adicional ao governo brasileiro no relatório, o Banco aponta a necessidade de definir marcos legais por meio de Projeto de Lei Ordinária, para estabelecer critérios diferenciados referentes ao passivo ambiental e ao social de deslocamento de populações e indenizações (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 51).

A partir de 2011 foi oficializada uma mesa de negociação do Governo Federal com os atingidos por barragens, sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República. Ali foram realizadas inúmeras reuniões do governo com os atingidos, muitas com a participação de ministros de Estado e de autoridades de diferentes ministérios, estatais e órgãos federais, além de terem funcionado no seu âmbito, grupos de trabalho em temas específicos.

O que se depreende da leitura das atas das reuniões, documentos oficiais registrados pela Secretaria-Geral da Presidência e reunidas como anexos no trabalho de Assirati (2013), é que a existência de uma dívida social do Estado foi uma das balizas da discussão e de fato era uma das premissas consensuais do qual derivavam os demais debates. Logo na segunda reunião da Mesa de Negociação, realizada em julho de 2011, foram constituídos dois grupos de trabalho. Um deles para tratar do passivo instalado em relação às populações atingidas por barragens, das questões mais operativas e dos impactos localizados; e outro com foco em questões mais estruturantes, como a elaboração de uma proposta de Política de Tratamento da População Atingida (ASSIRATI, 2013, p. 79).

Em 15 de março de 2012, o governo federal na figura do então Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, por determinação da então Presidente da República, Dilma Rousseff e um representante da Coordenação Nacional do MAB assinaram um acordo com 15 pontos, entre os quais a construção de uma metodologia para a realização do diagnóstico da dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens, objetivando subsidiar ações para sua reparação. Segundo pronunciamento público do ministro da Secretaria-Geral da Presidência aos atingidos, em nome da então presidente:

“Posso dizer pra vocês, em nome da presidenta Dilma, que ainda neste ano a presidenta vai assinar o decreto que institui a Política Nacional para os atingidos e que reconhece a dívida social, econômica e moral do Estado com os atingidos por barragens” (*apud* MAB, 2013)²⁴.

O decreto que estabeleceria a política nacional não foi editado, mas o Ipea desenvolveu em 2014 a metodologia para Diagnóstico Social, Cultural e Ambiental dos Atingidos por Barragens (ZEN, 2014) com o objetivo de atender a demanda da Presidência da República para estabelecer uma ferramenta metodológica para medir a dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens. A metodologia está publicada e pode ser aplicada, com as devidas adaptações à realidade local, a qualquer caso de barragem, independente do porte e da região, onde a demanda se apresente. Ela se constitui de um questionário a ser aplicado aos atingidos e de instrumentos de coleta de dados qualitativos. Não se constitui com o propósito de realizar uma auditoria dos fatos à época da construção da barragem, apesar de buscar dados sobre o histórico do tratamento dos impactos sociais, mas foca no diagnóstico social e econômico dos atingidos no momento da pesquisa, entendendo que a dívida social se expressa na atualidade e sobre ela que deve incidir a política pública para seu tratamento. Sua primeira experiência foi realizada nos anos seguintes na barragem de Sobradinho, na Bahia, a pedido do então Ministério da Integração Nacional, em acordo com a Presidência da República e os atingidos por barragens, cujos dados são analisados na Parte IV desta tese.

De 2015 a 2018, o *International Finance Corporation* - IFC, braço do Banco Mundial para o desenvolvimento do setor privado nos mercados emergentes e o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas - FGVces lideraram um vasto painel sobre grandes obras na Amazônia que reuniu 480 pessoas representando mais de 180 instituições, do governo, setor privado e sociedade civil. O resultado dos trabalhos foi publicado em duas

²⁴ MAB cobra de Lobão política nacional e fundo para os atingidos, 2013. Disponível em: <<https://mab.org.br/2013/11/05/mab-cobra-lob-pol-tica-nacional-e-fundo-para-os-atingidos/>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2020.

etapas, sendo a última (PINTO et al., 2018) acrescida de aprendizados e diretrizes resultantes de um grupo de trabalho específico sobre o deslocamento compulsório de populações.

Segundo o documento final, no âmbito geral, a Amazônia convive há tempos com ciclos de grandes projetos com baixa ou nenhuma adaptação aos anseios de desenvolvimento em escala regional e local. "O resultado é uma dívida histórica com as populações que suportam a quase totalidade dos impactos, enquanto frequentemente veem concretizada uma fatia muito menor de benefícios duradouros" (PINTO et al., 2018, p. 24).

No âmbito específico dos deslocamentos compulsórios foram elaboradas grandes diretrizes que dialogam com a necessidade de garantia de proteção de direitos dos atingidos. A "Diretriz 30" (PINTO et al., 2018, p. 286) que versa sobre a garantia às populações do restabelecimento dos meios de sustento e moradia em condições iguais ou superiores às que antecederam o deslocamento, possui no seu detalhamento a necessidade de se recuperar a dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens nos seguintes termos:

30.11. O Estado deve promover o resgate dos passivos históricos relativos à dívida social gerada pelos processos de deslocamento às famílias atingidas, garantir a devida responsabilização dos atores e encaminhar negociação ampla e transparente das formas de reparação (PINTO et al., 2018, p. 289).

Como podemos concluir desse apanhado, a noção da existência de uma dívida social para com os atingidos por barragens é presente nas esferas do Estado brasileiro desde muitas décadas. Instituições multilaterais presentes no Brasil e do qual o Brasil faz parte, corroboram com a questão. Políticas públicas consistentes para tratar essa dívida, no entanto, ainda não foram desenvolvidas de forma abrangente.

Quadro 1 - Evolução histórica da categoria Dívida Social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens

Década	Características
1970	<ul style="list-style-type: none"> - 1ª onda de construção de megabarragens e conflito social resultante provocam a emergência das barragens como uma questão social no Brasil - Atingidos se constituem como atores políticos e organizações populares próprias são formadas em várias regiões
1980	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento da legislação ambiental - Intensa mobilização dos atingidos - Reassentamentos são efetivados na barragem de Itaparica, em um contexto em que o Governo Federal acredita estar reconhecendo uma dívida social acumulada nos anos anteriores durante a implantação de outras barragens, em especial a de Sobradinho na mesma região - Acordo da Eletrobras e do MME com os atingidos pela barragem de Itá: 1º documento oficial relevante que elenca direitos dos atingidos e que seria base para conquistas nos anos seguintes - Ambiente favorável ao avanço de direitos no contexto de democratização e da Constituição de 1988 - Declarações esparsas de autoridades ou de dirigentes do setor elétrico sobre a existência de uma dívida derivada do tratamento inadequado dos impactos de barragens - Congresso dos atingidos por barragens constituem o MAB como uma articulação nacional permanente mantendo, porém, a autonomia e identidade das organizações regionais de atingidos

<p>1990</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos oficiais do MME e da Eletrobras, em especial o Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico, reconhecem o tratamento social inadequado e a falta de garantia de direitos aos atingidos das barragens já construídas - Efetivação de conquistas concretas em termos de reassentamento e reparações mais justas ocorrem em vários locais do Brasil, em especial na bacia do rio Uruguai - Ao fim da década, as conquistas esfriam enquanto a relação com os atingidos passa progressivamente do Estado para o setor privado, na reestruturação do setor elétrico - A regulamentação da desapropriação por interesse público como prevista na Constituição de 1988, no caso do setor elétrico, se dá na criação da Aneel que passa a deter o poder de determinar a expulsão atingidos. A agência institucionaliza a prática arbitrária da Ditadura Militar de aplicar o conceito territorial-patrimonialista de atingido por barragem, ou seja, é atingido o proprietário legalizado a ser inundado - O MAB se unifica como um movimento popular nacional e a maioria das organizações locais se diluem no movimento nacional - O MAB conquista na virada da década, após forte luta, um crédito de três mil reais para cada família remanescente na barragem de Machadinho, no sul do Brasil, e um valor menor para os atingidos de Itá. Com ambas as barragens já concluídas, o recurso visava a recuperação econômica posterior à barragem, um indício de reconhecimento por parte dos empreendedores de passivos sociais
<p>2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A conquista <i>a posteriori</i> em Machadinho e Itá impulsiona a discussão sobre a proposta de um "Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas - Plandesca" para barragens já em operação - A reestruturação neoliberal se completa no setor elétrico brasileiro até a primeira metade da década - O chamado novo modelo do setor elétrico e medidas como as Parcerias Público-Privadas, ambos de 2004, diminuem o papel das estatais nas novas barragens. A relação dos atingidos passa a ser, por regra, com um ente privado e, eventualmente, multinacional, sem mais a intermediação do Estado - O avanço de direitos é interrompido. O tratamento padrão aos atingidos repete o da década anterior ou retrocede - GTI no âmbito do Governo Federal produz relatório oficial em que reafirma o reconhecimento da dívida social do Estado para com os atingidos por barragens e propõe seu resgate - Governo Federal ignora seu próprio relatório e aplica políticas sociais fragmentadas e compensatórias, como a distribuição de cestas básicas, submetendo os atingidos a uma relação humilhante e clientelista, sem garantir seus direitos - O Governo Federal administra o conflito social nas barragens com um discurso de participação social, ocupando lideranças e movimentos sociais com uma rotina de reuniões de negociação oficiais, cujos encaminhamentos se limitam a políticas compensatórias, enquanto as questões estruturais da política de barragens permanecem blindadas de qualquer participação popular nos seus rumos - O MAB, apesar de crescer enquanto movimento social ao longo da década, o faz incorporando algumas características paraestatais ou de terceiro setor, na medida em que assume a execução de tarefas nas políticas sociais compensatórias do Estado, como organizar a distribuição de cestas básicas aos atingidos - O Banco Mundial, em relatório que analisa o licenciamento ambiental de hidrelétricas no Brasil com vistas a melhorar o ambiente de negócios na área, reproduz e endossa as conclusões do GTI sobre a existência de uma dívida social para com os atingidos por barragens e afirma que as conclusões do GTI estão em consonância com a política internacional do banco sobre reassentamentos involuntários - O Estado brasileiro se volta para uma nova onda de construção de megabarragens, sem regular os direitos dos atingidos e sem estabelecer padrão oficial de tratamento dos impactos sociais, deixando que cada consórcio privado a quem o Estado concedeu o direito de expulsar atingidos, adote as medidas que achar melhor - A relação clientelista arrefece a capacidade de resistência dos atingidos, com o MAB levado como contrapartida às políticas compensatórias, a sustentar o Governo, alternando momentos de maior entusiasmo governista com oposição pontual a determinadas medidas - Comissão Especial do CDDPH descreve um padrão brasileiro de violação de direitos humanos dos atingidos por barragens, listando 18 direitos frequentemente violados nas antigas e novas barragens, como uma dívida social que se prolonga no tempo. Uma Comissão de Reparação é proposta. - Governo Federal responde ao relatório decretando a obrigatoriedade de um Cadastro

	<p>Socioeconômico dos atingidos por barragens, a ser regulamentado, valendo apenas para as futuras barragens de responsabilidade federal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Texto do decreto traz pela primeira vez uma definição do que é o atingido por barragem, a ser contabilizado no cadastro instituído. Os direitos e a forma de tratamento, porém, permanecem não regulamentados
2010	<ul style="list-style-type: none"> - Mesa de negociação entre os atingidos e o Governo Federal funciona durante alguns anos - Acordo assinado entre MAB e a Presidência da República traz novamente o reconhecimento da existência de uma dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens - De 15 pontos previstos neste acordo, apenas uma relevante foi concretizada, a construção de um instrumento de medição da dívida social - Ipea desenvolve a metodologia de diagnóstico social, econômico e cultural, permitindo quantificar e qualificar a dívida social nas barragens onde fosse aplicada - O decreto que institui o cadastro socioeconômico dos atingidos é regulamentado, porém, sob protesto desses, já que a regulamentação dada pelo Governo Federal entrega a empresas privadas a organização e execução do mesmo, que permanece desvinculado da perspectiva de direitos - Após anos discutindo a construção de uma política nacional de direitos dos atingidos por barragens no âmbito da Presidência da República, o Governo se recusa a assinar o decreto já pronto - Com a recusa do Governo Federal, o texto com a política nacional de direitos dos atingidos por barragens se transforma em projeto de lei no Congresso Nacional, apresentado por um deputado a pedido do MAB - Metodologia de diagnóstico da dívida social desenvolvida pelo Ipea é aplicada pela primeira vez na barragem de Sobradinho, com apoio do então Ministério da Integração Nacional - As tragédias de Mariana e Brumadinho impulsionam o projeto de lei dos direitos dos atingidos, que é aprovado na Câmara dos Deputados já no final da década, passando a tramitar no Senado Federal na virada para a década seguinte.

Fonte: Elaboração própria

5.5. A literatura e a experiência internacional

As situações que caracterizamos no Brasil como dívida social do Estado para com os atingidos por barragens são observadas internacionalmente. A Comissão Mundial de Barragens - CMB publicou no ano de 2000 seu relatório final bastante inovador e que é considerado como a grande referência internacional na área e o estudo mais abrangente feito até o momento sobre o papel das barragens para o desenvolvimento e seus impactos em todo o mundo. Nele, a CMB constatou que até 80 milhões de pessoas foram fisicamente deslocadas pela construção de barragens em todo mundo e a não contabilização adequada em termos econômicos dos custos dos impactos sociais e ambientais levaram ao empobrecimento e sofrimento de milhões dessas pessoas. Segundo as conclusões do relatório, muitas vezes os efeitos negativos de barragens não são adequadamente avaliados ou sequer considerados (CMB, 2000, p. 11-12).

Cernea (1998), um sociólogo que realizou pesquisas internacionais sobre deslocamento forçado de população devido a obras de desenvolvimento financiadas pelo Banco Mundial, destaca o fato de que ser expulso de sua terra ou sua casa acarreta o risco do atingido se tornar mais pobre do que antes do deslocamento. Segundo Cernea, a maior parte dos estudos de campo em todo o mundo sobre populações reassentadas comprovam que o empobrecimento é o mais comum. Quando as pessoas reassentadas se encontram mais pobres

do que antes, isso significa quase sempre que os custos do projeto não foram devidamente internalizados, mas foram repassados para a população deslocada (CERNEA, 2003, p. 43).

Em muitos textos internacionais em relação a impactos de barragens pelo mundo, a despeito do conceito de dívida social não ser explicitado pelos autores²⁵, pode-se inferir a questão a partir da própria lógica da argumentação. Aqui trazemos um apanhado englobando além da própria CMB (2000) e de Cernea (1998; 2003; 2008), a OCDE (1991), com um ponto específico em relação à responsabilidade dos Estados na questão, e exemplos de estudos de caso de barragens em diferentes partes do mundo a partir da UICN (2011), de Ortolano e Kao (2000), de Bowman et al. (1999) e de Faure (2008).

A CMB fala na necessidade de criação de "mecanismos de indenização ou de compensação retroativos", que devem ser colocados em prática para atender os atingidos que sofrem as consequências das barragens já existentes. Ela assinalou em seu relatório final, a recomendação de que as pessoas atingidas por barragens devem, não somente, serem parte do planejamento e da tomada de decisão sobre a construção de uma barragem, como também devem receber uma parte dos benefícios do projeto, algo que raramente ocorre no Brasil. A CMB aponta como estratégia prioritária a consigna "reconhecimento dos direitos e partilha dos benefícios", no entendimento que os atingidos por barragem devem ser os primeiros beneficiários do projeto que os atinge (CMB, 2000).

No capítulo 10.2 de seu relatório final, a CMB recomenda a criação por parte dos governos nacionais, onde há problemas com impactos sociais de barragens, de comitês independentes e multissetoriais a fim de tratar especificamente dos problemas não resolvidos em barragens já construídas, sendo que as reparações aos atingidos nessas barragens devem ocorrer antes de se financiarem novas barragens na mesma região ou bacia hidrográfica. O procedimento de reparações nestes casos, devem partir da definição de critérios para avaliar as reclamações dos atingidos; a identificação de indivíduos, famílias e comunidades elegíveis; a organização de negociações com os atingidos para definir as medidas legais de reparação, sendo que os atingidos devem receber apoio legal, profissional e financeiro para participarem desse processo.

²⁵ O que de certa forma não é estranho na área, pois o próprio conceito de atingido, central na bibliografia brasileira e talvez latino-americana sobre impacto de barragens, tem como similar mais comum na literatura internacional em inglês e francês, o conceito de "deslocamento compulsório" e suas variantes, por vezes acompanhado ou sinônimo de "reassentamento involuntário". O que não necessariamente diria exatamente a mesma coisa, pois nem todos os atingidos são deslocados, a ponto de a literatura internacional ter tido que avançar então para considerar o "deslocamento econômico" como categoria para além do "deslocamento físico", propriamente dita. Isso para englobar aqueles atingidos que, apesar de não serem deslocados de suas casas por elas não estarem localizadas nas áreas alagadas ou desapropriadas, são atingidos por perdas econômicas. Demandando dessa forma, um desdobramento e complexificação de termos que no Brasil se resumem apenas ao conceito único e suficiente de "atingido por barragem".

A responsabilidade primeira dos governos nacionais dos Estados no tratamento da questão dos impactos sociais de barragens também é corroborada pela OCDE, através de seu regramento estratégico detalhado para o tratamento dos casos de deslocamento forçado em projetos de desenvolvimento, que estabelece o princípio de "terra por terra" no caso de agricultores (OCDE, 1991, p. 08). Tal documento foi adotado pelos países membros da organização, da qual o Brasil durante o governo Bolsonaro almeja ser parte, bem como deve ser observado no caso de outros países que recebem ajuda para o desenvolvimento dos integrantes da OCDE.

O financiamento das reparações retroativas também é detalhado no relatório final da CMB. Para a comissão, os recursos podem sair do orçamento dos governos nacionais, regionais ou locais; de uma porcentagem dos empréstimos e subvenções aos projetos de barragens; por uma porcentagem das receitas atuais da barragem em questão; de uma porcentagem do lucro de empresas que tenham ganho dinheiro com a barragem; ou ainda, de um imposto de reparação cobrado de todos os contratos futuros de barragens, incluindo manutenção ou renovação de barragens existentes. Às agências bilaterais e aos bancos multilaterais de desenvolvimento, a CMB recomenda estudar o conjunto de seus projetos de barragens passados para identificar aqueles com problemas não resolvidos. Tais instituições financeiras devem assumir suas responsabilidades no problema. Isso pode se dar por exemplo, segundo recomendação da CMB, através da anulação do pagamento de dívida relativa à barragem com problemas pendentes e o redirecionamento desse pagamento em ajuda ao desenvolvimento da região atingida, ou o fornecimento de nova assistência para ajudar os países a resolverem os problemas econômicos, sociais e ambientais pendentes das barragens antigas (IRN, 2002, p. 24).

Cernea considera a prática, comum na história de barragens no Brasil, de reparações por impactos de barragens apenas aos detentores de títulos legais de propriedade como um ato deliberado de empobrecimento dessas populações (1998, p. 219). Mas ele vai além e faz uma crítica sociológica ao princípio da compensação, ao propor uma nova economia da relocação de populações, destacando que o enfoque em compensar as perdas, como princípio do tratamento de impactos sociais de projetos como grandes barragens, não é suficiente. São necessários investimentos contínuos e de longo prazo nas famílias atingidas. Uma mudança de paradigma, onde além da compensação direta pelas perdas, deve-se pensar o processo de deslocamento compulsório a partir das oportunidades de desenvolvimento que ele pode acarretar (Cernea, 2003). Tal ideia guarda, de certa forma, consonância com a bibliografia brasileira que indica projetos de recuperação e desenvolvimento nas regiões atingidas no pós-

barragem, em especial no entorno dos lagos artificiais, como uma forma de recuperar a dívida social existente com aquela população atingida.

Segundo Cernea (1998, p. 211), quando os projetos de desenvolvimento melhoram o bem-estar nacional, mas trazem o empobrecimento de certos grupos, cabe aos Estados encontrarem um meio equitativo de conciliar estes interesses conflituosos. Do contrário, a injustiça social gerada pode aniquilar o progresso econômico e social. Nesses casos devem ser tomadas medidas firmes por parte do Estado para proteger a vida, os sistemas de produção, a cultura, os direitos fundamentais dos que são deslocados física ou economicamente por barragens, bem como remediar a perda do potencial econômico local ou regional em questão. Para o pesquisador:

Nossa principal proposta, portanto, é que o desenvolvimento sustentável nas barragens hidrelétricas não seja concebido apenas como a busca de uma produção de energia de baixo custo que esteja disponível para todos. Do ponto de vista social, significa também garantir que os benefícios do desenvolvimento cheguem diretamente às populações atingidas. Enquanto essa população não estiver protegida do empobrecimento e não tiver recuperado a renda e atingido uma melhor qualidade de vida em relação à existente antes da construção, os objetivos do desenvolvimento sustentável continuarão longe de ser alcançados, mesmo que as barragens gerem energia abundantemente (CERNEA, 2008, p. 59 - tradução nossa).

Estudo da União Internacional para a Conservação da Natureza²⁶ trabalha com a noção de "reconhecimento e reparação *a posteriori*" de injustiças sociais e danos jurídicos em barragens que deixaram grande passivo social. Um relatório da UICN sobre a barragem de Komienga construída nos anos 1980 em Burquina Faso, na África Ocidental, identificou que as compensações insuficientes aos atingidos "estavam ainda causando ressentimento da população em relação ao Estado, mesmo décadas após a construção da barragem" (UICN, 2011 p. 19 - tradução nossa).

Segundo o estudo, o tratamento dos impactos sociais custou uma soma ínfima: apenas 0,04% dos custos totais da barragem. Os atingidos reassentados foram instalados em terras de má qualidade. Além disso, as indenizações foram apenas parciais, distribuídas tardiamente e perderam valor antes de chegarem às famílias, que receberam em 1991, tendo sido expulsas em 1985. Famílias não identificadas como atingidas sofreram com inundações após a construção da barragem. Por fim, as famílias atingidas, mas não alagadas, não receberam qualquer reparação e os bens culturais atingidos também foram ignorados. Além das reparações diretas aos atingidos, Burquina Faso deixou de cumprir com suas obrigações em

²⁶ A UICN criada em 1948, é uma organização internacional atuante em 160 países. Tem sede em Genebra na Suíça. É composta por 15 mil especialistas e 1.400 organizações membros, entre Estados nacionais, agências governamentais, ONGs, organizações de povos indígenas, agências de desenvolvimento econômico, instituições científicas, universidades e associações empresariais. <<https://www.iucn.org/fr/a-propos>>

relação às reparações coletivas visando o desenvolvimento local, prometidas anteriormente à construção da obra, como a reorganização da pesca, aquicultura, instalação de irrigação, instalações para o desenvolvimento do turismo, entre outras (UICN, 2011, p. 21-21).

A situação na barragem de Kompienga gerou um conflito social prolongado e de múltiplos aspectos. Um conflito tanto dos atingidos em relação ao governo e aos construtores, quanto devido as disputas entre atores locais advindas da desorganização completa das atividades econômicas na região atingida, o que gerou pressões desproporcionais sobre os recursos naturais, em especial conflitos pela água e fundiários. Trata-se de uma situação de permanência de injustiça e problemas advindos da não reparação adequada dos impactos sociais, que lembra muito a situação na maior parte das barragens no Brasil.

Nesse quadro de conflito social que já durava mais de 30 anos, o relatório da UICN apontou como necessário à boa governança no entorno do lago da barragem, resolver disputas e amenizar ressentimentos resultantes do passado. Para tanto, ela aponta dois caminhos principais: **i.** o "reconhecimento e reparação *a posteriori* das injustiças sociais", que pode consistir na implementação de planos de desenvolvimento local; **ii.** o "reconhecimento e reparação *a posteriori* dos danos jurídicos", tanto materiais quanto morais, causados pelo não cumprimento dos acordos entre as partes e que causaram degradação nas condições de vida dos atingidos. A reparação dos danos jurídicos poderia consistir na indenização individual dos atingidos (UICN, 2011, p. 26-27).

O reconhecimento e reparação de dívidas sociais com atingidos por barragens já é um fato em diversos países. Segundo a CMB, há uma quantidade crescente de exemplos pelo mundo de reparação retroativa frente a injustiças passadas em barragens. São os casos, por exemplo, da barragem de Tarbela no Paquistão, com reparações 20 anos após a construção da obra; na barragem de Kariba na Zâmbia, mais de quatro décadas depois de construída; e casos similares na Índia e na China (CMB, 2000, p. 131).

Na barragem de Grand Coulee nos EUA, reparações foram distribuídas mais de 50 anos após a construção da obra. Segundo Ortolano e Kao (2000), a barragem inaugurada em 1941, provocou modificações no ecossistema aquático da bacia do rio Columbia, ocasionando a redução da população de salmão. A falta de uma passagem na barragem para os peixes acabou com a área de desova do salmão por mais de 1.000 km rio acima. Por fazer parte da cultura dos povos indígenas Colville e Spokane, dos EUA e do Canadá, a diminuição na quantidade de peixes alterou de maneira significativa o modo de vida destas populações. Ademais, aproximadamente 2.000 membros da tribo Colville e 200 da tribo de Spokane

foram deslocados. Entre os deslocados indígenas e não indígenas, porém, só receberam compensações os que tinham título reconhecido da propriedade, deixando de fora uma grande quantidade de pessoas.

Nos anos 1990 começou nessa barragem, um processo de pagamento de indenizações aos povos indígenas atingidos. O Congresso dos EUA aceita em 1994, reclamações por danos e reparações apresentadas pelas tribos confederadas Colville, que haviam perdido casas, terras e recursos pesqueiros com os impactos da barragem na bacia do rio Columbia nos anos 1940. O governo, então, pagou em reparações 54 milhões de dólares, em valores da época, além de estabelecer um pagamento anual aos povos indígenas enquanto a barragem continuar gerando energia. Também foi criado um fundo fiduciário no valor de 200 milhões de dólares, a fim de compensar terras perdidas para barragens pelos povos indígenas.

Outras vezes, o desmantelamento de barragens também guarda certa relação com impactos dinâmicos, não adequadamente reparados das mesmas. Um exemplo, ainda nos EUA, é o encerramento da barragem de Grangeville, em Idaho. Construída em 1903, a barragem foi desativada na década de 1960, devido à excessiva sedimentação do lago artificial e a obstrução de espécies migratórias de peixes, o que causou um colapso nos recursos pesqueiros a partir da década de 1940. O fim da barragem permitiu que a tribo indígena Nez Perce recuperasse sua área tradicional de pesca (BOWMAN et al, 1999).

Por fim, os estudos de caso de Faure (2008), nos indicam a comparação entre a percepção de atingidos em diferentes barragens, onde houve e onde não houve a formação de dívida social para com essas populações. A comparação é interessante pelas percepções diferentes que os atingidos mantêm e suas consequências à longo prazo.

A partir de entrevistas com as famílias atingidas pelas barragens de Bort-les-Orgues e Tignes na região dos Alpes na França, construídas nos anos 1950, Faure fala da existência de "sentimentos de frustração que são vivenciados em seguida [à barragem] pelas gerações futuras" (FAURE, 2008, p. 16, tradução nossa), devido à forma como foram desapropriados e deslocados compulsoriamente. O autor destaca a violação nestas duas barragens, em especial do direito à comunicação e a participação dos atingidos nas decisões sobre os processos de reparação, que se mostraram "mal preparados e mal conduzidos" (p. 28). Na barragem de Bort-les-Orgues, o sentimento de injustiça permanece 60 anos depois na população atingida, pois as vias de comunicação das comunidades não foram refeitas após a barragem e a população perdeu inclusive a rede ferroviária que fazia a ligação à capital Paris, gerando um sentimento de terem sido enganados. Já em Tignes, as reparações foram insuficientes e a maioria dos casos terminou nos tribunais.

A despeito do desenraizamento que é sentido de forma comum até mesmo por gerações futuras em todos os casos de barragens, o autor não encontrou o mesmo sentimento de frustração entre os atingidos, comparando os casos das barragens de Bort-les-Orgues e Tignes com um terceiro, o da barragem de Serre-Ponçon que deslocou cerca de mil pessoas na mesma época. Segundo o autor:

(...) a política igualitária conduzida nas compensações foi mais eficaz no caso de Serre-Ponçon, onde as ofertas foram mais generosas, englobando uma gama mais ampla de danos. A maioria dos acordos foi resolvida de forma amigável, assegurando aos agricultores uma indenização melhor e mais confortável que no caso de Tignes" (FAURE, 2008, p. 23 - tradução nossa).

Para Faure, a igualdade e a transparência são princípios que permitem reduzir o sentimento de injustiça entre os atingidos por barragens.

É possível aferir, na comparação dos casos, que a permanência de ressentimento, frustração e injustiça mesmo em gerações futuras de atingidos não se deve à construção da barragem em si, a despeito de algum saudosismo que sempre permanece, mas sim, à forma como os atingidos foram tratados e a qualidade das reparações distribuídas. O sentimento de injustiça e a revolta se expressa a partir da relação com uma base material muito clara sentida pelos atingidos e seus descendentes, no primeiro caso estudado por Faure, em relação à não restauração dos sistemas de transportes, no segundo caso à injustiça das reparações às famílias. Todas as situações que neste texto chamamos de geração de uma dívida social, enquanto não são reparadas adequadamente nos casos de barragens já construídas. Quando não há esta dívida ou quando ela é reparada, como no terceiro caso de barragem trazido por Faure, o sentimento de injustiça e frustração é menos presente.

No caso do Brasil, como o tratamento social comum nas barragens é muito mais negligenciado que o pior dos casos franceses aqui relatados, este sentimento de injustiça desencadeia uma situação de conflito social aberto ou velado nas áreas de barragens que tem permanecido por anos e décadas.

Parte III - O problema social na construção de barragens no Brasil

Os estudos sobre impactos sociais de barragens no Brasil e mesmo documentos oficiais têm constatado que os atingidos no país, na maioria dos casos, não têm recebido reparações suficientes para garantir a reposição adequada das condições de vida após a obra. Além disso, expectativas quanto ao desenvolvimento econômico e social das comunidades no entorno destes empreendimentos, a despeito dos grandes investimentos realizados no local, raramente têm sido concretizadas.

Entender como e porque isso acontece é objeto de inúmeros estudos nas ciências humanas. Nesta Parte III, fazemos um apanhado amplo sobre o assunto a partir de extensa revisão bibliográfica, em especial com estudos de caso espalhados por todas as regiões do país presentes na literatura especializada das últimas quatro décadas, para construir um entendimento e um quadro geral da questão, focado especialmente nos impactos sociais. Nosso objetivo aqui é entender qual o problema social nas barragens brasileiras, seus determinantes e suas consequências, buscando delimitar um quadro geral de causa e de origem de uma dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens.

A seção está dividida em quatro capítulos. No capítulo 6, um entendimento geral sobre as barragens a partir de duas dimensões: em uma perspectiva mais ampla, sua concepção como grande projeto dentro de uma realidade de economia dependente e, em uma perspectiva mais específica, sua concepção dentro do setor elétrico brasileiro sobre o qual se concentra a maior parte dos problemas sociais no Brasil derivados de barragens. No capítulo 7, um apanhado e uma reflexão sobre os dois principais determinantes dos problemas envolvidos: o processo de desapropriação dos atingidos e o licenciamento ambiental para construção dessas obras a partir do Estado brasileiro. No capítulo 8, o foco recai sobre as consequências negativas desses empreendimentos, em especial os impactos sociais e uma discussão sobre a subordinação existente hoje destes em relação aos impactos ambientais no processo decisório para a construção de barragens e no tratamento dos mesmos. No capítulo 9, o foco é os atingidos por barragens, o tratamento social que recebem e as consequências dos problemas, discussão sustentada em dados de estudos de caso em todo o Brasil nas últimas décadas.

Capítulo 6:

6. As barragens no Brasil

Barragens são obras de infraestrutura que podem ter diversas funções como a irrigação e abastecimento de água, regulação do fluxo das águas e controle de enchentes, geração de eletricidade e, subsidiariamente, barragens tem funções diversas como possibilitar a navegação por determinados trechos, o desenvolvimento da pesca e da aquicultura, além de atividades de lazer e turismo e até mesmo fins paisagísticos. Existe ainda um tipo diferente de barragem, não necessariamente em cursos d'água, mas construído para receber, reter ou armazenar rejeitos, como as de mineração comuns no Brasil.

De qualquer forma, a tecnologia básica de uma barragem é conhecida pela humanidade há milênios e consiste, na maioria dos casos, em construir barreiras em cursos d'água que podem ser de variados tipos de materiais e de diferentes dimensões para reter e armazenar água. Forma-se assim um reservatório, açude, lago artificial ou represa que, além de modificar o curso d'água, alaga áreas de terras. Tais características trazem, invariavelmente, consequências para além dos benefícios buscados diretamente pela sua construção. Sempre que tais consequências são negativas, são denominadas de impactos ambientais e impactos sociais que variam enormemente de acordo com o porte da barragem e as características, ambientais e sociais, do local em que são construídas.

Muito mais do que uma simples opção tecnológica, as barragens permitem perceber o quanto os efeitos da organização social da produção e da vida, mais contemporaneamente principalmente da sua forma de produção de energia, são também produto de relações sociais concretas. Efeitos estes que em geral escapam a avaliações apressadas sobre a tecnologia empregada, e mesmo sobre a política energética como um todo, centradas fundamentalmente na sua capacidade de prover energia. No entanto, essas relações sociais concretas, ao engendrarem disputas e enfrentamentos na forma de conflitos sociais no entorno de barragens, impõem um olhar mais apurado pelos seus desdobramentos como fenômenos típicos das ciências sociais e objetos a serem considerados na definição de políticas públicas no setor. Ademais, barragens e seus impactos são resultados de políticas de desenvolvimento comandadas pelo Estado.

Como aponta Vainer, é necessário entender a natureza do processo social deflagrado pela construção de uma barragem, em especial das de grande porte:

(...) processo simultaneamente econômico, político, cultural e ambiental. Trata-se, com efeito, de um processo de mudança social que interfere com várias dimensões e escalas, espaciais e temporais. Neste processo de mudança, além de alterações patrimoniais (novos proprietários) e morfológicas (nova geomorfologia, novo regime hídrico, etc.), instauram-se novas dinâmicas socioeconômicas, novos grupos

sociais emergem na região de implantação, novos interesses e problemas se manifestam (VAINER, 2003).

A seguir, analisa-se as barragens no Brasil a partir de duas dimensões principais. Primeiro a sua caracterização como grande projeto com sua localização no Brasil dentro de uma sociedade de economia dependente. Segundo, enquanto parte do setor elétrico brasileiro, pela sua centralidade na questão de barragens no país sem, no entanto, maiores prejuízos em relação a análise das barragens para abastecimento de água e de contenção de rejeitos, também presentes ao longo de todo o texto.

6.1. Barragens como grandes projetos de infraestrutura

A construção de barragens no Brasil conforma aquilo que a literatura especializada tem definido no conceito ora de Projetos de Grande Escala - PGE, em autores como Ribeiro (1985, 1991), Reis (2012) entre outros; ora de Grandes Projetos de Investimentos - GPI, como para Vainer e Araújo (1992), Vainer (2007), Cruz e Silva (2010); Acselrad (2019) entre outros. Trata-se de entender as barragens na atualidade como grandes projetos de infraestrutura que geralmente envolvem enorme volume de recursos econômicos, humanos e naturais para sua construção e geram uma reconfiguração específica e de grande abrangência nas relações sociais, econômicas e políticas nos territórios onde se instalam.

Quando se trata das maiores barragens, que se destacam pelo seu gigantismo, alagando centenas de quilômetros quadrados - como no Brasil é o caso das barragens de Itaipu, Sobradinho, Tucuruí, Balbina, Belo Monte entre outras - podemos falar em megabarragens, megaempreendimentos ou megaprojetos. Obviamente a capacidade dessas maiores de produzir efeitos é muito superior, mas é fato que barragens são, enquanto grandes projetos, invariavelmente detentores de um enorme potencial de estruturação e transformação de territórios, compondo e decompondo regiões.

E grandes projetos são parte de uma política pública. Ou como Vainer e Araújo (1992, p. 29) afirmam, políticas setoriais promovidas pelo Estado no intuito de viabilizar a ação sobre os recursos presentes no território. De qualquer forma, tais políticas são definidas em um cenário de disputas pelo poder e de uma correlação de forças tal que, envolvendo dimensões contraditórias, ao serem implementadas impulsionam conflitos em diferentes níveis. Tais conflitos não raro se baseiam numa polarização com duas partes mutuamente excludentes onde, para um lado o grande projeto é considerado como sendo necessário para o progresso, subordinando todas as demais necessidades locais a isto, para um outro lado representaria uma ação deliberada do Estado, controlado pelo grande capital, contra a comunidade local.

Gustavo Lins Ribeiro (1985, p. 8-17) é um antropólogo que tem uma obra reconhecida sobre os chamados Projetos de Grande Escala - PGE. Para ele, um PGE se caracteriza sobretudo por três fatores: o gigantismo, o isolamento e a temporariedade. O primeiro fator implica, além da grandeza física, uma gigante demanda de capital e trabalho. Em razão do gigantismo, os PGE causam grande mudança local que reflete nas escalas regionais, nacionais e internacional. Tendo, no entanto, uma estrutura centralizada de articulação. O segundo fator, diz respeito mais ao isolamento socioeconômico que ao geográfico, pois os PGE se instalam em uma determinada região que não tem, necessariamente, estruturas preexistentes capazes de fornecer mão de obra e material para a sua execução. Esse isolamento dá uma característica de zona de enclave ao PGE, constituindo um território de ambiguidade jurídica onde os empreendedores desempenham papéis originalmente estatais. O Estado se ausenta em favor da otimização daquele projeto de grande escala. Por fim, o terceiro fator significa que no território controlado por um PGE, impõe-se um controle do tempo que obedece ao ritmo dos trabalhos e dos custos envolvidos no projeto.

Ademais, para Ribeiro (1991, p. 44) há geralmente uma espécie de triângulo institucional como modelo para a realização dos PGE, composto pelo proprietário, empresa de consultoria e pela principal empreiteira. Mas grupos políticos no governo, burocracia estatal e instituições financiadoras são outros atores sempre envolvidos na instalação de grandes projetos de infraestrutura.

Vainer e Araújo (1992, p. 29) usam mais o conceito de Grandes Projetos de Investimento (GPI) para se referir à construção de barragens, similares a grandes infraestruturas para a produção mineral, petrolífera e energética em geral. Para esses autores, os GPI são projetos que demandam processos de apropriação do território e a movimentação de capital em grande quantidade, de recursos humanos e naturais, bem como de grande fluxo de energia.

Segundo Cruz e Silva (2010, p. 182), GPI são geralmente levados a termo com forte atuação do Estado mas, na maioria das vezes, possuem seu centro de decisão do poderio de grandes empresas, no fluxo do capital mundial e na dependência que setores produtivos do mercado global possuem em relação aos recursos naturais. Tais corporações, segundo esses autores, escolhem livremente os locais do planeta a explorar em busca de matérias-primas e insumos. Embora movimentem recursos para uma determinada região, normalmente não contribuem para a redução das desigualdades locais, favorecendo, ao contrário, o acirramento de problemas ambientais e sociais onde se instalam.

Os grandes projetos compreendem, inevitavelmente, uma dimensão ambiental, social, econômica e política bastante complexa, envolvendo um número significativo de atores sociais. Geralmente dentre esses atores, estão presentes instituições financeiras multilaterais e financiadores nacionais, grupos empreendedores e empresas construtoras, diferentes órgãos de Estado geralmente promotores ou interessados no projeto, empresas de consultorias responsáveis por estudos e planejamento, trabalhadores de diferentes qualificações para execução e instalação do projeto, a população local na área em que se instala o projeto e seu entorno próximo e, por fim, as organizações e os movimentos sociais que representam ou defendem estas populações ou, eventualmente, que defendem a dimensão apenas da proteção do ambiente natural.

A dimensão regional é um dos elementos chaves na análise de grandes projetos. Nela, a noção de enclave comum a Ribeiro e Vainer, aparece com força. Grandes projetos como enclaves têm uma dimensão econômica, social, política, cultural e ambiental própria que se constituem, na verdade, como fatores de fragmentação territorial e não de integração como muitas vezes podem ser considerados. Para Vainer e Araújo (1992, p. 28), a década de 1970 num panorama da questão regional no Brasil, é um marco inicial do período de grandes enclaves em regiões específicas do território. Segundo eles, a totalidade do território não é considerada como um conjunto de regiões hierarquicamente articuladas, nem como amálgama de regiões, mas como a soma de recursos mais ou menos acessíveis.

Esses recursos desconcentrados no território brasileiro, ao receberem um grande projeto para os colocar a disposição, acabam sendo fatores de geração de novas conexões, em especial entre os núcleos urbanos e industriais do Sudeste, e de São Paulo em particular, com o resto do país. Para Vainer (2007a), os grandes projetos contribuíram fortemente para conformar um espaço nacional brasileiro profundamente desigual. Os grandes projetos que passaram a ser efetivados nos anos 2000, tais como a transposição do rio São Francisco, as barragens de Belo Monte e do complexo Madeira evidenciam, porém, uma mudança com o que se passou nos anos 1970 quando o controle direto do Estado sobre os grandes projetos territoriais era primordial, enquanto os mais recentes se dão em contexto de privatizações. A privatização do setor elétrico, da Companhia Vale do Rio Doce, da rede ferroviária, da Companhia Siderúrgica Nacional, junto com a fragilidade do planejamento de ações estratégicas por parte do Estado sobre o território nacional, teve como resultado um peso maior das opções e decisões do setor privado. Segundo Vainer (2007a, p. 11), "a privatização dos setores responsáveis pela infraestrutura acabou tendo como corolário a privatização dos processos de planejamento e controle territorial que são intrínsecos aos grandes projetos".

Nesse sentido, quanto ao processo de decisão que tem dado origem a grandes projetos no Brasil, mais do que qualquer planejamento mais estruturado e debate público aberto e democrático, há a estruturação de grupos de interesses e *lobbies* diversos que atuam em corredores e gabinetes do Estado, formatando grandes intervenções no território a partir de articulações econômicas e políticas.

O que é importante concluir é que barragens, enquanto empreendimentos de grandes dimensões no Brasil, configuram no território novas e complexas dinâmicas sociais e econômicas. Estas dinâmicas que passam a organizar os territórios onde se instalam estes grandes projetos guardam porém, uma relação global e comum a dinâmica econômica do país e a sua relação com o mundo, como veremos a seguir.

6.2. Barragens e a questão da dependência

Outra dimensão a ser observada na análise das barragens enquanto grandes projetos, é a sua relação com estruturas econômicas e de poder em uma escala internacional, que moldam as relações entre os países centrais e os periféricos. Em uma visão mais contemporânea, entre o norte e o sul global.

Nesse sentido, a dependência econômica característica do Brasil e da América Latina em geral é ponto chave que também estrutura os propósitos e o movimento de construção de grandes geradores de energia e de obras de infraestrutura, que quase sempre rebatem no presente o passado colonial de economias e elites locais dirigentes, estruturadas principalmente para fora do país. Ou no caso da produção específica de bens primários e energia, do interior do país em direção ao porto para exportação.

McCully (2004), pesquisador estadunidense sobre barragens, considera que países com regimes políticos autoritários são os mais suscetíveis a sofrerem com os danos negativos causados pela construção de barragens, uma vez que nesses países, os movimentos de resistência têm menor poder de agir pelos direitos dos atingidos. Para o autor, a tendência é que em países menos democráticos, se construam grandes barragens também para exportar energia elétrica²⁷ para países onde, segundo ele, impera a democracia e não se permite a construção deliberada de barragens ou qualquer empreendimento que implique remanejamentos de população em larga escala.

²⁷ Empresas eletrointensivas como as indústrias de alumínio, ferro-gusa, aço, ferro-ligas, metais não-ferrosos, papel e celulose, petroquímica, têm na energia elétrica um dos componentes de status similares a matérias-primas, dada a alta quantidade de eletricidade usada para fabricar cada um destes materiais ou produtos. De modo que o consumo ou exportação de produtos eletrointensivos significa consumo ou exportação de energia elétrica.

A noção de dependência, porém, é mais avançada para explicar o fenômeno do que as dicotomias internas entre autoritarismo *versus* democracia. Embora o advento do período democrático a partir dos anos 1980 tenha aberto possibilidades de participação antes não existentes, e dado uma margem maior para os movimentos sociais e o movimento dos atingidos por barragens, em especial, obterem algumas conquistas frente à construção de barragens, ela não resolveu o problema principal dos atingidos no Brasil. Pois não se trata somente de autoritarismo e democracia, trata-se de um país dependente como uma questão estrutural, onde o padrão de empobrecimento geral da população se dá em inter-relação com o enriquecimento dos países centrais. Logo, as barragens com largos processos de deslocamento populacional compulsório não são construídas na periferia no mundo pois lhe falta democracia. Isso é um dos elementos importantes, mas constitui uma visão insuficiente do problema. Elas são construídas na periferia do mundo numa relação de dependência com o centro, pois países dependentes possuem uma estruturação econômica voltada majoritariamente para fora do país. As principais estradas e linhas férreas ligam as zonas de produção de produtos primários em direção aos portos. Como exemplo, o linhão principal da Usina Hidrelétrica de Tucuruí transmite a maior parte da energia ali produzida para duas multinacionais do alumínio, já situadas no litoral, nas regiões metropolitanas de Belém do Pará e São Luis no Maranhão, estrategicamente nos portos brasileiros mais próximos do norte global: EUA, Canadá, Europa ocidental e Japão via canal do Panamá.

A relação de dependência constitui um legado do período colonial não superado, que mantém no Brasil uma estrutura econômica, social, política e cultural com características de modernização e atraso que se alimentam mutuamente. Ou como afirma o importante sociólogo Florestan Fernandes em relação à América Latina, "a descolonização nunca pode ser completa, porque o complexo colonial sempre é necessário à modernização e sempre alimenta formas de acumulação de capital que seriam impraticáveis de outra maneira" (1981, p. 52).

A característica mais importante da dependência, ainda segundo Fernandes, é a subordinação dos países latino-americanos ao capital internacional, de modo que o desenvolvimento do capitalismo em países como o Brasil tem a necessidade de atender à acumulação externa, mesmo que conjugada com crescimento interno. Assim, estruturas econômicas modernas, voltadas principalmente para a acumulação externa, se conjugam com relações sociais arcaicas. Ademais há uma dupla articulação dependente, do interno e do externo, que molda a desigualdade estrutural da sociedade brasileira. Um movimento interno que constitui essa dependência, onde as relações arcaicas e pouca democráticas, mesmo o

país estando em democracia formal, são necessárias à manutenção da acumulação externa mantendo algum ganho também para a acumulação local.

A estrutura nacional que internaliza e reproduz a dependência também se reflete nos projetos de barragens que têm, por exemplo, tecnologia de ponta no que diz respeito aos equipamentos eletromecânicos de geração de energia elétrica, insumo central para economias modernas. Porém, a relação desses grandes projetos com os atingidos por seus impactos e o território em que se instalam, se dá ainda em termos de atraso. O novo com o arcaico se articula como no mesmo exemplo da barragem de Tucuruí. Essa, uma das maiores barragens do mundo, foi construída de forma articulada com grandes plantas produtoras de alumínio para exportação, que é um produto eletrointensivo. O linhão de transmissão para fazer chegar energia a estas fábricas passava por áreas povoadas que foram mantidas sem acesso à energia por mais de uma década após a entrada em funcionamento da barragem, com os moradores, inclusive de áreas urbanas de municípios atingidos à jusante do barramento, sendo abastecidos por geradores a diesel ou simplesmente sem acesso à energia até meados dos anos 1990 e começo dos anos 2000.

Em síntese, barragens precisam ser entendidas para além dos determinantes ligados à sua função, no Brasil, notadamente produzir energia. Mas como um fenômeno com particularidades e com implicações de grandes dimensões, tanto em relação ao território local quanto na relação desse com a dinâmica global. São questões centrais que, ao estarem presentes, auxiliam na compreensão do problema social derivado de impactos de barragens sobre as populações que essas obras atingem.

6.3. O setor elétrico brasileiro e a política de barragens

Uma barragem para a produção de eletricidade acumula energia potencial ao reter água no seu reservatório. A energia potencial é existente mesmo com usinas hidrelétricas que operam a fio d'água, ou seja, que não controlam a vazão das águas. Essa energia é transformada em energia mecânica pelas turbinas e em seguida convertida em energia elétrica pelos geradores, sendo transmitida imediatamente para a rede, na maioria das vezes, para o Sistema Interligado Nacional - SIN.

Durante o século XX, construiu-se um discurso sobre a existência de uma vocação brasileira para a produção de energia elétrica a partir de fonte hídrica, gerado em grandes barragens. As condições naturais do Brasil com grande quantidade de cursos d'água, rios caudalosos e extensos, distribuídos em todas as regiões brasileiras, conformam um cenário propício e privilegiado do ponto de vista dos recursos naturais, para a aposta nesta fonte de

energia. A tecnologia de barramento de águas em si é relativamente simples, além disso os custos relativos reduzidos de instalação, operação e manutenção da energia hidrelétrica, quando considerados apenas as obras civis e os equipamentos do sistema gerador, em comparação às demais tecnologias disponíveis de geração de energia elétrica; completaram o quadro discursivo favorável à adoção prioritária dessa fonte no Brasil.

Aposta que efetivamente foi feita. O Estado brasileiro implantou uma extensa e complexa rede de usinas hidrelétricas, dotando o país de inúmeras barragens, de diferentes portes e capacidades de produção de energia, espalhados por todo o território nacional. A maioria está interligada através de um único sistema operacional, o SIN, que cobre boa parte do território brasileiro, exceto parte da região amazônica, notadamente o sistema Manaus e Boa Vista, na calha norte da bacia Amazônica, além de pequenos sistemas de geração isolados, formando uma rede de distribuição de energia elétrica das mais extensas no mundo.

As barragens, como técnica básica conhecida desde tempos imemoriais, impressionam no Brasil pelo seu porte, mas na essência, não há verdadeiramente muito de realmente sofisticado na sua tecnologia inicial. A escala é que impressiona, de modo que o fator determinante para construí-las como alternativa prioritária no Brasil é a existência de cursos de água propícios, não o domínio específico de qualquer grande diferencial tecnológico, que seriam mais importantes no caso de usinas nucleares por exemplo, e até mesmo refinarias de combustível e usinas de energias alternativas, como a produção em grande escala de energia solar. Obviamente, o Brasil adquiriu expertise técnica ao construir muitas barragens, aprimorando processos, projetos, capacidade de execução, diferentes desenhos adequados a cada tipo de rio, relevo. Chegou a um nível de excelência técnica na área, aperfeiçoando tecnologias e capacidades que são referências no mundo e criando inovações, em especial no ramo das engenharias civil, elétrica, hidráulica e eletromecânica. As antigas grandes empresas nacionais de engenharia civil que atingiram dimensão internacional, construtoras como Odebrecht e Camargo Correa, despontaram como grandes conglomerados a partir do envolvimento com a construção de barragens em um processo que desenvolveu e consolidou a engenharia brasileira. Mas o barramento de rios em si, é técnica antiga.

Mais recentemente, o discurso sustentador da opção por geração de energia hídrica no Brasil foi acrescido da dimensão ambiental, com a noção de energia renovável, representada pela água, em contraposição às energias não-renováveis, representadas pelos combustíveis fósseis, o petróleo, o gás natural e o carvão mineral. A produção de hidreletricidade que utiliza como "combustível" a água é considerada uma energia limpa, já a produção de energia

elétrica a partir de derivados do petróleo, de gás natural e de carvão mineral em termelétricas, é considerada uma energia suja.

Barragens são uma opção eficiente para geração de energia elétrica onde há potencial hidrelétrico, pois apesar da enorme mobilização inicial de recursos para sua construção e da lenta amortização do capital investido, estas estruturas uma vez instaladas tem custos de operação baixos, necessitam de relativamente poucos funcionários, os equipamentos eletromecânicos têm pouco desgaste ao longo do tempo e há uma longa vida útil das obras civis. Além do mais, uma vez presente o potencial hidrelétrico e construída a barragem, o seu "combustível" para gerar energia é a água, abundante e praticamente gratuita que se transporta sozinha até a turbina geradora, muito diferente de usinas térmicas que precisam de toda uma infraestrutura de produção e transporte de combustíveis, que também custam dinheiro.

Vulnerabilidade especial em relação às barragens no Brasil encontra a região da Amazônia, onde o potencial hidrelétrico, notadamente dos rios de declive do planalto central brasileiro em direção a planície amazônica - Araguaia, Tapajós, Tocantins, Xingu - é enorme. Cerca de 50% do potencial hidrelétrico brasileiro está na Amazônia. As implicações sociais e ambientais, como as relacionadas à presença de áreas indígenas e grande biodiversidade de uma floresta já ameaçada conformam, no entanto, a região Norte como um local extremamente sensível para a expansão da construção de barragens.

Na região sul do Brasil, em especial nas bacias dos rios Uruguai e Paraná o potencial hidrelétrico é igualmente enorme, quase 30% do total brasileiro (Bermann, 2007 p. 140). Mas além da beira dos rios no sul conservarem raras áreas de mata atlântica preservada, já que no seu conjunto esse bioma foi devastado, essa região tem uma concentração demográfica alta para os padrões brasileiros, o que implica em potencial de impactos sociais em escalas muito superiores. Em termos de potencial hidrelétrico, o Nordeste tem já um bom potencial aproveitado e maiores limites na disponibilidade hídrica para novas barragens, embora haja possibilidades ainda de grandes projetos para abastecimento de água e irrigação. Quanto a essa dimensão do potencial brasileiro para barragens, Célio Bermann, grande estudioso da questão das barragens e seus impactos no Brasil, no entanto, faz uma advertência importante:

Cabe ainda ressaltar o caráter primordial com que se reveste a noção de "potencial hidrelétrico" dos cursos d'água, em contraste com outros possíveis "potenciais" – pesqueiro; irrigação; turístico; cultural; de biodiversidade. Nessa medida, acentua-se a prioridade da geração elétrica ante os demais usos das águas. (BERMANN, 2007, p. 140)

O discurso que caracteriza as barragens como produtoras de energia enquadradas nas categorias de "renovável", "limpa", "confiável", "sustentável", "barata" parece naturalizar os

impactos sociais e ambientais advindos de sua construção e os custos correspondentes. Pois algumas vezes, o custo baixo pode estar relacionado a poucos investimentos em projetos que minimizem seus danos, menor interesse em identificar amplamente as populações atingidas e quantificar e qualificar corretamente os impactos causados, menor gasto com a reparação e compensação destes impactos. Dessa forma, a manutenção do status de "energia barata" nas hidrelétricas, assim como aspectos de sua "sustentabilidade", ligadas à sua viabilidade técnica e financeira, podem estar ligados à manutenção de custos baixos na reparação de seus impactos ambientais e principalmente, os sociais.

6.3.1. Desenvolvimento do setor elétrico brasileiro

Para os objetivos deste trabalho, construiu-se um panorama histórico do setor elétrico brasileiro em função da indústria de barragens, em seis períodos. A considerar apenas a história da produção de energia elétrica no Brasil, há na verdade apenas três grandes fases que acompanham épocas específicas da história econômica e política do Brasil, a saber: o período inicial de monopólio privado e estrangeiro da energia no Brasil, o período inaugurado com a revolução de 1930 de estruturação do setor elétrico brasileiro a partir da ação coordenada do Estado e, por último, a partir de 1995, o período da reestruturação pró-mercado do setor elétrico que existe nos dias de hoje. Mas com um olhar mais apurado, encontramos características próprias em determinadas épocas que marcam acontecimentos significativos que demandam uma atenção específica.

Por isso, optou-se por acrescentar outros três períodos, são eles: o da Ditadura Militar que coincide com a construção das grandes barragens que fizeram emergir a questão dos atingidos no Brasil e a noção das barragens como um problema social; o interregno de regulamentação ambiental que acompanha o período da redemocratização no Brasil e por fim; a década de reestruturação neoliberal do setor entre 1995 e 2005, aproximadamente, com grande mudança legislativa que transformam completamente as bases do setor elétrico brasileiro e sua relação com a questão social e os atingidos por barragens, o que fez considerar o período seguinte a fase de uma segunda onda de grandes barragens, já com o novo modelo da reestruturação anterior consolidado.

Quadro 2 - Periodização do setor elétrico brasileiro

Período	Característica
1) do séc. XIX a 1930	O monopólio privado da energia
2) de 1930 a 1964	A estruturação estatal do setor elétrico brasileiro
3) 1964 a 1986	A primeira onda de construção de megabarragens, com controle de Estatais
4) 1986 a 1995	O interregno de regulamentação ambiental
5) 1995 a 2005	A reestruturação pró-mercado do setor elétrico brasileiro
6) 2005 aos dias atuais	A segunda onda de construção de megabarragens, com controle privado

Fonte: Elaboração própria

O **período inicial**, do monopólio privado, registra a primeira barragem para geração de energia no Brasil que foi a Usina de Marmelo em Juiz de Fora (MG), cuja inauguração em 1889 coincide com a proclamação da República. A República Velha com a economia brasileira basicamente agrária, voltada para exportação de bens primários, em especial o café do Sudeste e a borracha na Amazônia, mantinha uma grande descentralização administrativa para os estados da Federação. Sem política de barragens e nem energética a nível nacional, foram construídos monopólios privados no serviço de energia a partir dos estados e municípios, notadamente controlados pela canadense Light e a estadunidense Amforp.

No entanto, a incapacidade e ineficiência do setor privado em estruturar um sistema de eletricidade capaz de atender o país, fez com que o setor elétrico fosse reformulado e passasse a ser assumido pelo Estado como área estratégica a partir da Revolução de 1930, inaugurando o **segundo período** do setor elétrico. Entre as medidas dessa reformulação, que levariam a uma total estruturação, não sem grande tensão política e resistências externas e de grupos econômicos, estavam: a interligação dos sistemas existentes nos diferentes estados, a construção de uma legislação nacional sobre o uso dos recursos hídricos, a afirmação do Estado no planejamento e gestão do setor elétrico, a estatização progressiva nas décadas seguintes de barragens de geração particulares e das operações das companhias estrangeiras no país, a constituição de um sistema público nacional capaz de atender as demandas de eletricidade da crescente industrialização e modernização impulsionada pelo Estado no mesmo período.

Entre as iniciativas institucionais, podemos destacar a criação ainda em 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; em 1933 do Departamento Nacional de Produção Mineral com uma Divisão de Águas que, entre outras atribuições, tratava do potencial hidrelétrico; em 1934 da aprovação do Código de Águas para tratar da gestão deste

recurso natural; em 1939 do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, subordinado diretamente à presidência da República. Toda esta estruturação foi reforçada nas Constituições de 1934 e 1937, bem como foi estabelecido uma regulamentação para os governos estaduais organizarem seus próprios serviços técnicos e administrativos na área de energia (REIS, 2012, p. 100).

É a partir do Código das Águas de 1934 que podemos considerar que se constitui uma estruturação pública sobre as barragens, o que vai se interligar com a estruturação de um sistema elétrico realmente nacional a partir do direcionamento do Estado (OLIVEIRA, 2018, p. 323-324). Essa ampla transformação estabeleceu um claro conceito de energia como serviço público federal, prestado diretamente pela União ou sob regime de concessão ou permissão, competindo privativamente à União legislar sobre energia elétrica (MARANHÃO, 2016, p. 24).

Nas décadas seguintes, outras iniciativas institucionais foram se produzindo aos poucos, como a criação da estatal Companhia Hidrelétrica do São Francisco - Chesf e das Centrais Elétricas de Minas Gerais - Cemig em 1952, de Furnas em 1957, entre outras, e do próprio Ministério das Minas e Energia - MME em 1960. A criação da Eletrobras foi tentada por Getúlio Vargas no seu segundo governo, quando apresentou um Plano Nacional de Eletrificação - PNE, mas diferente do sucesso da luta que liderou pela criação da Petrobras, no entanto, Getúlio não conseguiu o mesmo com a Eletrobras naquele momento. A empresa viria a ser criada somente na década seguinte, tendo sido autorizada em lei em 1961 pelo então presidente Jânio Quadros e efetivamente criada em 1962 já na presidência de João Goulart. À Eletrobras foram incorporadas Chesf e Furnas, Eletrosul (1968), Eletronorte (1974), Itaipu Binacional (1974)²⁸.

O setor elétrico ficou então estruturado a partir da União, que com a Eletrobras e suas subsidiárias para diferentes regiões controlava a geração e a transmissão de energia, e os estados com as companhias estatais de distribuição de eletricidade. Era um sistema estatal hierarquizado e coordenado entre si, com foco no desenvolvimento nacional.

Os militares no poder inauguram o **terceiro período** do setor elétrico. A partir deste momento, seria consolidada a estrutura estatal num projeto agressivo de expansão da geração a partir de megabarragens. Os grandes projetos de hidrelétricas datam em sua maioria dos anos 1960, 1970 e começo dos anos 1980. São barragens como Itaipu, então a maior do mundo; Tucuruí, então a segunda maior do Brasil; Sobradinho, com o maior lago artificial do

²⁸ 50% pertence ao Paraguai.

Brasil e um dos maiores do mundo; Itaparica; as barragens na bacia do rio Uruguai e várias outras.

Importante considerar que a tentativa de criação da Eletrobras a partir de 1954, assim como a luta do "Petróleo é Nosso" que levou a criação da Petrobras, fizeram parte dos fatos políticos no contexto do suicídio do presidente Getúlio Vargas, em um período histórico que vai culminar com o golpe militar em 1964. O suicídio de Vargas adia as tentativas de golpe de estado no Brasil e a Eletrobras e suas primeiras subsidiárias acabam sendo criadas, assim como estatais nos estados. Além disso, o período também foi marcado pela encampação pelo governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, das operações da Amforp naquele estado em 1959 e das negociações do presidente João Goulart para a compra da Amforp do Brasil pelo governo federal em 1964, o que aumentava as tensões com a embaixada dos EUA.

O setor elétrico esteve assim entrelaçado com os acontecimentos políticos que, de um lado, tensionavam por uma avanço na perspectiva nacionalista e desenvolvimentista a partir da incorporação de amplos contingentes de brasileiros nos benefícios do desenvolvimento e, de outro, sofriam as pressões externas da nova realidade internacional de polarização da Guerra Fria. As chamadas "Reformas de Base" de João Goulart, que incluíam a reforma agrária e a incorporação dos trabalhadores do campo na perspectiva de direitos, era a expressão política do projeto de país dos setores sociais que acabaram derrotados no golpe militar de 1964. Os setores que venceram, portanto derrotando este projeto das reformas de base, vão também no setor elétrico impulsionar a construção de grandes barragens nas duas décadas seguintes, porém, em um contexto ditatorial e de negação de direitos dos atingidos, que são em sua maioria camponeses.

Daí o recorte fundamental que modifica o sentido histórico às vésperas da emergência das barragens como um problema social no Brasil, configurando um novo período: de um momento de avanço de direitos, para outro de exclusão autoritária. Mesmo que, em termos do desenvolvimento econômico, o modelo macro do setor elétrico brasileiro de características desenvolvimentistas e sob controle estatal, tenha tido uma continuidade pelo governo militar configurando o período de modernização conservadora pós 1964.

As grandes barragens foram possíveis no Brasil a partir de uma série de fatores, deste o chamada "Milagre Econômico Brasileiro", período de grande crescimento entre 1969 e 1973 e principalmente a partir da crise do petróleo de 1973 que derrubou as taxas de crescimento do Brasil mas abriu uma janela de oportunidade para a energia hidrelétrica. Ela estava fortemente presente no II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND de 1975 a 1979, em um momento em que o mundo com restrições energéticas devido ao custo do

petróleo, passava a deslocar indústria intensivas em energia para a periferia do globo, ricos em recursos naturais e potencial energético. É desse período as instalações das indústrias processadoras de bauxita no Norte do Brasil, para produção de alumínio. Segundo Bermann (2007), esse movimento representa uma mudança no processo de industrialização do Brasil, do clássico modelo de substituição de importações vindo da época de Getúlio, para um modelo de exportação energética com os militares.

A partir de 1979, uma nova crise internacional, desta vez de elevação das taxas de juros internacionais por parte dos EUA, aliado ao esgotamento do modelo de crescimento da Ditadura, diminuiu o ritmo de expansão das barragens. A crise coincide com a emergência dos atingidos por barragens no cenário político brasileiro na luta por direitos e de uma crescente preocupação ambiental no Brasil, no contexto da democratização. Assim, a partir da metade da década de 1980 temos o **quarto período** do setor elétrico brasileiro, marcado pela regulamentação ambiental das barragens e certo avanço no reconhecimento pelas empresas Estatais, da questão social envolvida. Dada a importância de seus desdobramentos, veremos este período em seção a parte.

6.3.2. O processo de regulamentação ambiental do setor elétrico

Durante os anos 1980 e início dos anos 1990, o setor de geração de energia hidrelétrica no Brasil vivia um rearranjo interno e revisão de práticas com vistas à incorporação da questão ambiental e social em sua atuação, resultado da pressão organizada crescente dos atingidos por barragens e do movimento ambientalista sobre o setor, de pressões internacionais, além do próprio contexto geral democratizante na sociedade brasileira vivido no bojo da democratização pós-ditadura e da Constituinte de 1988.

O processo de construção da legislação ambiental brasileira é resultado de grandes movimentações na sociedade tanto em prol do meio ambiente quanto por maior democracia e participação social nos processos decisórios. Em nível internacional, houve uma ascensão de movimentos ambientalistas muito fortes a partir de finais dos anos 1960 e nas décadas seguintes. No Brasil, a abertura democrática com o fim da Ditadura Militar e o processo que culmina na Constituição de 1988 favorece a construção de uma legislação ambiental mais abrangente.

Ou como afirma Vainer (2007, p. 119) nos anos 1980, no Brasil e em vários países da América Latina que passavam por processos de democratização, houve também o crescimento de movimentos ambientalistas e maior preocupação com a preservação do meio ambiente, de forma que a pressão da sociedade civil e, principalmente, a resistência das

populações atingidas por barragens conduziram progressivamente o setor elétrico a incorporar questões ambientais e sociais à sua agenda.

O próprio setor elétrico tinha consciência das mudanças em curso. Em um relatório de 1989, o então Comitê de Gestão de Empresas do Setor Elétrico - COGE da Eletrobras avaliou a introdução de variáveis ambientais dentro dos planos de seus desenvolvimento, apontando três fatores que teriam sido decisivos para a questão:

O primeiro foi a pressão da sociedade organizada em movimentos de atingidos ou ambientais. O segundo, foram as leis ambientais emergentes aprovadas pelo governo e o último, foi a pressão das organizações internacionais que financiavam os projetos (OLIVEIRA, 2018, p. 337).

De fato, a dependência do setor elétrico brasileiro até meados dos anos 1990, de empréstimos de bancos estrangeiros e agências internacionais, acelerou a incorporação da variável ambiental no setor, acompanhando a evolução do debate internacional nos países centrais, sedes destes organismos.

Entre as principais ações do período, tivemos em 1986 a criação do Conselho Consultivo de Meio Ambiente da Eletrobras - CCMA e a Resolução nº 01 / 86 do Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama, que tornou obrigatória os Estudos de Impacto Ambiental - EIA e os Relatórios de Impacto Ambiental - RIMA no licenciamento ambiental de grandes obras. Esta obrigação vinha da Lei nº 6.938 de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Conama, mas somente passou a ser efetivada após a resolução mencionada, cinco anos depois. A exigência do EIA / Rima continha, em relação aos aspectos sociais, orientação para o levantamento da situação econômica e social prévia à obra e à definição de medidas mitigadoras de impactos sobre esta realidade (Conama, 1986).

Data também de 1986, elaborados pela Eletrobras, o Manual de Efeitos Ambientais dos Sistemas Elétricos e o I Plano Diretor para a Melhoria do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico - I PDMA. O Acordo da barragem de Itá, entre Eletrobras com os atingidos da bacia do rio Uruguai, marco da luta por direitos no setor, que delinearía o direito ao reassentamento e é referência até hoje, se deu também neste período, em 1986.

Em 1987, entre outras resoluções com abrangência sobre as barragens, o Conama estabeleceu regras específicas para o licenciamento ambiental de obras de grande porte, e regulamentou as audiências públicas obrigatórias no processo de licenciamento ambiental, através das resoluções nº 06 / 87 e nº 09 / 87, respectivamente. No mesmo ano, foi criada no organograma da Eletrobras, uma divisão de meio ambiente e em 1988, o MME cria o Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico - Comase.

O II Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico - II PDMA da Eletrobras, referência até hoje, data de 1990. De acordo com esse documento (1990, v. 2, p. 40), o empreendedor de uma barragem deve apresentar na elaboração do EIA / Rima, um plano de alternativas de remanejamento das famílias cujas terras serão atingidas. Tal dispositivo seria necessário para o órgão ambiental conceder a licença prévia e estabelecer os requisitos básicos e os condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

Sobre a importância do II PDMA da Eletrobras, o Banco Mundial assim se referia a ele quase 20 anos depois:

(...) o setor elétrico já tinha identificado a essência da dicotomia entre a enorme vantagem comparativa do Brasil em termos de potencial hidrelétrico, e as complexas questões ambientais e sociais a ele atreladas. O Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico, que data de 1990, equaciona o problema de forma clara e precisa, e estabelece para o setor um conjunto de diretrizes que poderia ser aplicado em quase sua totalidade ainda hoje. Entretanto, as próprias mudanças no setor transformaram o documento estratégico apenas numa referência, o que não significa que as premissas sobre o qual foi delineado tenham perdido seu valor (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 14).

Ademais, o período que vai dos anos 1980 até a reestruturação pró-mercado do setor nos anos 1990, assistiu à formação de um corpo técnico e criação de áreas de meio ambiente nas estruturas organizacionais do setor elétrico, principalmente no MME e nas estatais. Esse movimento estava em sintonia com a nascente legislação ambiental sobre licenciamento de grandes obras e compensação de impactos iniciada notadamente a partir de 1986, ao qual o setor elétrico brasileiro teria que se adequar (VAINER, 2007, p. 119). Foram recrutadas e formadas equipes de funcionários no setor elétrico capazes de incorporar a dimensão ambiental no planejamento e execução de barragens, bem como conduzir negociações num ambiente mais aberto de escuta com as comunidades atingidas e suas organizações. Com a Constituição Federal e as constituições estaduais, o final da década de 1980 e o início da década de 1990 também foi marcado pelo avanço das legislações estaduais em relação ao meio ambiente e a consolidação dos órgãos ambientais de vários estados.

Um problema adicional particular foi que quando foi tornado obrigatório o EIA / Rima a partir de 1986, havia já muitas barragens em operação e outras tantas em fase de construção que, por serem anteriores à norma, acabaram ganhando certa imunidade e anos extras para se adequarem à legislação ambiental. O que foi feito nas décadas seguintes com os chamados EIA *a posteriori*. De qualquer forma, todos esses avanços relatados não significaram que a política pública de barragens e o setor elétrico os tenha incorporado estruturalmente.

Apesar de dispositivos e orientações avançados contidos nos documentos da Eletrobras, na prática segundo Reis, a priorização dos aspectos técnicos e financeiros nas

obras entra em descompasso com a pouca atenção que chega à irresponsabilidade, inclusive de órgãos públicos, para com uma série de prejuízos ou efeitos negativos socioambientais provocados pela construção de barragens (REIS, 2012, p. 103). De fato, o avanço da dimensão ambiental através de documentos técnicos no setor elétrico não chegou a amadurecer na experiência realizada, ficando a prática muito aquém do disposto nas resoluções e documentos oficiais.

Já em relação ao balanço dos avanços legislativos no período, inclusive constitucionais, esses ficaram circunscritos mais à dimensão propriamente ambiental dos impactos de barragens, sobre o meio físico e biótico, enquanto os avanços na dimensão social estavam concentrados mais nos acordos entre os atingidos com as estatais que não chegaram a se transformar em direitos na norma legal, o que traria sérias consequências aos atingidos na reestruturação do setor elétrico a partir de 1995, com a desestatização do setor, como será exposto a seguir.

6.3.3. A reestruturação do setor elétrico

A regulamentação ambiental do setor elétrico foi um processo bastante incipiente, inconcluso, que logo seria interrompido com a reestruturação neoliberal que ocorre, primeiro por iniciativa do governo FHC a partir de 1995 e depois, aprimorado na primeira metade dos anos 2000 já com o governo Lula. Tratava-se da chegada ao setor elétrico brasileiro, dos ajustes estruturais delineados no chamado Consenso de Washington alguns anos antes, inaugurando o **quinto período** do setor.

A partir da década de 1990, os governos em quase todo o mundo, mas especialmente na periferia, colocaram reformas orientadas para o mercado como centrais na sua agenda. No Brasil, o modelo desenvolvimentista que vinha desde a década de 1930, com forte ação do Estado, dá lugar a uma perspectiva liberalizante, onde o chamado mercado seria o condutor da economia, cabendo ao Estado fornecer as melhores condições para o funcionamento deste mercado. Ou seja, fazer o Estado recuar para a função reguladora de um setor privado na vanguarda do processo econômico.

São iniciativas visando a abertura comercial, a liberalização financeira e as privatizações. O setor elétrico é uma das áreas que será fortemente afetado por esta nova orientação. Sua reestruturação tem suas raízes no governo de Fernando Collor de Mello, quando foi instituído o Plano Nacional de Desestatização - PND pela Lei nº 8.031 de 1990²⁹.

²⁹ Gonçalves Jr. (2007, p. 25) estima que do total de capital estatal transferido para a esfera privada no período através de privatizações diretas pelo PND, o setor de energia elétrica respondeu por 31% do montante.

No entanto, o momento decisivo que inicia a remodelagem do setor elétrico são as chamadas “leis de concessões” 8.987 e 9.074, ambas de 1995 (VAINER, 2007, p. 122), com um deslocamento progressivo do controle estatal sobre o setor elétrico para o privado.

De modo que os avanços anteriores de democratização e de incorporação de perspectivas sociais e ambientais se deram num desenho institucional majoritariamente estatal que aos poucos vai perdendo espaço. A ação do Estado passa a ser mais decisiva para a parte concedente e regulatória do setor. Trata-se de um desenho tecnocrático que, inclusive, afasta o órgão estatal responsável na área, dos mecanismos da democracia tradicional definidos pela soberania do voto popular, pois as definições do setor a partir do Estado passariam a estar na alçada de agências reguladoras, com mandatos fixos e autônomas dos poderes eleitos representados pelo executivo e pelo legislativo.

Segundo Vainer, há mesmo uma interrupção do processo de estruturação socioambiental do setor elétrico brasileiro em função da reestruturação setorial a partir de 1995, com uma nova legislação de concessões de serviços públicos e pelo programa nacional de desestatização que "no Setor Elétrico teria provocado retrocesso nos avanços conquistados até então na área socioambiental" (VAINER, 2007, p. 119). Segundo ele:

Ao privatizar sem critérios de empresas de geração e distribuição de energia elétrica, ao favorecer de maneira atabalhoada a concessão de direitos de exploração de potenciais hidrelétricos a grupos privados, a reestruturação não apenas rompeu com o processo anterior, como colocou em risco muito do que havia sido conquistado em termos sociais e ambientais (Vainer, 2007, p. 121).

Para Wunder (2003), as bases conceituais que orientavam a concepção socioambiental e as compensações dos impactos do setor elétrico, compreendiam as empresas de energia enquanto agentes unicamente do Estado. Tais empresas eram vistas como corresponsáveis pelo desenvolvimento regional e pela implantação de políticas públicas nas regiões onde se instalavam, concepção construída no processo de regulação ambiental nos anos 1980 e início dos 1990. No entanto, a reestruturação do setor nos anos seguintes levou o capital privado a ter influência direta na normatização dos processos de interação social do setor elétrico quando as responsabilidades das empresas concessionárias de energia passaram a se resumir às cláusulas contratuais da concessão pelo Estado, a maioria delas restritas a aspectos técnicos de engenharia e sobre demanda de eletricidade. Reis chega às mesmas conclusões:

Esta reestruturação que diminuiu a possibilidade de gestão e controle estatal sobre a produção de energia elétrica de um modo geral, veio a interromper alguns ganhos, conquistados através de conflitos e de lutas para sua legitimação (REIS, 2012, p. 102).

Há portanto, este quinto período do setor elétrico no Brasil que começa nos anos 1990 e segue pela primeira década dos anos 2000, quando se dá a abertura e desestatização do

setor, bem como a construção progressiva de uma regulamentação complexa e estruturas burocráticas pesadas para fazer funcionar um mercado privado em uma área naturalmente monopolista, já que a maioria dos consumidores não podem escolher livremente no mercado seu fornecedor de energia. A seguir as principais características do setor vigentes até hoje.

6.3.4. O funcionamento do setor elétrico brasileiro

O governo FHC através da Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispôs sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos, ofereceu as linhas gerais para a reestruturação do setor elétrico nos anos seguintes. A Lei nº 9.074 de 07 de julho de 1995, versou sobre as normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões específicas para o setor de energia elétrica a partir de barragens. Estas duas leis de 1995 regulamentavam o Artigo 175 da Constituição de 1988 que trata do regime de concessões e permissões para prestação de serviços públicos pelo Estado (BRASIL, 1988).

No entanto, enquanto o artigo 175 da Constituição é claro em incumbir ao poder público a prestação de serviços públicos, abrindo a possibilidade de executar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão através de licitação, o espírito da reestruturação do setor elétrico, na verdade, representa não a regulamentação das duas formas de execução, mas na prática, a passagem da execução direta para a privada. A legislação a partir de 1995, concedeu à iniciativa privada maiores e melhores possibilidades de explorarem o setor elétrico, até então nas mãos de estatais, federais ou estaduais, e do Ministério das Minas e Energia e secretarias estaduais correspondentes. A Lei nº 8.987/95 autorizou que grupos privados executassem atividades até então exclusivas do poder público, inclusive as de planejamento estratégico. Já a Lei nº 9.074/95 abriu para o capital privado nacional ou qualquer empresa internacional, a possibilidade de participação acionária em todas as empresas do setor elétrico brasileiro.

A reestruturação na área ampliou expressivamente a participação de empresas privadas na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Cada nova barragem a ser construída para geração de energia passou a ser objeto de licitação específica. Às empresas estatais que restaram, continuaram com concessões que já detinham de barragens antigas mas nos novos projetos deveriam passar a conformar consórcios com empresas privadas, onde na prática, passaram a deter na maioria das vezes, no máximo 49% de participação. Daí que, após a reestruturação do setor, todas as novas barragens passaram a ser construídas por empresas privadas, mesmo que com a presença de estatais na sociedade. Ademais, as empresas do grupo Eletrobras passaram por processos de reestruturação interna para atender

à nova legislação. Por exemplo: se antes na sua missão institucional o desenvolvimento das suas regiões respectivas de atuação era o centro, a partir da reestruturação a obtenção de lucro foi colocada no centro como qualquer empresa privada que concorre no mercado de energia.

A privatização do setor também é um processo de internacionalização, com progressivo controle de empresas estrangeiras sobre as barragens brasileiras. Nesse grupo se destaca a francesa Engie, conhecido anteriormente como Tractebel Energia ou Tractebel-Suez, e cujo empreendimento mais recente é a barragem de Jirau no Complexo do rio Madeira em Rondônia onde detém a maioria das ações em um consórcio em que as estatais Chesf e Eletrosul detém 20% cada, em uma obra financiada principalmente pelo BNDES.

Além da privatização ou mudança do papel das estatais, Maranhão (2016, p. 18), aponta que o processo de reestruturação foi sustentado com a criação de diversas instituições, agências, conselhos, associações setoriais, comitês técnicos para estudos de mercado e associações políticas para atuarem com o Estado.

Trata-se, na verdade, de um grande aparato burocrático que surge com o discurso "técnico" em contraponto ao político. Visa justamente afastar o poder político que, minimamente, mesmo com os limites da democracia brasileira, está aberto a interferência popular manifestada através do voto, e construir instituições de regulação no Estado "autônomas" e "técnicas". Essas, por sua vez, são facilmente capturadas pelos interesses de empresas privados, já que o privado é visto no dogma neoliberal como o lócus das virtudes em contraponto ao Estado, lócus da ineficiência, da corrupção, do patrimonialismo e do populismo.

Assim, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 criou a Aneel para regular e fiscalizar de forma autônoma o sistema elétrico brasileiro no que diz respeito a geração, transmissão, comercialização e distribuição da energia elétrica. A reestruturação levou o Estado a sair de uma condição de protagonismo no setor elétrico para se transformar em parceiro da iniciativa privada. Situação que foi aprimorada pelo governo Lula, com a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 que institui as Parcerias Público-Privadas - PPP, sendo que os projetos de barragens passariam a ser de responsabilidade das chamadas Sociedades de Propósitos Específicos - SPE, consórcios responsáveis para cada barragem independentemente.

A dimensão técnica nas agências reguladoras passa a ser vista como neutra, livre de amarras políticas. A Aneel se pretende como constituída de um corpo técnico que atua a partir de princípios científicos, mas tem na verdade a competência de regular um conjunto de regras baseadas em indicadores e lógicas de mercado para a cadeia da eletricidade. De modo

que ela é uma estrutura muito próxima das empresas privadas do setor, atuando cotidianamente com empresários e executivos, ao mesmo tempo em que guarda certa autonomia do poder executivo eleito e está distante de processos mais abertos de participação social popular em suas decisões. Sua função passou a ser aprovar estudos de viabilidade de novas obras, licitar as concessões, fixar as tarifas de energia, fiscalizar o cumprimento de contratos com a possibilidade de aplicar multas e penalidades e, conceder ao empreendedor privado a desapropriação por utilidade pública para novas barragens. Sua ação deveria seguir por garantir a competitividade do setor elétrico, visto na lógica neoliberal, como garantidor de melhores serviços a tarifas.

Em 1998 foi instituído o Mercado Atacadista de Energia - MAE para a negociação de energia por grandes consumidores, chamados consumidores livres, geralmente empresas ligadas a produção de produtos eletrointensivos ou que possuem grande necessidade de eletricidade em suas atividades. O MAE entrou em funcionamento de fato em 2002 mas logo substituído em 2004 pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE, pessoa jurídica de direito privado, com os mesmos propósitos.

A Aneel define condições de operação dos reservatórios para geração de energia em conjunto com o Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS. O Operador, criado em 1998, tem a função de coordenação e controle da operação do sistema interligado nacional. Segundo Maranhão (2016, p. 62), o ONS foi constituído como pessoa jurídica de direito privado que contou com a participação de mais de cinquenta empresas de geração, transmissão e distribuição, importadores e exportadores de energia elétrica, além de consumidores livres.

A estrutura institucional burocrática da reestruturação do setor elétrico brasileiro também foi acrescida de vários outros órgãos como os Comitês Técnicos para Estudos de Mercado - CTEM, ligados à rentabilidade para comercialização de energia; o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE criado em 1997 para assessorar a Presidência da República na formulação de políticas e diretrizes na área; e o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão - CCPE, ligado ao MME e criado em 1999.

Toda esta estrutura burocrática a partir do Estado, embora em grande parte autônoma do poder político democraticamente eleito, necessitava de outra estrutura burocrática a partir das empresas de energia para viabilizar e legitimar a relação entre ambas as partes e fazer rodar todos os procedimentos burocráticos regulados na nova legislação do setor. Assim, no processo de reestruturação do setor elétrico, surgiram diversos novos atores políticos na

forma de associações patronais para representar e articular os interesses das grandes empresas que passaram a controlar a energia elétrica no Brasil com a privatização do setor.

Maranho (2016, p. 63) elenca algumas das mais importantes: a Associação Brasileira de Grandes Consumidores de Energia Elétrica - Abrace, que congrega grupos industriais das áreas de cimento, cobre, alumínio, química e petroquímica, ferro-ligas, aço, mineração, papel e celulose, dentre outras, que respondem por 20% da energia consumida no Brasil; Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica - Abraceel; a Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - Abradee, que nasceu em 1995 em substituição ao antigo Comitê de Distribuição que reunia basicamente estatais; a Associação Brasileira das Grandes Empresas Geradoras de Energia Elétrica - Abrage, criada em 1998; a Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica - Abrate, criada em 1999.

Na construção de grandes barragens, além do grande volume de capital necessário que só será amortizado em algumas décadas, a própria construção demora anos. Trata-se de um setor cujos riscos são elevados e a demora para recuperar investimentos, considerável. Segundo Gonçalves Jr. (2007, p. 150), que estudou a economia política de base da reestruturação do setor elétrico, o objetivo do capital para reprodução de valor está ligado a possibilidade de reduzir seu tempo de rotação, como forma de resgatar mais rapidamente o valor do capital fixo e ampliar o lucro. A partir desta premissa, pode-se compreender que a reestruturação do setor elétrico se deu para reduzir este tempo de rotação e de realização de lucros, no momento em que as mudanças a partir de 1995 fracionaram radicalmente o setor elétrico. Para isso, foram criados vários segmentos de negócios diferentes e independentes entre si, quais sejam: a geração, a transmissão, a distribuição, comercialização e a divisão em consumidores livres e cativos. Um fracionamento que poderia ser acrescido ainda de mais dois segmentos próprios valorados no processo de reestruturação, o primeiro constituído por toda a parte de estudos e inventários, que constitui um mercado próprio, e o tradicional setor ligado à construção civil pesada indispensável nas áreas de geração e transmissão.

O setor elétrico, no entanto, é uma área monopolista por natureza, ou seja, o consumidor final normal não escolhe seu fornecedor de eletricidade e nem a área de geração pode trocar a empresa transmissora quando quiser, pois uma barragem estará ligada a uma rede de transmissão de uma empresa específica. O mesmo problema com a formação e concorrência de preços, pois uma vez pronta uma estrutura de propriedade de uma empresa, não se pode trocar por outra mais barata pois não há outra com a mesma infraestrutura no mesmo local. Dessa forma, o fracionamento do setor também se realizou com vistas a criação

de mercados específicos que pudessem realizar lucros sobre o capital investido em menor tempo que o que seria possível, caso o modelo anterior, mesmo que privatizado, fosse mantido como era.

Cada fração do setor passou a ser um projeto com fim em si mesmo. Foi criado todo um arcabouço institucional-burocrático na forma de estruturas públicas e um quadro de funcionários públicos para regular e dar vida às formas de valorização de cada um desses segmentos, para dar garantias contra riscos e a viabilização técnica e econômica necessária à lucratividade do empreendimento.

A complexificação crescente da legislação e da burocracia, ao contrário do que possa se imaginar, é condição para a existência do mercado privado de energia elétrica. E se tomadas em conjunto, as novas instituições públicas criadas para regular o setor e as organizações privadas que passaram a detê-lo, muito provavelmente, o número de áreas meio, de áreas de gestão, de consultorias, de funcionários, de associações, de *lobbys*, dispêndio e gastos com burocracias, somadas, mesmo descontando o aumento natural da população e da demanda por energia, ficaram maiores após a reestruturação do setor em comparação a quando ele era basicamente estatal sobre controle direto do MME, da Eletrobras e das distribuidoras estatais em cada estado da federação.

A privatização acelerada do setor elétrico a partir de 1995 e toda essa nova estrutura burocrática, porém, desarticulou o sistema. O descompasso da reestruturação gerou problemas de continuidade de projetos e investimentos para a melhoria da infraestrutura do sistema como um todo, bem como um vazio de planejamento para sua expansão, todos fatores que vieram a culminar na crise do apagão que levou ao racionamento de energia em 2001.

Em função da crise, novas leis vieram a ser aprovadas em 2004: a Lei nº 10.848/2004, que tratou da comercialização de energia e trouxe uma série de modificações dispersas em inúmeras leis anteriores, e a Lei nº 10.847 / 04, com a criação de mais uma estrutura burocrática, a Empresa de Pesquisa Energética - EPE que passou a ter a função de executar estudos para a expansão do setor elétrico. Essas novas leis tiveram o objetivo de dar coesão às mudanças da reestruturação a partir de 1995, para possibilitar a retomada da expansão do setor elétrico. O contexto de mudanças no setor elétrico na primeira década dos anos 2000 se dava em claro objetivo de destravar investimentos e produzir crescimento econômico.³⁰³¹

³⁰ "Crescer, sim. De qualquer jeito, não", nota de repúdio assinando por 51 entidades da sociedade civil, em denúncia a fala do então presidente Lula que considerou "as questões dos índios, quilombolas, ambientalistas e Ministério Público" como entraves aos investimentos, especialmente em energia. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/informacoes/sala_de_imprensa/?5160>. Acesso em: 20 de dezembro de 2019.

Segundo Maranhão, o governo Lula continuou aprimorando as medidas que atendiam à disputa e às exigências do grande capital no setor elétrico. Dentro da lógica do grande negócio que torna a energia uma mercadoria importante, Lula "deu continuidade no processo de criar órgãos que garantissem a liberdade de expansão do setor sobre o controle de empresas privadas" (2016, p. 79).

Vainer (2007, p. 123) aponta a omissão acerca das questões ambientais e sociais associadas ao setor elétrico, na legislação que o reestruturou a partir de 1995. A Lei nº 8.987 / 95 por exemplo, estabelece 15 cláusulas essenciais dos contratos de concessão dos empreendimentos do setor elétrico, mas nenhuma delas menciona eventuais impactos ambientais e sociais. Uma única menção, de forma genérica, aponta para a tarefa do poder concedente de "estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação" (BRASIL, 1995a). Ao lado da omissão, no entanto, a lei não esquece de dar o poder às empresas concessionárias de "promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato" (idem). Para Vainer, a reestruturação regrediu na articulação, desenvolvida ao longo dos dez anos anteriores, entre a legislação para o setor elétrico, a legislação ambiental e o ciclo do projeto hidrelétrico.

Por fim, os primeiros anos do século XXI também começaram marcados por uma nova consciência antiambientalista entre empresários ligados ao setor de infraestrutura, em particular do setor elétrico, que retomam a antiga ideia de meio ambiente adversário do desenvolvimento. As manifestações de um antiambientalismo empresarial focam em denunciar o que seriam exageros da legislação, lentidão do licenciamento ambiental e excesso de zelo do Ministério Público (VAINER, 2007, p. 122). No mesmo sentido, Hernandez (2012) em artigo sobre barragens na região amazônica, afirma que o processo de participação social no licenciamento era considerado culpado por atrasos nas obras de hidrelétricas.

Com a reestruturação completa, começa então **o sexto e último período** da periodização aqui proposta, a partir de 2005, quando então se abre um segundo período de construção de novas megabarragens no Brasil, já com as novas regras consolidadas. Essa onda de novas barragens se dirigiu fundamentalmente à região Amazônica, sendo as barragens mais emblemáticas do período Belo Monte e o Complexo Madeira com Santo Antônio e Jirau, essa última inaugurada em 2016.

³¹ Conforme noticiou o jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2511200605.htm>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2019.

As grandes barragens eram as obras mais vultuosas presentes no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e suas diferentes versões ao longo dos anos 2000, o que evidencia a prioridade e o empenho do Governo Federal neste tipo de empreendimento de infraestrutura. Já há várias pesquisas sobre este período do setor elétrico e ao longo deste texto são apresentadas algumas, o que traz várias pistas. No entanto, um entendimento mais completo ainda requer um afastamento histórico maior.

Capítulo 7:

7. Processo decisório, licenciamento e construção de barragens

A primeira etapa do processo de construção de uma barragem é o inventário do potencial de geração de energia de um determinado trecho de um curso d'água ou do rio inteiro, ou mesmo da bacia hidrográfica. As opções para localização do barramento levam em conta o resultado destes estudos. Estudos de viabilidade, com a relação custo-benefício da possibilidade de barramento é a etapa seguinte, dando origem a um projeto básico para subsidiar a decisão do setor elétrico sobre levar adiante o projeto.

A Aneel é a responsável, no atual desenho do setor elétrico, pelo leilão de aproveitamento do potencial hidrelétrico que concede o direito a uma empresa ou consórcio de empresas, de construir uma barragem. Além da concessão, outros três procedimentos são necessários: a autorização para uso dos recursos hídricos, a autorização para desapropriar os atingidos e o licenciamento ambiental.

7.1. A autorização para utilização do potencial hídrico

O Código das Águas de 1934, estabelecido pelo Decreto nº 24.643 de 10 de julho pelo então presidente Getúlio Vargas, retirou a propriedade dos rios e dos recursos hídricos em geral, do proprietário da terra onde eles passavam. A propriedade do Estado sobre a água foi estabelecida, comum à série de regras e restrições ao seu uso, criando inclusive uma hierarquia onde o abastecimento humano era o mais importante. A propriedade das quedas d'água e do potencial hidrelétrico, por sua vez, pelo mesmo código, passaram a ser patrimônio de todos os brasileiros sob a forma de propriedade da União que não pode ser vendida ou transferida à terceiros. Dessa forma, o aproveitamento do potencial hidrelétrico passou a depender de uma concessão do Estado por um prazo pré-definido, geralmente 30 anos, tempo suficiente para amortizar o investimento.

Segundo Bermann (2007, p. 140), na implantação de barragens de geração de energia, dois órgãos do Estado concorrem para sua regulação. De um lado, a Aneel, de outro lado, a Agência Nacional de Águas - ANA, criada pela Lei nº 9.984 de 2000. Desde a criação dessas agências reguladoras até 2003, havia certa superposição de competências entre os dois órgãos, só parcialmente superada pela Resolução nº 131 de 11 de março de 2003, que estabeleceu como competência da ANA a emissão da Declaração de Reserva de Disponibilidade de Recursos Hídricos - DRDH, que é concedida para cada barragem.

As hidrelétricas no Brasil devem pagar *royalties* pelo uso das águas que geram a energia. Este pagamento se denomina Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica, instituída pela Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei nº 7.990 / 89. O pagamento é calculado em relação ao tamanho da área alagada em cada município, sendo que do total arrecadado, 45% é dividido entre os municípios atingidos pelo lago artificial, 45% para o estado de localização da barragem e 10% para a União.

Segundo a Aneel (2007), o valor da compensação financeira a ser distribuída corresponde a 6,75% do valor da energia elétrica gerada, calculada por uma tarifa de referência desta Agência. As pequenas centrais hidrelétricas, bastante relevantes em muitas regiões do Brasil como Minas Gerais pelo volume de impactos sociais que causam tomadas em conjunto, estão dispensadas do pagamento desta compensação.

7.2. A desapropriação dos atingidos

O instituto da indenização em caso desapropriação por utilidade pública, como já mencionado, estava presente desde a primeira constituição do Brasil, no período do Império em 1824.

É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação³² (BRASIL, 1824).

A Constituição Federal de 1988 manteve o dispositivo, com desapropriação por interesse público com justa e prévia indenização em dinheiro previsto no seu artigo 5, inciso XXIV:

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988).

³² Grafia original do documento histórico.

Deste inciso, correspondem duas leis antigas que regulamentam a questão. O Decreto-Lei nº 3.365/1941 que trata da desapropriação por utilidade pública e a Lei nº 4.132/1962 que regulamenta a desapropriação por interesse social. A diferença entre os dois instrumentos desapropriatórios é que o primeiro se refere à requisição pelo Estado de determinada área ou bem para implantação, geralmente, de uma determinada obra ou infraestrutura pública como uma barragem, podendo inclusive em caso de "necessidade pública", a desapropriação se dar de forma emergencial.

O segundo, por interesse social, diz respeito as desapropriações relacionadas a função social da propriedade, com foco em "promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social" (BRASIL, 1962). Trata-se de um instrumento usado nos processos de reforma agrária ou desapropriações nas cidades para construção de habitação popular, por exemplo.

Em que pese o reassentamento e as compensações e reparações cabíveis aos impactos sociais de uma barragem não se confundirem necessariamente com o estatuto da desapropriação, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 que é aplicado no caso de barragens, é a única norma legal que garante algum direito aos atingidos, a indenização em dinheiro arbitrada pelo desapropriador e devida aos proprietários. No entanto, o decreto sequer especifica como deve ser calculada esta indenização a cargo do poder público nos diferentes níveis da federação que, desde a reestruturação do setor elétrico, está autorizado a conceder este poder a empresas privadas.

Trata-se de um dispositivo de direitos insuficiente e que, aplicado às barragens, está em desarmonia com a realidade brasileira. No Brasil boa parte do território não é regularizado, grande parte da população não possui título da terra e há uma enorme diversidade de arranjos de posse do território, individual ou coletiva. Trata-se de um dispositivo legal apropriado para a realidade dos países centrais, com seus territórios organizados e titulados, mas não adequada ao Brasil.

A Constituição de 1988 não necessariamente é falha, pois ela possui um arcabouço de garantia de direitos fundamentais e de direitos humanos que incorpora no direito brasileiro o que tem de mais avançado nos tratados internacionais em termos de direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Os direitos e garantias individuais são cláusulas pétreas da constituição brasileira que estabelece também a dignidade da pessoa humana e tem, dentre seus objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, e a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação (BRASIL, 1988).

Tais características constitucionais possibilitariam uma regulamentação posterior regrando a desapropriação por interesse público à luz do direito a indenização prévia e justa e também à luz de todos os direitos humanos consagrados na Constituição.

No entanto, isso nunca ocorreu. Pelo contrário, como vimos as legislações posteriores regrediram em relação à própria Constituição, ao regulamentar práticas decisórias no setor elétrico autoritárias herdadas da Ditadura Militar, sobre a construção de novas barragens e ao reproduzir apenas o direito do desapropriador, agora em caso de barragens principalmente privada, sem qualquer especificação do que seja prévia e justa indenização na prática. Remete-se esse enunciado como regulamentado no decreto de 1941 quando o Brasil era outro, sem perspectivas de megabarragens, com população rarefeita em grande parte do território e a relação com a terra ainda marcada por imensa fronteira agrícola em todas as regiões do Brasil, que atenuava situações sociais negativas fruto da inundação de terras.

Não há hoje, portanto, na legislação brasileira um arcabouço normativo com relação ao deslocamento involuntário que é objeto de amplo regramento internacional de todas as instituições multilaterais envolvidas em maior ou menor grau, com a possibilidade de expulsão de pessoas e comunidades para dar lugar a obras de infraestruturas públicas. Cita-se o Banco Mundial (2008), o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a OCDE (1992), o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento, a ONU Habitat, Comissão Mundial de Barragens (2000).

Preocupação comum a todos estes regramentos internacionais é a normatização de procedimentos que evitem ou minimizem os deslocamentos involuntários. E quando são inevitáveis, dispor de determinadas regras obrigatórias para tanto a serem seguidas pelos Estados e governos, no sentido de garantir às pessoas desalojadas condições para reconstruir seus meios e padrões de vida em termos no mínimo iguais, mas preferencialmente melhores em relação aos anteriores.

A Comissão Especial "Atingidos por Barragens" do CDDPH, em seu relatório final apontou incompatibilidade com o uso da desapropriação como disposto no decreto de 1941 com os direitos humanos. Entre outros fatores, para a CDDPH, o fato de o decreto restringir a discussão judicial ao valor da indenização, parte do pressuposto de que todas as perdas decorrentes do deslocamento compulsório são indenizáveis monetariamente e desconsiderando seus aspectos imateriais e intangíveis, cuja valoração não se dá sob tal forma. Além disso, a CDDPH aponta que mesmo que tomar como referência o preço de mercado, os processos expropriatórios infringem a norma constitucional da justa e prévia indenização, pois o preço de mercado não necessariamente se coaduna com a noção de

justiça social. Para a CDDPH as indenizações pelo preço de mercado não compensam os proprietários, pois estes estão sendo compulsoriamente constrangidos a alienar sua propriedade, tratando-os como se fossem livres vendedores (CDDPH, 2010, p. 49).

7.2.1. Relação de vulnerabilidade

O uso do decreto de 1941 para desapropriações em barragens sem uma regulamentação adequada até hoje coloca os atingidos, mesmo os proprietários com documentos comprobatórios, numa relação extremamente vulnerável. Primeiro porque, como dito, não há qualquer regulamentação do que seria indenização prévia e justa; segundo porque a definição desta indenização se dará por uma empresa privada concessionária que ganhou esse direito em leilão; terceiro porque o decreto, no artigo 9, faculta ao poder executivo e excepcionalmente ao legislativo, determinar o que é utilidade pública, assim como proíbe o judiciário de tramitar recursos na área: "Art. 9º: Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública" (Brasil, 1941).

Recursos judiciais cabem somente para questionar o valor da indenização, mas é um procedimento que não impede a desapropriação e, portanto, extremamente desfavorável ao requerente e favorável ao desapropriador que assim pode postergar a indenização mais um tempo ou depositar em juízo o valor que decidir até a causa ser julgada. Para o processo, o construtor por ser grande empresa, terá um poder desproporcional em termos de condições econômicas para contratar escritórios renomados de advocacia e influência política, recursos que não estão disponíveis a um atingido particular pequeno proprietário.

Levando em consideração as necessidades do Estado em termos de realização de obras de infraestrutura de interesse público, é importante ter um dispositivo eficiente de desapropriação por utilidade pública. Isso caso existisse um processo com participação social mínima para a decisão em cada caso e, principalmente, se estivesse regulado procedimentos adequados e os direitos de todos os atingidos pela desapropriação.

Há mesmo dificuldade de participação dos interessados no processo de tomada de decisão sobre a construção, ou não, da barragem, pressuposto fundamental para o caráter de interesse público que a instalação dessas obras deve possuir. As informações apenas chegam para ser acatadas. Para Bermann (2007, p. 143), o envolvimento da sociedade nas questões que compreendem a instalação de hidrelétricas é limitado, quando não inexistente.

Há relações de poder assimétricas entre empreendedores e atingidos, não havendo qualquer instância de mediação e arbitragem entre os atingidos e a empresa construtora no

procedimento ordinário, apenas extraordinariamente sobre o valor da indenização se o processo desapropriatório parar na justiça. A situação é mais grave, pois no processo, a empresa que detém o poder de elaborar e estabelecer as condições, é o ator diretamente interessado que "a justa e prévia indenização" lhe custe o menor valor monetário possível e quanto menos pessoas a indenizar, melhor. E isso não necessariamente é demérito da empresa privada, pois ela opera visando lucro, é sua condição para existir na forma da organização da economia de mercado. Ocorre que é o estatuto da desapropriação que é eminentemente adequado a ser utilizado pelo Estado e nunca por organização privada.

Por todas essas questões, a desapropriação por utilidade pública é o mais importante instrumento que afeta a vida dos atingidos por barragens. Muito mais do que o processo de licenciamento ambiental, a desapropriação concedida desde a reestruturação do setor elétrico pela Aneel, é realmente definidora.

7.2.2. A Aneel e a desapropriação por utilidade pública

Na reestruturação do setor elétrico brasileiro, a Aneel passou a ter a responsabilidade de emitir as declarações de utilidade pública das áreas necessárias às instalações de empreendimentos do setor elétrico. A Lei de concessões do setor elétrico de 1995, alterada pela lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, assim define:

Art. 10. Cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica (Redação dada pela Lei nº 9.648/1998) (BRASIL, 1995b).

Esta regulamentação, sem maiores especificações, veio a complementar de maneira específica para o setor elétrico, o que já continha de maneira genérica e sem maiores especificações, a lei geral de concessões, também de 1995, quando afirma em seu artigo 29, que incumbe ao poder concedente, inciso VIII:

(...) declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis (BRASIL, 1995a).

Tal dispositivo legal faz do instituto da desapropriação por utilidade pública, um mero anexo da legislação referente à execução ou serviço de obras públicas, com objetivo de viabilizá-las a despeito dos direitos dos atingidos que não são regulados em lei.

Sobre o valor das indenizações, a Resolução Normativa nº 740/16 da Aneel, que estabelece os procedimentos para requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP por parte dos concessionários privados, indica apenas de forma vaga que constituem

obrigações do concessionário "avaliar as áreas de terra, benfeitorias e indenizações, segundo os critérios preconizados pela ABNT" (BRASIL, 2016, p. 4), ao lado da obrigação de comunicar aos proprietários, divulgar a desapropriação e promover esforços para uma negociação amigável.

As normas da Aneel são em geral permissivas e extremamente sucintas quanto à desapropriação. Por exemplo, na mesma norma que regulamenta a DUP, uma das poucas menções que estabelece algum controle é um prazo de 60 dias após a entrada em operação do empreendimento para o concessionário apresentar um "Quadro-Resumo do Levantamento e Situação das Áreas Objeto da Declaração de Utilidade Pública - DUP, conforme modelo do Anexo III" (BRASIL, 2016, p. 4) onde consta uma tabela do "resumo geral das negociações" a ser preenchida com a indicação de gleba e proprietário, ao do registro das seguintes opções: em negociação, negociada, sem acordo, indenizada, adquirida. Sendo que apenas essas duas últimas indicam finalização do processo, com a opção indenizada correspondendo à tratativa compulsória e a adquirida, à amigável. No entanto, 60 dias após a entrada em operação da barragem haver ainda processos em negociação, negociados mas não pagos e sem acordo, contraria o básico da norma constitucional de prévia indenização.

Na prática, a Aneel detendo o poder de conceder a desapropriação, se exime de qualquer orientação sobre a qualidade das indenizações e controle sobre sua efetividade. Em um exemplo prático, o leilão da barragem de Belo Monte em 2009. Tal usina foi objeto de grande visibilidade internacional e pressão quanto aos seus impactos ambientais e sociais. Mesmo assim, o cronograma físico que a Aneel exigiu no edital do leilão para ser apresentado pelo consórcio vencedor no prazo de 30 dias após a homologação do resultado, previa o estabelecimento de datas para início de todas as etapas, como a data prevista para obtenção da licença de instalação, a montagem do canteiro de obras, data da concretagem da casa de força, início do enchimento do reservatório com penalidades quanto ao não cumprimento do cronograma (BRASIL, 2010b, p. 31), mas nada estabelece quanto aos procedimentos desapropriatórios que são concedidos também pela Agência.

Já o contrato de concessão assinado com a Norte Energia, vencedora do leilão, além de apresentar o cronograma previsto no edital com as datas indicadas, traz como única menção relacionada a desapropriação, a prerrogativa da empresa "promover de forma amigável a liberação, junto aos proprietários, das áreas de terra necessárias à operação da UHE", no qual a Aneel promoverá a DUP dessas áreas, "cabendo à Concessionária as providências necessárias para sua efetivação e o pagamento das indenizações" (BRASIL, 2010a, p. 14).

A DUP emitida no ano seguinte, em 2011 através da Resolução Autorizativa nº 3.293 / 11 conta com um anexo de 76 páginas com as coordenadas e georreferenciamento de toda a área a ser desapropriada, mas a resolução em si, é de apenas duas páginas, reiterando o direito do concessionário desapropriar as áreas indicadas, sem maiores condições ou indicação de procedimentos, prazos para pagamento e obrigações. Incorpora o direito adicional de o concessionário "invocar o caráter de urgência para fins de emissão provisória na posse dos bens" como possível pelo decreto de 1941 e dá um prazo de 90 após a elaboração do cadastro socioeconômico para ratificação ou retificação das áreas de terra declaradas de utilidade pública (BRASIL, 2011, p. 1-2).

7.3. O licenciamento ambiental de barragens

Dado a extrema limitação dos procedimentos de desapropriação por utilidade pública, a dimensão social envolvida na construção de barragens acaba toda buscando espaço no processo de licenciamento ambiental. O mesmo ocorre com os anseios sociais em relação ao modelo energético brasileiro e sua relação com o desenvolvimento. Como o Ministério das Minas Energia e mais ainda a Aneel não são historicamente abertos à participação da sociedade civil, acadêmica e de comunidades locais na definição dos rumos da política energética brasileira, inclusive pelo tipo de consultas públicas que a Aneel faz, extremamente técnicas e específicas, formatadas para um diálogo com o mercado, é no licenciamento ambiental que acabam desembocando todo o desejo por participação. Embora ele não tenha o caráter definidor da política, seja apenas um processo lateral com poder limitado ao momento posterior, onde as decisões principais já estão tomadas.

Como observado no histórico do setor elétrico, o processo de licenciamento ambiental foi criado na década de 1980, previsto pela Lei nº 6.938 / 1981 e a avaliação de impactos ambientais regulado a partir de 1986. Em resolução um pouco mais recente, de 1997, o Conama assim definiu o processo de licenciamento ambiental:

(...) procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (BRASIL, 1997b).

Pelo artigo 19 do Decreto nº 99.274/1990, o licenciamento ambiental é dividido em três etapas: a fase preliminar de planejamento de atividade e estudos de viabilidade, quando se concede a Licença Prévia - LP; a fase intermediária, quando se inicia a implantação da obra propriamente dita com a Licença de Instalação - LI; a última fase, após as verificações

necessárias quanto ao cumprimento das exigências previstas nas licenças anteriores, quando do início da atividade com a Licença de Operação - LO. São essas as fases para licenciamento ambiental de uma barragem no Brasil.

O órgão ambiental licenciador emite o Termo de Referência para a elaboração EIA / RIMA. Este segundo documento é basicamente um resumo em linguagem acessível, do primeiro que deve ser em linguagem mais técnica e científica.

Zhourri e Oliveira (2007) chamam de "paradigma da adequação ambiental" como oposição ao "paradigma da sustentabilidade" para se referir a lógica reinante no licenciamento de obras do setor elétrico onde ambiente é visto como uma externalidade que deve ser modificada e adaptada aos objetivos do projeto técnico. A necessidade e a viabilidade socioambiental de uma barragem são secundarizadas, e o setor elétrico brasileiro não se guia por uma noção de sustentabilidade que leve em conta os padrões de produção e consumo, os interesses e valores sociais, que estão envolvidos na construção de uma barragem. Ou seja, as definições quanto ao projeto técnico de uma barragem pouco dialogam com a dimensão ambiental e social na sua gênese.

7.3.1. Os impactos no processo de licenciamento ambiental

Assim, os impactos sociais e ambientais geralmente têm um papel menor no processo decisório inicial dos órgãos estatais responsáveis pela autorização de construção de uma nova barragem. Eles são observados na maioria dos casos em um momento posterior, onde a partir da decisão já tomada pelo setor elétrico, o órgão ambiental fará um esforço para adequar o empreendimento ao meio ambiente, medindo as perdas e estipulando as compensações.

A medição de impactos ambientais de uma barragem a serem avaliados pelo órgão ambiental competente, seja na esfera federal, estadual ou municipal, é um procedimento administrativo do processo de licenciamento ambiental. A resolução do Conama nº 001 / 1986 define impacto ambiental como:

(...) qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e a qualidade dos recursos ambientais (BRASIL, 1986).

Deriva daí a subsidiariedade interpretada da legislação brasileira da dimensão social de uma barragem à dimensão ambiental, ou seja, aquela como consequência desta. Muito embora a legislação determinante que permite os impactos sociais não é a ligada

necessariamente ao processo de licenciamento ambiental, mas aquela que define a expropriação por utilidade pública. O que por si só, gera uma série de distorções.

A principal delas é que os impactos sociais e econômicos de uma barragem não possuem propriamente um espaço no licenciamento ambiental. Seus procedimentos são adaptados ou mesmo distorcidos para tentar contemplar alguns desses impactos. Uma barragem não gera alterações apenas no meio físico e biótico que, quando possuem consequências na saúde, na segurança, no bem-estar e nas atividades sociais e econômicas podemos entendê-los como impactos socioambientais. Ela gera essas alterações e também alterações sociais, com um conjunto de outros desdobramentos. Ou seja, uma barragem gera impactos ambientais e impactos sociais.

São impactos diferentes que não necessariamente se subordinam hierarquicamente. Por exemplo, a alteração na qualidade da água é um impacto ambiental possível de uma barragem, que terá uma caracterização socioambiental na medida em que essa água seja necessária para o abastecimento humano. Mas a reorganização territorial, econômica e no mercado imobiliário que um grande projeto de infraestrutura gera quando chega em uma determinada região é um efeito direto sobre o meio antrópico com determinações para além das alterações físicas, químicas e biológicas no meio ambiente.

O processo de licenciamento ambiental que por definição se concentra na degradação física, química e biológica do meio ambiente, já tem dificuldades de tratar das consequências desses efeitos para as coletividades humanas. Não consegue, portanto, tratar dos impactos sociais como uma dimensão específica. Conforme Vainer, o chamado “meio antrópico” costuma constituir um dos capítulos dos estudos de impacto ambiental:

Estudos de impacto de grandes barragens - destes exigidos pela legislação ambiental brasileira para licenciar grandes empreendimentos ou por agências multilaterais como condição para oferecer seu apoio financeiro – costumam ter um capítulo sobre o “social” ou sobre o chamado “*meio ambiente socioeconômico*”. A leitura destes capítulos revela-se experiência extraordinariamente monótona: por mais diferentes que sejam as realidades econômicas, políticas, culturais e sociais das áreas onde as barragens serão implantadas, os estudos se parecem uns com os outros tanto quanto duas gotas das águas que serão represadas (VAINER, 2004 p. 01).

Há um histórico de projetos de barragem no Brasil, de estudos de viabilidade ou de impacto ambiental que subestimam a dimensão dos impactos mesmo em questões extremamente básicas, como o tamanho da área a ser alagada. Na barragem de Tucuruí / PA, construída nos anos 1970 e 1980, a área total inundada correspondeu a 3.513 km², ou seja, duas vezes o que foi projetado no estudo de viabilidade, que previa inundação de 1.630 km². Na barragem de Barra Grande / RS e SC, construída nos anos 2000, já sob a vigência de toda

a legislação do licenciamento ambiental, os levantamentos feitos e a licença recebida do Ibama, relatavam a existência de áreas de capoeira, ou seja, vegetação pobre fruto da ação do homem, onde existiam na verdade, um dos últimos remanescentes da mata atlântica com florestas densas de araucárias (ZEN, 2005, p. 32).

Neste nível de dificuldade de medir corretamente questões tão básicas, no caso da floresta de araucárias, algo que se vê facilmente a olho nu, o que esperar da medição dos impactos sobre a dimensão mais complexa que é a existência de pessoas e comunidades atingidas, suas relações econômicas, sociais e culturais.

Apesar de constar no escopo da avaliação ambiental os determinantes antrópicos, os estudos, por interesses diversos, são falhos no dimensionamento do capital humano e da capacidade da região em suportar as mudanças ambientais de repercussão social, uma vez que por conta das características ambientais, isoladas dos polos de desenvolvimento, apresentam recursos rudimentares para a subsistência (QUEIROZ e MOTTA-VEIGA, 2012, p. 1394-1395).

Outra questão estrutural relevante diz respeito a uma probabilidade de vício de origem na estrutura atual de elaboração dos estudos de impacto ambiental. As empresas ou consultorias que elaboram o EIA / Rima no Brasil, por uma lógica de mercado, estão focadas na aprovação dos empreendimentos de barragens e não necessariamente na adequada mitigação e compensação dos impactos ou na preservação do meio ambiente e das comunidades. Daí que frequentemente os impactos são subdimensionados na fase de estudo, enquanto os benefícios da barragem, como a própria capacidade de geração, sobrestimados. Uma empresa confrontada com a hipótese da não-aprovação da construção de uma barragem pela dimensão dos impactos que ela relatou, por exemplo, dificilmente se manteria no mercado.

As empresas de consultoria contratadas pelo empreendedor quase sempre fazem do EIA / Rima, "propaganda do empreendimento, afastando-se de seu objetivo de ser um levantamento de impactos" (VAINER, 2003), pois há um interesse direto em produzir um documento simpático aos olhos do órgão ambiental responsável pela licença para a obra.

7.3.2. Sobre os limites da participação dos atingidos no licenciamento

O mecanismo oficial de participação social no processo de licenciamento são as audiências públicas obrigatórias. Ocorre que no mesmo período e nas mesmas audiências previstas no processo de licenciamento para antes da Licença Prévia, são discutidas tanto a viabilidade da construção da barragem, quanto definidas as medidas mitigadoras e compensatórias de seus impactos. O que gera efeitos políticos perversos para a população

atingida pois a possível posição contrária à construção da barragem se dá, entre outros motivos, justamente pela avaliação legítima de que os impactos ambientais e sociais não compensam os benefícios da construção daquela barragem. Logo, é contraditório para os grupos sociais que tem essa avaliação inicial, colocá-la ao mesmo tempo em que se discutem as políticas de reparação que só fazem sentido de serem discutidas admitindo que a barragem será mesmo construída. Trata-se de um espaço de participação social que compromete a discussão.

Como o histórico de descaso com a questão social na construção de barragem é amplamente conhecido e documentado no Brasil, os grupos possivelmente atingidos tendem a se colocar contra a construção da barragem nos espaços de participação regulamentados do licenciamento ambiental. Isso significará que a discussão das reparações geralmente ficará prejudicada e talvez só seja feita de fato já quando a barragem estiver aprovada e se instalando. Ou seja, quando as primeiras famílias já começarem a ser expulsas de suas casas para dar lugar, por exemplo, ao canteiro de obras e quando a fase de audiências públicas já tiver passado.

Com o começo da construção, a política do fato consumado se impõe. É geralmente o momento em que um conflito social aberto é deflagrado com mais intensidade numa região atingida, inclusive porque o processo de licenciamento após a concessão da Licença de Instalação, não garante mais canais estruturados institucionais de participação social. Todo o processo a partir de então fica a cargo da empresa construtora que estabelece ou não canais de diálogo mais abertos, ou é forçada a isso pela mobilização dos atingidos que tem como um de seus instrumentos de pressão tradicionais e mais emblemáticos, a ocupação dos canteiros de obras ou escritórios da empresa para paralisação dos trabalhos, com vistas a forçar a abertura de diálogo e acolhimento de reivindicações. É somente nessa fase então, a despeito do que prevê o processo de licenciamento ambiental e a despeito do que seria esperado em se tratando de impactos sociais tão drásticos, que finalmente as medidas de mitigação e compensação pelas perdas serão de fato discutidas com a população atingida. Mas isso terá alguma efetividade caso a população atingida consiga se organizar coletivamente através do movimento social e associações, e consiga construir força política suficiente capaz de forçar o processo.

É uma fase em que, a despeito de uma ou outra ação do ministério público no judiciário, ou da polícia na repressão de manifestações populares, o Estado em si está ausente. É a comunidade atingida diretamente com a empresa construtora. A ausência do Estado, seja na mediação de conflito ou na fiscalização das condicionantes ambientais é uma

oportunidade que a empresa construtora tem para guiar ela mesma, a partir de seus próprios critérios, o que fará ou não em relação às medidas de mitigação e compensação. Nessa fase ela já dispõe do decreto de desapropriação por interesse público, um poderoso instrumento para agilizar a negociação com os atingidos e a liberação das áreas necessárias à barragem.

Além disso, empresas têm seus assessores técnicos e conseguem alianças mais vantajosas no processo de licenciamento ambiental, como com prefeitos, autoridades locais e o governo como um todo. Os atingidos conseguem geralmente aliança com outros movimentos sociais e organizações da sociedade civil, grupos em universidades e eventualmente Ministério Público. No entanto, como é o interessado na barragem que geralmente contrata o estudo de impacto ambiental, ele já possui uma estrutura técnica de conhecimento muito mais poderosa, além de estrutura econômica, e consegue, em coesão com o Estado que está concedendo a construção daquela barragem, impor com mais facilidade sua vontade no processo de licenciamento.

Capítulo 8:

8. Impactos da construção de barragens

Os impactos negativos potenciais de barragens possuem variadas dimensões e características a serem consideradas como forma de melhor precisar seus efeitos possíveis. Impactos variam conforme sua abrangência territorial, sua disposição no tempo, além de possuírem uma dimensão qualitativa que guarda relação com o meio principal que incidem principalmente, se o meio físico e biológico ou o antrópico.

Quanto a abrangência espacial dos impactos, há dois dispositivos legais principais para considerá-los. Primeiro o conceito de "Área de Influência" do projeto, instituído pelo Conama na resolução que estabeleceu os procedimentos do processo de licenciamento ambiental:

Resolução Conama 01/86 – EIA

Artigo 5º. - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza (BRASIL, 1986)

A área de influência, no caso de uma barragem, é o território onde ocorrerão ou serão percebidos os impactos. Sua delimitação vai além da área passível de desapropriação por

interesse público e define os limites geográficos do meio físico e biótico e do antrópico a ser estudado para a medição dos impactos.

O segundo dispositivo é o chamado "Polígono do Empreendimento", que aparece no decreto nº 7.342/2010, que instituiu o cadastro socioeconômico dos atingidos por barragens.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste Decreto, o polígono do empreendimento abrange áreas sujeitas à desapropriação ou negociação direta entre proprietário ou possuidor e empreendedor, incluindo as áreas reservadas ao canteiro de obras, ao enchimento do reservatório e à respectiva área de preservação permanente, às vias de acesso e às demais obras acessórias do empreendimento (Brasil, 2010).

Como disposto, o polígono do empreendimento guarda relação com as áreas que a Aneel concedeu ao empreendedor da barragem para desapropriar. Sua presença no decreto do cadastro socioeconômico está acompanhada da definição de atingidos como aqueles que sofrem perdas que guardam relação com o polígono mesmo que lá não residam. O que é um avanço na delimitação dos indivíduos atingidos, embora não seja suficiente para abranger todos os impactos sociais. Por exemplo, comunidades receptoras de deslocados ou de imigrantes em função da barragem que sofrem alguma consequência com os impactos na infraestrutura pública, não necessariamente guardam relação com o polígono.

Outra característica territorial central a ser observada são as diferenças entre os impactos à montante e à jusante do barramento. Montante e jusante são conceitos da hidrologia estabelecidos em referência à direção para onde corre a água em cursos fluviais. À montante fica a nascente e à jusante a foz. Logo, de qualquer ponto de referência em um rio, existe a região à montante e a à jusante. O muro ou barramento é o ponto de referência principal no caso dos impactos de barragens, sendo que à montante dele temos o reservatório artificial e à jusante o rio volta a correr. Historicamente a consideração de impactos de barragens, em especial os impactos sociais, tendiam a ignorar os impactos à jusante que são importantes e se manifestam principalmente após a construção da barragem.

Além dessas características, há muitas outras a serem consideradas a partir do espaço. Por exemplo, impactos de uma mesma barragem terão diferentes efeitos se incidirem sobre lugares antropizados em relação aos ambientes preservados não antropizados, ou sobre áreas rurais em relação às áreas urbanas. Ao mesmo tempo, um impacto pode ter um efeito localizado em uma parte do território e outro impacto atingir toda a região.

Em síntese, ao se falar de dimensão espacial, significa observar os impactos de uma barragem a partir de sua localização geográfica e de sua escala de magnitude.

Outra dimensão importante é a temporalidade dos impactos. Estes em uma barragem são observados antes, durante e após a construção. Eles começam efetivamente muito antes

do início da construção da barragem propriamente dita, e se estendem para muito depois do término da construção e início do seu funcionamento.

Isso tanto em relação ao tipo de impacto, ao grupo de atingidos e ao local do impacto. Por exemplo, os moradores da área do canteiro de obras civis ou nas proximidades são os primeiros a sofrer impactos severos, já as populações à jusante sofrem mais impactos no momento de operação de uma barragem e bem menos no período da construção. Já entre os impactos de longo prazo, que ocorrem na época da operação da usina após o enchimento do lago, está a dificuldade de manter o uso múltiplo das águas, uma vez que a geração de energia elétrica é privilegiada e, no caso das barragens para abastecimento e irrigação, uma vez o lago formado, as populações do entorno podem ser impedidas de ter acesso a água.

Impactos de barragens também se relacionam dinamicamente com o tempo e o processo histórico, pois a realidade em um determinado território também é dinâmica. A população cresce, migra, crianças viram adultos, novas famílias se formam, surgem novas ruas, novos bairros, novas unidades de produção rural, novas configurações sociais e novas necessidades na área atingida. Os impactos de uma barragem vão reagir com o tempo, principalmente em barragens que duram anos ou até mesmo décadas nas fases de projeto e de construção, muitas vezes interrompida, paralisada por falta de verbas, por ação dos órgãos de controle, são abandonadas e retomadas anos mais tarde.

Isso pois, assim como a região atingida é dinâmica como qualquer outra parte do território nacional, o processo de instalação de uma barragem também, com determinações que não se dão apenas no setor elétrico. Do momento da intenção de construir uma barragem até quando é inaugurada, essa foi objeto de intensa negociação em diferentes escalas e com diferentes atores. A própria natureza e a tecnologia estão em constante modificação ao longo do tempo.

Vignatti (2013, p. 217-220), ao estudar os impactos da barragem de Machadinho / RS e SC, observou quatro fases distintas dos efeitos negativos da obra. A primeira, antes da construção, quando a expectativa de mudança e desencontro de informações criam um clima de incerteza e tensão na região; a segunda, durante a construção, com as realocações de população, a chegada de milhares de trabalhadores da obra, a sobrecarga dos serviços públicos e comerciais causando uma brusca alteração no fluxo regional; a terceira, a partir da produção de energia, com a usina operando se dá início ao restabelecimento da vida anterior à obra e surge uma sensação de vazio e readaptação com novas possibilidades de atividades econômicas no entorno do reservatório; e finalmente a quarta fase, estabilização, quando a barragem se integra à paisagem regional, porém o faz a partir de um padrão de segregação

espacial que orienta a ocupação do entorno do lago artificial a partir da especulação e reserva imobiliária.

Quadro 3 - Tipologia de impactos de barragens

Dimensão	Características
Espacial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Polígono do Empreendimento / Área de Influência do Projeto 2. Montante / Jusante 3. Áreas Inundadas / Áreas Remanescentes / Entorno do Lago Artificial 4. Áreas das Obras Cíveis e Adjacências: canteiro principal / obras auxiliares 5. Áreas Antropizadas / Áreas Não Antropizadas 6. Áreas com Proteção Especial: áreas de interesse ecológico ou unidades de conservação / áreas de valor arqueológico, histórico ou cultural / terras indígenas 7. Urbano / Rural 8. Comunidades Atingidas / Municípios Atingidos / Região Atingida 9. Comunidades Despovoadas / Comunidades Anfitriãs 10. Rio e seus afluentes atingidos / Microbacia / Sub-bacia / Bacia Hidrográfica 11. Local / Regional / Nacional / Global
Temporal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Antes da construção (Fase de Projeto) 2. Durante a construção (Fase de Instalação) 3. Enchimento do Reservatório e imediatamente após (Fase de Acomodação) 4. Depois (Fase de Operação) 5. Impactos Temporários / Impactos Permanentes 6. Curto, Médio e Longo Prazo
Qualitativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impactos Ambientais: sobre as características físicas, químicas e biológicas dos elementos naturais atingidos e suas consequências sobre o meio social e econômico (dimensão socioambiental) 2. Impactos Sociais: sobre o patrimônio, a história, a vida e a realidade social, econômica e cultural dos indivíduos, famílias e comunidades atingidas

Fonte: Elaboração própria

As pesquisas de Lygia Sigaud sobre os impactos de barragens no Brasil feitas principalmente nos anos 1980 e 1990, são referências até hoje nesta área. A partir dela, podemos perceber que, apesar da utilidade de construção de tipologias e sistematização de impactos de barragens, há diferentes impactos em diferentes barragens e os mesmos impactos podem ter consequências completamente diferentes.

Sigaud (1992) chamava atenção para o perigo de generalizações substantivas dos efeitos de barragens, uma vez que tais efeitos, no que diz respeito especificamente ao sistema de produção das populações das áreas atingidas, não estão contidos no próprio projeto da obra. Ela pode observar efeitos diferentes de barragens de acordo com a realidade local, como será exposto a seguir, a partir de pesquisas de campo específicas junto aos camponeses atingidos, principalmente nas barragens da bacia do Rio Uruguai e em Sobradinho, na Bahia.

Vainer (2004) faz ressalvas no mesmo sentido, que os impactos socioambientais de barragens não devem ser homogeneizados. Cada um deles envolve particularidades e distintos contextos sociais, econômicos e culturais.

A partir do caso da barragem de Sobradinho, em particular, Sigaud pode apontar em comparação com outros casos, o caráter relativo dos efeitos da barragem e as mediações que os constituem. Assim, nem as opções tecnológicas contidas nos grandes projetos têm em si mesmas a determinação dos acontecimentos, nem as populações atingidas, face às mesmas características tecnológicas da barragem, tenderão a proceder de forma semelhante. Diz a autora:

(...) se é a população reassentada que sofre "impactos" e se se verifica que as condições de reassentamento não resultam apenas da intervenção do Estado, não há como generalizar "impactos", nem mesmo neste estudo que toma dois casos ocorridos no mesmo país e nos quais a iniciativa de construção de hidrelétricas partiu do mesmo Estado. No que se refere aos efeitos propriamente ditos, a perspectiva adotada foi a de analisá-los não como respostas culturais da população, mas como mudanças na estrutura das relações sociais na qual está inserida, perspectiva esta que coloca em questão a própria possibilidade de "impactos temporais". Assim, ao invés de verificar aqui os mesmos efeitos apontados pela literatura, procurar-se-á pensar os efeitos a partir de outros parâmetros teóricos, incorporando as dimensões políticas e estruturais na análise (SIGAUD, 1986, p. 6).

O caso de Sobradinho em contraste com outras barragens, permite observar que os efeitos do alagamento, em especial sobre as condições sociais de produção, não estão contidos apenas no acontecimento em si, mas mediatizados pelas relações que os grupos concretos mantêm com o território. Histórica e culturalmente construídas, são relações que não são dadas e nem são idênticas onde quer que se construa uma barragem. Assim, para a pesquisadora, enquanto em Sobradinho a formação do reservatório representou a destruição da base física sobre a qual se estruturava todo um sistema de produção, dada a relação particular que os camponeses ali mantinham com o território do rio São Francisco, o mesmo não ocorreu na barragem de Itá no sul do Brasil. Na beira do rio Uruguai, os atingidos estruturavam sua vida produtiva menos dependente da água do rio do que na região do semiárido atingida por Sobradinho, onde mesmo os que permaneceram na região atingida viram limitada a retomada das suas condições de produção pela redução das terras úmidas e áreas comuns de pastagens.

Em Itá, o sistema de produção não dependia tanto da especificidade do território e havia condições de ser recomposto e se reproduzir em outro local. Daí que essas diferenças entre Itá e Sobradinho, evidenciam que a mesma opção tecnológica, barragem para geração de eletricidade, não produz necessariamente os mesmos efeitos em termos de impactos sociais.

Para a pesquisadora, no entanto, mesmo não sendo possível tais generalizações de impactos, isso não quer dizer necessariamente que não se possa fornecer instrumentos analíticos que deem conta da multiplicidade de desdobramentos eventuais de grandes projetos. Instrumentos estes que venham a auxiliar, havendo obviamente vontade política dos responsáveis por barragens, a tomada de decisão e melhor gestão dessas obras. A contribuição possível consiste em identificar a partir do caso das hidrelétricas, para o peso das relações da população com o território, para o modo como o grande projeto é implantado, para o estudo das relações entre os interessados na barragem e os atingidos, além da importância das condições sociais da área ao reservatório em termos de alternativas disponíveis à população deslocada.

Depreende-se da contribuição de Sigaud que a definição e sistematização dos impactos em uma barragem é bastante complexo. De modo que reflexões que contribuam para aumentar as ferramentas para observá-los são importantes. A seguir, apresenta-se uma discussão sobre uma tipologia sugerida no que diz respeito à dimensão qualitativa dos impactos de barragens, a começar pelos impactos ambientais e num segundo momento os sociais que, para fins deste texto, são os mais importantes.

8.1. Os impactos ambientais

Uma barragem segura a água que antes corria naturalmente, formando um lago artificial. A regulação do fluxo à jusante para a continuidade do rio, passa a ser feita pelo homem. Os impactos ambientais desta operação são imensos. Bermann (2007, p. 141) destaca entre os principais problemas ambientais de uma barragem, a alteração do regime hidrológico, afetando as atividades a jusante do reservatório; o comprometimento da qualidade das águas, em razão do caráter lântico do reservatório, dificultando a decomposição dos rejeitos e efluentes; o assoreamento dos reservatórios, em virtude do descontrole no padrão de ocupação territorial nas cabeceiras dos reservatórios, submetidos a processos de desmatamento e retirada da mata ciliar; o aumento do volume de água no reservatório formado, com conseqüente sobrepressão sobre o solo e subsolo pelo peso da massa de água represada, em áreas com condições geológicas desfavoráveis, provocando sismos induzidos; o surgimento de problemas de saúde pública pela formação dos remansos nos reservatórios e a decorrente proliferação de vetores transmissores de doenças endêmicas; as dificuldades para assegurar o uso múltiplo das águas, em razão do caráter histórico de priorização da geração elétrica em detrimento dos outros possíveis usos como irrigação, lazer, piscicultura, entre outros.

Os impactos ambientais de barragens podem, por menor que sejam, possuir também uma dimensão global, como os impactos sobre o clima. Barragens geram gás metano - CH₄, advindo da decomposição da matéria orgânica alagada ou acumulada pelos reservatórios, contribuindo para o efeito estufa e danos à camada de ozônio. A destruição de grandes áreas florestais também significa uma perda de capacidade de absorção de CO₂, agravando o aquecimento global. Por se tratar de um impacto diluído em todo o planeta e, pelas barragens serem consideradas alternativa em certa medida a queima de combustíveis fósseis em termoelétricas na geração de energia, a medição de tais impactos é geralmente negligenciada a partir de um julgamento corrente que classifica energia hídrica de forma positiva como renovável.

Guerra e Carvalho (1995), no entanto, elaboraram um estudo comparativo sobre os impactos de usinas hidrelétricas e de termoelétricas. A partir de metodologias usuais na medição de impactos ambientais, eles construíram uma matriz enumerando os impactos possíveis destas duas formas de geração de eletricidade nos meios físico, biótico e antrópico. A cada impacto, foi atribuído uma classificação possível dividida em três níveis, forte, moderado ou neutro / fraco; além da abrangência, regional ou global. E ainda foram verificados todos os critérios considerando dois momentos das usinas, a implantação e a operação.

O resultado foi que na fase de implantação, os impactos das usinas hidrelétricas são extremamente mais fortes, situação que se altera na fase de operação, onde os impactos das usinas termoelétricas ganham preponderância. Mas isso ocorre fundamentalmente a partir do acréscimo de novos impactos nas termoelétricas nesta fase, em especial os relacionados a poluição do ar, já que os impactos da fase de implantação, permanecem em sua maioria na fase de operação de ambas. Assim, a partir dos dados, os autores concluem que devem ser evitadas:

(...) falsas noções que, *a priori*, procuram classificar empreendimentos hidrelétricos como ambientalmente mais adequados. Nesse sentido, o termo poluição deve ser entendido de modo a abranger também os aspectos referentes à degradação das condições ambientais, quando da instalação e operação de empreendimentos que, por sua dimensão ou natureza, entrem em conflito com as características ambientais da região na qual se inserem. Essa abordagem opõe-se àquela que relaciona a poluição apenas à degradação das propriedades físico-químicas dos elementos (GUERRA e CARVALHO, 1995, p. 84).

Há uma complexidade interativa dos processos sociais com os ecológicos. Podemos compreender que cada impacto de uma barragem sobre o meio físico e biótico tem consequências sobre o ser humano e suas comunidades, daí também sua dimensão socioambiental. Por exemplo, potenciais impactos negativos na qualidade da água, precisam

ser mitigados com vistas à garantia da saúde humana, tanto na água para abastecimento, quanto aqueles impactos ligados a formação de áreas de proliferação de vetores transmissores de doenças endêmicas.

No mesmo sentido, na etapa de construção da obra, os transtornos decorrentes para os moradores próximos incluem a exposição a ruído, poeira, detritos, circulação de máquinas pesadas, que podem prejudicar moradias e patrimônios próximos, e até mesmo colocar em risco a vida das pessoas ou animais com circulação na área.

O então Ministério da Integração Nacional - MI, responsável por várias barragens para abastecimento de água, especialmente na região do semiárido no Nordeste, elencou uma série de mudanças na vida diária da população residente próximo aos canteiro de obras. São impactos específicos, tais como: a exposição da população aos riscos de acidentes, problemas de relacionamento da população residente com os operários da obra, aumento no tráfego de veículos (BRASIL, 2005, p. 48). Aos quais se pode acrescentar abalos, rachaduras e mesmo desmoronamentos nas estruturas de moradias e demais prédios pela circulação de máquinas pesadas e pelas detonações, que trazem também barulho e poeira.

A seguir, no quadro 4, são detalhados os principais impactos ambientais possíveis de uma barragem com uma lista abrangente, mas não exaustiva, que engloba os dois meios sempre considerados em impactos ambientais, o físico e o biótico. Nem todos estes impactos, no entanto, existem em todas as barragens ou produzem efeitos negativos relevantes em todos os locais onde se manifestam. Eles são apenas potenciais e o risco de ocorrerem, bem como sua intensidade, abrangência e suas consequências, variam conforme as características da região e de acordo com o tipo e o porte de cada barragem em particular.

Quadro 4 - Impactos ambientais de barragens

Meio	Tipo	Impacto
Físico	Hidrologia, Hidrogeologia e Geomorfologia Fluvial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alteração do regime hidrológico 2. Elevação do lençol freático, podendo alterar o regime ou gerar alagamentos em áreas fora da abrangência do lago artificial 3. Aumento da umidade do solo 4. Piora na qualidade das águas em razão da mudança do regime lótico (de correnteza) para o lântico, dificultando a decomposição dos rejeitos e efluentes; o lago artificial também retém poluentes que seriam depurados mais facilmente rio abaixo 5. Alteração no balanço hídrico 6. Perdas de água por evaporação, devido ao aumento da lâmina d'água e o caráter lântico do lago artificial 7. Mudança térmica da água 8. Salinização da água 9. Mudanças na oxigenação da água 10. Variação na vazão e velocidade do fluxo hídrico à jusante 11. Canais e obras complementares podem secar ou diminuir o fluxo em determinados trechos do rio

		<ol style="list-style-type: none"> 12. Formação de poças de águas paradas à jusante do barramento a depender da vazão 13. Fim ou diminuição das inundações com o depósito de nutrientes nas várzeas à jusante 14. Assoreamento à montante, inclusive na desembocadura e no fundo dos vales dos afluentes do lago artificial, podendo gerar novas áreas de inundação 15. Diminuição do transporte de sedimentos, modificando as condições de erosão e sedimentação à jusante no curso do rio (inclusive na forma do canal) e na dinâmica da foz 16. Processos de erosão das margens à jusante
	Geomorfologia das áreas não alagadas e Geologia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sobrepressão sobre o solo e subsolo pelo peso da massa de água represada 2. Sismos induzidos a partir de processos de acomodação geológica 3. Aumento das áreas degradadas com a movimentação de terras, escavações, exploração de pedreiras e jazidas de areia, grande circulação de máquinas pesadas entre outras ações relacionadas às obras civis 4. Efeitos diversos sobre o solo, como aumento dos processos erosivos, instabilidade de encostas, surgimento de ravina, voçorocas, fraturas, rupturas e deslizamentos 5. Vibrações no solo geradas por detonações da obra civil, a céu aberto ou subterrâneas 6. Aumento da emissão de barulhos e poeiras 7. Indisponibilidade ou dificuldade de aproveitamento de recursos minerais existentes nas áreas alagadas
	Microclimas Locais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alteração na temperatura 2. Alteração na umidade relativa do ar 3. Alteração no regime de chuvas 4. Alteração no perfil do vento 5. Alteração na nebulosidade
	Clima Global	<ol style="list-style-type: none"> 1. Emissão de gases de efeito estufa, em especial o CH₄ pela decomposição da matéria orgânica alagada, mais intenso quando não há supressão adequada da vegetação antes da formação do lago (florestas alagadas emitem CH₄ por décadas) 2. Diminuição da capacidade de absorção de gases do efeito estufa pelo desmatamento e inundação de áreas de vegetação e de lavouras ou pastagens
Biológico	Fauna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Morte de animais 2. Extinção de espécies 3. Destruição do habitat ou perdas em termos de abrigo, alimentação e áreas de reprodução 4. Rompimento da cadeia alimentar, com impacto sobre animais em diferentes escalas espaciais 5. Não adaptação das espécies nativas de peixe às condições do lago artificial e ao regime das águas à jusante 6. A regularização do fluxo das águas à jusante dificulta a sobrevivências de espécies que evoluíram adaptando seu ciclo de vida ao regime natural de cheias e vazantes do rio 7. Dificuldade ou impossibilidade da migração periódica de espécies, principalmente pelo barramento do rio no caso da ictiofauna 8. Proliferação desordenada de determinadas espécies 9. Desequilíbrios com a proliferação de mosquitos e vetores de doenças endêmicas 10. Não adaptação de animais silvestres ao novo habitat em caso de tentativa de salvamento e remanejamento
	Flora e outros organismos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desmatamento 2. Retirada da mata ciliar 3. Submersão de florestas 4. Extinção de espécies 5. Eutrofização da água, ou seja, o crescimento excessivo de plantas aquáticas para níveis prejudiciais, pela adição em excesso de matéria

		<p>orgânica nas áreas alagadas</p> <p>6. Proliferação de pragas, algas e micro-organismos no lago artificial</p> <p>7. Dificuldade na movimentação de organismos e nutrientes à montante e à jusante</p> <p>8. Diminuição da biodiversidade em razão da redução da complexidade do canal do rio em termos de diversidade de estruturas, com a homogeneização do fluxo hídrico à jusante e como lago à montante</p>
--	--	--

Fonte: Elaboração Própria

8.2. Os impactos sociais

Assim como em relação aos impactos ambientais, ao se falar em impactos sociais de barragens, estamos tratando dos impactos negativos que demandam medidas para evitá-los, diminuir sua intensidade e, sendo inevitáveis, medidas adequadas de reparação de seus efeitos. Os comentários quanto as consequências dos impactos são aqui, portanto, principalmente em relação ao seu potencial caso não sejam evitados, diminuídos ou, principalmente, reparados.

Em geral, entre os impactos sociais de uma barragem o deslocamento forçado de moradores de áreas alagadas pelo futuro lago artificial ou obras complementares, é o impacto mais traumático, mas não o único. Para as populações atingidas, as barragens impactam sua sobrevivência econômica e seu modo de vida e provocam a ruptura das relações sociais comunitárias, entre outras transformações.

Cernea (1998, p. 215), considera impactos de barragens como um rompimento do tecido social, dado o desmantelamento profundo que provocam nos modelos existentes de organização social. Comunidades presentes há longo tempo na região são desorganizadas e os grupos de parentesco são frequentemente dispersados. As redes sociais informais que asseguram o indispensável em termos de ajuda mútua são destruídas, o que é particularmente trágico em lugares onde os sistemas públicos de proteção social são falhos ou inexistentes. As ligações comerciais entre produtores e consumidores são rompidas, e o mercado local de trabalho sofre perturbações. As associações oficiais ou não, são destruídas com a partida de repente de grande parte de seus membros. Sistemas tradicionais de organização e locais simbólicos, sejam culturais ou as referências naturais da paisagem, são perdidos, trazendo uma ruptura física e psicológica com o passado e as raízes da identidade cultural dos indivíduos. Segundo Cernea, mesmo que todos estes impactos não sejam visíveis ou facilmente mensuráveis, eles não deixam de ser reais. Seus efeitos acumulados são devastadores, eles "rasgam o tecido social" (CERNEA, 1998, p. 217).

Em geral, os impactos sociais de uma barragem geram uma situação de crise, entendida como uma desestruturação das relações sociais, econômicas e culturais previamente existentes em um determinado território. A seguir, é apresentado o quadro 5

com os impactos sociais possíveis em barragens. Como em relação aos impactos ambientais, os sociais também variam conforme as características da região atingida, o porte e o tipo da barragem e podem ter uma maior ou menor, ou mesmo nenhuma consequência relevante a depender da região. Uma variável própria dos impactos sociais é que esses também mudam de acordo com os indivíduos, os grupos e as relações sociais, econômicas e culturais que atingem. A classificação dos impactos nas três dimensões escolhidas - econômica, social e cultural - não é exata.

Importante destacar que a classificação de impactos se faz de maneira a melhor compreendê-los, mas eles se relacionam e são dinâmicos entre si. Por exemplo, os impactos na saúde mental são tributários dos demais impactos, e principalmente da forma como os demais impactos são tratados, que geram consequências no nível de segurança das famílias atingidas quanto ao seu futuro diante da barragem. Após o quadro, há uma reflexão com maiores detalhes sobre conjuntos selecionados de impactos sociais.

Quadro 5 - Impactos sociais de barragens

Dimensão	Impacto
Econômica	Perda da terra
	Perda de propriedade de imóveis rurais ou urbanos
	Redução dos investimentos nas propriedades rurais, com deterioração progressiva da capacidade de produção e da qualidade das benfeitorias
	Perda da capacidade produtiva da terra ou inviabilização da parcela remanescente de imóvel não desapropriado
	Desaparecimento de sistemas de produção específicos, como o de agricultura de vazante
	Perda de unidades produtivas e comerciais diversas, tais como fábricas, oficinas, lojas, hotéis, escritórios etc.
	Perda de empregos remunerados ou meios de sustento
	Perda de áreas de extração ou perda de recursos naturais (pesca, minérios, argila, lenha, madeira, frutas, castanhas, fibras etc.)
	Perda de territórios comuns ou terras de uso coletivo, inclusive terras de domínio público
	Perda de rendimentos
	Degradação das condições de vida
	Destruição ou interrupção das infraestruturas públicas de transporte (pontes, trechos de rodovias e ferrovias, instalações portuárias, estradas rurais), redes de comunicações, energia, água e saneamento
	Piora das condições de navegação fluvial, como para a travessia de uma margem à outra no lago artificial ou à jusante e em canais auxiliares em épocas de secas com redução proposital da vazão para armazenagem de água no lago
	Interrupção da passagem de embarcações na altura do barramento
	Redução do dinamismo econômico local nas áreas com diminuição de população
	Aumento das necessidades de bens e serviços nas áreas com aumento populacional repentino, incompatível com a capacidade local gerando pressão inclusive sobre o custo de vida
	Inviabilização ou perdas de rendimentos de estabelecimentos e atividades produtivas locais pelo esvaziamento populacional nos arredores ou isolamento de comunidades
	Prejuízos nas estruturas prediais de moradias e de benfeitorias, inclusive de poços artesianos
	Desequilíbrio no mercado local e regional de terras e moradias, com aumento da especulação
	Destruição de pontos ou equipamentos turísticos e locais de interesse de visitantes
Desemprego em massa repentino com a desmobilização do canteiro de obras ao final da construção da barragem	

Social	Perda da moradia
	Perda do acesso à água
	Isolamento de famílias ou comunidades
	Interrupção de acessos à cidades e comunidades rurais ou aumento da dificuldade de acesso e das distâncias
	Disseminação de doenças, piora nas condições de saúde e adoecimento físico e mental
	Perda de equipamentos públicos de saúde e educação
	Dificuldade ou impossibilidade de acesso das crianças à escola a partir da nova configuração geográfica com aumento das distâncias provocado pelo lago artificial
	Perda de prédios públicos, como os ligados à administração pública e serviços diversos
	Desagregação de laços sociais comunitários e de vizinhança
	Surgimento repentino de grande contingente de imigrantes e de uma dinâmica populacional incompatível com a infraestrutura local
	Ocupação desordenada do solo devido ao aumento populacional repentino ou expulsão de atingidos sem a construção de reassentamentos
	Geração de intranquilidade, sentimento de ameaça e expectativas negativas quanto ao futuro da população, inclusive em projetos ou obras paralisados
	Deterioração progressiva das condições de moradia pelo não investimento em reformas ou melhorias necessárias ao longo dos anos, em caso de incerteza prolongada sobre a perda da casa
	Aumento de conflitos
	Aumento da possibilidade de violência, tráfico de drogas e criminalidade na região atingida, em especial nas áreas de afluxo de grandes contingentes populacionais de forma improvisada ou temporária
	Peso desproporcional dos impactos sobre as mulheres
	Aumento de risco social
Empobrecimento	
Destruição de áreas de lazer ou de convivência	
Destruição de equipamentos coletivos de culto	
Cultural	Destruição de monumentos e do patrimônio arquitetônico, inclusive igrejas e cemitérios
	Destruição da paisagem e das referências coletivas
	Perda de áreas naturais de relevância histórica ou cultural para a comunidade, tais como acidentes geográficos únicos como quedas d'águas e formações rochosas específicas, além de parques naturais
	Perda de locais com interesse histórico ou apelo sagrado para a população local
	Prejuízos ou perdas em equipamentos socioculturais das áreas rurais e urbanas
	Aumento da dificuldade de acesso, perda ou destruição de bens e sítios arqueológicos
	Aumento da pressão sobre as terras e áreas de comunidades tradicionais próximas, como indígenas e quilombolas
Destruição ou dificuldades à reprodução de modos de vida específicos de populações tradicionais, ribeirinhas e camponesas	

Fonte: Elaboração própria

8.2.1. Impactos prévios

Os rumores sobre a possibilidade da barragem quando chegam em uma região a ser atingida, percorrem rapidamente o local. As notícias que começam a surgir na mídia já trazem incerteza. Os moradores da beira do rio ou que dependem dessa área caem em uma angústia e intranquilidade quando ao futuro e ao que pode acontecer. Serão mesmo atingidos, serão remanejados, indenizados, reassentados, ficarão para trás? A situação de incerteza pode durar anos ou mais de uma década.

Ferreira, que estudou a barragem de Lajeado, assim descreve a audiência pública do processo de licenciamento ambiental da barragem em 1998:

Na Audiência Pública realizada na cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins (Sobre a Hidrelétrica do Lajeado), a pedido do Ministério Público, as comunidades atingidas não tiveram sua representatividade assegurada, permanecendo em dúvida quanto ao seu destino. Muitos queriam saber se deveriam continuar cultivando suas terras, quando teriam que abandonar suas propriedades, qual a forma de avaliação de seus bens, para onde seriam deslocados? Todas estas questões ficaram sem resposta, o que deu início a um processo de angústia das famílias, que não sabiam o que fazer (Fatos constatados por este autor durante a Audiência Pública) (FERREIRA, 2001, p. 48).

Apenas a circulação de notícias de que uma barragem em uma determinada região está para ser construída, já é fonte de impactos nas comunidades que se sentem ameaçadas. Esses impactos se efetivam através de perturbações de toda a ordem na vida econômica e social. Por exemplo, para um agricultor que se vê como iminentemente atingido, ele tende a reter os investimentos necessários na produção pela incerteza do futuro, afetando sua capacidade de sustento. Estudos e projetos de uma barragem podem durar anos, entre a intenção de se construir e o começo efetivo da construção, com idas e vindas das decisões governamentais, pode se passar mais de uma década. Assim, quanto mais se estende no tempo a situação de incerteza de ser ou não atingido, de perder ou não tudo pelas águas, mais vai se complicando as condições de vida, inclusive de moradia, já que na incerteza um possível deslocado pelas águas de uma barragem tende a não investir na construção, melhora ou manutenção de sua casa.

8.2.2. Dinâmica populacional e impactos nas cidades

Mesmo antes da instalação do canteiro de obras, a eminência do início da construção de uma barragem já atrai um considerável contingente populacional à região em busca de oportunidades, seja de trabalho na obra ou em possibilidades de negócios que tendem a crescer. São indivíduos em busca de melhores condições, muitas vezes vindos de regiões distantes deprimidas economicamente.

Mais tarde, a instalação do canteiro de obra representa o momento de chegada de todo o aparato da empresa construtora e a mudança da dinâmica populacional. Há um aumento repentino da população que traz vários problemas, especialmente em grandes barragens que podem ultrapassar dezenas de milhares apenas em número de operários na construção civil. Cria-se um peso desproporcional sobre os serviços e infraestruturas públicas, principalmente nas áreas de saúde, educação, transporte, abastecimento de água e esgotamento sanitário, acesso à energia elétrica, coleta e disposição de lixo, além da segurança pública.

Mesmo sem ser inundado, um núcleo urbano próximo de uma barragem em construção pode sofrer impactos negativos como pressão sobre o solo com ocupações precárias e irregulares, condições de acesso, mudanças nas características do trânsito e

circulação no local, crescimento da criminalidade e violência urbana, entre uma série de outros impactos possíveis.

Por exemplo, o EIA da barragem de Santo Antônio apontou que o efeito dessa obra no centro da cidade de Porto Velho, capital de Rondônia, localizado a apenas 7 km à jusante da barragem seria intenso. Dentre os impactos identificados estão a adensamento populacional, impactos negativos no uso e ocupação do solo, especulação imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, aumento da criminalidade, impactos sobre a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural, além de efeitos sobre equipamentos urbanos e comunitários, tais como hospitais e lugares públicos (MORET e GUERRA, 2009).

Também é comum em áreas atingidas que recebem grande afluxo populacional repentino, um aumento na demanda de bens e serviços (BRASIL, 2005, p. 48) com potencial de elevar preços e gerar especulação, com consequências negativas para os que chegam e também para a população receptora. Ademais, o grande afluxo de pessoas que migram temporariamente para a região atingida, atraídas pelas possibilidades de trabalho na construção da barragem, também pode significar pressão adicional sobre os recursos de subsistência em certas partes do território atingido, agravando transtornos já existente.

O momento de desmobilização do canteiro de obras, ao final dos trabalhos gerará outra série de impactos possíveis em termos de dinâmica populacional, com o grande contingente de trabalhadores da obra agora sem emprego que podem permanecer na região ou migrar.

8.2.3. Deslocamento forçado e desestruturação econômica

O deslocamento compulsório de pessoas, famílias e comunidades inteiras de suas casas e terras constitui o impacto social mais relevante da construção de uma barragem. Os moradores do canteiro de obras e demais áreas desapropriadas para as obras civis de uma barragem e estruturas de apoio são os primeiros a serem expulsos, os demais o são pelo enchimento do reservatório. Barragens podem alagar áreas rurais, vilas, cidades inteiras ou parte delas. Além disso, a Área de Preservação Permanente obrigatória de proteção e conservação dos recursos hídricos também se aplica à reservatórios artificiais, de modo que moradores de uma faixa que varia de 30 a 100 metros em toda a borda do lago nas zonas rurais, também podem ser deslocados.

Mais frequentemente invisíveis e ignorados no processo de reparações são os atingidos que não moram nas áreas a serem alagadas, mas trabalham ou dependem dessas áreas para viver. Como os que são empregados de unidades produtivas, comércio ou serviços

desapropriados, trabalhadores do transporte, arrendatários de terras, extrativistas, pessoas que usam áreas comuns de pastagens, silvicultores, mineradores. Além do deslocamento físico, geográfico propriamente dito de populações, há portanto o deslocamento econômico em relação aos impactos ligados à expropriação, inviabilização ou destruição de meios produtivos que obrigam populações atingidas a buscarem outras formas de sustento.

Os grupos atingidos deslocados vivenciam de forma geral, um processo de desterritorialização ou, no termo usado por Bourdieu (1964) para analisar os deslocamentos populacionais forçados durante a guerra da Argélia, "desenraizamento". Para em seguida, vivenciarem uma reterritorialização ou territorialização, em uma nova conformação territorial, com novos usos e novas relações sociais. Tal movimento é especialmente difícil para populações camponesas e trabalhadores rurais em geral. Quando atingem áreas de pequena agricultura camponesa ou familiar, barragens impactam fortemente a organização da unidade de produção agrícola, de modo que é grande o risco de o destino compulsório dos camponeses ser a área urbana. Mesmo o deslocamento para outras áreas rurais sem condições adequadas para retomar a produção e sem apoio até retomarem os níveis produtivos anteriores, o que leva anos, faz a adaptação ser muito difícil, aumentando o risco de empobrecimento.

O processo de deslocamento compulsório que pode durar meses ou anos, causa fortes impactos nas atividades de subsistência, principalmente as relacionadas diretamente à vida ribeirinha com base na agricultura, pesca e extrativismo. Mas em geral também nas formas de sustento, trabalho, emprego, geração de renda, inclusive de pequenos empresários, pelo transtorno que o deslocamento provoca antes de se efetivar e depois, pela longa fase de adaptação. O deslocamento forçado também pode ser extremamente devastador para comunidades tradicionais caso o processo não leve em conta suas especificidades culturais e condições para reprodução de seus modos de existência.

Já sobre mulheres, idosos e crianças recai um peso desproporcional, sendo entendidos como grupos vulneráveis diante de uma situação de deslocamento compulsório. Como aponta Faure, a partir do estudo de diversas regulamentos internacionais quanto aos procedimentos para deslocamentos compulsórios de populações:

(...) as normas internacionais impõem a definição de "populações vulneráveis". Estes grupos de pessoas são definidos em relação a cada operação de deslocação, e incluem na maioria das vezes os idosos e as mulheres chefes de família, especialmente quando têm filhos pequenos (FAURE, 2008, p. 22 - tradução nossa).

O empobrecimento é o último fato do conjunto de consequências do deslocamento forçado causado por grandes barragens. Cernea (1998, p. 218), identifica oito principais

riscos típicos dos deslocamentos forçados: perda de terras, perda de moradia, perda do emprego, marginalização, insegurança alimentar, crescimento da morbidade e da mortalidade, perda do acesso aos recursos coletivos, desorganização social. Quando esses riscos não são combatidos nem atenuados de maneira adequada, o empobrecimento causado aos atingidos deslocados é durável no tempo e devastador.

8.2.4. Impactos sobre a infraestrutura de transporte e a desarticulação regional

Toda a infraestrutura e a dinâmica de transporte de uma região atingida por barragem é modificada. Um rio que por vezes, era estreito e não muito profundo se transforma em um imenso lago modificando completamente as distâncias e condições de passagem. Há potencial isolamento de famílias em áreas antes acessadas facilmente e que com o lago se tornaram áreas remotas, com consequências sobre os circuitos econômicos dessas famílias e seu acesso à serviços públicos de saúde e educação.

Massoli e Borges (2014, p. 270) apontam como impactos de barragens nos transportes desde dificuldades de tráfego aos proprietários de embarcação até a impossibilidade de uso do rio para travessia de boiadas por parte de produtores rurais. Pontes são frequentemente submersas e passagens interrompidas. O Ministério da Integração Nacional aponta interferências na infraestrutura viária, linhas de transmissão e outras (BRASIL, 2005, p. 48).

A inundação da infraestrutura quando atingidas estradas, pontes, redes de energia elétrica e comunicações, núcleos urbanos, equipamentos públicos, além da desarticulação das atividades econômicas, produz um rompimento na estrutura pelo qual se organiza todo o espaço regional.

A CDDPH pôde constatar nas visitas de campo em diversas barragens no Brasil que, entre os vários exemplos que ilustram os limites e equívocos de práticas meramente indenizatórios no tratamento dos impactos sociais, estão os impactos no transporte e na vida dos atingidos. Grupos de agricultores podem ver os custos de transporte de sua produção acrescidos em virtude da inundação de caminhos e estradas, ou pelo alongamento de trajetos nas novas vias construídas que restituem, sem recompor exatamente, a malha viária preexistente, ou ainda, sendo obrigados a substituir o transporte aquaviário, mais barato, pelo transporte rodoviário, mais caro (CDDPH, 2010, p. 34).

8.2.5. Impactos sobre a saúde

Os impactos sociais da construção de barragens impõem dificuldades à população atingida, cujas consequências extrapolam as questões materiais básicas para a sobrevivência, chegando a exercer interferências na saúde e de caráter psicossocial.

Primeiro, há consequências à saúde humana caso determinados impactos ambientais não sejam adequadamente tratados. Impactos sobre a qualidade da água podem contribuir para a propagação de doenças como a esquistossomose, a hepatite, a cólera, as diarreias, a amebíase e outras moléstias de veiculação hídrica (BRASIL, 2005 p. 39). Ademais, água parada que pode se formar em determinados trechos das áreas alagadas ou à jusante, caso o controle da vazão pela barragem provoque a formação de poças, são áreas propícias à proliferação de mosquitos e outros insetos transmissores de doenças. Segundo, impactos sociais como a nova dinâmica populacional trazem mudanças no quadro da saúde pública local, com maior disseminação ou incidência de novas doenças e pressão sobre serviços de saúde (BRASIL, 2005, p. 48).

A questão dos impactos de saúde causados por uma hidrelétricas foram estudados por Queiroz e Motta-Veiga (2012), que analisaram comparativamente a barragem de Tucuruí no Brasil e a barragem de James Bay no Canadá. Tanto no Brasil quanto no Canadá foram identificados problemas relacionados com a qualidade da água que repercutem na saúde e no modo de vida das comunidades atingidas. Nas duas barragens foram observadas altas taxas de doenças de veiculação hídrica, como diarreia e hepatite. A contaminação por mercúrio, no caso da barragem James Bay, foi determinante para a mudança dos hábitos alimentares e o aparecimento de distúrbios nutricionais em populações indígenas atingidas.

Para Oliveira et al. (2007), que estudou os impactos de grandes barragens na saúde pública à jusante, concluiu que eles se relacionam principalmente com o status nutricional das populações ribeirinhas, como consequência de mudanças na pesca e na agricultura. Além disso, condições precárias de saúde pré-existentes nessas comunidades, geralmente vulneráveis ou suscetíveis por diversos motivos contextuais e históricos, têm grandes chances de se ampliarem com a construção de barragens à montante.

Há impactos relevantes também na saúde mental dos atingidos por barragens. Bethemont (2008, p. 26) fala de "populações traumatizadas", como síntese dos impactos do deslocamento compulsório. Temps, no percurso do sua pesquisa de campo em psicologia social na barragem de Mauá / PR, relata que nas entrevistas com os atingidos:

(...) ouvir suas histórias e envolver-se nelas mostrou-se um exercício delicado e até mesmo doloroso, porque tocar neste assunto causava dor: as coisas estavam acontecendo ali, naquele instante e traziam, inevitavelmente, emoção, lágrimas e silêncio (TEMPS, 2013, p. 15).

Já o estudo da área de psicologia "Deslocamento forçado e saúde mental: o caso da hidrelétrica de Itá" de Marques et al. (2018), traz uma reflexão abrangente sobre impactos na saúde mental de longo prazo. Isso mesmo em uma barragem onde houve conquistas significativas após décadas de fortes lutas sociais por parte dos atingidos, como a garantia do direito à terra com reassentamentos coletivos com casa e infraestrutura necessária à produção em cada lote, além de áreas comunitárias com escola, salão de festas e igreja (ZEN, 2007).

Com dados coletados em 2016, cerca de 16 anos após o enchimento do lago de Itá / RS e SC, a pesquisa de Marques et al. examinou 43 pessoas em 32 comunidades atingidas, nos 11 municípios afetados pela barragem. Os resultados apontam sofrimento tendo como causa "as situações de violência e de violação dos direitos dos atingidos, os impactos nos modos de vida e na saúde mental, além das transformações ambientais" (2018, p. 30).

São danos psíquicos e sociais identificados, advindos do período de mais de 20 anos de incerteza entre as primeiras notícias da barragem e sua efetiva construção. Muitos destes impactos permanecem nos 16 anos após o fim da obra. No entanto, a leitura dos documentos do licenciamento ambiental da barragem de Itá, o EIA / Rima e o Plano Diretor, "não detecta sofrimento ou danos à saúde mental e, de fato, eles não aparecem" (MARQUES et al. 2018, p. 39).

Segundo a pesquisa, muitos atingidos se definiram como "isolado", "sozinho", "abandonado", "aborrecido". Os entrevistados dizem que a barragem "desnorтеou" a todos, "interrompeu a vida", "esfacelou as comunidades". Entre essas vivências, a depressão causada pelas mudanças sofridas merece destaque. Depoimentos de quatro dos participantes da pesquisa são ilustrativos:

Segundo um dos entrevistados, "o que tu encontras mais, assim, é o povo com depressão... depressão... depressão por que nada mais dá certo, muita depressão". Outro participante, tratando desse mesmo tema, afirma que "o pessoal não superou, não superou isso aí. Tem gente que não foi embora, ficou por aí. Teve um dos Reinaldo, que morava lá embaixo perto da gente também, muitas vezes tu ia lá, puxava em falar da barragem, coisa assim, começava a chorar". Este entrevistado garante que havia "gente que chorava... o Virte também está com depressão. Não falou mais. Tu vê que a pessoa sente, porque, na verdade, assim, mais que tu fale, aquilo que tu sente, tu não fala. O que tu sente, tu não fala, tu pode falar um monte de coisa". Outro participante, por sua vez, destacou "que nem eu acompanhei, no começo foi ali, né! Mas a gente nunca esperava ficar assim, ainda que hoje... Hoje, eu saí dois anos, quando eu fechei o posto que eu desanimei tudo, de gastos, me deu uma depressão dos diabos!" (MARQUES et al. 2018, p. 38).

O suicídio talvez seja a consequência social mais extrema. Durante todo o período da obra e após, a população atingida vivenciou a questão do suicídio. Diversos relatos foram

colhidos de atingidos sobre suicídio de vizinhos ou conhecidos próximos, especialmente por enforcamento. Por exemplo, um informante entrevistado em 19 de agosto de 2016 relatou:

(...) tinha gente que se enforcou. Bastante gente, que se enforcou. Vê que tem que abandonar tudo ali. A mulher, a mãe do Altair da Dioniza, se enforcou ali também na ilha, ela se matou (*apud* MARQUES et al. 2018, p. 38)

Além dos suicídios relataram mortes súbitas que relacionam aos danos decorrentes da construção da barragem. "Foram citados infartos, acidentes vasculares cerebrais e câncer". Por fim, a pesquisa conclui que mesmo 16 anos depois do fim da construção da barragem de Itá, existe ainda risco de suicídio entre os atingidos:

Tendo em vista os dados apresentados, destaca-se o risco de suicídio ainda presente nas regiões pesquisadas, demandando, com urgência, um amplo diagnóstico seguido por um plano de intervenção no campo das políticas públicas de saúde nas comunidades rurais do entorno do reservatório (MARQUES et al., 2018, p. 38).

8.2.6. Impactos na paisagem e sobre o patrimônio cultural

A formação de um lago artificial traz inúmeras possibilidades em termos de uma paisagem nova atrativa e possibilidades de desenvolvimento do turismo. No entanto, paisagens únicas e de rara beleza estão entre as perdas provocadas por barragens. No Brasil, é bastante conhecido a perda do Salto das Sete Quedas inundada pela barragem de Itaipu. Mas há outros exemplos. A barragem de Itá inundou o Estreito Augusto Cesar, uma formação única no município de Marcelino Ramos / RS onde o rio Uruguai de quase 500 metros de largura era contido por vários quilômetros entre formações rochosas estreitas, com cachoeiras e com a água fluindo com grande violência, chegando o canal principal à largura de menos de dois metros em pelo menos um trecho.

Na barragem de Barra Grande, no Rio Pelotas, foi inundado o Cânion de Encanados além de um dos últimos remanescentes de mata virgem de araucárias localizados no vale do rio, área de grande apelo cênico. É há décadas o Salto do Yucumã na divisa do Brasil com a Argentina, a maior cachoeira longitudinal do mundo, que acompanha o rio Uruguai por quase 2 km com uma cachoeira contínua de até 20 metros de altura, é ameaçado por barragens, no projeto mais recente pelo Complexo Hidrelétrico de Garabi-Panambi.

As barragens promovem interferência no patrimônio histórico, cultural e arqueológico (BRASIL, 2005, p. 48) que, junto com os paisagísticos, revelam-se de grande importância como marco referencial não só para um país, mas progressivamente entendidos como patrimônio de toda a humanidade. Impactos sobre a paisagem, vistos de forma ampla, envolvem as dimensões material e imaterial. Essa última, particularmente difícil de ser mensurada, pois envolvem atribuição de valores ligados à cultura, memória, religiosidade e formas de interação com o ambiente.

Por outro lado, de forma mais objetiva, perdas de patrimônio arquitetônico, sítios históricos, arqueológicos, paleontológicos, religiosos presentes nas proximidades de rios são uma constante em grandes projetos de barragens. O mais famoso impacto desse tipo foi registrado na construção da barragem de Assuã no rio Nilo nos anos 1960 que, felizmente, envolveu uma grande e complexa operação de salvamento de 24 monumentos arqueológicos, entre eles o grandioso complexo de Abul-Simbel que datava do século XII a.C., com fachada formada por estátuas de 33 metros de altura, e que foi totalmente deslocado e remontado para um novo local a salvo da inundação.

A legislação vigente no Brasil através do artigo 20 da Constituição estabelece que o patrimônio arqueológico nacional é um bem público da União. Deve ser conservado e protegido na integridade para a construção da memória do país e o entendimento de seu processo histórico. Toda barragem deve desenvolver medidas de avaliação e salvamento deste patrimônio, área no qual o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan é o responsável por autorizar, acompanhar e fiscalizar as medidas.

8.2.7. Impactos sobre comunidades tradicionais

Além de todos os impactos possíveis que afetam o conjunto dos atingidos, populações tradicionais, dada suas peculiaridades culturais, podem sofrer um conjunto de impactos adicionais. Em especial aquelas comunidades camponesas ribeirinhas com maior interdependência com o ambiental natural no entorno em que vivem, mas também outros grupos tradicionais em áreas próximas, em interação com a barragem.

Para Queiroz e Motta-Veiga (2012) a relação ambiental da comunidade ribeirinha com o ambiente se dá naturalmente a partir da complexidade do lócus observado à longo prazo, através de variações como as enchentes, o regime pluviométrico, a variação sazonal, o comportamento dos animais, a previsibilidade da atividade migratória.

A construção de barragens "modifica o biótopo, antes coexistente em interdependência harmônica pessoa-ambiente, alterando os ecossistemas ribeirinhos" (QUEIROZ e MOTTA-VEIGA, 2012, p. 1394). Tal situação pode ser entendida pela noção de posicionamento e orientação espacial geográfica, importante para a capacidade adaptativa das comunidades tradicionais ribeirinhas, sobretudo a indígena. Com o desaparecimento dos referenciais espaciais costumeiros para a sua orientação local, não raro, gera um sentimento de insegurança inicial que substitui o acúmulo de certezas práticas que a população possuía e que vinha sendo acumulado passando de geração para geração.

Com a barragem construída, o conhecimento acumulado por gerações pela população ribeirinha em relação ao ambiente se esvai, pois o alagamento o mudou radicalmente. Os reassentados em lugares distantes terão que se adaptar à nova realidade, e os remanescentes que permanecerão nas proximidades do lago artificial ou no ambiente modificado à jusante iniciam também um processo difícil e longo de adaptação pelo desconhecimento de como operar com o novo meio. Para Queiroz e Motta-Veiga (2012, p. 1934) tal processo envolve a recuperação de fatores psicossociais até um patamar de produtividade considerada satisfatória, requerendo o resgate da capacidade exploratória e a familiarização com o meio ambiente.

Stolerman et al. (2014) que estudaram as barragens do complexo Madeira / RO, observaram não só a perda da terra como impacto às populações atingidas, mas a perda de recursos necessários à reprodução de diferentes modos de vida e circuitos produtivos. A construção de barragens privilegia a apropriação e o uso do território por atores sociais responsáveis por atividades econômicas hegemônicas ou em expansão, como o agronegócio e o setor madeireiro, sobrepujando o uso social das comunidades tradicionais ribeirinhas, no que diz respeito aos seus saberes, fazeres históricos, sua memória e símbolos que conformam um patrimônio de existência da sociedade local.

Tais culturas e atividades tradicionais não são importantes apenas para a vida e reprodução das comunidades ribeirinhas atingidas. Elas representam uma diversidade em termos de conhecimentos e formas de produzir e viver que, se destruídas, acarretam em perda de um potencial de riqueza econômica e cultural que poderia ter outros usos para além da própria comunidade.

Em se tratando de populações indígenas, os impactos de barragens são especialmente relevantes. A partir de dados da Fundação Nacional do Índio - Funai, Koifman (2001) verificou que havia no começo desse século, 156 locais de expansão do setor elétrico em todo o Brasil, sendo 104 de hidrelétricas e as demais de linhas de transmissão de alta tensão elétrica, que afetavam ou ameaçavam áreas indígenas, mais da metade delas na região amazônica. Os principais impactos sentidos nestas áreas são efeitos dos lagos artificiais de barragens, como a submersão de territórios sagrados, especialmente cemitérios; a proliferação de mosquitos, sobretudo os difusores da malária e de outras doenças infecciosas; a escassez de caça; a restrição das terras para a agricultura; além da criação de condições facilitadoras da invasão de terras indígenas.

Entre os povos indígenas atingidos por barragens no Brasil, estão os Avá-Guaraní na barragem de Itaipu / PR, os Parakanã na barragem de Tucuruí / PA, os Pankararu na

barragem de Luiz Gonzaga / PE, os Waimiri Atroari pela barragem de Balbina / AM, Apiaká, Kayabi e Munduruku pela barragem de Teles Pires / MT e PA. Linhas de transmissão de alta tensão elétrica atingiram, entre outros, os Parakatejé / PA, os Pankararu / PE, os Nambikwára / MT, os Kaigáng / PR, os Macuxi, Taurepáng e Wapixana / RR.

Outros impactos comumente relatados sobre povos indígenas na construção de barragem, mesmo quando seus territórios não estão localizados na área a ser alagada mas apenas na área de influencia, são as alterações culturais e distúrbios sociais diversos em suas comunidades provocados pela nova dinâmica populacional na área atingida. O grande fluxo de trabalhadores para as obras civis e o estabelecimento de novos grupos nas áreas remanescentes atingidas, muito próximos a povos indígenas, guardam relação com o aumento de problemas sociais como o alcoolismo, violência, exploração da prostituição, proselitismo religioso forçando etc.

Nos últimos anos, o setor elétrico tem colocado como diretriz evitar construir barragens e mesmo linhas de transmissão que afetem terras indígenas, pelo complicador adicional que isso provoca no processo de licenciamento devido a legislação crescentemente protetiva dessas áreas. Alagar terras indígenas, inclusive, não é mais comum. No entanto, terras indígenas têm sido afetadas por hidrelétricas recentes, como a barragem de Belo Monte.

8.2.8. Os riscos em barragens

Por fim, não menos importante, além dos riscos que os impactos ambientais e sociais representam para os atingidos, a construção de barragem traz um risco adicional decorrente da probabilidade de ocorrer um evento desastroso, com o colapso do barramento e destruição à jusante com enorme potencial de perda de vidas humanas.

Esse risco no Brasil é mais forte do que se imagina. Mariana (2015) e Brumadinho (2019) são as duas tragédias mais visíveis, pois tiveram o resultado recente mais desastroso, com grandes custos em termos de vidas humanas e enormes custos sociais e econômicos para a população atingida à jusante, que já configuram uma dívida social, em sua maior parte ainda não paga. Mas há vários casos que, por se localizarem em áreas mais remotas e com menor concentração populacional, chamam menos atenção da opinião pública.

Por exemplo, pouco mais de dois meses após o rompimento da barragem de Brumadinho, duas outras barragens de rejeitos de mineração, abandonadas há 30 anos, estouraram em Rondônia. Trata-se de barragens sob responsabilidade da mineradora Metalmig, que em março de 2019 deixaram cerca de 100 famílias isoladas no interior do

município de Machadinho D'Oeste / RO, a 350 quilômetros da capital Porto Velho. Sete pontes foram destruídas no desastre. Um ano antes do rompimento da barragem de Mariana, uma tragédia em menor escala foi verificada no município de Itabirito / MG, com o rompimento de barragem da mineradora Herculano, que matou três pessoas e deixou outras cinco feridas em setembro de 2014, além de contaminar com rejeitos de mineração, córregos afluentes de um rio ligado ao abastecimento da região metropolitana de Belo Horizonte.

Historicamente no Brasil, o açude Orós no Ceará e a hidrelétrica Euclides da Cunha em São Paulo são exemplos de grandes rupturas de barragens que, além dos impactos sociais e ambientais normais de sua construção, resultaram em tragédias posteriores. A primeira barragem, construída para abastecimento de água, rompeu ainda na construção em 1960, causando a morte de cerca de mil pessoas. A segunda, para produção de energia, colapsou em 1977 levando a ruptura em cascata de outras três usinas à jusante, as barragens de Limoeiro, Rio do Peixe e Santa Alice, todas da então Companhia Paulista de Energia Elétrica.

Como podemos observar, há riscos intrínsecos advindos da construção e operação de barragens, com potencial enorme de impactos ambientais, econômicos, sociais e sobre a vida humana, adicionais aos impactos que as barragens causam normalmente. O rompimento de uma barragem atinge especialmente quem vive depois do barramento, com consequências negativas que, pelo menos nos casos recentes de Mariana e Brumadinho, se estenderam por todo o rio à jusante, gerando impactos negativos inclusive na costa marítima a partir da foz.

O sociólogo alemão Ulrich Beck (2010) cunhou o termo "sociedade de risco", segundo o qual há o advento de uma nova modernidade que executa transformações profundas na política, na economia e no comportamento resultantes da produção social de riscos e de instabilidades crescentes a partir da produção social de riquezas. Teoria que teve um impacto considerável a partir do desastre nuclear de Chernobyl em 1987, lança luz sobre os riscos autoproduzidos pelas sociedades industriais, dos quais as catástrofes ambientais são pontos centrais. Segundo a concepção de Beck, os riscos ambientais tinham se tornado efeitos predominantes e não apenas, efeitos secundários desagradáveis da sociedade contemporânea.

A possibilidade recorrente de desastres em barragens no Brasil e sua dimensão recente com gigantescos impactos, são um forte indício que tomou corpo também aqui no Brasil, como preconizava Beck, as ameaças produzidas no caminho do desenvolvimento da sociedade contemporânea, o que enseja a busca de alternativas para que elas possam ser melhor distribuídas, evitadas e controladas.

No caso das barragens, isso significa considerar os riscos implicados na sua construção, que eventualmente são bem maiores que os benefícios, como parece ser o caso das barragens para contenção de rejeitos de mineração, um subterfúgio inadequado das empresas mineradoras no Brasil para economizar na sua operação. Uma vez proibidas as barragens de rejeitos, teriam que tratar ou dar um destino adequado a estes materiais contaminantes. Nas usinas hidrelétricas, por sua vez, além do controle, seu risco social precisa ser tratado como um impacto, especialmente para as populações à jusante do barramento. Todo impacto, devidamente medido, precisa gerar ações de mitigação proporcionais específicas. Nesse caso, por exemplo, no mínimo instalações e operação permanente de sistemas eficientes de alarme e evacuação que se existissem nos desastres anteriores no Brasil, teriam salvo vidas.

A questão dos riscos em barragens e danos potenciais associados é objeto no Brasil da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB). Instituída em 2010, ela não foi capaz, no entanto, de evitar as tragédias verificadas nos anos seguintes.

Os atingidos numa onda repentina e destruidora de uma barragem em colapso, passado o trauma inicial, acabam não se diferenciando muito em relação aos demais atingidos de quando barragens são construídas. A não ser, obviamente, no caso de perdas de vidas humanas. São impactos econômicos, sociais, culturais e os decorrentes da destruição do ambiente natural à sua volta, muito similares, salvo o caráter repentino, aos danos provocados à montante na construção da barragem. Inclusive no que diz respeito à classificação destes impactos (perda de terras, casas, infraestruturas comunitárias, danos à saúde, contaminação da água...) e o tratamento social recebido a partir deles. Em Mariana, por exemplo, passados já vários anos da destruição e apesar da repercussão que o caso atingiu, inclusive internacionalmente, os danos não foram reparados. Bento Rodrigues, distrito destruído completamente pela lama, ainda não foi reconstruído. Das 246 casas previstas no reassentamento dos atingidos do local, passados cinco anos apenas duas estavam prontas, noticiava a imprensa por ocasião do aniversário da tragédia (DW, 2020).

8.3. Crítica à subordinação dos impactos sociais aos ambientais na política de barragens

Podemos entender a atenção aos impactos das grandes barragens como surgidos em paralelo à percepção de diversos outros problemas ambientais pelo mundo no século XX, advindos do processo de desenvolvimento que intensificou em quantidade e dimensão, as

obras e instalações de infraestrutura, como a energética e a de transporte, voltadas a uma vida social cada vez mais urbana e baseada no consumo.

Tal percepção abriu um movimento de questionamentos em relação ao estilo de vida que justifica o padrão dominante de apropriação do mundo material: a industrialização, o fordismo, a sociedade de consumo, o consumismo, mecanização da agricultura, excesso de produtos químicos e poluentes, desperdício etc. Características todas mais fortes nos países centrais, embora as consequências ambientais negativas do modelo atinjam crescentemente os países periféricos.

Tais problemas fizeram surgir um conjunto de pressões na sociedade com o crescimento da consciência ambiental, inclusive de forma organizada através do movimento ambientalista de repercussão global. Isso provocou, principalmente a partir da década de 1960, uma série de debates internacionais em reflexão sobre o modelo de desenvolvimento em curso e sobre medidas políticas, econômicas para ensejar algum controle nas consequências negativas e minorar os impactos ambientais do modelo.

Como consequência, a maioria dos Estados pelo mundo, até por recomendação de foros multilaterais, buscou construir legislações específicas voltadas à proteção do meio ambiente e ao uso adequado e racional dos recursos naturais.

No Brasil, antes da revolução de 1930, praticamente não há qualquer preocupação estatal regulamentada em relação ao meio ambiente, salvo decretos fragmentados em relação a proteção de algum recurso natural específico, como eventual corte ilegal de madeira. Apenas a partir da chegada de Getúlio Vargas ao poder, é que se começa a constituir uma legislação e uma preocupação governamental mais estruturada em relação aos recursos naturais, como a água, a flora e a fauna, bem como o controle da poluição. O Código Florestal Brasileiro (Decreto nº 23.793), o Código de Águas (Decreto nº 24.643), o Código de Caça e Pesca (Decreto nº 23.672), o Decreto de Proteção aos Animais (Decreto nº 24.645), são todos do ano de 1934 e representam um grande esforço concentrado do governo brasileiro na época, para dotar o país de uma primeira legislação protetiva, cujas bases permanecem até hoje vigentes.

Porém, só na década de 1980 é que o meio ambiente passa a ser visto no âmbito do Estado brasileiro, seguindo os debates internacionais, como uma questão mais ampla e articulada. É nesta década que se estabelecem os objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, através da já mencionada Lei nº 6.938 / 81 e em 1986, como desdobramento dela, da instituição do processo de licenciamento ambiental como obrigatório para obras de infraestrutura, dentro do conjunto de atividades efetiva ou potencialmente

poluidoras e causadoras de degradação ambiental, como forma de diminuir os impactos no meio ambiente, mitigar ou compensar os que não puderem ser evitados. A construção de grandes barragens em especial, como todas as atividades causadoras de significativa degradação ambiental, passa a ser precedidas obrigatoriamente de estudo prévio de impacto ambiental.

Assim, as barragens no Brasil, que até meados dos anos 1980 podiam ser construídas sem qualquer consideração mais estruturada em relação ao meio ambiente, passaram a ter que incluir procedimentos de análise de seus impactos ambientais e autorizações externas específicas de órgão ambiental oficial.

Os impactos sociais passaram a estar subentendidos no conjunto dos impactos ambientais ou, na noção mais avançada de impactos socioambientais, fundidos com ele. De fato, nos estudos de impacto ambiental, os impactos sobre o chamado meio antrópico conformam geralmente uma parte do documento.

A emergência da pauta ambiental nas últimas décadas foi tão forte que movimentos sociais inclusive "ambientalizaram" suas lutas como estratégia adequada ao aumento da visibilidade e legitimidade desta pauta. Acselrad (2010) fala da existência desta ambientalização das lutas sociais a partir dos anos 1980, e no Brasil em especial, com a Conferência da ONU no Rio de Janeiro em 1992, num processo que, na visão dele, buscou superar a dissociação entre as questões ambientais e as questões sociais.

É por meio desses processos que novos fenômenos vão sendo construídos e expostos à esfera pública, assim como velhos fenômenos são renomeados como "ambientais", e um esforço de unificação engloba-os sob a chancela da "proteção ao meio ambiente". disputas de legitimidade instauram-se, concomitantemente, na busca de caracterizar as diferentes práticas como ambientalmente benignas ou danosas. Nessas disputas em que diferentes atores sociais ambientalizam seus discursos, ações coletivas são esboçadas na constituição de conflitos sociais incidentes sobre esses novos objetos, seja questionando os padrões técnicos de apropriação do território e seus recursos, seja contestando a distribuição de poder sobre eles (ACSELRAD, 2010, p. 103).

Esse processo de ambientalização buscava aumentar a legitimidade das lutas com o ganho de legitimidade internacional da pauta ambiental a partir dos anos 1970 e que no Brasil teve um momento emblemático muito forte, a paradigmática Eco-92. O mesmo ocorreu, em parte, com a incorporação da noção de direitos humanos às lutas sociais, na medida em que esse tema ganhava legitimidade nos debates internacionais na segunda metade do século XX.

Ocorre que, a despeito de ser um grande avanço a emergência da pauta ambiental e a criação de legislações mais gerais sobre esta temática que no Brasil surgiu nos anos 1980, e mesmo que se considere um avanço o olhar em conjunto dos impactos ambientais e sociais, não é necessariamente verdadeiro que as consequências sociais negativas da construção de

uma barragem e sua mitigação dependam da legislação e da noção ambiental ou que sua consideração passou a ser legalmente exigida no Brasil somente a partir dos anos 1980.

Isso porque, os impactos sociais mais básicos dizem respeito à direitos consagrados no ordenamento jurídico internacional e brasileiro desde muitas décadas antes do surgimento das legislações ambientais. São direitos basilares como o direito à vida, à liberdade, à inviolabilidade do lar e o direito à propriedade, previstos no Brasil desde pelo menos a constituição do Império, em 1824. Tal documento já incorporava preceitos avançados em relação aos direitos com inspiração na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa de 1789, principalmente pelo seu artigo 179, "A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade..." (BRASIL, 1824), o mais extenso artigo do primeiro texto constitucional brasileiro, que teve inúmeros desdobramentos em leis específicas, inclusive no que diz respeito a justa indenização prévia de propriedade no caso excepcional do poder público legalmente verificado, exigir seu uso ou emprego.

Logo, os impactos sociais de uma barragem interagem com direitos que vieram a ser enriquecidos e complexificados a partir da noção ambiental mais recente e das legislações específicas, mas de forma alguma dizem respeito em absoluto à questão ambiental, tanto que no caso de impactos ambientais, os sobre os meios físico e biótico, a sua noção e tratamento acompanha o desenvolvimento da legislação específica e de dispositivos recentes, inclusive em nível internacional. A obrigação da reparação dos impactos sociais básicos, por sua vez, é de outra ordem, advindos de acúmulos anteriores à incorporação da variante ambiental.

Por exemplo, mesmo em casos em que a lei é omissa, o princípio da dignidade da pessoa humana é soberano. Conforme disposto na Constituição brasileira, tal princípio é um dos fundamentos da república, presente no inciso 3 do artigo 1 (BRASIL, 1988).

Já no seu inciso 6 do artigo 37, a Constituição prevê que:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado, prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Apesar da definição de impacto ambiental na Resolução nº 01 / 86 do Conama ter um forte interface com suas consequências sociais, o que lhe dá uma dimensão socioambiental evidente, ela é clara em definir impactos ambientais a partir de alterações nas propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente. Uma barragem significa fortíssimos impactos ambientais com uma dimensão socioambiental enorme, mais ainda é mais do que isso, significa toda uma reordenação do território e de uma região inteira, provocando

impactos que sequer guardam relação com prejuízos às dimensões naturais. O meio social ou socioeconômico não é um "submeio" do meio ambiental. Embora esteja em permanente relação com a dimensão ambiental, ele constitui um meio próprio.

Não se trata de buscar analisar barragens priorizando um ou outro, ou ignorando a forte relação entre o campo da questão social em uma barragem, e o campo do meio ambiente e dos impactos no meio físico e biótico. Assim como não se busca, contrariando a visão majoritária do setor elétrico, que o campo social e o campo do meio ambiente sejam vistos no processo decisório, separados do campo da engenharia - hidrometria, topografia, geotecnia, construção civil - ligado à construção de uma barragem. Mas entender que a dimensão social precisa ser vista e considerada a partir dos seus próprios determinantes e não subordinada ou no interior de outro campo.

8.3.1. Questão "jabuticaba"

O próprio Banco Mundial (2008) fez uma ressalva em estudo seu sobre o processo de licenciamento ambiental de hidrelétricas no Brasil onde diz "Vale esclarecer que, para fins de licenciamento ambiental, no Brasil o termo 'ambiental' refere-se também aos impactos sociais gerados pelo processo" (p. 11) logo na introdução, indicando que não necessariamente o mesmo existe em outros países. O Banco atribui essa característica brasileira à "competência legal difusa atribuída ao órgão licenciador" (p. 33). Afirma ainda que a questão social é um dos temas fundamentais na implantação de usinas hidrelétricas, mas o Ibama tem pouca experiência e capacitação para condução dos programas sociais, sendo necessário estabelecer uma série de diretrizes e critérios que permitam um adequado tratamento da questão e uma redução de riscos de conflitos (p. 84).

O Banco enfatizou a deficiência dos órgãos ambientais em tratar a dimensão social nas barragens com dados sobre o efetivo de funcionários envolvidos. Dos 83 servidores de nível superior alocados para a Diretoria de Licenciamento do IBAMA em Brasília em 2007, apenas cinco tinham formação em ciências sociais, sendo que na coordenadoria específica encarregada do licenciamento de energia, hidrelétricas e transposições, havia apenas um funcionário com especialização na área social (história) e nenhum em áreas essenciais como sociologia, economia, antropologia e assistência social (p. 82). Um marco legal sobre as questões sociais é indicado:

Durante várias discussões com agências do governo brasileiro, observou-se o reconhecimento dos problemas sociais de empreendimentos hidrelétricos que acabam atropelando a questão puramente ambiental, e também grande interesse em discutir soluções. É, portanto, ***imprescindível um marco legal que efetivamente regulamente as questões sociais resultantes de empreendimentos hidrelétricos,***

propiciando proteção e benefícios aos atingidos, além do tradicional e modesto marco legal para a desapropriação (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 48).

Em outra recomendação no mesmo sentido, o Banco aponta para a possibilidade de melhora do sistema de licenciamento com a adoção de normas legais específicas que diferenciem os conflitos sociais dos tipicamente ambientais (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 50), porém o faz de forma tímida, pois prevê que o tema continue com o órgão ambiental, defendendo o reforço dos quadros do Ibama especializados na questão social. A Avaliação Ambiental Estratégica - AAE (p. 89), mais abrangente do que o EIA / Rima é apontada como uma solução, mas ainda na mesma estrutura insuficiente da dimensão social como subitem da ambiental.

O processo de licenciamento ambiental deveria se concentrar nos impactos propriamente ambientais ao meio físico, biótico, químico e suas consequências no meio antrópico. Mas os impactos sociais de uma barragem, na sua substancialidade, embora relacionados aos ambientais, deveriam ter espaço de tratamento próprio, separado do licenciamento ambiental.

O fato de os impactos sociais serem entendidos como uma parte dos impactos ambientais contribui para que sua discussão mais complexa fique restrita à área ambiental, enquanto as decisões efetivas sobre indenizações ficam na área patrimonial das empresas, pouco abertas ao debate público. Obviamente isto é uma crítica à visão sobre a forma de tratamento dos impactos sociais, mas até que ponto não é funcional também às empresas que o debate fique no interior do debate ambiental, ao invés de considerar os impactos sociais como um conjunto próprio, com determinações próprias diferentes dos impactos sobre o meio físico e biótico?

Em alguns países, por exemplo o Canadá segundo Queiroz e Motta-Veiga (2012), as decisões políticas e operacionais sobre a construção de barragens contemplam uma avaliação de impacto socioambiental.

Na França, o processo que pode resultar em impactos sociais começa com uma "consulta pública"³³, de informação e sondagem da opinião da população interessada. Tal procedimento é conduzido por um *commissaire enquêteur* ou por uma *commission d'enquête*, cujos integrantes, por lei, são designados pelo Estado, porém devem ser prestadores eventuais de serviço ao Estado, independentes e desinteressados no objeto da consulta. Após a consulta pública, esses produzirão um relatório que pode ou não atestar o interesse público no projeto.

³³ *Enquête publique* em francês.

Além do código de meio ambiente (FRANÇA, 2000), que se preocupa principalmente com os impactos ambientais e sobre a saúde humana, há o "Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique" (FRANÇA, 1977) que regulamenta o processo de desapropriação. Por esse instrumento, posterior à consulta pública ou em paralelo sob certas condições, o Estado abre outro procedimento com estudo do terreno a ser desapropriado e informações aos moradores. Somente com os resultados favoráveis, a autoridade pública competente pode emitir o decreto de desapropriação que em caso de grandes obras, só pode ser feito pelo Conselho de Estado.

Um processo judicial caso haja contestação, é regulamentado, a ser conduzido por um "juiz de desapropriação", específico para estes casos. Os prazos do processo são para resolução breve, com processo judicial aberto 30 dias após a comunicação da desapropriação caso não haja acordo amigável. O juiz então, auxiliado por especialistas, vai até o local atingido e mantém audiências individuais com as partes. Uma audiência pública é convocada em seguida com todos. A partir daí o julgamento é feito e o juiz arbitrará a reparação dividida em dois tipos: uma, a principal, cobrindo o valor dos bens; outra, acessória, cobrindo custos burocráticos, despesas com a mudança, indenização pela depreciação dos bens pela desapropriação e, inclusive, os custos relativos à aquisição de outro imóvel. Os valores podem ser pagos em dinheiro ou com outra propriedade, onde o juiz verifica a equivalência com os valores arbitrados.

Tal leitura do código francês de desapropriação por utilidade pública é corroborada por Faure (2008, p. 22) no caso das barragens, segundo o qual na França é instituída uma comissão arbitral do Estado como procedimento ordinário, independente do construtor da barragem, para arbitrar as reparações e indenizações.

Almeida (2010), em conferência na Scienses Po em Paris, apresentou um estudo comparativo sobre o estatuto da desapropriação no direito brasileiro, no francês e também no estadunidense. Ele aponta justamente que a fase administrativa, ou a ordinária de desapropriação, não está praticamente regulamentada no Brasil (p. 2 e 4), diferente das outras experiências internacionais, tendo ainda um procedimento judicial que não limita o poder discricionário do desapropriante (p. 5). Não há qualquer exigência para uma consulta prévia nem exigência legal de se buscar um acordo amigável. O pesquisador conclui que no caso brasileiro, o governo e/ou o desapropriador permanecem senhores de um poder discricionário que dificilmente pode ser controlado.

Somente uma boa legislação de desapropriação por utilidade pública não seria suficiente para o Brasil, pois aqui os impactos sociais são muito mais complexos,

especialmente pela confusão fundiária no território brasileiro. Porém, seria um avanço enorme perto da não existência de um procedimento ordinário adequado com direitos e garantias mesmo para os atingidos brasileiros com documento de propriedade reconhecido, e da inexistência completa de qualquer procedimento regulamentado para os atingidos sem documentos de propriedade.

8.3.2. Visões santuaristas da natureza que acabam favorecendo a negação de direitos sociais

Apesar dos impactos ambientais como definidos pelo Conama terem uma conotação fortemente marcada pelas consequências sociais deles, não é o que ocorre necessariamente na prática. Visões santuaristas da natureza, entendidas aqui como uma discurso excessivamente focado no meio natural, que realmente existem na sociedade, são aproveitadas e instrumentalizadas pelos interessados na construção de grandes barragens como forma de pautar o debate sobre os impactos, deslocando o centro da discussão a partir de questões menores e posições anedóticas que são facilmente ridicularizadas. Como fez, por exemplo, o então presidente Lula por ocasião do licenciamento ambiental do complexo Madeira em 2007, denunciando que o mesmo encontrava entraves no Ibama por conta da preocupação com bagres, um tipo de peixe, argumento que foi repetido por meses como amplamente repercutido pela imprensa na época do licenciamento³⁴, com o objetivo de fazer pressão pela concessão da licença ambiental frente a reiterados pareceres dos técnicos do Ibama apontando o descumprimento de condicionantes do licenciamento pelo consórcio construtor. Quando na verdade o impacto do complexo Madeira sobre os recursos pesqueiros era apenas um, entre os inúmeros impactos daquela barragem considerados nos pareceres técnicos oficiais, em um momento político de forte resistência das comunidades atingidas à obra.

O foco nos bagres no debate público, para seguir com o mesmo exemplo, eventualmente significa que o impacto é facilmente contornável, pois já existe tecnologia para que os peixes transponham barragens e possam continuar sua migração periódica. Uma escada de peixe em uma barragem custa certamente, muito mais barato que reassentar e dotar de infraestrutura adequada, todos os atingidos expulsos de suas terras por ela. Daí também que o deslocamento do foco do debate é funcional.

A partir de Gonçalves (2017), que estudou os impactos sobre os atingidos pelas barragens de Jirau e Santo Antônio no rio Madeira, inauguradas em 2016 em Rondônia,

³⁴ O Eco: "Os bagres de Lula" https://www.oeco.org.br/reportagens/1920-oeco_21677/

podemos ver como a questão se aplicou lá na prática, para além dos bagres do então presidente:

Se os beiradeiros atingidos pelas barragens no rio Madeira fossem ouvidos, invariavelmente se descobriria que o licenciamento ambiental, quando muito, tenta solucionar ou mitigar os impactos sobre o solo, os cursos d'água, a ictiofauna e outros elementos da natureza. Quando se percebe que o ambiente também tem gente, seus direitos ficam reduzidos a um ou dois programas de remanejamento e recomposição das atividades econômicas. Ou se desconhece ou se finge desconhecer direitos que são, sobretudo, coletivos. Sem um instrumento próprio de garantia desses direitos, eles ficam pela metade no papel e se dissipam na prática (GONÇALVES, 2017, p. 138).

8.3.3. Programas ambientais *a posteriori*

Não só nos estudos de impacto ambiental que a questão social aparece em segundo plano. Essa é uma prática do setor elétrico *a posteriori*. Acselrad (2019, p. 400) ao estudar o texto sobre memória técnica da barragem de Tucuruí, produzida pela empresa responsável anos após a barragem já estar em plena operação, constatou que o meio socioeconômico é objeto de reduzido interesse na memória técnica é nele ainda é dado destaque à presença de recursos minerais na área atingida, como perspectiva econômica, ao lado do chamado “meio antrópico” cujas características, segundo o relatório, “influenciam nas condições do reservatório ou são por elas influenciadas”. Em comparação, o destaque no relato da memória técnica fica com o campo da engenharia, com dados sobre os eixos de implantação da usina, a divisão de quedas, a operação sazonal, etc. E há destaque ao ambiente biofísico, composto na memória técnica pelos processos geológicos como sismicidade, pelos parâmetros físicos, químicos e biológicos da água do reservatório, pelo comportamento das macrófitas aquáticas e do material vegetal afogado, pelo acompanhamento da fauna, em particular dos peixes. O que leva Acselrad a concluir que:

Se considerarmos os critérios adotados, na narrativa da memória técnica, para a priorização das questões de “meio ambiente e socioeconomia”, privilegia-se o “ambiente” da barragem e não aquele do conjunto dos sujeitos que habitavam e transitavam pelos territórios de referência onde foi implantada a obra e onde seus efeitos se disseminaram (...) (2019, p. 401).

Na barragem de Itá, no Rio Grande do Sul, em entrevista com liderança municipal da cidade realocada de Itá (ZEN, 2007), este reclamava da predominância de projetos ambientais no período de operação da barragem (educação ambiental, ensinar a comunidade a reciclar lixo etc.) e da falta de projetos de desenvolvimento dos municípios atingidos.

8.3.4. Perdas admitidas e perdas não admitidas nos impactos de barragens

Construir uma barragem significa efetivamente abrir mão de uma quantidade imensa de áreas de terra, na maioria das vezes ricas em biodiversidade, em troca de uma reserva de água para abastecimento, irrigação ou geração de energia. Pode-se concordar ou não, pode-se identificar quais grupos sociais tem mais poder político que outros nessa escolha, ou se beneficiam dela e quais não; mas mesmo que imbuída de contradições, ainda assim fazer esta destruição ambiental é uma escolha respaldada no ordenamento jurídico, político e social brasileiro. Trocar áreas de floresta, de biomas nativos, inundar paisagens naturais para dar lugar a um empreendimento econômico, de moradia, de infraestrutura ou de sociabilidade humana é uma escolha admitida pela lei, a depender na maioria das vezes de medidas compensatórias.

Já a não reparação adequada dos impactos sociais de barragens não é uma escolha. Destruir a vida de centenas ou milhares de famílias sem reposição de suas condições de vida em outro local - ou no entorno do novo lago no caso dos atingidos remanescentes -, não é uma possibilidade respaldada no ordenamento jurídico, político e social do Estado brasileiro e de qualquer outro ordenamento internacional.

Isso pois, a compensação de impacto ambiental obedece a outra lógica. Uma vez decidida por sua viabilidade e sua construção, a lei indica a busca de formas de adaptação da barragem de maneira mais harmoniosa possível com o ambiente natural em que se situa. Estabelece-se formas de minorar perdas na fauna e na flora, de preservar a qualidade da água, porventura as condições de reprodução dos peixes. Pode-se estabelecer políticas compensatórias em relação ao meio ambiente como a construção de sistemas de saneamento básico e tratamento de afluentes nas margens do lago ou em cidades próximas, reflorestamento de áreas desmatadas. Mas são todas compensações que de forma alguma substituem a perda, pois não é possível recriar uma área de terra adicional em outro lugar e reproduzir as condições naturais perdidas. Mesmo que se estabeleça por exemplo, o reflorestamento de uma área longínqua, como compensação às perdas na barragem, se cria uma nova reserva, mas aquela área longínqua já existia e estando degradada ambientalmente, sua recuperação a faz retornar à uma condição anterior no tempo, onde ela coexistia com as áreas a serem inundadas. Estando preservada já, sendo a compensação assegurar sua preservação futura, não muda nada no balanço de ganhos e perdas, a perda da área alagada permanece.

As medidas compensatórias ambientais, então, dizem respeito a administração de uma perda e a minoração dos seus efeitos. Raras são as medidas de reposição *stricto sensu* à impactos ambientais, talvez as operações de salvamento de animais quando do enchimento do reservatório ou o salvamento de todos os indivíduos de uma espécie única de bromélia que só existe em um cânion específico do rio e que serão replantados em outra área em condições similares para poderem sobreviver. São exceções, a regra é a compensação das perdas com medidas para preservação da espécie. Em síntese, grande parte dos impactos ao meio físico e biótico de uma barragem são potencialmente irreversíveis, sendo compensados (ou não) por medidas paliativas.

Compensação é entendida aqui como a oferta de outro bem ou outra situação que, embora não reponham o perdido, são considerados como satisfatórios. Reposição diz respeito à restituição ou recomposição, quando o bem ou a infraestrutura é destruída, ou ainda a situação social prejudicada, é reposta ou reconstituída.

Outra lógica portanto, está ligada ao essencial da reparação de impactos sociais, pois a vida das pessoas e das comunidades, e suas condições de vida, não admitem serem perdidas como uma escolha em troca de mais água e energia. Elas precisam ser recompostas, reparado todo o dano material, demandam ainda, subsidiariamente, uma compensação pelo transtorno da mudança.

A mudança aliás, pode gerar traumas, pode gerar prejuízos de ordem cultural, de laços pessoais, de ordem simbólica e perdas imateriais que não podem ser objetivamente repostas. A reparação deste tipo de impacto social, em particular, exigiria uma compensação social às perdas não mensuráveis. Tal compensação, no entanto, é muito rara de ser conquistado pelos atingidos, a maioria lutando pelo básico para sobrevivência. Embora, aspectos imateriais sejam frequentes como o centro de preocupações acadêmicas na literatura sobre impactos de barragens. O relatório do CDDPH, porém, no seu contato com as situações concretas de barragens em diferentes regiões e com um discurso mais articulado dos atingidos nas diferentes atividades que promoveu, conseguiu captar a questão:

Se, de um lado, é impossível, como pretendem alguns, inclusive entre organizações de defesa dos direitos humanos e movimentos de atingidos, “repor plenamente as condições preexistentes ao projeto”, é possível, e necessário, recompor os meios e modos de vida, de modo a assegurar o bem-estar e a possibilidade de um desenvolvimento humano integral (CDDPH, 2010, 34).

De qualquer forma, o ser humano enquanto ser social, na imensa maioria das vezes, suporta a mudança. A mudança é a história, inclusive enquanto espécie antes de ser sedentário, o ser humano foi nômade. A mudança gerada a partir de transformações no meio

ambiente em que se vive então, é absolutamente comum ao longo da história, ela não é "o impacto social" principal.

Ainda mais em se tratando de impactos sociais em sociedades na modernidade³⁵, em que há mobilidade e mudanças constantes: as pessoas e famílias mudam de trabalho, mudam de casa, trocam de vizinhos, migram, ficam ora perto ora longe de parentes e amigos, partem para estudar ou trabalhar em outras cidades, outro estado, eventualmente em outro país. A mudança nas trajetórias de vida, por variados motivos, por diferentes causas, não é exceção ou anormalidade. Ainda que muitas vezes seja traumática, ela faz parte do curso normal da vida. Logo, a barragem como agente provocador de mudanças na vida dos homens e das comunidades na sociedade moderna, não tem um problema em si, intrínseco, que não possa ser considerado dentro dos variados motivos e causas que explicam a mudança.

Isso mesmo para mudanças extremamente sensíveis, como a de camponeses atingidos cujos impactos sociais e econômicos, se devidamente reparados, permitem perfeitamente a reprodução da vida em outra área de terra em um país continental como o Brasil, com vastas áreas ainda passíveis de reforma agrária ou disponíveis para compra pelo empreendedor no mercado imobiliário, que podem ser disponibilizadas para a construção de reassentamentos adequados, inclusive à culturas específicas.

A não reconstituição das condições de vida de moradia, trabalho, produção, alimentação e estruturas de educação, saúde, transporte, lazer e convivência comunitária etc., essas sim são os impactos que não podem ser administrados no caso de uma barragem como uma perda inerente à escolha de construí-la, como o é a área alagada, minorando aqui e ali o problema, compensando o que for possível. Então a lógica de tratamento de impactos sociais em barragens não é a mesma de tratamento do impacto ambiental, ela exige a reposição das questões objetivas na íntegra e que são plenamente possíveis de serem repostas.

Quando a mesma lógica de perdas irreparáveis existente na dimensão ambiental é estendida à dimensão social, isso também acaba sendo mobilizado em termos de retórica pelos responsáveis pela reparação dos impactos sociais quando não a efetuam de maneira adequada. Esses estigmatizam os argumentos críticos à forma de tratamento dos impactos sociais como contrários ao progresso e ao desenvolvimento, por serem lidos como argumentos intrinsecamente contrários à barragem. Além disso, elevam o sofrimento humano, mesmo que nem sempre explicitamente, à condição de algo natural, inevitável, mesmo aceitável na construção de barragens em nome do objetivo maior de gerar energia e

³⁵ Uma das características da modernidade, é justamente a velocidade com que se dão as mudanças nas mais variadas dimensões da vida humana e social.

progresso. Empreendedores e Estado justificam que os sacrifícios de alguns vão, em longo prazo, beneficiar a maioria.

A questão toda é a garantia da reposição e restabelecimento das condições de vida. Quando isso não ocorre, há a dívida social. Isso não se confunde com reconstruir um cotidiano idêntico ao que existia antes da barragem, até porque, como já dito aqui, a mudança faz parte da realidade humana. Mas se trata de, mesmo com a mudança social provocada por uma barragem, reconstruir as condições de vida dos atingidos no mínimo no mesmo patamar de antes da barragem, mas de preferência com algum grau de melhora, além de uma compensação pelo transtorno da mudança involuntário em si e todo o processo traumático envolvido.

Capítulo 9:

9. Atingidos por barragens e como são tratados

Os impactos sociais de uma barragem definem um sujeito neste processo, que é a pessoas atingida por estes impactos, central na compreensão dos mesmos. O atingido também é destino último de qualquer medida de reparação de impactos sociais, mesmo os que focam em grupos ou coletivos mais amplos, tais como a família atingida, os grupos atingidos, comunidades, cidades, municípios, regiões. Nesta seção, analisamos o conceito de atingido por barragem, qual o tratamento social que recebem sobre os impactos que os atingem à luz de pesquisas de campo em diversas barragens no Brasil, os resultados deste tratamento e a permanência de conflitos sociais duradouros em barragens no Brasil.

9.1. O Atingido por barragem

Expropriados, deslocados, inundados, alagados, afogados, afetados, atingidos, meio atingido, atingidos diretos e atingidos indiretos são algumas das designações que no decorrer do tempo foram utilizadas para identificar as populações atingidas pela construção de uma barragem.

O conceito de atingido por barragem é abordado em estudos, documentos e relatórios de Vainer (2003; 2007), da CMB (2000), da Comissão Especial sobre os atingidos por barragens, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (2010), de Zen (2007; 2014), de Santos (2015), entre outros.

Até pouco tempo não havia no Brasil qualquer definição legal sobre o conceito de atingido por barragem. O já mencionado Decreto nº 7.342/2010 do Governo Federal³⁶, que instituiu um Cadastro Socioeconômico – instrumento de identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica – promoveu um avanço para a definição deste conceito.

Ainda não há, porém, regulamentação de uma política articulada e clara de direitos dos atingidos por barragens, ou seja, quais direitos os sujeitos atingidos por estes impactos têm e como devem ser as reparações. Por sua vez, o cadastro socioeconômico tem validade só para obras futuras de barragens e passou a ser aplicado apenas nas barragens cujo licenciamento é de responsabilidade federal. Mesmo assim, os critérios nele previstos são importantes balizadores para se construir processos de medição da dívida social para com os atingidos nas barragens já concluídas, pois o decreto contempla os integrantes de populações sujeitos aos seguintes impactos causados por barragens:

- I - perda de propriedade ou da posse de imóvel localizado no polígono do empreendimento;
- II - perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel que faça limite com o polígono do empreendimento e por ele tenha sido parcialmente atingido;
- III - perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva;
- IV - perda de fontes de renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente, em virtude da ruptura de vínculo com áreas do polígono do empreendimento;
- V - prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento;
- VI - inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros localizados nas áreas do polígono do empreendimento, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações; e
- VII - prejuízos comprovados às atividades produtivas locais a jusante e a montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações (BRASIL, 2010).

Historicamente, pelo menos desde o período de redemocratização a partir dos anos 1980, o conceito de atingido no Brasil é definido caso a caso, numa relação direta entre os interesses da empresa construtora da barragem e dos atingidos por ela.

³⁶ Porém, no dia 1 de junho de 2012, o decreto assinado pelo presidente Lula foi modificado, de acordo com a Portaria Interministerial e o cadastro dos atingidos passou a ser terceirizado às empresas privadas. Dessa forma, as empresas responsáveis pelo cadastro são as mesmas donas das barragens. O MAB defendia que o cadastro fosse feito pelo Estado, como o próprio decreto estabelecia, como maneira de evitar distorções, uma vez que as empresas, na lógica do lucro, têm interesses contrários à garantia dos direitos dos atingidos (MAB, 2012). Além disso, a regulamentação alterou o prazo de elaboração do cadastro, que passou a ser feito, preferencialmente, antes da concessão da licença prévia, mas também durante a construção ou, até mesmo, momentos antes de fechar o lago da usina. Isso significa reproduzir o que já vem sendo feito pelas empresas do setor elétrico, ou seja, termina-se a construção da barragem e não se sabe quantas pessoas e famílias são atingidas, como mostram os casos recentes das usinas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia ou de Estreito, em Tocantins (MAB, 2012).

Do ponto de vista dos responsáveis pela barragem, inicialmente, são passíveis de reparação nas áreas atingidas os detentores de benfeitorias e proprietários de terra (urbana ou rural) com título de propriedade devidamente regularizado e que estiverem dentro da área a ser alagada. Trata-se de um conceito de atingido descrito pela bibliografia como “territorial-patrimonialista” que compreende duas dimensões: “o território atingido é concebido como sendo a área a ser inundada e a população atingida é constituída pelos proprietários da área a ser inundada” (VAINER, 2003). Tal concepção reconhece como atingido somente quem é proprietário de terra ou de benfeitorias, de quem o empreendedor, com base na legislação brasileira e respaldado pelo decreto de desapropriação garantido pelo Estado, irá comprá-las compulsoriamente.

Por sua vez, do ponto de vista da população afetada, as áreas atingidas por barragens vão além do espaço alagado, e nelas há proprietários urbanos e rurais com, mas também sem títulos ou escrituras. Há famílias, comunidades; há agricultores sem-terra, arrendatários, parceiros, posseiros, agregados; há comerciantes, assalariados, trabalhadores urbanos por conta própria, autônomos, professores, estudantes, servidores públicos; há comunidades tradicionais, ribeirinhos, pescadores, mineradores, extrativistas, indígenas e quilombolas; entre outros, considerando todos os que sofreram modificações nas suas condições de vida como consequência da construção da barragem. O foco da reparação, neste caso, é a recomposição das condições de vida, considerando os aspectos sociais, econômicos e culturais.

Dessa diferença epistêmica entre, de um lado o empreendedor amparado pelo Estado através do instrumento de desapropriação por utilidade pública e de outro, as populações afetadas pelos impactos sociais de barragens, depreende-se que do termo atingido por barragem emerge um conceito em disputa. Segundo Santos, essa disputa se dá em diferentes instâncias:

(...) (i) no campo da afirmação de direitos, do reconhecimento de violações, rebatendo sobre processos indenizatórios, (ii) no seio dos movimentos sociais como identidade política coletiva e na disputa por contra-hegemonia na sociedade; (iii) no meio acadêmico, na busca por sua afirmação como conceito (SANTOS, 2015, p. 116).

É uma disputa que se estabelece num ambiente contraditório cujo desfecho se dá em saber quantos são os atingidos em uma determinada barragem e quais reparações fazem jus. De modo que sua definição nestas três instâncias citadas por Santos (2015) é tensionada por uma contradição de cunho econômico, com desdobramentos bastante práticos: um empreendedor ou construtor da barragem querendo gastar o menos possível com reparações

de impactos e reassentamentos, indo de encontro a isso, os atingidos querendo condições dignas para superarem os impactos e recomporem suas vidas.

Nessa disputa, uma primeira ampliação do conceito verificada no Brasil foi a chamada "concepção hídrica" no trato dos impactos sociais de uma barragem, que considera o espaço da área do reservatório para determinar quem é atingido. O atingido é o inundado, o atingido pela água, reconhecendo também os não proprietários, desde que estejam ocupando a área a ser inundada. Ou seja, todos os passíveis de deslocamento compulsório por terem propriedade ou viverem na área alagada. Essa concepção manteve a prática de omissão das consequências dos empreendimentos na vida das populações não alcançadas pela água, prevalecendo assim a estratégia do empreendedor de assumir o domínio da área a ser ocupada pelo projeto como prioridade em detrimento da observação dos impactos sociais na sua amplitude e totalidade. Dentro desta concepção hídrica, surgem outros termos comumente usados no setor elétrico e em outras obras de infraestrutura, notadamente o conceito de "deslocamento compulsório" e "reassentamento involuntário"³⁷, bastante comuns também na literatura internacional.

A concepção hídrica ignora, por exemplo, as áreas à jusante da barragem, que podem sofrer impactos severos nos recursos pesqueiros, no regime das águas para agricultura de várzea, entre outros problemas. A própria legislação atual que prevê compensações financeiras aos municípios, os chamados *royalties*, apenas aos que tiveram área territorial alagada pelo lago artificial em uma barragem e proporcional a esta área, é subsidiária desta concepção hídrica. Ignora também toda a sorte de impacto sobre comunidades e pessoas que dependem da área alagada, mas não residem nela, suas relações econômicas, sociais e culturais, bem como os indivíduos, famílias e comunidades no entorno do futuro lago que sofrem impactos diversos.

Além da noção territorial-patrimonialista e hídrica que são praticadas no Brasil, Vainer (2003) reporta a existência de noções adicionais sobre o conceito de atingido a partir de documentos de agências multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Uma delas, é a noção de "economicamente deslocado" para se

³⁷ "Reassentamento involuntário", para se referir a todos que precisarem se mudar por viverem na área a ser alagada, independente do rumo que tomarem ou da reparação que receberem. Não é o mesmo que o conceito de "reassentamento" como utilizado para se referir à reparação à parte dos impactos sociais de uma barragem. Essa se refere a uma alternativa adequada de tratamento social aos impactos, que está ligada à ideia de reassentamento coletivo em outra área de terra ou a troca de terra por outra terra, quando se trata de atingidos do meio rural; e a construção de uma nova cidade ou novo bairro, quando se trata de atingidos da área urbana. Em todos os casos, reassentamento como reparação adequada, pressupõe não só a moradia, mas toda a infraestrutura associada, inclusive para reconstrução ou retomada das condições de trabalho e renda, e os equipamentos comunitários ou públicos como escolas, estradas, ruas, calçadas, rede de saneamento e energia, posto de saúde, igreja, salão de festas etc.

referir àqueles que não são deslocados fisicamente pela barragem, mas que sofrem impactos ou a inviabilização de suas atividades econômicas ou de parte delas, como por exemplo pescadores, agricultores de áreas de vazante, mineradores, extrativistas etc., além de perdas de áreas de acesso a recursos naturais comuns, como lenha, peixes e áreas de pasto. A noção também abrangeria comerciantes e prestadores de serviço de áreas remanescentes que perdem sua clientela com a saída de muitas famílias. Outra noção adicional é a necessidade de se considerar impactos nas comunidades anfitriãs de populações deslocada involuntariamente.

Já a Comissão Mundial de Barragens - CMB (2000) acrescentou a noção de "deslocamento de modos de vida", como acréscimo ao deslocamento físico de pessoas das áreas alagadas ou de instalação das obras do projeto. Isso para uma definição abrangente do conceito de atingido por barragem, seja à jusante ou à montante da obra, com ênfase na perda dos meios tradicionais de vida que resultam não só em rupturas da economia local, como também desloca a população do acesso a recursos ambientais e naturais essenciais ao seu modo de vida.

A produção acadêmica e técnica, bem como as lutas e reivindicações dos movimentos de atingidos, têm, progressivamente, contribuído para a ampliação do conceito de atingido por barragem, inclusive nos documentos, orientações e diretrizes dos responsáveis pelo licenciamento ambiental, de órgãos governamentais, de bancos financiadores, da Eletrobras e demais empresas construtoras no Brasil. Se, inicialmente, apenas os proprietários de terra e benfeitorias eram reconhecidos como portadores de um direito, a ampliação do conceito se deu em direção a todos para quem a terra constitui base da atividade produtiva, mesmo que não proprietários, sendo hoje quase consensual que a perda do emprego ou ocupação, assim como a perda ou restrição de acesso a meios da vida comunitária constituem elemento suficiente para configurar um grupo ou indivíduo como atingido. Nesse caso é considerado também o acesso a bens públicos – recursos pesqueiros, recursos florestais etc. - e trabalhadores ou comunidades cujo sustento depende da exploração de atividades produtivas caracterizadas pela sazonalidade, atividades estas que acontecem em uma determinada época do ano. O desdobramento mais recente desta ampliação do conceito de atingido é, justamente, o Decreto nº 7.342/2010, já mencionado.

Nem sempre, porém, a ampliação do conceito em documentos e diretrizes é verificada na prática. A comissão especial sobre atingidos por barragens do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), por exemplo, apontou em seu relatório final, no ano de 2010, que definições em uso, ainda restritivas e limitadas do conceito de atingido por

barragem, têm sido uma das principais causas de ocorrência de violação de direitos humanos na implantação de barragens no Brasil. Trata-se, ainda, do atingido por barragem como um conceito aplicado de maneira não uniforme ao longo dos anos e com desdobramentos distintos em cada caso de barragem. Há tratamento não isonômico nas várias regiões do país, onde são usadas normas a partir de critérios, interesses e arbítrio específicos.

Até por reflexo da disputa embutida no Brasil no conceito de atingido, não existe ainda uma fonte ou pesquisa que aborde a quantificação e caracterização das populações atingidas por barragens. Os dados que constam nos relatórios de impactos ambientais de uma barragem específica quanto ao total de atingidos por ela, por exemplo, quando confrontados com a realidade, geralmente acabam em desacordo com o inicialmente previsto. É comum a ampliação do número de atingidos reconhecidos inicialmente pela empresa construtora conforme o processo de disputa vai se desenvolvendo naquele local e a correlação de forças que se estabelece. A CMB, em seu relatório final no ano 2000, estimou em um milhão, até aquele ano, o número de pessoas atingidas por barragens no Brasil. O cadastro socioeconômico previsto no Decreto no 7.342/2010 deveria, quando implementado, resultar em melhor dimensionamento e caracterização da população atingida nas barragens construídas a partir da sua vigência.

Entender-se como atingido por barragem é também um processo de reconhecimento que se desenvolve na medida em que os impactos de uma barragem se fazem sentir na vida cotidiana. Esse processo pode se dar antes, durante ou mesmo depois de construída uma barragem. Trata-se de um processo político, que se objetiva em uma organização coletiva, no Brasil normalmente o MAB, e que tem como consequência se reconhecer como detentor de direitos e legítimo para exigir e lutar por eles.

Por fim, a definição restrita do conceito de atingido é o primeiro motor gerador de dívida social nas barragens, pois ela faz com que não se identifique adequadamente os indivíduos, famílias e grupos sociais atingidos pelos impactos negativos, e, portanto, elegíveis para reparação e compensação. O segundo motor gerador de dívida social é a forma de tratamento dos impactos sociais aos que são reconhecidos, como exposto a seguir.

9.2. Formas usuais de tratamento da população atingida e reparação de impactos sociais

Com o entendimento do conceito de atingido, pode-se discutir as formas de reparação ou ressarcimento dos prejuízos sofridos pelos que vierem a ser reconhecidos como tal.

Com a quantidade e diversidade de impactos ocasionados pela construção de barragens e sua inserção em um determinado território, faz-se necessário o planejamento e desenvolvimento de diversas ações no sentido de, primeiro, evitar os impactos, segundo, reduzir sua magnitude e, terceiro, reparar aqueles impactos sociais e ambientais que não puderem ser evitados.

Os impactos de barragens se dividem entre os que são passíveis de mitigação, cujas ações de reparação envolvem controlar ou amenizar o dano, e os não mitigáveis, que envolvem recomposição ou compensação. Na prática, um mesmo impacto social pode envolver as duas dimensões e os atingidos por barragens, geralmente sofrem individualmente mais de um tipo de impacto.

Para estabelecer as reparações é importante saber quantos são os atingidos por uma barragem. A quantificação do número de pessoas atingidas, seguida da descrição qualitativa das suas características em termos econômicos, sociais, culturais é a medida inicial óbvia nos processos de tratamento de impacto social de uma barragem, reconhecida internacionalmente, cita-se Cernea (1998, p. 212).

Os que perderam tudo ou parte de seus meios de produção pela construção de uma barragem, quantos são, onde estão. Os que perdem suas terras e casas, os que perdem o trabalho, as condições de vida. Questões mínimas iniciais, mas que são largamente ignoradas na história da construção de barragens no Brasil, onde o número real de atingidos em cada projeto permanece em disputa anos após a construção de uma barragem. E mesmo depois do fechamento das comportas, empresas construtoras acabam redimensionando a quantidade de atingidos que haviam reconhecido antes, não raro com pessoas vítimas de alagamento que só tomam notícia da sua situação de atingidas, com a água subindo ao seu redor.

Isso ocorreu em Tucuruí no Pará, Samuel em Rondônia, Sobradinho na Bahia e ocorre mais recentemente em Belo Monte, conforme relatório do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH, 2017, p. 23).

A partir de uma perspectiva histórica, Bermann (2007, p. 142) aponta que no relacionamento das empresas do setor elétrico brasileiro com os atingidos, prevaleceu a estratégia do “fato consumado”. Enquanto a alternativa hidrelétrica era sempre apresentada como uma fonte energética “limpa, renovável e barata”, e cada projeto era justificado em nome do interesse público e do progresso, o fato é que as populações ribeirinhas tiveram violentadas as suas bases materiais e culturais de existência. As barragens promoveram o deslocamento forçado dessas populações, acompanhado por compensações financeiras irrisórias ou inexistentes; o processo de reassentamento, quando houve, não assegurou a

manutenção das condições de vida anteriormente existentes. Na área das barragens, ocorreram diversos problemas de saúde pública, como o aumento de doenças de natureza endêmica, o comprometimento da qualidade da água nos reservatórios, afetando atividades como pesca e agricultura, e problemas de segurança das populações, com o aumento dos riscos de inundação abaixo dos reservatórios, decorrentes de problemas de operação.

Reis (2012), a partir de vasta revisão de bibliografia com estudos específicos de barragens e seus impactos em diferentes locais do Brasil, conclui que as implicações ambientais e socioculturais destas obras, além de mal dimensionadas, têm sido tratadas pelo Estado brasileiro com negligência e descaso, na maioria dos casos estudados.

Para Vainer e Araújo (1990), analisando ainda o padrão de tratamento do período estatal do setor elétrico brasileiro vindo da ditadura, apontavam que no caso das desapropriações e deslocamento de populações moradoras das áreas destinadas à construção de usinas hidrelétricas, a Eletrobras e suas empresas subsidiárias atuavam de maneira semelhante, com três estratégias básicas para lograr a desocupação da área a ser alagada: a desinformação, a perspectiva territorial-patrimonialista e a negociação individual.

Com a reestruturação pró-mercado do setor elétrico brasileiro a partir de 1995, esta estratégia permaneceu ou foi retomada, acrescida de um complicador. A reestruturação fez com que os atingidos por barragens passassem a lidar diretamente com empresas privadas ou de lógica privada, na negociação dos processos de reparação e mitigação, dinâmica que antes se dava com o Estado. O poder de decisão é delegado pelo Estado para empreendedores privados das grandes barragens, que na prática ditam as políticas e ações a serem adotadas para a região atingida, restando o Estado com o instrumento insuficiente do licenciamento ambiental. O instrumento mais decisivo para os impactos sociais, como já mencionado, é o de desapropriação por utilidade pública concedido pela Aneel, mas a agência não considera os atingidos como atores do setor elétrico brasileiro a quem deva manter alguma interlocução.

De qualquer forma, tanto no caso dos atingidos tratarem diretamente com o Estado no modelo anterior, quanto com um ente privado após a reestruturação do setor, o mais comum é que a empresa construtora se apoie no ato declaratório de utilidade pública para impor aos atingidos proprietários com documento legal, condições e preços para desapropriação de seus bens.

Para tanto, a estratégia territorial-patrimonialista de reconhecimento dos atingidos se mostra perversa não só para os atingidos não-proprietários ou não detentores de documento legal, largamente ignorados, mas também aos pequenos proprietários. Esses, com menores

condições para acessarem recursos e apoio frente ao ato de desapropriação que não dispõe de praticamente nenhum procedimento ou etapa regulamentado no sentido de um processo democrático e com garantias, dificilmente conseguem se colocar em condições de estabelecer alguma negociação que faça valer seus direitos.

De fato, parte da população atingida deslocada acaba em locais, seja os providenciados pela empresa ou o destino tomado por conta própria, que não correspondem à sua realidade anterior. Isso tanto em termos de valor material e monetário, quanto histórico, cultural e afetivo. Já os grupos não deslocados compulsoriamente, mas atingidos por impactos sociais diversos, na maior parte das vezes nem chegam a serem reconhecidos como atingidos, tendo que arcar com as perdas e prejuízos de forma particular, quando essas deveriam fazer parte dos custos da barragem.

A seguir, faz-se um apanhado sobre o tratamento da questão social nas barragens no Brasil a partir da bibliografia disponível e de pesquisas em vários casos pelo Brasil nas últimas décadas. Os casos são discutidos a partir de subseções temáticas:

1.1.1. Negligência de informação

Como apontava Vainer e Araújo (1990), a desinformação, na medida em que governo e empresas sonégam informações sobre o empreendimento às comunidades que serão futuramente atingidas, se constituiu em uma das principais estratégias das empresas responsáveis por barragens no seu relacionamento com a comunidade local a ser afetada.

Para os autores, a desinformação e a negociação individual buscadas pela empresa construtora da barragem são mecanismos que atuam em conjunto, e resultam inclusive em tratamento desigual para casos similares não só entre atingidos de barragens diferentes, mas entre atingidos por uma mesma barragem,

Segundo Reis (2012, p. 108), a sonegação de informação pura e simples visa em um primeiro momento, possibilitar o ingresso e circulação do pessoal da Empresa para os trabalhos prévios na região atingida, antes que a população "tome conhecimento do que está para acontecer". Em um segundo momento, inclusive após o início da construção, a estratégia continua com ferramentas de publicidade e propaganda focadas nos possíveis benefícios para a comunidade, sem tocar nos impactos negativos. A divulgação de informações contraditórias e desencontradas sobre o andamento da obra e o processo de deslocamento da população seriam um mecanismo, segundo Reis, para gerar insegurança e dúvidas que facilitariam a imposição de determinadas soluções de reparação, desfavoráveis aos atingidos.

O processo de legitimação e viabilização da obra é um processo político e, neste contexto, é natural que os empreendedores da barragem enalteçam as consequências positivas da obra, enquanto os efeitos negativos nem sempre são revelados na sua totalidade. Tal situação é agravada pelo fato de que os principais interessados na barragem detêm o poder de identificar quais são os impactos negativos, através dos estudos de viabilidade e os de impacto ambiental. De modo que os ribeirinhos podem não ter acesso a informações corretas ou à dimensão sobre o que efetivamente a construção da barragem acarretará em suas vidas.

Tal questão é objeto de preocupação até mesmo entre os grandes financiadores internacionais de barragens. Cernea, que tem muitos trabalhos com o Banco Mundial sobre deslocamento compulsório em barragens e outros projetos de desenvolvimento no mundo todo, aponta que a existência de riscos graves que envolvam deslocamento de populações deve ser reconhecida sem hesitação. Em vez disso, no entanto, ele pôde observar o contrário:

(...) uma síndrome preocupante, frequentemente evidente na prática dos projetos de desenvolvimento, e por vezes também entre pesquisadores, é a propensão tácita para a negação do risco, e, em particular, a negação dos riscos sociais. Ele é raramente expresso em palavras claras. Assume formas mais perniciosas: silêncio sobre os riscos sociais ou o tratamento dos riscos com uma certa indiferença, como se eles não fossem graves (CERNEA, 2008, p. 66 - tradução nossa).

Para Cernea, tais atitudes são o oposto do que deveria ser um pré-requisito mínimo para a gestão dos grandes projetos, que demandariam uma identificação objetiva dos riscos, o seu reconhecimento de forma honesta com a procura de indicadores sérios.

Por vezes, o silêncio sobre os riscos sociais do deslocamento de populações é justificado com a falsa desculpa de que falar sobre os riscos assustaria as pessoas. Os políticos que apoiam estes projetos preferem ser "positivos e otimistas" em vez de se preocuparem com os riscos e custos elevados. Mas tais justificativas para não falar de riscos são mais do que uma forma de recusa e manipulação da informação. Elas dizem mais sobre as dúvidas dos planejadores quanto à própria capacidade do projeto para resistir, prevenir e ultrapassar esses riscos intrínsecos (CERNEA, 2008, p. 66 - tradução nossa).

Temps (2013) que estudou a partir da psicologia social, os atingidos pela Usina Hidrelétrica de Mauá / PR, observou no trabalho de campo da pesquisa uma "ilusão" quanto à implantação dessas barragens em pequenas cidades:

As empresas chegam às cidades acenando vantagens por meio do discurso retórico do desenvolvimento em que se enfatizam as vantagens, o crescimento, a geração de empregos e o dinheiro que passará a circular na cidade, impulsionando assim, o seu desenvolvimento e o comércio. (...) Os atingidos por esse processo sequer são citados e quando mencionados, o discurso é desqualificador de sua importância, desconsiderando o seu modo de vida, compreendido como algo precário, ruim e justificando-se pelas boas indenizações, com as quais poderão melhorar de vida. Essa ideia é imediatamente aceita por toda a população, que passa a ver as pessoas atingidas como entraves para o desenvolvimento da cidade. Os atingidos deixam de ter voz e ação, ficando rendidos ao discurso e passam a ter dúvidas se, de fato, não estão atrapalhando algo que parece ser bom para a cidade de maneira geral (TEMPS, 2013, p. 14).

Nesse sentido, a ênfase nos impactos positivos no âmbito local além de constituir em uma tentativa de desmobilizar resistências à construção da barragem, também busca isolar da comunidade os grupos atingidos. O que, do ponto de vista da empresa, tem a função de facilitar a implantação do projeto, mas isso se reveste de uma consequente extremamente nociva para os atingidos que, enfraquecidos politicamente na própria comunidade, tem mais dificuldade de buscar seus direitos e influenciar por políticas de reparação adequadas.

9.2.1. Não reconhecimento de atingidos como atingidos

Aparecer nos estudos prévios de uma barragem ou ser incluído em eventual cadastramento socioeconômico que venha a ser feito para medição dos impactos é geralmente um esforço dos atingidos que na maioria dos casos, se desdobra em conflitos sociais nas áreas ameaçadas por barragens.

Segundo Baraúna (2014, p. 205), que fez pesquisa de campo nas usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio inauguradas há poucos anos, passar pelo crivo de classificações dos consórcios responsáveis pela construção e gerenciamento destas duas barragens se tornou um drama para as famílias das localidades rurais no rio Madeira. Lembrando a elaboração de Vainer, Baraúna aponta ainda que os consórcios responsáveis por projetos hidrelétricos continuam a ter como base principal de sua definição de área afetada ou não, o alcance das águas dessas hidrelétricas e algum grau de prejuízo que esse alcance possa ter sobre as localidades.

Santos, ao discutir recentemente o conceito de atingido, teve conclusão similar. Para ele, "a realidade é que a maioria das empresas continua seguindo a lógica de que o atingido é o proprietário" (SANTOS, 2015, p. 127).

Faure (2008), pesquisador francês de casos de barragens, interpretando as normas internacionais atuais, aponta que a expropriação é uma operação que consiste em identificar os diferentes tipos de direitos fundiários, considerando o direito formal e o não formal. A falta de título legal de propriedade não é um obstáculo à compensação e à assistência aos atingidos e essas deveriam ser providenciadas de forma negociada, igualitária e transparente ainda antes do início dos trabalhos de construção.

A partir da análise das políticas para deslocamentos involuntários do Banco Mundial, do Banco Africano de Desenvolvimento e do Banco Asiático de Desenvolvimento, Faure aponta que transferências para outras terras, tão próximas quanto possível das explorações anteriores e de qualidade equivalente, são utilizadas em preferência à compensação financeira quando as comunidades dependem do meio natural. As habitações e demais edifícios devem

ser repostos e, na medida do possível, melhorados. O desapropriador deve prestar assistência no transporte e/ou fornecer compensações financeiras às famílias para a mudança e a subsistência das pessoas deslocadas deve ser apoiada durante vários anos, para que o seu futuro econômico seja pelo menos o do período pré-projeto (FAURE, 2008, p. 22).

Sigaud (1992), a partir da reflexão sobre três casos de barragens em diferentes regiões do Brasil, explora de maneira bastante abrangente as implicações que a diversidade de formas de ocupação e de relação com a terra no Brasil, bem como as especificidades regionais, têm com a dimensão dos impactos sociais e a forma como são tratados pelas empresas construtora de barragens. Trata-se das barragens de Itá no sul do Brasil, Sobradinho no nordeste e Tucuruí no norte, com diferentes perspectivas no que dizia respeito às garantias e à capacidade dos atingidos, em especial os camponeses, reproduzirem seu antigo modo de vida após a barragem.

No primeiro caso, em Itá, o acesso à terra aos camponeses e agricultores era assegurado por documentação legal de propriedade destes sobre pequenas áreas de terra, resultantes de uma ocupação histórica de imigrantes no início do século XX, organizada e ordenada pelo próprio Estado brasileiro. Essa realidade conferia aos atingidos pela barragem de Itá certa vantagem em relação aos atingidos do segundo caso, o da barragem de Sobradinho na Bahia, na medida em que tendo assegurado a propriedade privada, os atingidos por Itá só poderiam ser expulsos se fossem indenizados. Já em Sobradinho, a maioria dos atingidos não detinham propriedade privada reconhecida, mas uma relação de apropriação real de diferentes partes do território.

A indenização, como prevista na legislação de desapropriação por utilidade pública, deveria contemplar o patrimônio que possuíam, tendo o título legal de propriedade como o garantidor deste patrimônio. O valor desta indenização e as condições dela é que constituíam a discussão principal em Itá em relação a esses proprietários. Embora nem todos os atingidos de Itá estivessem na mesma situação, pois havia a presença de sem terras, posseiros, arrendatários, entre outros grupos (ZEN, 2007), a maioria era constituída de pequenos proprietários cujo direito à reparação não era questionado pela Eletrosul, empresa construtora da obra até a privatização em meados dos anos 1990.

Em Sobradinho, com outra realidade fundiária, apenas benfeitorias foram indenizadas. A falta de título de propriedade da maioria dos atingidos e o interesse da Chesf, empresa construtora, em se apoiar na legislação limitada sobre a desapropriação que desconhece formas diferentes de apropriação e uso da terra, implicou na negação do direito à reparação a

esses atingidos em relação aos seus territórios perdidos, inclusive as ilhas, lagoas e áreas de uso comum.

No terceiro caso, Tucuruí em plena região de fronteira agrícola amazônica, as possibilidades abertas aos camponeses atingidos estavam mediadas por alternativas reais ainda existentes no seu entorno próximo para reproduzirem seu modo de vida. Como em Sobradinho, a maioria dos atingidos não detinha títulos de propriedade e faziam eventualmente uso do território de maneira não contíguas, com um modo de trabalho que demandava proximidade de recursos naturais diversos, como as matas, castanhais, igarapés. Também em Tucuruí, o *modus operandi* da Eletronorte, empresa construtora, foi similar ao da Chesf no Nordeste, ignorando o direito à reparação ou demorando para definir um destino aos atingidos da área alagada.

O que diferia a maioria dos atingidos de Tucuruí dos de Sobradinho e, no entanto, os aproximava do caso de Itá, era uma relativa desvinculação ou não dependência dos seus sistemas de produção em relação ao rio Tocantins, como os atingidos do sul em relação ao rio Uruguai. Situação totalmente diferente dos atingidos do Nordeste em relação ao rio São Francisco, dada a característica semiárida das zonas atingidas por Sobradinho. De modo que a reposição do patrimônio em Itá abriria chance para a reprodução e uma alternativa de continuidade nos sistemas de produção locais, em Tucuruí, a existência ainda de terras livres na imensidão da floresta Amazônica do leste do Pará nos anos 1970 e 80, a serem ocupadas desordenadamente pelos atingidos, cumpriria papel similar naquele momento histórico.

O direito à reparação não ter sido observado nestes dois casos, Sobradinho e Tucuruí daria, portanto, desfechos possíveis diferentes. Alguma alternativa dada a geografia no terceiro caso, mas no segundo para Sigaud (1992), até mesmo os reassentamentos feitos, como os da Serra do Ramalho, vieram a fracassar por completa falta de condições, inclusive ausência de água, tendo os atingidos de Sobradinho que criar um novo *modus vivendi* adaptado a caatinga, migrar para a cidade ou buscar algum espaço precário no entorno remanescente do lago da hidrelétrica.

O que os exemplos de Sobradinho e Tucuruí mostram, é que o problema principal da legislação sobre desapropriação por interesse público no Brasil é que seu artigo curto e direto, sobre prévia e justa indenização aos proprietários, simplesmente não se aplica a realidade brasileira. Há no país uma situação fundiária complexa, com amplas áreas do território nacional ocupadas mas não regularizadas e distintas formas de ocupação, inclusive com áreas de uso não contínuas, de uso comunitário, ocupadas e desocupadas em diferentes períodos do ano, cedidas periodicamente para acesso à algum recurso natural etc. Há

também, territórios onde vivem populações simples há décadas ou séculos, sem qualquer documento de propriedade de terra, mas que na iminência da implantação de um projeto que demandará indenização, é comum aparecer um "proprietário legal" de grandes áreas a partir de esquemas duvidosos com cartórios locais num país onde a prática da grilagem de terras é comum.

Em Tucuruí segundo Cernea (1998, p. 219), somente 20,8% de 4.334 expropriações recenseadas, tinham um título de propriedade oficial, e na barragem de Sobradinho na Caatinga, 1/3 das expropriações. Os sem título entre os atingidos reconhecidos não receberam indenização, no que Cernea considera um ato deliberado de empobrecimento destas populações.

Outro exemplo é de uma hidrelétrica na região do Cerrado. Fernandes, a partir de entrevistas colhidas em todos os municípios atingidos pela Usina Hidrelétrica de Serra da Mesa / GO, concluída em 1998 no rio Tocantins, aponta que:

(...) os atingidos que não conseguiram documentação que provasse a posse das terras não receberam indenização. Houve uma grande quantidade de atingidos indiretamente, como os garimpeiros e prestadores de serviços, que perderam suas atividades de trabalho, para os quais não houve alternativas compensatórias (FERNANDES, 2010, p. 392).

9.2.2. Opções de reparação aos atingidos

São basicamente três formas de reparação direta às famílias atingidas: reassentamentos, autorreassentamento através de carta de crédito e indenização em dinheiro. Estas formas de tratamento foram estabelecidas no acordo de 1986 na barragem de Itá que viria a ser inaugurada só em 2000, entre o Governo Federal e a então Comissão Regional dos Atingidos por Barragens - Crab, precursora do MAB na bacia do rio Uruguai. Desde então, o acordo de Itá tem servido como paradigma balizador no setor, onde em cada barragem particular se pode verificar se as formas de reparação são mais ou menos restritivas que o acordo de 1986 para Itá.

Na mesma época, mas em 1985, os atingidos pela barragem de Itaparica no rio São Francisco também conquistaram o direito ao reassentamento após anos de luta e após 10 anos do início da construção da hidrelétrica.

No entanto, até hoje, critérios para acessar a cada modalidade de reparação são estabelecidos em cada caso concreto de barragem com uma luta para, do lado da empresa, restringir o acesso à reparação, e do lado dos atingidos, facilitar o acesso.

No caso dos camponeses, sejam proprietário com títulos legais ou não, a questão da terra é central. Mesmo no quadro das instituições financeiras multilaterais, somente é admitida a busca por trabalho na indústria ou serviços urbanos como forma adequada de

recomposição do trabalho e da renda de agricultores atingidos, ao invés do reassentamento em outra área de terra, em países com superpopulação onde as terras são raras, como na China ou em Bangladesh (CERNEA, 1998, p. 230), situação muito distinta da brasileira.

A modalidade de reassentamento rural coletivo é defendida pelo MAB por propiciar melhores chances de recuperação e retomada da vida e tem sido vista como mais adequada para compensar os impactos e evitar o êxodo rural.

O reassentamento, e o reassentamento coletivo em particular, parecem ter-se comprovado, ao longo do tempo, como o caminho mais propício a uma adequada reposição e melhoria das condições de vida de populações rurais – como se comprova em Salto Caxias e Itá, para citar dois exemplos brasileiros (CDDPH, 2010, p. 34).

Os reassentamentos coletivos se caracterizam por grandes áreas de terras adquiridas pelo empreendedor ou, menos frequentemente, desapropriados por uma extensão do mesmo decreto de desapropriação por utilidade pública da barragem. São distribuídos lotes para famílias atingidas com ou sem infraestruturas comunitárias, a depender do resultado da luta dos atingidos (centro comunitário, estradas, redes de água e energia, igreja etc.) - e infraestrutura nos lotes (moradia, galpão, estrada de acesso, água, energia, áreas preparadas para a produção etc.), ligadas às condições de produção e reprodução do modo de vida e trabalho original.

Os empreendedores têm grande resistência a reparação em forma de reassentamento rural coletivo, justamente pelo custo dela, sendo mais barato, quando não ignorar completamente o direito de reparação, arbitrar uma indenização apenas para que a família busque sozinha reconstruir sua vida em outro local adquirindo outra propriedade no mercado de terras. Ou então, como no caso da barragem de Acauã na Paraíba, já citado aqui, reassentar as famílias em conjuntos habitacionais como se fosse uma cidade, sem terra para o trabalho e sem estruturas coletivas de convivência, de serviços sociais ou organização de alguma alternativa econômica.

Por fim, ainda na modalidade de reassentamento, pode ser considerado adequado a recolocação de famílias em áreas remanescentes no entorno do lago artificial. Tal alternativa consiste na reorganização fundiária das áreas no entorno do lago que faziam parte de propriedades ou posses parcialmente alagadas e que foram desapropriadas na sua totalidade. Nesse caso, mesmo que não se trate de reassentamento coletivo, o atingido permanece na sua região de origem e pode utilizar as infraestruturas já existentes ou que a empresa precisou reconstruir.

A segunda modalidade é a carta de crédito, onde o atingido recebe um documento correspondente a um valor estipulado, que ele deve utilizar para a escolha e a compra de uma

outra área de terra. Como modalidade individual, que depende das condições do mercado imobiliário, inclusive distorcido se houver centenas de famílias atingidas com cartas de créditos ou indenização em dinheiro buscando lotes, geralmente não é uma boa alternativa para a maioria dos atingidos. Ainda assim, melhor que a alternativa de apenas indenização, pois contribui para o atingido realmente adquirir outro imóvel, e se a carta de crédito for restrita à compra de outra terra, ajuda a manter os atingidos no campo.

Castro (2009) estudou os critérios para remanejamento de populações atingidas por barragens, com estudo de caso na comunidade de Palmatuba no município de Babaçulândia, no norte de Tocantins, atingida pela barragem de Estreito. O autor chama a atenção para a negligência quanto aos conceitos de urbano e rural pelo setor hidrelétrico brasileiro verificada no momento do deslocamento e ressarcimento pelos impactos sociais. Castro concluiu com o trabalho de campo que o desejo da comunidade atingida destoa da opção de ressarcimento que é a carta de crédito urbana, oferecida pelo consórcio responsável pela obra. Tratava-se de uma comunidade extrativista de coco babaçu, com uma cultura tradicional e um modo de vida que se assemelhava à de sociedades camponesas. O autor aponta para um esfacelamento da cultura local, devido ao método aplicado para o remanejamento e ressarcimento da comunidade.

A barragem de Estreito atingiu 5.910 pessoas na estimativa da empresa construtora em 2001, sendo aproximadamente 80% de habitantes da zona rural. Nos documentos do processo de licenciamento ambiental, a empresa indicou a adoção de um amplo programa com diversas alternativas de tratamento das perdas e realocação da população, a serem utilizadas conforme a realidade dos atingidos. Há uma exposição exaustiva de vários detalhes do programa, que engloba desde a aquisição de áreas em processos normais de compra e venda, com um trabalho prévio assistido de regularização fundiária; a realocação rural que incluía as alternativas de indenização assistida, reassentamentos para projetos periurbanos, reassentamentos para projetos rurais e transferência para partes remanescentes do imóvel após o enchimento do lago; e, por fim, a realocação urbana, com venda direta das casas em dinheiro ou a reposição "casa por casa" em novos bairros a serem implantados ou no tecido urbano pré-existente (CASTRO, 2009, p. 54 e 55).

O pesquisador então estudou a comunidade rural de Palmatuba, com cerca de 100 habitantes, para verificar como o programa que estava no licenciamento da obra, foi implantado na prática naquele local. E a quase totalidade dos atingidos recebeu a carta de crédito urbana. A opção carta de crédito é historicamente considerada menos vantajosa aos atingidos, no caso específico, uma carta urbana, é flagrantemente inadequada para uma

comunidade de características rurais. A partir de entrevistas com 40 atingidos no local, Castro (2009, p. 79) pôde verificar que a maioria não desejava a carta de crédito urbana e que houve uma indução da empresa por esta opção, inclusive com a manipulação de valores em relação às outras opções que constavam no programa e foram escolhidas inicialmente por vários famílias (reassentamento, indenização em dinheiro, outro imóvel), apresentados à comunidade como opções que seriam de valores inferiores ao da carta de crédito.

Do ponto de vista da empresa, a própria lógica empresarial a empurra a buscar uma solução de suas obrigações, inclusive as sociais e ambientais, da forma mais barata e rápida possível. Desta lógica decorrem, quase sempre, estratégias que buscam resolver todos os problemas através de indenizações que, uma vez concedidas e aceitas, dariam uma espécie de quitação social e ambiental à empresa (CDDPH, 2010, p. 34).

No caso do assentamento rural, que seria o mais adequado, a comunidade foi levada a desacreditar que seria possível encontrar outra área de terra com características similares à de Palmatuba (p. 80), mesmo com vastas áreas pouco habitadas, inclusive com a presença de babaçuais, no mesmo município (p. 101). Além disso, a opção pelo reassentamento rural, por sua natureza coletiva, demandava certa unanimidade na comunidade, o que foi inviabilizado pelo incentivo da empresa à carta de crédito (p. 81).

Como visto, os atingidos podem entender que estarão optando pela melhor forma de reparação, mas se trata de uma "escolha" dentro de um cenário controlado pela empresa construtora interessada na solução mais fácil e econômica para ela. Esse caso da barragem de Estreito é um exemplo de como o tratamento de impactos sociais na prática destoa do posto no processo que concedeu as licenças ambientais e o quanto as empreiteiras do setor desenvolvem estratégias para gastar o mínimo possível com reparações.

A terceira opção, a indenização em dinheiro, é um meio reconhecido internacionalmente como insuficiente para tratar os impactos sociais de barragens, como aponta Cernea (1998, p. 229) a partir de dados de centenas de barragens pelo mundo. A CDDPH, por sua vez, também apontou a inadequação de uma política indenizatória em barragens:

Indenizações muito raramente permitem aos atingidos – populações, grupos sociais, comunidades, famílias ou indivíduos – recompor suas vidas. Assim, por exemplo, uma indenização a pescadores pela diminuição do potencial pesqueiro à jusante da barragem não recompõe nem substitui o meio de subsistência antes existente; em consequência, após consumirem, literalmente, suas indenizações, estes atingidos se veem atirados à miséria e marginalização (CDDPH, 2010, p. 34).

No entanto, indenização em dinheiro é o único meio de tratamento social que está disposto diretamente no regramento legal brasileiro, pelo Decreto-Lei nº 3.356/1941 sobre desapropriação por utilidade pública, como já mencionado. Sua inadequação diante da

realidade é tão evidente, que mesmo empresas construtoras de barragens, a partir da luta dos atingidos, passaram a reconhecer no campo comunicacional, a necessidade de um tratamento para além da indenização em dinheiro. O mesmo também é legitimado no processo de licenciamento ambiental como no caso, também já mencionado, da barragem de Estreito. Na prática, ir além da indenização em dinheiro depende da capacidade de pressão dos atingidos em cada caso concreto de barragem.

O relatório da CDDPH chamou atenção para as consequências ainda mais dramáticas que a lógica estritamente indenizatória de reparações podem ter no caso de comunidades tradicionais e povos indígenas. Em alguns, inclusive, os modos de vida e culturas lidam de maneira apenas subsidiária com práticas mercantis e valores monetários e a valoração econômica funciona, ela mesma, como violência cultural (CDDPH, 2010, p. 34).

A indenização em dinheiro geralmente é calculada em tabela de valores prévias, constituída através de pesquisa de preços na região atingida ou outro critério estipulado pela empresa construtora, aplicada para determinar o valor dos bens dos atingidos. Para Vainer, "a declaração de "utilidade pública" concede *de facto* ao concessionário o poder de impor, à margem de qualquer negociação, o valor das indenizações" (2007, p. 124). Em tese, metodologias da ABNT quando a estimativa de valor de bens imóveis devem ser observadas, mas não necessariamente algum órgão público fiscaliza, cabendo ao proprietário legal buscar arbitragem da justiça.

9.2.3. Arbitragem do poder judiciário nas reparações aos atingidos

Em relação à indenização em dinheiro, e somente neste caso, se não houver acordo e o atingido não concorde com o valor da indenização oferecido, a empresa construtora pode depositar em juízo o montante e o proprietário deve buscar o poder judiciário, arcar com custos como a contratação de um advogado e aguardar o tempo para o desenrolar do processo, já estando fora de sua casa e de sua terra, que podem passar ao domínio da empresa construtora, conforme o artigo do decreto-lei que regulamenta a desapropriação "Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens;" (BRASIL, 1941).

O tempo do judiciário muitas vezes ultrapassa em anos o período de construção de uma barragem e o atingido que tem meios e condições de demandar na justiça seus direitos, enfrentará do outro lado grandes empresas com poder de influência no Estado e com

assessorias jurídicas especializadas no contraponto a esse tipo de demanda. E acima de tudo, uma empresa construtora sem pressa em chegar a um acordo ou a um resultado no processo, pois o dispositivo de desapropriação por utilidade pública, com indenizações depositadas em juízos, já lhe dá posse legal sobre terras e benfeitorias em questão.

Guimarães (2017), em artigo publicado no Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, relata a história de vida de uma liderança indígena Payaré, cacique dos Akrâtikatêjê, conhecidos como Gaviões da Montanha, em busca de reparação na justiça pelas terras perdidas pelo seu povo na barragem de Tucuruí. A saga começa no final dos anos 1960 com a chegada de tratores e homens armados em nome do Estado brasileiro pedindo a saída dos indígenas, se estende pelos anos 1970 e 1980 até o alagamento da área com o enchimento do lago em 1984 e expulsão definitiva destes indígenas e inclui um processo judicial contra o Estado brasileiro que durou de 1989 a 2008. No processo, com a sentença favorável sem mais direito a recursos por parte da ré, a Eletronorte, em que a empresa foi condenada a "adquirir uma área de extensão e em condições ecológicas semelhantes às daquela de onde foram os índios forçados a afastarem-se" (GUIMARÃES, 2017, p. 963), ainda demoraria mais seis anos para se concretizar. Somente em 2014, a terra foi comprada pela Eletronorte e entregue aos índios, mesmo ano da morte do cacique, mais de quatro décadas após o início da controvérsia.

Em artigo de 2019 onde discute perspectivas de reparação aos atingidos pelo rompimento da barragem de rejeitos de mineração em Brumadinho / MG³⁸, o advogado Leonardo Rezende assim relata sua experiência em outros casos:

Desde a faculdade de Direito, em 1997, acompanho famílias afetadas por empreendimentos hidrelétricos em Minas Gerais e, enquanto advogado, acompanho várias delas há 19 (dezenove) anos. São relatos de muito sofrimento e injustiça. Para se ter ideia, atuo em processos de desapropriação de famílias iniciados em 2002, na comarca de Mariana que, até hoje, não saíram da Primeira Instância. Ou seja, as famílias não foram indenizadas prévia e justamente como determina a Constituição Federal.

Em 2007 trabalhei nos feitos de famílias afetadas pelo rompimento da barragem da Mineração Rio Pomba na Comarca de Muriaé. Neste caso, para ser breve, posso afirmar que a maioria dos processos demoraram cerca de 10 (dez) anos para, finalmente, as famílias receberem o que se entendeu no Poder Judiciário por "indenização justa". Na maioria dos casos estabeleceu-se acordo de indenização no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e, algumas sentenças fixou-se danos morais no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), determinando-se ainda liquidar o dano material (REZENDE, 2019).

Para Rezende, há uma baixa efetividade do processo judicial para tratar de casos de reparação de impacto de barragens. Como fica evidente, o caminho jurídico não é um espaço viável para a maioria dos atingidos.

³⁸ A tragédia na barragem de rejeitos de mineração em Brumadinho (MG) ocorreu em 25 de janeiro de 2019.

Ademais, a mediação é exceção no procedimento de estipular reparação em processo de desapropriação por utilidade pública, quando deveria ser a regra. E com mediador imparcial entre as partes e com órgão de Estado responsável por conceder a desapropriação também específico, diferente do órgão requerente. No Brasil é a Aneel que é a mais interessada dentro do Estado em viabilizar uma barragem de forma mais barata possível, pelo leilão de concessão que promove. Ela mesmo concede o direito de a empresa construtora desapropriar e estipular o valor da indenização. A Aneel ainda concede o poder de requisitar a posse do imóvel desapropriado de forma emergencial, que pode funcionar como um dispositivo poderoso para que o desapropriado aceite logo um acordo.

A CDDPH apontou a falta de razoabilidade no desenho institucional para o decreto de desapropriação. Para a Comissão, o instituto de desapropriação por utilidade pública, advindo do poder discricionário da autoridade:

(...) confere mandato para proceder à desapropriação a empresas concessionárias que, muitas vezes, agem apenas em busca do ganho privado
(...) os contratos de concessão conferem aos concessionários, pessoas jurídicas de direito privado, mandato para promover atos expropriatórios, prerrogativas típicas de organismos estatais (CDDPH, 2010, p. 49).

A CDDPH recomenda que o poder concedente, no caso o Estado, assumira diretamente o processo expropriatório, abstendo-se da concessão de mandatos expropriatórios a entes privados (CDDPH, 2010, p. 50).

9.2.4. Assistencialismo e medidas paliativas

Ações assistencialista e medidas paliativas têm sido utilizadas na administração de conflitos sociais em barragens pelo Brasil. Em dois momentos principais: primeiro como parte dos esforços de construir uma opinião favorável à barragem na região atingida; segundo, como alternativa mais barata para tratar os efeitos sociais da falta de distribuição de reparações aos atingidos.

Nos momentos prévios à construção da obra, ações de assistência social ajudam a criar na opinião pública regional, um ambiente mais favorável à implantação da barragem e vai desenhando para os atingidos, um futuro promissor de vantagens e ganhos com a construção da barragem. São mutirões em estilo “ação global³⁹” nas cidades atingidas, patrocínios para entidades sociais e eventos esportivos, sorteios de eletrodomésticos em eventos com os atingidos, doação de bens e toda uma série de atividades características das áreas de responsabilidade social de grandes empresas, em suas relações com a comunidade.

³⁹ Referência ao projeto social conhecido realizado pela Rede Globo de Televisão.

Já no manejo das consequências do não tratamento adequado de impactos, ações paliativas costumam ser utilizadas. Na barragem de Acauã na Paraíba, o Estado substituiu a reparação adequada dos atingidos deslocados compulsoriamente de suas terras e casas, por programas sociais paliativos focados na miséria:

(...) nas vilas rurais habitadas pelos atingidos das barragens pesquisadas, os principais meios de sustentação dessas famílias são os programas de transferência de renda e segurança alimentar, como o Bolsa-Família e a distribuição de cestas básicas. Muitas famílias têm na aposentadoria a única renda financeira permanente, pois as demais são temporárias e incertas (EVANGELISTA, 2011, p. 196-197).

Segundo Evangelista, as famílias atingidas por Acauã foram confinadas em vilas isoladas que não oferecem as mínimas condições de sobrevivência, com falta absoluta de terras suficientes para garantir a sua reprodução social e material. Não há serviços ou equipamentos públicos de saúde e educação. Esses atingidos, que antes da barragem viviam da agricultura, foram acomodados em unidades residenciais umas próximas das outras, sem condições de habitabilidade e segurança social, inadequadas à cultura camponesa e com ausência de serviços básicos, como abastecimento de água e saneamento.

Sem condições de reparar os impactos sociais, as ações assistenciais para os atingidos tem outra função nas obras de barragens: a de promover um certo controle social e servir como instrumento de legitimação, a fim de dissuadir movimentos contrários à construção da obra ou por medidas estruturais para reparação dos impactos sociais. Por exemplo, no âmbito do programa Fome Zero na década de 2000, processos importantes e contínuos de distribuição de cestas básicas aos atingidos em situação de fome, foram empreendidas pelo Estado depois de tê-los expropriado sem reassentá-los em outra terra. Uma forma de amenizar o sofrimento da fome, mas que serve para lidar com a situação sem resolvê-la.

A construção de cisternas para abastecimento de água para populações atingidas no semiárido nordestino é outra medida extremamente barata e que serve como amenizante ao fato de medidas estruturais para recompor o acesso à água para os atingidos por barragens, não terem sido efetuadas. Em dois sentidos principais. Primeiro que a perda do acesso água, bem primordial para a vida, é um impacto extremamente danoso. Os atingidos viviam na beira ou próximo de um curso d'água. Serem expulsos para um local sem água, e sem que os responsáveis pela expulsão tenham construído estruturas para possibilitar o acesso a água é extremamente perverso. As cisternas podem ser medidas paliativas importantes para pessoas que vivem em regiões secas, sem acesso a água permanentemente, mas não para populações ribeirinhas que antes da barragem tinham um rio a disposição. No entanto, as cisternas não são construídas somente à atingidos que são deslocados para locais distantes do lago da

barragem, mas mesmo para atingidos que vivem a poucos quilômetros ou mesmo a poucos metros desse lago.

Na barragem de Sobradinho, na Bahia, essa é uma realidade até hoje. O abastecimento nas comunidades de atingidos Brejo de Fora, com cerca de 100 casas localizadas bastante próximas do lago é ainda precário e na comunidade de Brejo de Dentro, também com cerca de 100 casas, mas localizada dentro da caatinga, porém a menos de 10 km do lago, é ainda inexistente. Comunidades rurais dispersas na beira do lago ainda vivem dependendo de cisternas e têm dificuldades mesmo para estabelecer sistemas simples de captação de água no lago, pois o mesmo varia na sua dimensão, com as águas recuando vários metros em determinadas épocas, o que demandaria estruturas mais complexas para captação e distribuição de água, a que todos os brasileiros tem direito que deve ser garantido pelo Estado. Os atingidos, nesse caso, ao invés do Estado garantir este acesso, os privou da água e distribuiu cisternas baratas como meio paliativo.

Evangelista (2011) verificou o mesmo na barragem de Acauã na Paraíba. Assim como muitas barragens construídas para produção de energia deixam atingidos por ela sem energia, Acauã, construída para abastecimento de água, deixou atingidos sem água. O depoimento de um atingido, registrado pelo pesquisador, é ilustrativo:

Começamos a tentar uma negociação com o governo estadual, tentando fazer com que as coisas melhorassem, mas até agora nada, depois de oito anos que fomos transferidos pra cá. Aqui no Costa mesmo a gente sofre muito com a falta de água, apesar da barragem estar tão perto de nós. Quer dizer que até hoje, depois de quase dez anos de construída a barragem ainda não temos água encanada, dependemos do governo com os carros-pipa ou então nós mesmos temos que nos virar pra ir pegar água. Agora tivemos a ASA (Articulação do Semiárido) que veio com um projeto de cisternas do governo federal (Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido Nordeste, lançado durante o governo Lula) e melhorou uma coisinha de nada, mas não é o bastante porque não é o suficiente por que cada família recebe uma cisterna com 18 mil litros pra o ano todo.” (Amaury, 29, atingido, comunidade do Costa) (EVANGELISTA, 2011, p. 204).

Nesse caso, não é o setor de responsabilidade social de uma empresa tomando medidas paliativas em relação aos atingidos, mas uma organização do terceiro setor articulando uma política pública já existente, a de construção de cisternas, que tem seu valor em outras situações, mas em hipótese alguma é solução para os atingidos por barragem de quem foi tirado o acesso a água. Evangelista relata que essa ação do terceiro setor na execução de um programa federal "resultou num certo arrefecimento dos conflitos e da insatisfação das comunidades atingidas" (2011, p. 204) nas agrovilas do entorno do lago de Acauã. São agrovilas que distam a menos de um quilômetro da terceira maior barragem da Paraíba e onde o governo estadual, responsável pela obra, não havia levado a água por uma adutora que fora prometida aos atingidos antes da construção.

A área de responsabilidade social corporativa das empresas responsáveis por barragens e empreiteiras também costuma ser chamada no sentido de desenvolver ações paliativas, vistas como voluntárias por parte dos seus executores, que nada têm a ver como reparação de impactos, mas servem para preencher com fotografias grossos relatórios anuais de responsabilidade social. Cursos de corte e costura, artesanato, clube de mães e toda sorte de ações baratas, pontuais e fragmentadas disponíveis no arsenal tradicional de assistencialismo aos pobres e miseráveis brasileiros, podem ser mobilizadas para postergar ou mesmo substituir ações estruturais de reparação aos atingidos.

9.2.5. Uso do judiciário e do aparato policial na expulsão de atingidos

Como relata Zhouri e Oliveira (2007, p. 121), no processo de desapropriação compulsória para a construção da barragem de Candonga em Minas Gerais, 190 policiais atuaram em uma ação de expulsão de 14 famílias de suas casas. Eram moradores que ainda resistiam a sair do povoado atingido devido à existência de pendências nos processos de negociação.

Repressão policial e indiciamentos judiciais tem sido uma constante e registrados em diversas barragens pelo Brasil, como nos casos da barragem de Foz do Chapecó (FELIPE, 2011; e ROCHA, 2012), Campos Novos (KROEGER, 2005), ambas em Santa Catarina; na barragem de Fumaça e diversos outros casos de PCH em Minas Gerais.

Em 2005 o MAB apresentou denúncia (ZEN et al., 2005) para a relatoria da Organização das Nações Unidas para defensores de Direitos Humanos, em que relatava a perseguição arbitrária e o uso do aparato policial e do judiciário como forma de persuadir as lideranças atingidas para abandonarem sua luta, inclusive com prisões prévias decretadas pela justiça nas vésperas de supostas manifestações, para evitá-las. Em visita ao Brasil, a então relatora da ONU na matéria, Hina Jilani, esteve em missão na região atingida pela barragem de Campos Novos em Santa Catarina para verificar *in loco* as denúncias. Em seu relatório apresentado na ONU em Genebra, Jilani constata o uso do aparelho estatal para a criminalização de defensores dos direitos humanos dos atingidos por barragens e recomenda ao governo brasileiro medidas para fazer frente a situação, inclusive quanto ao uso de armas pelo aparato policial na repressão a manifestações de atingidos por barragens.

9.3. Resultados da forma de tratamento

A partir de pesquisas específicas realizadas em áreas de barragens em todo o país, podemos construir um panorama de consequências de longo prazo para as comunidades e regiões atingidas, a partir da forma como são tratados os impactos sociais de barragens no Brasil. São conclusões que apontam consequências em quatro áreas selecionadas: os direitos humanos violados, a insuficiência das medidas de reparação de impactos mesmo para atingidos que as receberam, o desenvolvimento local e das comunidades atingidas após a barragem e a relação entre barragens e sofrimento social.

9.3.1. Direitos humanos violados em construção de barragens

O resultado do tratamento dos impactos sociais de barragens no Brasil pode ser traduzido em uma série de direitos humanos violados. Tomando como referência os principais documentos internacionais que definem os direitos humanos, tais como a DUDH de 1948, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1976, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas entre outros, podemos perceber que os impactos sociais de barragens e, em especial, os deslocamento forçados, colocam em risco alguns dos direitos entendidos como universais. Isso pela complexidade envolvida nestes impactos e no deslocamento de populações atingidas, que criam situações extremamente delicadas.

O CDDPH após receber denúncias de dezenas de barragens e realizar estudo de caso em sete delas distribuídas em todas as regiões do Brasil, apontou a existência de um "padrão brasileiro de violações contra os atingidos" (CDDPH, 2010, p. 15). Foram compilados em seu relatório final, à luz da legislação brasileira, uma lista com 16 direitos humanos sistematicamente violados em áreas de barragens no Brasil. Dada a importância institucional do CDDPH, hoje CNDH, no Brasil e a extensão e profundidade do trabalho feito na comissão "Atingidos por Barragens" que o conselho formou para averiguar as denúncias de violação, a lista virou a principal referência na área de direitos nos projetos de barragens. São eles:

1. Direito à informação e à participação;
2. Direito à liberdade de reunião, associação e expressão;
3. Direito ao trabalho e a um padrão digno de vida;
4. Direito à moradia adequada;
5. Direito à educação;
6. Direito a um ambiente saudável e à saúde;
7. Direito à melhoria contínua das condições de vida;
8. Direito à plena reparação das perdas;
9. Direito à justa negociação, tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados;
10. Direito de ir e vir;
11. Direito às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais;
12. Direito dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais;
13. Direito de grupos vulneráveis à proteção especial;
14. Direito de acesso à justiça e à razoável duração do processo judicial;
15. Direito à reparação por perdas passadas;
16. Direito de proteção à família e aos laços de solidariedade social ou comunitária (CDDPH, 2010, p. 15).

9.3.2. Insuficiência das medidas mesmo para atingidos que receberam reparação

Oquendo Bedoya (2017) criou uma ferramenta multicritério que permite avaliar o impacto na qualidade de vida de uma população atingida e reassentada pela construção de uma barragem de usina hidrelétrica. A ferramenta foi aplicada em uma comunidade atingida pela barragem de Irapé, que foi construída entre 2002 e 2006 e alagou 137 km² no Vale do Jequitinhonha / MG. Os indicadores de impacto social de barragens medidos foram construídos principalmente a partir dos relatórios finais da Comissão Mundial de Barragens e do CDDPH sobre os atingidos. Para cada indicador selecionado, que foram agrupados em ambientais, sociais e econômicos, foi estabelecido uma escala de 0 a 1, sendo 1 o valor ótimo de qualidade. Se o resultado do indicador atingir um mínimo de 0,7, significa um bom desempenho ambiental, social ou econômico. Valores abaixo de 0,7 são considerados como indesejáveis na metodologia. Na condição ambiental dos reassentados, que incluía a qualidade do solo, água e gestão de resíduos, os resultados alcançaram 0,58. Embora a qualidade da água fosse boa na maioria dos lotes, a avaliação do solo indicou que as condições são deficientes para produção, dificultando aos reassentados a continuidade da vida como agricultores. Os aspectos econômicos, divididos em indenização, geração de emprego e titulação de terras foram avaliados em 0,54. Já o critério social, dividido em indicadores de participação nos processos decisórios, quantidade de população reassentada e novas edificações, alcançou também 0,54. Todos os indicadores são compostos por critérios, por exemplo, a parte de "novas edificações" considera a existência ou não de infraestruturas nos assentamentos, como estradas de acessos, energia elétrica, saneamento, escola, posto de saúde, equipamentos comunitários.

A avaliação final da aplicação da metodologia na UHE Irapé, com diferentes pesos para os diversos critérios, foi de 0,52 como "Índice de Qualidade de Vida da Comunidade Reassentada pela UHE Irapé". Para a autora do estudo, esse resultado indica um impacto muito grande nas populações atingidas e reassentadas, com a reparação muito distante do que seria considerado na metodologia como uma avaliação ótima.

A situação encontrada é especialmente grave, se considerar que os critérios avaliados são formados por itens básicos e a construção desta barragem se deu já nos anos 2000, mostrando que a formação de uma dívida social nas áreas atingidas continua forte nas barragens mais recentes.

9.3.3. Desenvolvimento local e das comunidades atingidas após a barragem

Lima (2015) através de metodologias próprias da área de administração para análise de políticas públicas, fez largo estudo de campo nas comunidades atingidas pela barragem do Funil / MG, que entrou em operação em 2003. A autora pesquisou as comunidades atingidas após a construção da barragem, nos seguintes aspectos: infraestrutura, acesso às políticas sociais, cultura, impactos simbólicos, impactos sociais, impactos ambientais, trabalho, reativação econômica, associação, poder público, turismo e impactos econômicos. A partir dos resultados da pesquisa, Lima constatou que a barragem do Funil não promoveu o desenvolvimento, visto de forma ampla, que a autora chama de desenvolvimento alternativo mais calcado nas perspectivas conceituais de desenvolvimento local e desenvolvimento sustentável; como sequer promoveu o desenvolvimento das comunidades atingidas no ponto de vista do crescimento econômico.

Os dados corroboram constatação geral de Andrea Zhouri (2008), uma das principais referências brasileiras da área de pesquisa sobre barragens nas ciências sociais. Segundo Zhouri, as barragens em geral se justificam e buscam legitimidade nas representações de miséria e estagnação das regiões em que serão implantadas, com uma aura salvacionista, representando o progresso e uma nova civilidade necessária e imprescindível à integração do território atingido à vida econômica do país. Para ela, no entanto, não há qualquer estudo que relacione a construção de barragens à melhora do IDH das regiões onde são implantadas.

Os processos de reparação de impacto, entendidos por Lima (2015) como políticas públicas, dialogam com a necessidade de se pensar as comunidades atingidas, os expulsos e deslocados por uma barragem após a construção da mesma, na perspectiva de políticas de desenvolvimento, que englobam desde a reparação adequada, como o desenvolvimento propriamente dito das comunidades deslocadas, envolvendo o poder público, o empreendedor da obra e os atingidos. Mas na metodologia utilizada para avaliação, os fatores limitantes em relação aos aspectos focados, superaram os fatores favoráveis ao desenvolvimento das comunidades atingidas após a construção da barragem do Funil.

Fernandes (2010) realizou um estudo na barragem de Serra da Mesa / GO, especificamente sobre a percepção dos atores locais sobre os impactos socioambientais da barragem e sua relação com a questão do desenvolvimento. O objetivo do autor era analisar em que medida as grandes barragens de hidrelétricas contribuem para o desenvolvimento dos municípios atingidos. A pesquisa de campo, nos oito municípios lindeiros à barragem reuniu dados quantitativos sobre a dinâmica socioeconômica dos municípios atingidos ao longo do

tempo e dados qualitativos, em especial a percepção dos atores mais relevantes (atingidos, poder público e empreendedores ligados aos usos múltiplos da barragem) sobre como o desenvolvimento vem se expressando na região.

O resultado aponta que as expectativas locais em relação ao desenvolvimento que seria proporcionado pela barragem não são totalmente atendidas após a conclusão das obras. Há uma priorização dos interesses do setor elétrico em relação a outros usos possíveis das águas do reservatório, uma governança desses recursos que não reverte seus usos de forma sustentável ao desenvolvimento local e regional. Fernandes cita como exemplo o desenvolvimento da pesca e da aquicultura, que havia sido apontada como alternativa aos atingidos após a barragem, permanecia apenas como promessa mais de 10 anos depois do lago formado:

(...) o projeto de criação de tilápias em tanques-rede, implantado inicialmente no município de Uruaçu, até agora limitou-se a uma Unidade Demonstrativa, cuja produção oficialmente não pode ser comercializada. A esperada demarcação de territórios da pesca e aquicultura (...) que já poderia estar contribuindo para a geração de empregos e renda no município, está bloqueada pelo intrincado processo burocrático do Estado, inclusive para a obtenção das licenças necessárias, como licenças ambientais e de uso do patrimônio da União. Enquanto isso, algumas famílias de pescadores, que foram capacitadas pelo projeto, vêm exercendo a atividade de forma irregular, como forma de manutenção da própria sobrevivência. Assim, o mesmo Estado que dificulta a possibilidade de uma atividade econômica com viés sustentável é praticamente obrigado a tolerar irregularidades que ele mesmo induziu, e pelas quais é responsável (FERNANDES, 2010, p. 396).

Além disso, as reparações distribuídas aos atingidos em Serra da Mesa não foram suficientes para garantir o bem-estar psicossocial e material dessas populações, não existindo uma assistência continuada a elas por parte das grandes empresas do setor elétrico e pelo Estado.

Segundo Fernandes (2010, p. 291), à exceção de dois municípios atingidos com antigas atividades ligadas à mineração (Niquelândia e Minaçu), os demais tiveram no período após a barragem até 2007, renda per capita inferior à média do estado de Goiás, apesar da baixa concentração populacional verificada nesses municípios. Mesmo nove anos após a construção da barragem, os principais agregadores do PIB nestes municípios, continua sendo as atividades anteriores ligadas a mineração, agropecuária e serviços derivados dessas atividades tradicionais. A evolução do peso do Fundo de Participação dos Municípios - FPM nas receitas municipais, apuradas por Fernandes (2010, p. 300-301) é um dado revelador, pois ano a ano após a construção da barragem até 2009, ele permaneceu com peso significativo na maioria dos municípios, em alguns casos mais de 50% das receitas municipais, e com pouca variação, sem mostrar trajetória significativa de melhora. Apenas em 2008 e 2009, possivelmente por conta da crise financeira global que impactou o valor das

comodities minerais brasileiras, houve mudança negativa brusca, quando a participação do FPM no orçamento das prefeituras de Minaçu e Niquelândia aumentou drasticamente, de em torno de 15% para mais de 50%. O FPM é um indicador importante, pois quanto mais ele pesa no orçamento dos municípios brasileiros, menor é sua capacidade arrecadatória própria, um forte indício de pouco desenvolvimento das atividades econômicas locais. E no período após a barragem, essa obra pouco impactou na evolução desse indicador, apesar do grande investimento da ordem de bilhões, algo raro em pequenas cidades do interior.

Os números de Fernandes sobre a arrecadação pública nos municípios atingidos por Serra da Mesa são compatíveis com uma projeção feita por Baron et al. (2010, p. 15) ao analisar a compensação financeira que caberia ao município de Mondaí / SC, caso a barragem de Itapiranga fosse construída. Segundo o estudo, com dados de 2010, a perda de 331 famílias de produtores rurais para dar lugar ao lago da barragem significaria R\$ 6 milhões anuais a menos circulando no município, enquanto se previa R\$ 1.073.767,61 de receita com a compensação financeira pelo uso dos recursos hídricos paga pela barragem. Uma diferença bastante expressiva segundo os autores, que indica que municípios com parte do território alagado podem perder arrecadação tributária pelo cessamento do dinamismo social e econômico existente nestas áreas.

Em relação aos indicadores sociais, Fernandes (2010, p. 313-316), entre outros dados, traz um indicador de desenvolvimento social medido pelo estado de Goiás, que engloba informações de saúde, educação, serviços básicos de infraestrutura (energia, telefone e saneamento) e rendimento da mão-de-obra formal. Apesar da melhora geral dos indicadores sociais em todos os municípios no período de 2000 a 2006, a maioria daqueles atingidos pela barragem de Serra da Mesa tem um valor do indicador abaixo da média do Estado, tendo sido verificada inclusive uma piora de posição relativa no período num *ranking* que lista todos os municípios de Goiás. Os municípios atingidos de Campinaçu, Minaçu, Niquelândia, Santa Rita do Novo Destino e Uruaçu perderam posição nesse ranking, às vezes drasticamente como Campinaçu que foi da posição 54 no ano de 2000 para a posição 223 em 2006, com um dos índices de desenvolvimento social mais baixos de Goiás.

Massoli e Borges (2014), a partir de um estudo que avaliou após a construção da obra, os impactos econômicos, sociais e ambientais da construção da barragem de Estreito no rio Tocantins, comparando-os com as ações previstas pelo EIA / RIMA à época do licenciamento ambiental, concluíram que as propostas de programas ambientais delineadas no licenciamento não foram suficientes para atenuar os impactos sociais e ambientais causados. Segundo o estudo, apesar de todos os programas de mitigação ou prevenção de impactos

socioambientais previstos no licenciamento ambiental, as regiões foco dessas ações ainda se apresentavam com ausência de infraestrutura básica, de condições de saneamento precário, com baixo nível da qualidade de vida da população e insegurança por parte das famílias que foram deslocadas.

9.3.4. Barragens e sofrimento social

Por fim, Magalhães (2005) em trabalho de pesquisa sobre o sofrimento social no deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens, observou em extenso trabalho etnográfico na barragem de Tucuruí, como nos relatos dos atingidos sobre o deslocamento compulsório vivido, o lamento e a repetição daquilo que foi perdido é um traço recorrente. Há uma ritualização e uma reatualização do que a autora considera como dor e sofrimento social, que se manifesta de forma incessante na arena pública da região atingida:

No caso de Tucuruí, o que se observa são mais de vinte⁴⁰ anos de produção de eventos públicos que mobilizam grande número de pessoas, cujo objetivo mais evidente é demandar. Uma demanda incessante que “não tem fim” e que repousa em duas categorias locais básicas – *promessa* e *direitos*. Fundamentalmente, a *promessa* de desenvolvimento que não foi cumprida e a reclamação de *direitos* que não foram respeitados. A forma de entrar na arena pública é, pois, demandar, reivindicar. Logo, parece ser difícil parar estas demandas, hoje já apropriadas por uma nova geração (MAGALHÃES, 2007, p. 222-223).

Percebe-se no trabalho etnográfico da autora, a noção de ser credor de direitos, de uma dívida de promessas não atendidas que permanecem nas gerações sucessivas, no caso de Tucuruí com um conflito social aberto no entorno da barragem:

(...) há mais de vinte anos de uma demanda incessante ou de construção de reivindicações que, por um lado, repousa em fatos novos que são produzidos pela própria empresa ou decorrentes da construção da barragem. E, por outro, na memória de um acontecimento que, pelo modo relevante como atingiu as pessoas que o viveram, continua a ser mobilizador. Reivindicações e demandas que desembocam em acontecimentos espetaculares, sendo as mais recentes a ocupação do canteiro de obras, no dia 15 de março de 2005; e a ocupação da sala de operação da usina, no dia 23 de maio de 2007 (MAGALHÃES, 2007, p. 245).

Mas não só por uma simples transmissão moral de um sentimento de perda e de revolta, mas fundamentalmente porque a falta de tratamento adequado dos impactos sociais daquela barragem, continua a produzir efeitos anos ou décadas depois, inclusive se desdobrando em novos e variados tipos de impactos.

(...) a retórica construída pelos camponeses sobre a construção da barragem está ancorada na construção de um passado evocado como *tempo da terra livre*, no descumprimento *das promessas* de bem-estar social e desenvolvimento feitas pela ELETRONORTE e na violação dos *direitos* – de acesso à terra. Reiterava estes fundamentos, tentando evidenciar o conteúdo de sofrimento social que parece ser intrínseco à desestruturação das relações e das condições socioespaciais provocada

⁴⁰ 20 anos na época da publicação.

pela construção da barragem. Tal desestruturação, por sua vez, exacerbada pelos procedimentos operacionais da empresa (MAGALHÃES, 2007, p. 244).

Como conclusão, Magalhães (2007, p. 264) aponta que a necessidade de reconhecer o sofrimento social das pessoas submetidas ao deslocamento compulsório é o primeiro passo, o que poderia ter como consequência oferecer a esses atingidos proteção similar à de refugiados. Trata-se, de qualquer forma, de um reconhecimento de que os atingidos são portadores de direitos especiais e específicos.

A partir dessa exaustiva reflexão feita nesta Parte III da tese é possível observar que o tratamento histórico dispensado pelo Estado brasileiro quando esse empreendeu diretamente a construção de barragens se deu em um contexto de ação autoritária do Estado, de limpeza do terreno no que tange aos impactos sociais, com consequências sociais e um padrão de tratamento dos atingidos caracterizado pela violação de direitos básicos. Tão logo foi estabelecida uma legislação ambiental e acordos sociais mínimos nos anos 1980 em contexto de democratização, e o setor elétrico estatal parecia começar a incorporar noções mais avançadas diante dos impactos de barragens, o Estado inicia o processo de reestruturação do setor elétrico a partir de 1995 e o interlocutor com os atingidos por barragens muda.

De uma relação direta com o Estado, através de estatais do setor elétrico voltadas ao desenvolvimento de diferentes regiões do Brasil, os atingidos passam a uma relação direta com cada empresa ou consórcio privado em cada situação de barragem particular, sem regulamentação legal geral de quais são os seus direitos. Esse ator privado vence o leilão de concessão e obtém junto o direito de desapropriar os atingidos, sem mais mediação ordinária do Estado para além do insuficiente e limitado processo de licenciamento ambiental no que diz respeito ao tratamento dos impactos sociais de barragens.

O instituto da desapropriação por utilidade pública como regulamentado para uso pela Aneel a partir da década de 1990 para a construção de barragens, mostra-se inadequado. Ela é uma legislação que ignora a diversidade de formas de ocupação e apropriação do território por boa parte da população brasileira e a complexidade das relações sociais existentes. Ao reconhecer somente o proprietário legalizado, repete procedimento histórico autoritário que caracterizou o tratamento dos atingidos durante a Ditadura Militar. Seu procedimento ordinário de desapropriação não estabelece mediador minimamente equidistante, sendo que o consórcio privado que na prática desapropria e estipula a reparação é o mesmo ator que a

demanda e que por sua natureza como empresa privada, precisa gastar o mínimo possível com ela.

Daí que o "padrão brasileiro de violação de direitos humanos dos atingidos por barragens" como identificado pela então CDDPH em 2010, tem suas determinações também no desenho atual da política pública de construção de barragens no Brasil. Essa, a despeito da sua enorme e reconhecida eficiência na importante e necessária produção de energia elétrica ou no armazenamento de água, continua produzindo e reproduzindo aquilo que tem sido considerado como uma dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens.

Parte IV - A dívida social para com os atingidos pela barragem de Sobradinho

Nesta parte IV, última da tese antes das considerações finais, discute-se os dados de campo da pesquisa desenvolvida na barragem de Sobradinho / BA para medir a dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por essa barragem, com apoio de bibliografia específica sobre o caso na interpretação dos mesmos.

A escolha da UHE Sobradinho como local pioneiro para a medição da dívida se deu sob demanda e iniciativa do Governo Federal a partir de uma lista de mais de 100 barragens no Brasil, depois reduzida para cerca de 30, apresentada pelo MAB como locais prioritários, onde há passivos sociais pendentes de resolução. O Governo Federal escolheu a UHE de Sobradinho pela sua dimensão e pelos problemas múltiplos que a região atingida enfrenta há vários anos, demandando uma ação do Estado.

Em regiões secas cortadas por um único grande rio, a população tende a se concentrar próximo ao rio, a água. Construir uma barragem de grandes dimensões sob tais condições, significa um impacto social forte no centro definidor de toda a dinâmica regional. Além disso, a construção da barragem de Sobradinho se deu em um período da história do setor elétrico brasileiro caracterizado por uma primeira onda de grandes barragens no Brasil. Esse período que vai de 1964 até 1985, sob regime militar, envolveu a continuidade do projeto desenvolvimentista industrializante construído desde a Revolução de 30, porém, ao contrário do período de 1930 até o golpe de 1964, tal desenvolvimento foi realizado acompanhado de retrocessos na garantia de direitos sociais.

Por conta de suas dimensões e importância, a barragem de Sobradinho e os atingidos vêm sendo estudados ao longo das últimas décadas. Há um consenso grande a partir da literatura especializada, de que o tratamento dos impactos sociais quando não simplesmente inexistente, foi largamente insuficiente e malsucedido, provocando uma desestruturação e pauperização na vida de milhares de famílias, em especial as camponesas, que se faz sentir de forma contínua anos e décadas após a entrada em operação da Usina. São inúmeras as pesquisas, parte delas serão citados neste texto, que apontam evidências de tal situação.

Essa Parte IV está dividido em dois capítulos, ambos com várias subseções. No Capítulo 10, são apresentados os dados de contextualização, principalmente histórica, da realidade dos atingidos pela barragem de Sobradinho. No capítulo 11, são apresentados a situação dos atingidos nos dias de hoje e os números da dívida social.

O ponto de partida é justamente o entendimento do surgimento e do desenvolvimento ao longo dos anos, do problema social relacionado à barragem de Sobradinho. Para tanto, há uma descrição da região atingida, das relações econômicas existentes previamente no local, do processo de construção da barragem, dos impactos sociais, das promessas do Estado brasileiro quanto ao seu tratamento e, mais detalhadamente, o que de fato foi feito. Também conformam a análise quanto ao contexto, o processo de licenciamento ambiental de Sobradinho, realizado apenas no século XX e sua relação com a questão social, assim como a permanência de conflitos sociais duradouros na região atingida.

A partir dessa contextualização é possível compreender o significado da construção de Sobradinho no que diz respeito ao problema social. À luz desse entendimento, analisa-se a situação dos atingidos nos dias de hoje, cerca de quatro décadas após a construção da barragem. O foco é a dimensão social, econômica e cultural dos atingidos no momento da pesquisa de campo, feita em 2017 e 2018.

Em termos metodológicos, o Capítulo 10 está assentado em observação de campo e nos dados qualitativos coletados na região, em forte diálogo com a literatura específica das ciências humanas sobre a dimensão social da barragem de Sobradinho, no qual a grande referência é o trabalho do Museu Nacional da UFRJ, em especial da antropóloga Lygia Sigaud. O Capítulo 11 se assenta fundamentalmente nos dados quantitativos sendo que os qualitativos, como entrevistas e grupos focais realizados, e também a literatura utilizada, assumem uma função de apoio na interpretação dos dados estatísticos coletados.

Capítulo 10:

10. O surgimento e o desenvolvimento do problema social na UHE de Sobradinho

10.1. A região atingida

O São Francisco é o mais extenso rio totalmente brasileiro. Conhecido popularmente como "Velho Chico", o rio é um emblema da integração nacional. Nasce no Sudeste do Brasil e corre por uma grande parte do Nordeste em terras do cerrado e principalmente da caatinga, antes de sua foz no oceano Atlântico. Sua calha drena cerca de 7,5% do território brasileiro, distribuídos entre Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Goiás e Distrito Federal. Mais recentemente, parte de suas águas através do projeto de transposição, passou a chegar ao Nordeste Setentrional, incluindo Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e áreas adicionais em Pernambuco.

Seu papel na integração nacional entre diferentes regiões brasileiras era destacado também como via de transporte e comunicação, conforme descreve um representante de organização não-governamental da região, original do município atingido de Xique-Xique e filho de antigo barqueiro do rio:

(...) tinha trecho navegável de Juazeiro até Pirapora que fazia a ligação do Norte e Nordeste com o Sul, com Sudeste e o Sul do país. Por isso chamado também rio da integração, porque essa integração era feita pela navegação, as pessoas vinham de todos os cantos, do Norte, Nordeste, pessoa ia do Nordeste para Juazeiro, Petrolina, aqui elas embarcavam nos chamados vapores, os vapores do São Francisco e seguiam até Pirapora e lá elas pegavam o trem e outras conduções para chegar até os grandes centros lá, Belo Horizonte, São Paulo, Rio. Isso levava pessoas e mercadorias. Então essa integração de pessoas, mercadorias. Também era um meio de comunicação, era o principal meio de comunicação entre as pessoas e isso também era o que fortalecia todo o caldo cultural dessa região. Então muitos artistas dos diversos seguimentos artísticos da música, do teatro, da dança, da literatura, enfim, da pintura, muita gente dessa área cultural, da culinária, muita gente bebeu desse caldo cultural construído nessa integração de Norte-Nordeste, Sul-Sudeste, Sudeste-Sul, através dessa grande via hídrica de comunicação, de intercomunicação que foi o São Francisco (Entrevistado 4 - ONG, original do Xique-Xique morador de Juazeiro, filho de barqueiro do Rio).

Logo nas primeiras décadas da colonização do Brasil, o vale do São Francisco foi ocupado por criadores de gado que abasteciam o litoral nordestino produtor de cana-de-açúcar. Segundo Sigaud (1992), até a construção da barragem de Sobradinho, a área tinha uma população rarefeita e majoritariamente camponesa, concentrada nas margens do Rio, áreas úmidas no meio semiárido brasileiro. A população estava distribuída em povoados de diferentes dimensões ao longo da extensão do Vale, em sua maioria de camponeses que praticavam um sistema de produção estruturado em função dos movimentos do rio, combinando agricultura, pecuária e pesca.

10.2. A construção da barragem de Sobradinho

A barragem de Sobradinho foi construída entre 1972 e 1979 pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf)⁴¹, por iniciativa do governo Médici⁴². A última turbina a começar a funcionar, entrou em operação em 1982. A localização escolhida foi um lugar conhecido como "Salto do Sobrado", entre o então município de Juazeiro e o de Casa Nova,

⁴¹ Através do Decreto nº 70.138 de 10 de fevereiro de 1972, o Governo Federal concedeu à Chesf a outorga por 50 anos para a instalação da barragem de Sobradinho. Essa concessão terminaria em 2022, no entanto em 2013, por meio da Lei nº 12.783, o Governo Federal encurtou o período da concessão para 2012, e com a publicação da Lei nº 13.182 / 2015, a Chesf pôde retomar a concessão por mais até 30 anos.

⁴² Como característica deste período para a construção de barragens, segundo o relato de Sigaud (1992) sobre a região de Sobradinho, está que o território atingido foi transformado em área de segurança nacional durante o período da obra. Entre as restrições impostas estava a perda de direitos civis e políticos, como o de eleger os prefeitos dos municípios atingidos.

ambos na Bahia. Sobradinho está a 50 km à montante das importantes cidades de Juazeiro e Petrolina, essa última já em Pernambuco.

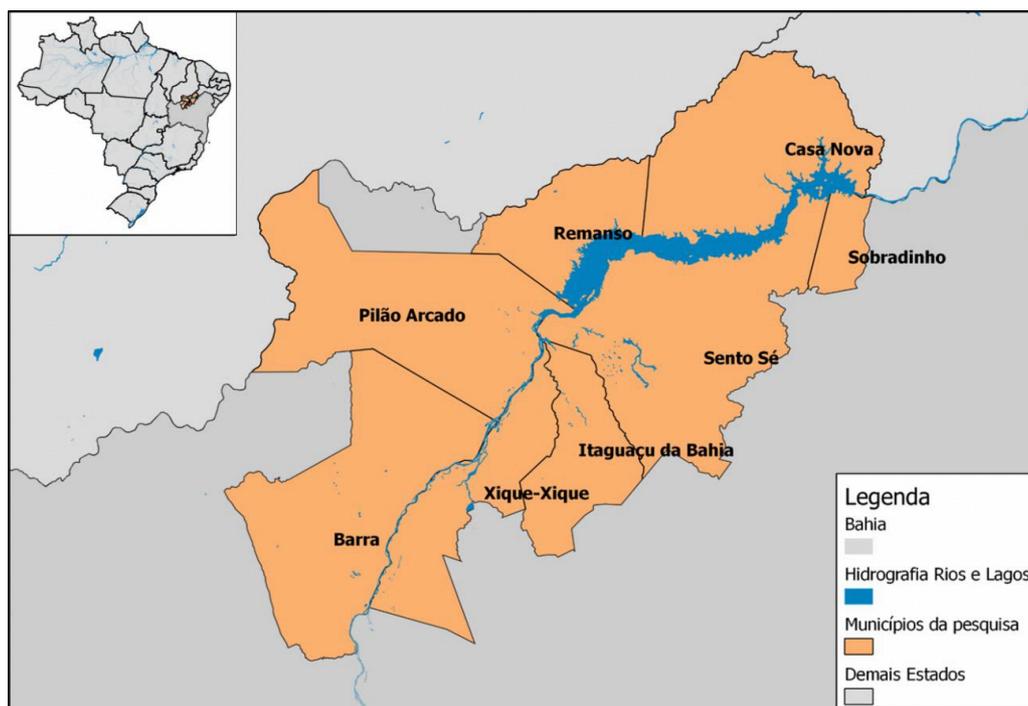
Prevista inicialmente principalmente para fins hídricos, de regularização da vazão do rio e viabilização de barragens à jusante, Sobradinho foi acrescida do objetivo de geração de energia com uma capacidade de 1.050 MW. Estima-se que no período mais intenso das obras, por volta da metade da década de 1970, cerca de 10 mil operários estavam mobilizados diretamente na construção e outros mais de mil trabalhadores nas áreas administrativas (CHESF, 1983).

Seu reservatório que começou a encher em 1977, tem dimensões particularmente gigantescas. São 4.214 km² de área total do espelho d'água, 350 km de extensão e de 10 a 40 km de largura (COSTA, 1990, p. 55), constituindo um dos maiores lagos artificiais do mundo.

A barragem de Sobradinho com seu imenso lago, tem uma péssima relação entre potência instalada e área de reservatório, situação justificada principalmente pelo seu papel de regulação do fluxo do rio São Francisco para a viabilização de hidrelétricas à jusante e, subsidiariamente, no armazenamento de água para a irrigação da agricultura, uso previsto desde a concepção do projeto. De fato, a barragem de Sobradinho é vista como uma grande caixa d'água.

O reservatório atingiu, inicialmente, sete municípios baianos: Juazeiro, Casa Nova, Remanso, Sento Sé, Pilão Arcado, Xique-Xique e Barra; estes dois últimos principalmente nas ilhas do rio, de grande importância no sistema local de produção. Posteriormente, foi criado o município de Itaguaçu da Bahia, desmembrado de Xique-Xique e o município de Sobradinho, antigo distrito de Juazeiro que herdou toda a área atingida deste município, de modo que são oito hoje os municípios atingidos, conforme o mapa a seguir:

Figura 1 - Municípios atingidos e localização do lago da barragem de Sobradinho



Elaboração: Ipea, 2017.

Também o município de Serra do Ramalho, desmembrado de Bom Jesus da Lapa, cerca de 700 km à montante de Sobradinho, sentiria os efeitos da barragem por ter sido região anfitriã de parte dos atingidos expulsos de suas terras.

Além da área alagada, a Chesf (2009, p. 14) considera um raio de 12 km em todo o entorno do lago artificial como área de influência do reservatório, perfazendo uma área adicional de 8.950 km² aos 4.214 km² alagados na cota máxima da barragem.

10.3. Um sistema de produção específico no São Francisco

Somente entre pessoas deslocadas, a barragem de Sobradinho atingiu aproximadamente 70 mil. Cerca de 80% eram camponeses (COSTA, 1990, p. 55; SIGAUD, 1992). Uma enorme faixa de terra propícia à agricultura foi submersa. As sedes urbanas dos municípios de Casa Nova, Remanso, Pilão Arcado e Sento Sé, e dezenas de povoados também foram inundados.

Segundo Estrela (2009, p. 116), a maioria dos atingidos era constituída de posseiros-foreiros, que além da agricultura, tinham atividades subsidiárias de pesca, pecuária e pequeno comércio. O termo que designava grande parte destes camponeses era "beradero"⁴³, aquele

⁴³ Ou "beiradeiros" ou ainda "beradeiros" segundo outras fontes. Igualmente como o termo "caatingueiro", por vezes grafado como "catingueiro".

indivíduo que tirava do rio, direta ou indiretamente, o seu sustento. De algum modo diferenciava este grupo social dos "ribeirinhos" e muito mais dos "caatingueiros", por expressar um modo de fazer e de saber peculiar e inconfundível. Para o beradero, o rio tinha importância fundamental pois possibilitava todo seu sistema produtivo e, em sendo a principal via de transporte, era sua referência cultural e espacial.

Dado a região atingida se localizar no semiárido, havia uma grande dependência da população com o rio. Os sistemas de produção locais eram dependentes dos recursos naturais disponíveis e se determinavam a partir deles. A população praticava agricultura e pesca nas áreas úmidas, sejam lagoas, várzeas e mesmo nas ilhas do rio.

Quanto à agricultura, Sigaud (1992) aponta que os agricultores exerciam dois tipos principais, a nos lameiros e a de chuva. A primeira, agricultura de vazante feita nas terras fertilizadas anualmente pelo húmus deixado pelas cheias do rio tinha centralidade pela alta capacidade produtiva. A segunda, dependente das chuvas, mas se beneficiando da umidade da proximidade com o São Francisco, feita nas áreas secas das ilhas ou próximas ao rio, tinha um caráter complementar à primeira em relação ao calendário agrícola.

Os agricultores acessavam os lameiros das ilhas do São Francisco, mediante um sistema de pagamento anual às prefeituras locais, diferente dos lameiros situados em propriedades de grandes fazendeiros, onde essa relação se dava de forma direta entre este e seus agregados. Pela sua fertilidade, os lameiros eram altamente valorizados e disputados pelos camponeses, além da agricultura nestes locais competir com a pecuária dos grandes fazendeiros. De qualquer forma, apesar dos terrenos de lameiro dentro e fora das fazendas terem dimensões relativamente reduzidas, de alguma forma geralmente todos os camponeses tinham acesso a eles. Já a agricultura de chuvas se dava principalmente em terras devolutas ou públicas, mas eventualmente em terras onde os pequenos camponeses tinham título de propriedade ou ainda no interior de grandes fazendas onde eram agregados.

Já as áreas de caatinga próximas ao Vale, onde viviam os chamados caatingueiros, conformavam os ambientes mais secos e menos povoados. Apesar da aridez, a caatinga com a vegetação renovada a cada chuva, constituía espaços de pastagem para a pecuária, de lenha para cozinha e de madeira para a construção ou para as atividades artesanais. Estrela (2009, p. 119) destaca que na região do vale do São Francisco onde se localiza Sobradinho, a percepção corrente era que a terra da caatinga não tinha dono e que seu uso era garantido a qualquer um, ou seja, à "grané", como denominado pelos camponeses.

A criação de gado, cabras, ovelhas e porcos era complementar à atividade agrícola, e utilizava como pastagens as áreas comuns que circundavam os povoados. Os animais eram

criados soltos e na época das secas, quando pastagens naturais escasseavam, a alimentação era complementada por roças mantidas para este fim. A pesca era praticada no rio e em lagoas piscosas formadas na vazante do rio, numerosas no trecho que foi inundado pela barragem de Sobradinho, cuja fertilidade como a dos lameiros, era renovada a cada cheia. Essa atividade atraía camponeses de diversos povoados e mesmo moradores das cidades que se deslocavam para a beira do São Francisco, acompanhados de suas famílias, para a pesca anual.

A beira do rio conformava, como a caatinga, também um território disponível para todos.

Quando o rio vazava, por volta de abril/maio, inaugurava-se um novo ciclo de trabalho e de vida. Os beraderos acorriam aos lameiros e naqueles espaços cultivavam todo tipo de alimentos, predominando a mandioca, o milho e o “feijão de arranca”, arroz, hortaliças, leguminosas e a cebola. Às vezes, cultivavam também o capim para o gado e para a reduzida alimária (ESTRELA, 2009, p. 125).

Sigaud, como já dito em outro capítulo, em seus estudos destaca a diferença entre os atingidos de Sobradinho com os do vale do rio Uruguai no sul do Brasil. Os primeiros estruturando seu ciclo de produção em função do rio, fazendo uso de parcelas não-contíguas do território como ilhas, terras secas, lameiro, áreas de pastagens e lagoas. Enquanto os segundos completavam o ciclo de produção nas suas pequenas parcelas de terra e não dependiam tanto do rio.

Logo, em Sobradinho, havia uma interdependência das diferentes atividades produtivas onde uma mesma família realizava as várias formas em ciclos. Estes realmente dependiam da dinâmica do Rio, como relatam um atingido do município de Sento Sé, hoje morador da área urbana de Sobradinho; e um atingido de Remanso:

A vida no Bossoroça, a gente como agricultor trabalhava na vazante do rio. A gente trabalhou. O rio enchia e aí a gente, quando o rio baixava, trabalhava na vazante do rio. Interessante que naquela época você trabalhava na vazante, plantava no mês de agosto, em dezembro a terra estava molhada, aquelas ilhas, abundancias, você tirava frutas, batata, abóbora, feijão, mandioca para fazer farinha. Engordava porco, tinha uma vida. E hoje, depois do lago, as terras quando o rio, o lago baixa, já é secando, baixa um pouquinho, já está seco, não serve para plantar (Entrevistado 1 - atingido de Sento Sé, deslocado para a cidade de Sobradinho).

(...) você podia trabalhar na vazante, podia trabalhar na caatinga, você tinha o peixe na enchente e tinha o peixe na seca. Porque na vazante, como a gente chama, na vazante a gente pegava o peixe do alagadiço, na seca a gente pegava o peixe nos rios e nas lagoas (Entrevistado 6 - atingido de Remanso, comunidade Conselho Jardim Fazenda Nova com 200 casas).

Os camponeses da beira do São Francisco eram responsáveis pelo abastecimento do mercado regional, vendendo aos comerciantes locais ou diretamente nas áreas urbanas da região. Como descrito por Sigaud (1987, p. 25), o objetivo principal da "roça de vazante" era

garantir a subsistência familiar, o excedente sendo comercializado nas feiras e nos mercados das cidades mais próximas. Os resultados da comercialização eram investidos na melhoria das condições de produção e, sempre que possível, em gado, que dava certo status e segurança a quem possuísse muitas cabeças, especialmente nos períodos de crise da agricultura.

Em síntese, havia um modo de produção tradicional específico nas margens do rio São Francisco atingidas pela barragem de Sobradinho. Ali os recursos naturais eram usados conjuntamente e as condições para o resultado do trabalho social da população dependiam de cada um deles, fazendo-os imprescindíveis para o funcionamento do sistema de produção.

Embora não se deva romantizar formas de sustento e subsistência tradicionais tão dependentes do meio e que coexistem com a precariedade no acesso à outras dimensões da vida humana moderna, como educação regular e universal, sistema de seguridade social organizado pelo Estado, acesso a energia e ao saneamento, entre outras; é possível perceber a existência de uma memória coletiva positiva entre os atingidos em relação à capacidade produtiva daquelas formas tradicionais. Uma ideia de abundância em relação à fertilidade da beira do rio São Francisco e ao ciclo de produção que os camponeses desenvolveram associado ao Rio antes da barragem, é presente até hoje na memória dos atingidos:

O sustento era garantido, não faltava o sustento, não faltava o pão de cada dia não. Porque se fosse no inverno a roça da caatinga estava cheia de melancia, feijão, mandioca para você tirar. Se fosse no rio tinha batata, tinha abóbora, tinha feijão, tinha o milho, e tinha tudo e tinha o peixe. Você vivia tranquilo, que no rio não ia faltar para ninguém o peixe, que no rio quando era só você sair, quando chegava era com um bocado de peixe, traíram, surubim, crumatá, era assim. E hoje você não, hoje está tão diferente que você não pode fazer isso (Entrevistado 6 - atingido de Remanso, comunidade Conselho Jardim Fazenda Nova com 200 casas).

10.4. Os impactos sociais do empreendimento

Como afirma Costa, a população estava concentrada nas imediações do rio São Francisco, que funcionava como um atrativo das atividades ao longo do seu curso pelo semiárido. As áreas de caatinga na região eram desertas ou fracamente povoadas. Com a formação do lago, desapareceram as melhores áreas para a agricultura do sistema produtivo local, as terras aluvionais das margens e ilhas do São Francisco. Dessa forma, "os camponeses foram expropriados das condições sociais de produção e reprodução até então vigentes na área, e de todo um modo de vida tradicional a elas associado" (COSTA, 1990, p. 56). Como relata um atingido do município de Xique-Xique:

(...) a gente perdeu o contato que a gente tinha com a natureza, porque aqui nós sabíamos o período de plantar, colher, essas coisas, e hoje não tem. Ninguém sabe quando é época de enchente, ninguém sabe quando é a época de vazar, ninguém sabe quando é época de chover, que é quando dá certo. Ficou tudo diferente (Entrevistado 2 - atingido da comunidade de Marreca Velha, em Xique-Xique).

De fato, o lago de Sobradinho representou o fim das bases físicas que possibilitavam o sustento, geração de trabalho e renda da população. A partir do enchimento do lago, o sistema de produção que os atingidos exerciam tradicionalmente, foi aniquilado.

Antes da barragem era assim, quando chegava o tempo da estiagem que o povo não produzia o alimento lá, vinha para a beira do rio, tinha certeza da época certa que tinha os lameiros, que era, a água vinha na época certa, cobria e ficavam lá os lameiros. Depois que fez a barragem, perdeu-se todo esse lugar que era tradição do povo plantar e a água veio cá para cima. Matou milhões de capinas, de pé de árvore e agora ficou descontrolado, em um tempo tem vasão, em outro tempo não tem, outra hora quando povo se aperta que vai plantar lá onde o rio está, quando começa a querer colher a coisa lá, vem embora de novo, porque está descontrolado. A diferença é essa, que naquele tempo lá que era tudo normal, era tudo na época certa, tinha época de o rio encher, lavar lá os terrenos, o povo plantar e pronto, plantava garantido que ia colher. E depois da barragem ficou desse jeito (Entrevistado 5 - atingido de Remanso, morador da área de caatinga - comunidade Barra do Cícero - 40 km do lago).

Sigaud (1992) observou nos atingidos que permaneceram na região atingida, uma diminuição da agricultura de subsistência. Houve uma redução do número de casas de farinha de mandioca, que indica a queda da produção da cultura do principal alimento dos camponeses e de suas famílias. A pecuária também mudou drasticamente, com a redução das áreas disponíveis de pastagens, impondo aos camponeses um limite no número de cabeças. Antes solto nas áreas comuns, o gado passou a ser criado cercado dentro da área do camponês diminuindo o espaço agrícola do seu pedaço de terra.

A pesca foi particularmente afetada. O lago enorme, com áreas mais profundas, com águas lentas, com diferenças na oxigenação, o desaparecimento de determinadas espécies da ictiofauna e surgimento de outras, a submersão das lagoas; mudou drasticamente as condições para a pesca.

Com a formação do lago, a dinâmica da borda mudou completamente. Dada a vastidão do território alagado e as características de reservatório para regularização do fluxo do rio São Francisco, a depleção das águas por grande distância, combinada com o relevo plano, dificulta aos moradores o acesso aos recursos hídricos seja para consumo próprio e dessedentação animal, mas também para a pesca, lazer, irrigação e navegação.

A imensidão do lago também mudou as características de deslocamento dos moradores, pois para muitos ficou impossível atravessá-lo. As embarcações tradicionalmente usadas pela população e os equipamentos de pesca, não tinham condições de cobrir as novas distâncias criadas e a dinâmica do corpo d'água de um lago de até dezenas de quilômetros de largura e centenas de quilômetros de comprimento, como observa em entrevista para esta pesquisa, o Bispo do vale do São Francisco, Dom Frei Luís Flávio Cappio:

Era o rio que possibilitava o ir e o vir. Seja para o transporte das pessoas, seja para o comércio daquilo que era necessário. Então era o rio, o rio era a grande estrada da região toda. (...) Com o advento da barragem de Sobradinho também o rio deixou de ser a grande estrada e também, a mudança também na vida econômica e cultural de todo o vale do São Francisco (Entrevistado 7 - Bispo de Barra, Dom Frei Luís Flávio Cappio, que acompanhou a construção da barragem à época como frade franciscano).

Mesmo as condições do transporte rodoviário entre os diferentes municípios foram fortemente atingidas, seja pelo tamanho do lago, seja pelo alagamento de estradas e acessos. A distância entre as cidades aumentou pelo deslocamento das mesmas, impactando toda a dinâmica regional em termos de relações econômicas, sociais e culturais entre estes núcleos urbanos.

10.5. A promessa do Estado brasileiro aos atingidos

Albano (2018) estudou os discursos oficiais propagandísticos estatais a respeito da construção da barragem de Sobradinho, feitos à época aos atingidos por barragens e à comunidade regional.

Filmes institucionais e autoridades políticas buscavam convencer a população local da necessidade de construção da Barragem de Sobradinho, que implicou na inundação da cidade, com o argumento de que o lago de Sobradinho acoplado à Hidrelétrica traria desenvolvimento e progresso à região Nordeste do país, e em decorrência acarretaria no incremento do bem estar material das pessoas e na promoção dos direitos humanos (ALBANO, 2018, p. 02).

A ideia de progresso aparece em vídeos realizados pelo Governo Federal através da Chesf ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, destinados à propaganda da barragem junto à população local e aos atingidos. O foco dos vídeos⁴⁴ institucionais e da propaganda em geral não era apenas sobre o progresso que a barragem traria à região Nordeste e ao Brasil, mas principalmente, sobre os benefícios para a região e para as comunidades atingidas ao recebê-la.

Os vídeos estão em grande parte hoje disponíveis na Biblioteca Nacional no Rio de Janeiro e foram analisados por Albano, junto aos demais materiais de propaganda assinados pelas instituições responsáveis pela barragem de Sobradinho. Trata-se, portanto, do discurso oficial que foi utilizado à época "para o convencimento da retirada e aceitação da obra por parte das populações a serem atingidas" (ALBANO, 2018, p. 8).

Mesmo assim, as promessas concretas feitas aos atingidos, diziam respeito fundamentalmente a nada de extraordinário para além do básico que deslocados

⁴⁴ Alguns dos vídeos estão disponíveis no youtube: <www.youtube.com/watch?v=BIB-QZTxBFc>, <www.youtube.com/watch?v=ueZr0NWFBqU> e <www.youtube.com/watch?v=3-KghZCxu08>, Acessos em: 14 de março de 2021.

compulsoriamente pelo Estado em qualquer situação têm direito, como reposição da terra e da moradia com saneamento, água e energia, conforme é possível perceber no relato de uma liderança dos pescadores de Remanso:

(...) eles só enganavam pessoal. Com uma casa. Uma casa. Diziam “você vão ter uma casa de bloco” (...) na beira do rio, eles diziam. Eles diziam que era na cidade. “Você vão ter uma casa de bloco, uma casa cimentada, uma casa com luz elétrica, uma casa com banheiro, com água encanada, e o pessoal enganou o povo, enganou o povo. O povo era feliz e não sabia. Pensava que a felicidade era eles que estavam dizendo. Eles estavam só mentindo (Entrevistada 13 - Presidenta da Associação dos Pescadores e Pescadoras de Remanso - APPR).

Os materiais oficiais, de comunicação institucional da barragem de Sobradinho, mostram a pobreza da região, a precariedade das habitações, a baixa renda e o pouco desenvolvimento humano. Situação que é contraposta ao futuro com a barragem de Sobradinho, onde haveria a melhoria das condições de vida da população, casas de alvenaria para todos, agrovilas com processos modernos, divisão racional dos lotes de terra (Albano, 2018, p. 9). Nos filmes propagandísticos, a realocação é mostrada como uma boa experiência para muitas pessoas que nunca saíram de seus municípios e o Governo Federal é mostrado como tendo a pretensão de construir um novo polo de desenvolvimento agrícola para receber os atingidos. Em um local onde o êxodo rural é constante por falta de condições mínimas de vida, os vídeos mostravam que o Estado garantiria aos atingidos a oportunidade de uma qualidade de vida antes sequer suspeitada, levando o progresso ao sertão com a barragem que daria passagem ao dinamismo dos novos tempos. Além das casas de alvenaria e da terra, o Governo Federal destacava o futuro de felicidade com a construção de Sobradinho e prometia um crédito de manutenção mensal por um ano após a realocação, assistência social, a construção de postos médicos, de escolas, de áreas de lazer, luz elétrica e água abundante e de boa qualidade para todos os atingidos pela barragem (ALBANO, 2018, p. 10).

A promessa de existência de todos estes itens no lugar para onde os atingidos seriam levados também foi observada por Costa (1990, p. 59). O reassentamento futuro era mostrado como um local onde existiriam serviços inexistentes ou de difícil acesso na região. A aceitação para deixar a beira do rio era vista pela Chesf e outras instituições envolvidas, como uma decisão de uma população com padrão de vida precário e que deveria estar interessada em melhorar seu nível de vida.

Além dos materiais de propaganda, a Chesf utilizou mediadores, inclusive da própria região, na difusão de informações e no processo de convencimento da população para deixarem a região a ser alagada. O contato com estes mediadores aparece no relato dos atingidos:

Eles andaram lá e falaram que nós íamos ser retirados e eles iam dar um local para a gente morar. Só que eu falei para eles, se é que vocês vão tirar a gente daqui, então coloque a gente em um local com água. Só que eles não colocaram (Entrevistada 3 - atingida da comunidade de Angico, deslocada para Poço de Pedra - 69 anos).

E, diferente de barragens posteriores como Itaparica, onde os atingidos puderam aprender com a experiência de Sobradinho e organizar melhor uma resistência, existia em Sobradinho segundo Sigaud (1992), uma ausência de mediadores que relativizassem a forma positiva como a barragem era apresentada aos atingidos. Nos relatos dos atingidos das promessas que receberam é possível perceber como os aspectos positivos possíveis da barragem e as reparações e compensações que seriam distribuídas, eram ressaltadas em relação aos aspectos negativos:

(...) quando o pessoal da Chesf veio, (...) eles iam fazendo um levantamento e dizendo que ia ter essa barragem para energizar o Brasil e a gente ia ser beneficiado, porque éramos os primeiros, os beneficiados iam ser a gente porque nós estávamos contribuindo com aquela situação. Perdendo suas terras, perdendo suas moradias, a convivência com os colegas, com os amigos. Prometiam que ia ter água tratada, ia ter energia de graça, estrada para a gente... para todo lado que a gente acessava ia ter estrada. Escola adequada à educação. Segurança. Enfim, nada disso apareceu (Entrevistado 1 - atingido de Sento Sé, deslocado para a cidade de Sobradinho).

Silva (2010, p. 204), ao analisar o mesmo processo propagandístico de convencimento dos atingidos sobre o futuro promissor prometido com a barragem, identificou nos documentos e relatos, que a diretriz da Chesf era cumprir o cronograma de construção da barragem, tratando o atingido da forma que fosse mais eficaz para este fim, "da polidez e argumentação à ameaça e coação". Para tanto existiu uma certa dissociação no discurso oficial entre Chesf e Governo Federal, de modo que a construtora ficava mais exposta como "elemento maligno que chegava para interferir na vida das pessoas". Enquanto o Governo propunha o progresso, a Chesf realizava a parte operacional, recaindo sobre ela a culpa das mazelas do processo em uma manobra que "permitia ao governo a confortável posição de fugir à responsabilidade pelo passivo social, cultural e ambiental" em formação com a barragem.

Dessa forma, também a Chesf é vista como ator principal das promessas descumpridas, embora todo o processo de reorganização regional com a barragem fosse de responsabilidade, como o é em todos os casos de megabarragens, de uma política mais ampla de responsabilidade do Governo Federal.

(...) a Chesf enganou um bocado de gente e levou para a agrovila que ela fez para lá da Lapa (Serra do Ramalho), e lá o que não morreu doido ficou esclerosado. Porque a pessoa morava na beira do rio e partiu para um centro de caatinga... enganado, que eles enganaram, que diziam que o milho lá, uma espiga de milho dava para duas pessoas comerem. A vagem de feijão era meio metro... trouxeram todos os

slides. (...) Eles botaram foi esses slides e botaram a multidão para assistir. Enganando o povo. Então enganaram o povo, levaram foi aquele rebocador cheio de gado do pessoal ribeirinho, dessas agrovilas e lá morreu gado de fome, morreu gente de fome, morreu tudo de fome e ninguém fez nada. Nós que ficamos aqui, nós ficamos cabeludos, mas ainda ficamos na beira do rio (Entrevistada 13 - Presidenta da Associação dos Pescadores e Pescadoras de Remanso - APPR).

10.6. O tratamento social realizado

Os materiais de propaganda abarcam períodos específicos durante os 10 anos da obra, quando foram feitas as promessas mais atraentes para desocupar a área a ser alagada. Também o discurso oficial se usou deles para registrar para a posteridade que foram apresentadas alternativas de escolha aos atingidos, como as agrovilas, reassentamento na borda do lago ou na caatinga, imigração. Mas na realidade o tratamento dos impactos sociais em Sobradinho foi um processo errático e contraditório conforme a barragem ia sendo construída e o problema social ficava mais evidente.

Com as obras tendo início em 1972, a Chesf instou num primeiro momento os atingidos a simplesmente abandonar a área a ser inundada, no que poderia se denominar uma administração individual de seu próprio destino (Sigaud, 1992), denominada pela Chesf pelo eufemismo de "solução própria". O que significava ou mudar das áreas rurais para as cidades próximas ou ir embora da região. Muitos atingidos efetivamente saíram, mas a maioria permaneceu nas suas casas e povoados até o enchimento do reservatório.

As famílias começaram a sair em 1973 e esse processo continuou até a formação completa do lago, no final da década de 1970. Em relação às quatro cidades alagadas, a Chesf as reconstruiria em um novo local, mas para os camponeses não havia solução definida antecipadamente quanto aos destinos que tomariam.

Apenas em 1974 que apareceria a alternativa de reassentamento, a ser implantado como agrovilas 700 km rio acima, no Programa Especial de Colonização Serra do Ramalho, sob responsabilidade do Inbra. Tal alternativa surgiu também pela pressão do Banco Mundial, financiador da obra, pelo provimento de uma solução coletiva aos atingidos. No entanto, apesar da intensa propaganda sobre o reassentamento, a maior parte dos atingidos se recusou a deixar a beira do rio e grande parte dos que foram à Serra do Ramalho, ao não encontrarem nada do prometido, voltaram para a região atingida.

De modo que às vésperas do enchimento do lago, conforme Sigaud (1992), a Chesf se viu às voltas com a necessidade de providenciar núcleos de reassentamento instalando a população próximo ao lago e principalmente na caatinga. Esta terceira solução aos camponeses foi o destino da maioria.

Em todos os casos, o deslocamento da população extinguiu o modo de produção tradicional original e os atingidos foram largados em condições extremamente adversas, para construírem por conta própria outro meio de sustento. A situação de precariedade em relação ao acesso à água que a maioria foi colocada, talvez seja o mais grave. Mas também uma nova realidade em termos de condições de produção, inclusive técnicas, de mercado e logística regional, ao qual os atingidos foram expostos sem preparo, sem assistência de transição e com restrições das mais diversas por desarranjos regionais não mitigados provocados pela barragem.

Dados da Chesf informam o destino de 11.853 famílias deslocadas compulsoriamente para dar lugar à barragem de Sobradinho, conforme tabela a seguir:

Tabela 3 - Destino dos atingidos das áreas inundadas pela barragem de Sobradinho

Local de origem	Famílias atingidas	Destino das famílias							
		Borda do Lago			Solução Própria		Serra do Ramalho	Falecido e destino ignorado	
		Cidades Novas	Núcleos Rurais	Caatinga	Áreas vizinhas	Outras áreas			
Urbana	Sento Sé	291	264	-	2	19	5	1	-
	Casa Nova	632	577	-	5	27	12	2	9
	Remanso	1 983	1 752	2	19	25	109	7	69
	Pilão Arcado	328	284	-	-	22	16	3	3
Rural	Juazeiro	223	14	99	4	93	2	9	2
	Sento Sé	3 597	458	1 620	265	522	368	296	68
	Xique- Xique	86	-	-	-	74	11	-	1
	Casa Nova	2 847	321	658	581	454	139	652	42
	Remanso	1 200	101	273	531	54	156	21	64
	Pilão Arcado	666	80	3	370	95	79	35	4
Total:	11 853	3 851	2 655	1 777	1 385	897	1 026	262	

Fonte: Chesf

Essas famílias deslocadas correspondiam na época, a cerca de 72 mil pessoas, um número que só foi ser reconhecido após o enchimento do lago. Pouco mais de 1/4 eram moradores das cidades e os demais do meio rural.

Segundo os dados da Chesf, quase 70% das famílias atingidas foram reassentadas nas bordas do lago, seja nas cidades novas (32,5%), seja nos núcleos rurais (22,4%) ou nas áreas de caatinga (15%). Outros 19,3% foram deslocados com a "solução própria", mas destes a maioria também permaneceu nas áreas próximas. Para fora da região atingida foram 7,6% como solução própria e 8,7% para o reassentamento rural na Serra do Ramalho. Há nos dados

da Chesf outros 2,2% com destino ignorado ou que faleceram no período, o que é estranho pois se trata de um dado não de indivíduos, mas de famílias atingidas.

Em relação à questão campo *versus* cidade, temos 11,3% de famílias camponesas que foram para as quatro cidades realocadas. É altamente provável que essas ou outras cidades também tenha sido o destino dos 25,8% de famílias atingidas do meio rural, registradas como tendo tido "solução própria" ou destino ignorado e falecido.

Outros 20,3% dos atingidos do meio rural foram reassentados na caatinga, área muito distinta da beira do rio. Importante também observar que alguns dos povoados que se entendem como núcleos rurais, são vilas que chegam a ter 100 casas ou mais e guardam certa característica urbana. A maior parte dos atingidos que se dirigiram para Serra do Ramalho saíram de apenas dois municípios, Casa Nova (63,5%) e Sento Sé (28,8%).

10.6.1. Indenizações e "solução própria"

A Chesf (2001) descreve a "solução própria" como um deslocamento não orientado pela construtora da obra. À época, pelo menos antes das propagandas em relação a Serra do Ramalho, a construtora deixava claro na região atingida ao instar os atingidos a sair da área, que a legislação vigente para a construção da barragem de Sobradinho a eximia da necessidade de construir reassentamentos, pois a lei obrigava a "tão somente promover a desapropriação" (CHESF, 1975, p. 6). Agarrando-se na legislação usada até hoje, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 que prevê apenas indenização aos proprietários devidamente legalizados em caso de desapropriação por utilidade pública.

As terras ocupadas ou de uso coletivo, mas sem titulação, foram consideradas devolutas pela Chesf. As indenizações devidas aos proprietários legalizados, quando existentes em grande parte foram destinadas aos grandes fazendeiros ignorando agregados e a população que fazia o uso tradicional da terra.

Certo número de indenizações por benfeitorias e culturas foram distribuídas ao longo do tempo, mas o que a Chesf pagaria em valor monetário por casas e cultivos que a Chesf via como atrasados e miseráveis em uma região prestes a receber o progresso? De modo que os valores pagos na forma de indenização, inclusive para os classificados como tendo tido uma "solução própria", não permitiam adquirir algo em outro lugar.

(...) aqueles que tinham casa, residência, eles pagaram, avaliaram aquela casa, mas uma coisa muito irrisória, muito pouco porque naquela época as estruturas das casas, você sabe como é, muito precária, eram casa de taipa, casas de barro, então eles não tinham valor nenhum. Algumas famílias receberam aqueles valores ali muito irrisórios. E depois os que continuaram aqui eles deram 10 bolas de arame para cada família e foi o que receberam. Tiveram pessoas que esse auxílio pequeno que eles diziam que estavam indenizando a residência, eles ainda dividiram e ainda

tiveram uns que ficaram até sem receber. Que tem uma ação rolando na justiça até hoje (Entrevistado 12 - atingido, com família de origem na comunidade de Riacho Grande, deslocada para a comunidade de Melancia em Casa Nova, região de caatinga. Integrante do Movimento Fundo de Pasto).

A falta de critérios e o descaso em relação às indenizações está na memória de atingidos que receberam algum valor, como relato um morador de Xique-Xique:

Em 1979 a Chesf chegou aqui dando uma ajuda como quem dá esmola. O pessoal mandando a gente assinar um papel, o pessoal da Emater na época, mandando a gente assinar um papel a lápis. No valor de mil e quinhentos cruzeiros e depois no dia chegou um outro cara aí e disse “não, não é 1500 não, é dois mil. Dá mais 500 a eles” como quem dá esmola. Foi assim nosso atendimento em 1979 aqui. Com todo aquele sofrimento daquela enchente. E a partir daí mais nada (Entrevistado 2 - atingido da comunidade de Marreca Velha, em Xique-Xique).

Sigaud (1992) relata a situação dos atingidos indenizados. Segundo a autora, no momento do deslocamento os camponeses estavam descapitalizados, pois as indenizações apenas sobre benfeitorias foram tão baixas a ponto de serem consumidas na alimentação, já que no ano da mudança não houve colheita. A perda no processo de saída da área a ser inundada de um número expressivo de cabeças de gado, que constituía a segurança dos camponeses para os momentos de crise, agravaria ainda mais a situação.

Embora não haja dados compilando os valores das indenizações e seja muito difícil ter a noção dos valores passados tantos anos, uma dimensão em termos de ordem de grandeza é possível com os relatos de como ou com o quê foi gasto o dinheiro até ele terminar. Neste sentido, além dos recursos terem sido consumidos em alimentação conforme os estudos de Sigaud, para outras famílias também o foram no próprio processo de mudança com o pagamento do transporte, como relata uma atingida de 69 anos, da comunidade de Angico, deslocada para Poço de Pedra:

Eles negociaram as indenizações que eles deram para nós, não deu nem para a retirada. Nem para pagar o preço do carro. A gente pagou o frete do carro para trazer as coisas da gente e aí não sobrou nada. A gente trouxe muita lenha, pipa de farinha, tudo, tudo, tudo, umas galinhas, as roupas e panelas e essas coisas. Cama, essas coisas, ficou lá (Entrevistada 3 - atingida da comunidade de Angico, deslocada para Poço de Pedra - 69 anos).

Segundo Silva, a "solução própria" resultou no encaminhamento de muita gente para as periferias das cidades maiores, ou ainda para outras regiões. Quando do recebimento de alguma indenização, muitos gastaram o dinheiro, que não era quantia significativa, e "retornaram à região completamente empobrecidos" (2010, p. 185).

10.6.2. Serra do Ramalho

O Projeto Especial de Colonização da Serra do Ramalho - PEC - SR foi decidido em março de 1975 pelo Governo Federal, como o local de reassentamento de quatro mil famílias das áreas rurais inundadas pela barragem de Sobradinho. Localizado no município de Bom Jesus da Lapa / BA, mais tarde emancipado, Serra do Ramalho estava numa região 700 km distante da área de Sobradinho.

Em abril do mesmo ano, a Associação Nacional de Crédito e Assistência Rural da Bahia - Ancarba, que havia sido chamada pela Chesf para lidar com os atingidos da zona rural, concluiu que só 1.426 famílias poderiam ser instaladas na borda do lago, sem irrigação. Sendo o total de 5.837 famílias da zona rural (8.619 reconhecidas pela Chesf até após o enchimento do lago), impunha-se então a mudança para o PEC - SR das demais (SILVA, 2010, p. 183).

Na propaganda sobre o PEC - SR, o Governo Federal indica a construção de um lugar que seria um modelo de desenvolvimento, local de progresso, grande celeiro de produção agrícola. Foram desapropriados pelo Incra 257 mil hectares no município de Bom Jesus da Lapa que foram divididos em eixos latitudinais, onde a cada 6 ou 7 km foi estabelecido como o local de uma agrovila.

A Chesf firmou convênio com a Incra para o reassentamento, cabendo ao Instituto o cadastramento, a seleção, transferência e o reassentamento das famílias atingidas. Em março de 1976, mesmo ano em que o lago começaria a ser represado parcialmente, as primeiras 30 famílias são levadas para a Serra do Ramalho. Um número pequeno em um momento que a Chesf ainda incentivava os atingidos a sair por conta própria da área a ser alagada na chamada "solução própria", descrita anteriormente.

Nos meses seguintes, a Chesf realizou outras transferências para Serra do Ramalho. Os atingidos, no entanto, resistiam à ideia de abandonar a beira do rio, e muitos dos que iam, voltavam para a beira do São Francisco decepcionados com o que tinham encontrado no reassentamento, como relata um atingido de Casa Nova:

Então veio a realocação de fazenda pra Bom Jesus da Lapa, que foi pra Serra do Ramalho. Ai lá eu fiquei onze meses, aí tive que abandonar tudo pra lá e voltar de novo pra cá. Faltava tudo (em Serra do Ramalho), eu tava lá à força. Não era um desejo meu, porque eu fui pra lá pensando que era uma coisa e lá era outra. Era tudo difícil. (...) Tudo é difícil, não tem nada fácil nem aqui nem lá. Mas a gente que chega dum local pra outro a gente acha muito difícil (Atingido na comunidade de Cafundó, em Casa Nova, realocado para Serra do Ramalho onde permaneceu 11 meses antes de voltar para a região atingida para a comunidade de Brejo de Fora).

A resistência dos atingidos à Serra do Ramalho e o retorno de grande parte dos que iam, atingiu tal dimensão, a ponto de frustrar as expectativas do Governo sobre o número de

reassentados. Em dezembro de 1976 muitas famílias já começaram a ter que abandonar suas casas com a água subindo ao seu redor, de modo que a Chesf procurou um arranjo de última hora e começou a improvisar reassentamentos no entorno do futuro lago. As condições destes novos povoados variavam de uma estrutura mínima em alguns a lonas postas em árvores em outros (SILVA, 2010, p. 185). Tal processo fez com que o Incra, a partir de 1977, abrisse o projeto de Serra do Ramalho para camponeses sem-terra de todo o Brasil, que efetivamente preencheram a maior parte dos lotes.

O fracasso da Serra do Ramalho para o reassentamento dos atingidos também estava associado a um problema básico, o não provimento de água. Os lotes eram longes do rio São Francisco e as fontes disponíveis estavam salinizadas, sendo que o Incra não dotou os lotes de água adequada sequer para consumo humano, quanto mais para dessedentação animal e para a produção agrícola. Há relatos de que apenas uma das agrovilas de Serra do Ramalho feitas para receber os atingidos, foi provida de um sistema de encanamento de água para atender as famílias que chegavam.

A água, aqui ninguém acostuma com a água porque aqui era salgada. Eu mesmo tinha, que toda noite era de obrigação botar uma panela grande cheinha pra ferver e de manhã eu coava e botava no pote pra beber. E não tinha quem bebesse aquela água salobra (Grupo Focal de mulheres Serra do Ramalho).

As mulheres atingidas que permaneceram em Serra do Ramalho inclusive creditam à água a morte de muitas crianças por diarreia à época do deslocamento. Segundo um grupo focal realizado em umas das agrovilas, a água doce só chegou no local em 2009, mais de 30 anos depois. Antes disso era necessário que cada família trouxesse água de Bom Jesus da Lapa se não quisesse beber a água salobra disponível no reassentamento. Há agrovilas com mil ou duas mil pessoas cada em Serra do Ramalho e em pelo menos nove agrovilas visitadas pela pesquisa, apenas na que foi realizado o grupo focal com as mulheres é que disse ter "água boa". Mas a dificuldade com água permanece também nessa agrovila, segundo uma das participantes: "boa porque é doce, mas não é tratada não. Tá boa porque não é salgada. A água vem da cor da lama".

Além da questão da água, a infraestrutura prometida para o reassentamento em termos de estradas, escolas, áreas desmatadas para a lavoura, irrigação, energia elétrica, casas de alvenaria e demais benfeitorias de apoio à produção não foram realizadas ou atrasaram.

(...) casinhas aí que não tinha banheiro, não tinha cozinha, não tinha nada. Maior sofrimento, ainda hoje nós estamos sofrendo ainda. (...) Não tinha nada, não tinha luz, não tinha água. (...) Então quando chegamos aqui nem as casas tinha terminado (Grupo Focal de mulheres Serra do Ramalho).

Os atingidos que em grande parte tinham na pesca um dos pilares do seu sistema produtivo, foram postos longe do rio na Serra do Ramalho para um projeto de produção nos moldes da agricultura comercial para o qual não foram apoiados com crédito a tempo ou assistência técnica. A frustração de safras logo nos primeiros anos para quem se mudou, assim como a insuficiência do apoio financeiro de transição, precipitou o fracasso de Serra do Ramalho. E mesmo para os atingidos que decidiram lá permanecer, a realidade difícil continuou nas décadas seguintes:

Algumas pessoas não gostavam porque vivia da pesca e chegou aqui não tinha rio pra pescar, eles voltaram. Jovens, trabalhasse, pudesse arrumar um curso pros coitados dos jovens. Fica tudo de cara pra cima sem vê aonde pra lá. Roça não dá mais, que aqui não tem mais chuva pra plantação. Só tem gado. Igual, choveu final de novembro pra dezembro, todos plantaram. Veio chover dia primeiro de janeiro e veio chover agora. É, morreu tudo. Ou assim um projeto de irrigação, né. A irrigação foi prometida só que não fez (Grupo Focal de mulheres Serra do Ramalho).

Ademais, os atingidos ainda teriam que pagar pelos lotes desse reassentamento em agrovilas, mesmo que parcelado e com alguns anos de carência. A não adaptação e a volta por conta própria para a região atingida dos que foram à Serra do Ramalho foi a consequência.

Sobradinho, diferente da maioria das outras barragens no Brasil, tinha grandes extensões de terra disponíveis para reassentamento na borda do futuro lago. Como já descrito anteriormente, o lago suprimiria toda as áreas de vazante e áreas úmidas, onde habitava a maior parte da população, e a nova margem das águas ficaria em zonas de caatinga. A proximidade das águas, obviamente, mudaria a condição dessas terras, constituindo uma nova borda mais úmida e deslocando a caatinga para mais longe. Se por um lado, de forma alguma, esta nova borda seria como a anterior, pois se tratavam de solos secos e arenosos e o lago nunca teria a dinâmica de fertilização anual que o rio propiciava, por outro, com devidas adaptações e dotada de infraestrutura adequada, seria um espaço propício para a instalação dos atingidos e mais favorável para a construção de novos sistemas de produção a partir da nova realidade.

O ordenamento internacional sobre direitos humanos, segundo a ONU, indica que o reassentamento de pessoas deslocadas compulsoriamente em projetos de infraestrutura deve estar situado tão perto quanto possível do lugar inicial onde as pessoas expulsas tinham suas residências e suas fontes de subsistência (ONU, 2007, p. 22). A tentativa de deslocar os atingidos para a Serra do Ramalho, distante do local de origem, havendo tanta terra disponível na borda ou próximo ao futuro lago da barragem, violou esse direito frente a expulsões forçadas.

No relato de uma atingida de Sento Sé que acabou indo morar na cidade de Sobradinho, à época do canteiro de obras da barragem, fica evidente que o deslocamento para longe da região atingida tem sérias implicações em relação aos laços comunitários e familiares, ainda mais em uma época anterior à massificação dos meios digitais de comunicação ou mesmo de telefone:

Eles queriam que a gente fosse para Bom Jesus da Lapa. Naquela época. A Serra do Ramalho. Muita gente não concordou, eu mesmo não concordei ir para lá, porque eu tinha meu pai, tinha minha mãe. Minha família, eu sempre fui ligado à minha família e eu preferi vir para Sobradinho, que era um canteiro de obras, mas tinha escola (Entrevistado 1 - atingido de Sento Sé, deslocado para a cidade de Sobradinho).

10.6.3. Exclusão do projeto de irrigação

Na verdade, as terras no entorno do futuro lago de Sobradinho foram vistas pelo Estado brasileiro, como um verdadeiro futuro polo de progresso e desenvolvimento não só para a geração de energia, mas para o desenvolvimento da agricultura irrigada. As antigas áreas de caatinga fracamente povoadas que, a partir da barragem estariam próximas a uma imensa reserva de água, poderiam ser irrigadas e atrair empresas e empreendimentos modernos. Ocorre que a população ribeirinha que era vista pela tecnocracia estatal, em algum grau de sentido de forma possivelmente correta, como atrasadas e miseráveis, foi considerada pelo Estado, mesmo que eventualmente inconsciente para alguns de seus agentes, como incompatíveis ou incapazes de formarem a base de proprietários de terra para o futuro desejado para a região.

Tal entendimento sobre a posição do Estado para o entorno do lago de Sobradinho é a mesma que foi percebida ainda em 1982, por uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI que funcionou no Congresso Nacional, sobre o tratamento social dispensado àqueles atingidos. A CPI constatou omissão da Chesf e do Inbra e falta de atendimento aos atingidos que perderam a prioridade de permanecer na borda do lago e usufruir dos benefícios da água em abundância para a produção agrícola.

Conforme Daou (1988), que estudou especificamente as políticas de Estado em interação com a organização social camponesa em Sobradinho, a prioridade foi dada para outros que, supostamente, possuíam maior nível de cultura, escolaridade e experiência com as novas técnicas agrícolas. Para Sigaud (1992), há evidências de que os atingidos foram considerados pela Chesf camponeses praticantes de uma agricultura pouco rentável para se beneficiarem da irrigação, com a empresa não tomando iniciativas no sentido de assegurá-la, sob a alegação de que o custo seria elevado.

De fato, a privatização de grandes áreas de terra na região, seja por fazendeiros e membros da elite local, seja por grupos de fora atraídos pelo investimento que o Estado realizava na região, parece ter sido, segundo Sigaud (1992), uma constante durante todo o período da construção da barragem. Enquanto os camponeses resistiam na beira do rio, desejando continuar vivendo como sempre tinham feito, a borda do futuro lago foi sendo progressivamente apropriada sob tolerância da Chesf que já controlava o território. No município de Sento Sé, que ocupava praticamente toda a margem direita do lago, o número de imóveis rurais entre 100 e 500 hectares passou de 77 para 579, e entre 500 e 1.000 hectares, de 14 para 144 no período de 1972 a 1984.

Segundo Albano (2018, p. 13), autoridades municipais também queriam que os atingidos do interior dos seus respectivos municípios, fossem removidos para outras localidades a fim de que cedessem as terras que ficariam ao redor do futuro lago, que estariam muito mais valorizadas do que antes.

É inegável que tão ou mais importante que a geração de energia, a barragem de Sobradinho foi planejada pelo Governo em função dos recursos hídricos, seja para garantir o fluxo para as barragens de geração à jusante, função também desempenhada pela barragem de Três Marias de 1959 em Minas Gerais, quanto para a disponibilização de água. A Chesf, ao construir a barragem de Sobradinho, portanto, estabeleceu as bases para uma agricultura irrigada na região próxima, que cresceria vertiginosamente nos anos seguintes, organizada e patrocinada pelo Estado, em especial pela então Superintendência do Vale do São Francisco - Suvale, hoje Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, também órgão do Governo Federal.

No que poderia, a agricultura irrigada, ser a grande reparação aos atingidos pela perda de seu sistema produtivo tradicional, nela não encontraram muito espaço para além de ser mão-de-obra barata e precarizada à escolha de cada patrão. Segundo Damiani (2003, p. 53), a Suvale associou a redução da pobreza com a criação de polos de crescimento baseados na agricultura irrigada para promover a economia. Para tanto, incentivou a vinda de empresas de médio e grande porte que introduzissem capital e novas tecnologias.

Hoje, de fato, o polo Petrolina / Juazeiro, próximo a barragem de Sobradinho, incluído municípios atingidos como Sobradinho e Casa Nova, é um dos maiores produtores de fruticultura irrigada do Brasil, sendo grande exportador de uvas de mesa e outras frutas. O perímetro irrigado Nilo Coelho por exemplo, que entrou em operação em 1984 financiado com dinheiro público, possui a maior área explorada e ocupa praticamente toda a margem

esquerda do rio São Francisco à jusante da barragem de Sobradinho até a cidade de Petrolina (PE).

Mas em 1974, o Inbra, chamado para lidar com os atingidos de Sobradinho, excluiu terminantemente a possibilidade de reassentá-los na borda do futuro lago. Segundo Silva (2010, p. 180-181) um relatório do Inbra de fevereiro de 1974 aponta que não haveria condição nenhuma para um projeto viável de reassentamento na borda do lago. Tal opção demandaria irrigação, que seria incompatível com os agricultores da região em função do alto custo, da inaptidão dos mesmos para o uso da tecnologia e da consequente baixa produtividade. A real motivação, segundo Silva, estava na intenção do Governo de reservar aquelas áreas de maior potencial para o agronegócio industrial.

Já a Ancarba, que havia sido chamada junto com o Inbra para também lidar com os atingidos a serem deslocados, desenvolvia no mesmo ano, segundo Costa (1990, p. 58) trabalhos no município de Casa Nova. A partir da constatação junto aos atingidos que estes desejavam permanecer na região atingida, a Ancarba durante o ano de 1974, trabalhou com equipe de ação comunitária para preparar a população rural de Casa Nova para a transferência para a borda do futuro lago, enquanto outra equipe planejava as condições de produção para esse local em termos de infraestrutura e tecnologia. Em 1975, porém, a Ancarba foi encarregada de avisar aos atingidos que o reassentamento na beira do lago não era possível, que haveria lugar em algumas manchas de solo viáveis sem irrigação para apenas mil famílias atingidas, frente a 5.837 já contadas até aquele ano. A Ancarba seguia a determinação da Chesf e do Inbra de que a solução para os atingidos não poderia incluir agricultura irrigada pelos altos custos, eliminando a possibilidade de reassentamentos na borda e à jusante do lago. É o mesmo ano em que o Inbra definiu o projeto de Serra do Ramalho, onde caberiam 4 mil famílias, e às restantes adotariam soluções individuais.

(...) a partir daquela época, os grandes interesses, principalmente pela fruticultura de grandes empresários assumiram as terras da beira da barragem, para instalarem a sua irrigação e com isso a produção de frutas para a exportação. Então, além de tudo também a luta dos grandes interesses de grupos que queriam se apoderar daquelas terras para ali ter as suas propriedades irrigadas para a produção, como acontece hoje em Juazeiro e Petrolina. Então além do povo já ser maltratado, ter sido expulso de suas terras, ter que ir para lugares que eram determinados pela grande empresa que era a Chesf, além disso, ainda depois tiveram que brigar, que lutar com os senhores proprietários que vinham ali e com toda a força para instalarem à beira daquela região as propriedades de irrigação (Entrevistado 7 - Bispo Diocesano de Barra, Dom Frei Luís Flávio Cappio, que acompanhou a construção da barragem à época como frade franciscano).

O Estado brasileiro era o mesmo, o governo era o mesmo, no entanto, enquanto um braço do Estado representado pela Chesf e pelo Inbra negava aos atingidos a irrigação sob avaliação dos altos custos da mesma, outro braço, representado pela então Suvale, o

financiava e o garantia para a instalação de empresas privadas de propriedade de não atingidos. Tal processo se dava também em articulação com o poder público local:

(...) naquela época os coronéis que se davam nesse sentido, no tempo da ditadura militar, então esse povo que tinha poder aquisitivo e econômico mais avançado e até mais instrução, eles pegavam esse povo de fora e diziam assim que eram os bons, porque trabalhavam, tinham estrutura financeira para ajudar eles nas políticas aí. Então eles trouxeram muita gente de fora. Foram as pessoas que foram privilegiadas e acolhidos pelo poder público local, na época. Inclusive nós tivemos um problema na nossa comunidade que foi a empresa Camaragibe que chegou aqui para tomar as terras de praticamente quatro comunidades e ela foi trazida por uma pessoa que era influenciada no poder público (Entrevistado 12 - atingido, com família de origem na comunidade de Riacho Grande, deslocada para a comunidade de Melancia em Casa Nova, região de caatinga. Integrante do Movimento Fundo de Pasto).

Não só a "solução própria" e o projeto da Serra do Ramalho tentavam afastar os atingidos da beira do lago. A própria reconfiguração dos espaços urbanos no local cumpriram este objetivo. Tendo em vista que mesmo moradores das cidades estavam envolvidos no sistema tradicional de produção do vale do São Francisco, com os ciclos de pesca, lavouras em lameiros, pastoreio em áreas comuns, afastar as cidades da beira do futuro lago também significaria o afastamento do usufruto destes locais pelos atingidos que precisavam ir juntos com a cidade para garantir suas casas. Fato que viria a facilitar a apropriação dessas terras por particulares. Foi o que ocorreu na cidade de Casa Nova, que ficava próxima ao rio, mas foi reconstruída longe da borda do lago:

Até uma das coisas mais graves que aconteceram foi que a mudança da cidade, que a cidade foi mudada e naquela época eles trouxeram Casa Nova para uma fazenda que era da família do prefeito atual, no momento, naquela época. Então essas terras aqui são dos Vianas e por isso que eles trouxeram à cidade para localizar nesse lugar. E com essa questão de ocupar as terras, muita gente hoje, a maioria dos fazendeiros, do pessoal que planta do agronegócio, aqui de Casa Nova, são de fora. Porque ocorreu nesse período, que o pessoal saiu de suas terras e veio o pessoal de fora e se apossou na beira do lago. Então, se você hoje visitar aqui a borda do lago, principalmente próximo da cidade, você não encontra praticamente ninguém com roça, dono de roça do local. Praticamente todos são de fora. E aí as maiores fazendas de plantio de uva, de criatório são desse povo. Aí então eles, o pessoal da localidade, daqui do município ficaram desassistidos, ou sem-terra. Então pessoas que tinham bastante terras aqui em Casa Nova, hoje tem deles que não tem um palmo de terra para fazer uma residência (Entrevistado 12 - atingido, com família de origem na comunidade de Riacho Grande, deslocada para a comunidade de Melancia em Casa Nova, região de caatinga. Integrante do Movimento Fundo de Pasto).

10.6.4. Reassentamentos nos mesmos municípios atingidos

O Governo instando os atingidos a sair da área alagada por conta própria ou para o fracassado projeto de Serra do Ramalho, e tendo recusado a opção de reassentá-los na borda do lago, gerou uma situação dramática. No final de 1976, com as obras avançadas, a Chesf decide começar a encher o lago, mesmo com as pessoas ainda estando lá, nas suas casas. Um

crime histórico cometido pela Chesf e pelo Estado brasileiro por qualquer ângulo que se olhe a perspectiva de direitos:

Uma coisa que nos chocou muito quando aqueles que resistiam de sair de suas propriedades, principalmente o pessoal do interior, então chegava, suponhamos, na quinta, sexta-feira, chegava aquele pessoal gritando “Olha, vocês vão morrer! Segunda-feira a água está chegando aqui! Segunda-feira a água vai entrar na casa de vocês! Se vocês não fugirem daqui para domingo, vocês vão morrer todo mundo! Vocês e seus filhos e a criação toda! Fugam! Fugam! ”. Imagina, alguém chegando de carro e fazendo essas ameaças, o pessoal já apavorado pela situação e ainda recebendo notícias assim, que fugissem, que fugissem... então muitas famílias saíam de suas terras sem saber para onde iam e muitas dessas propriedades e muitos desses moradores nem sequer foram reconhecidos, nem valorizados, nem indenizados (Entrevistado 7 - Bispo de Barra, Dom Frei Luís Flávio Cappio, que acompanhou a construção da barragem à época como frade franciscano).

Não só famílias ficaram desabrigadas, como houve perdas de lavouras e morte de gado afogado, como relata um atingido de Remanso que viveu esta situação dramática:

E quando a água veio aí que a bagaceira foi grande de gado, junto, porco, ovelha, veado, peba, china, codorniz, morreu tudo. Porque a codorniz daqui para ali cai, morreu olha, baceiro, ficou um baceiro terrível aí, largado nas águas. Cobra, raposa, gato, estava os magotes em cima dos paus e as águas chegando e os bichinhos subindo mais para cima. Para onde que ia? Só tinha que morrer. Você chegava num lugar, no alto, você chegava naquele lugar, naqueles altos, chega lá estava completo de bicho, de tudo quanto era de bicho. O povo apanharam metade, teve muita gente que apanhou e ainda foi botando, (ininteligível 00:11:55) para fora. E os outros, que ninguém deu conta, morreu. Morreu jumento, morreu gado, morreu ovelha, morreu porco. Assunte bem, gado, o gado daqui atravessou para aquele outro lado, o daquele outro lado atravessou para aqui, mas quando chegava aqui vinha tudo estropiado, só fazia morrer (Entrevistado 6 - atingido de Remanso, comunidade Conselho Jardim Fazenda Nova com 200 casas).

Com a água subindo, uma solução para os atingidos havia se tornado uma questão de urgência. Nessa situação, a Chesf se vê obrigada retomar a alternativa de realocação dos atingidos nos mesmos municípios e na borda do lago. A construção de núcleos de reassentamento, ou seja, novos povoados, tem início em 1977 para abrigar os desalojados que haviam se recusado a deixar a região. Em julho de 1978, o reservatório atinge sua cota máxima (COSTA, 1990, p. 59). Mesmo nesse momento, não são todos os atingidos que são atendidos. Nas áreas de proprietários maiores, a negociação da Chesf se dava com esses, relegando os agregados à posição de expectadores. Os que possuíam roça a alguma distância da borda e complementavam com plantação na vazante, também foram ignorados (SILVA, 2010, p. 187).

De qualquer forma, era preciso ser feito algo com os inundados para que saíssem. O trabalho anterior da Ancarba que previa reassentar pouco mais de mil famílias na borda, foi ampliado para mais famílias, em uma operação onde a Chesf (1975, p. 5) se comprometia a

abrir estradas, perfurar poços, construir pequenas barragens para garantir água, transportar a mudança das famílias e fornecer assistência técnica.

Além da borda do lago, Silva (2010, p. 224) descreve uma "Operação Catingueiro" que consistia no deslocamento de famílias atingidas para áreas de caatinga nos mesmos municípios, com uma ajuda de custo da Chesf, formando vários reassentamentos esparsos longe do lago. Áreas de caatinga que, conforme Sigaud (1986), os ribeirinhos não tinham familiaridade com o plantio, acostumados que estavam com as áreas de cheias e vazantes.

Mas mesmo no que foi considerado borda do lago, o acesso a água não foi garantido. Segundo Sigaud (1992) cerca de 60% dos lotes que tinham 10 hectares em média, não tinham "testada" para o lago. Pois quando a Chesf finalmente decidiu instalar os atingidos ali, grandes extensões de terra já haviam sido privatizadas, como também já descrito aqui anteriormente. De modo que, para Sigaud, além dos atingidos terem sido expropriados das condições sociais tradicionais de produção, também foram expropriados em sua maioria, do acesso à água, recurso vital para viabilizar a agricultura naquela região seca.

Além disso, ficaram extremamente vulneráveis ao passar a depender unicamente da agricultura e pecuária em uma terra seca, frente às múltiplas possibilidades do sistema de produção anterior a partir do rio. Isso mesmo os que passaram a tentar se viabilizar por conta, como observa Sigaud (1992), ficando subordinados ao preço dos combustíveis no uso de motores de irrigação, que compraram através de empréstimos bancários que, por sua vez, forçavam a priorização da agricultura comercial que viabilizasse o pagamento dos empréstimos. Costa (1990, p. 56) observou a retomada do processo produtivo na borda do lago como uma modernização compulsória da agricultura, principalmente pela adoção de irrigação, introdução de lavouras comerciais e mudança nos parâmetros do cálculo econômico.

De fato, a nova realidade forçou os atingidos ao longo dos anos, a criarem na borda do lago um novo *modus vivendi*, nas palavras de Sigaud. Conforme a autora, os atingidos retomaram o processo produtivo através de mecanismos próprios da sociedade camponesa, seja viabilizando por conta própria alguma irrigação ou sobrevivendo com agricultura de chuvas. Se a razão que os coagiu a encontrarem uma nova forma de produzir e viver foi o lago sob responsabilidade da Chesf, em nada dependeram da empresa para se reestruturarem. Ademais, a privatização das terras, realizada com a tolerância da Chesf que detinha o controle do território à época, se constitui em forte obstáculo ao acesso à água e foi fator determinante na redução de áreas de pastagens, situação que constitui limitações adicionais

aos atingidos já privados das bases físicas sobre os quais se estruturava seu sistema de produção.

Mas não só para a agricultura e pecuária, a água foi um problema imediato dos deslocados para os usos mais básicos que se faz dela, como informa uma agricultora reassentada na região atingida:

Para quem morava na beira da água... eu passei aqui 2 meses sem lavar roupa. Foi de jeito, que a derradeira roupa eu peguei do guarda-roupa, para vestir. Aí, foi que tinha um vizinho meu, acolá no Recanto dos Bois, que tinha um pouco de água lá em uma caixa e mandou me chamar e eu fui e lavei roupa lá (Entrevistada 3 - atingida da comunidade de Angico, deslocada para Poço de Pedra - 69 anos).

Tais privações dos reassentamentos nos mesmos municípios atingidos, como já observado na Serra do Ramalho onde muitos atingidos desistiram e abandonaram os lotes por absoluta falta de condições mínimas, também provocaram um abandono progressivo dos lotes mais distantes do lago onde os atingidos não conseguiam acesso à água. Dentro da reestruturação forçada, os mecanismos próprios dos camponeses como descrito por Sigaud, fez com que parte dos atingidos instalados longe, desenvolvessem diferentes estratégias de acesso à borda do lago. Isto se fez através da rede de parentesco, com os já pequenos lotes da borda sendo repartidos entre irmãos, filhos, genros ou cunhados; através de mecanismos de compra e venda; ou com a simples ocupação de algum espaço disponível.

Os novos povoados de reassentamento nos municípios da borda do lago para onde a Chesf levou os atingidos, em geral foram improvisados. Tinham uma estrutura muito precária sem luz, sem água, sem postos de saúde, sem escolas, sem prédios comunitários. Poucos os que contaram com algum destes itens e não raro, havia os que tinham apenas lona para construir um barraco embaixo de uma árvore no calor do sertão. No processo de retirada dos atingidos neste período emergencial de enchimento do lago, a Chesf providenciava caminhões que largavam as pessoas com seus pertences em determinado ponto de uma estrada, onde eram avisados que ali se tratava do novo povoado ou do reassentamento onde deviam se instalar, conforme relato de uma atingida de Casa Nova deslocada nestas condições com cinco filhos pequenos:

Fiquei enfezada lá na beira do rio, disse que não saia de lá. Quando eu pensei que não a barragem quebrou, e aí a água zoava por esse mundo todo. Disse, agora eu vou morrer. Aí foi, um rapaz chegou com o caminhão e trouxe nós pra cá. Aí viemos pra cá com a sorte de deus, com meus filhos, jogado aí como se fosse um bicho. E era aí debaixo de uma lona quente que só faltava morrer com meus filhos, debaixo dessa lona quente sofrendo dia-a-dia. E não via nada, quem quisesse é que fosse se virar pra achar a diária pra dar de comer pros filhos, porque senão nós tinha morrido era de fome aqui (Atingida na comunidade de Cafundó, em Casa Nova, deslocada com cinco filhos pequenos).

Outro atingido entrevistado relata situação semelhante:

(...) a gente fazia as barraquinhas provisórias, de lona, de todo jeito, para passar aquele período. E era uma vida triste... tudo, todo mundo (crianças, mulheres, idosos) A gente... vários problemas de saúde aconteceram lá com o pessoal (Entrevistado 2 - atingido da comunidade de Marreca Velha, em Xique-Xique).

E uma terceira atingida entrevistada saiu de barco grávida de 8 meses e com mais quatro filhos para um local onde não havia casa para a família. Ficaram dois meses acolhidos por uma vizinha, enquanto construíam a nova casa. No seu relato, aparece as estratégias que os atingidos foram utilizando para reconstruir a vida no novo local:

Quando era de dia a gente vinha para cá e quando era de noite nós íamos dormir lá (casa de uma vizinha). Quando taparam a metade, os vizinhos ajudaram, deram umas telhas, a gente cobriu uma metade e a gente vinha dormir aqui. Aí quando a chuva vinha, a gente passava para o lado que estava tapado. Quando a chuva passava, a gente colocava as crianças lá no lugarzinho e a gente ficava aqui, por cima das mesas, dos tamboretos (Entrevistada 3 - atingida da comunidade de Angico, deslocada para Poço de Pedra - 69 anos).

Sorte menos ruim que os camponeses, tiveram os atingidos das quatro cidades alagadas, pois como sedes municipais, com infraestruturas e prédios públicos, sedes de poderes municipais, não era concebível simplesmente ignorá-las ou extingui-las, incentivando cada morador a uma "solução própria" ou a um reassentamento distante. A Chesf foi então obrigada a fornecer uma solução coletiva àqueles atingidos, materializada na reconstrução e reinstalação das cidades em outro local.

A Hidroservice foi a empresa encarregada pela Chesf de lidar com a população urbana atingida. Mudar para a nova cidade era a alternativa principal, que no caso de Casa Nova, como já dito, não foi ao redor da borda do lago (Sigaud, 1986). Remanso, Sento Sé e Pilão Arcado eram as demais três cidades inundadas.

Nas cidades a Chesf construiu quatro tipos de casas, variando de uma melhor para uma mais simples, de acordo com a desigualdade pré-existente. A qualidade das novas casas em termos construtivos, com paredes trincadas, frágeis, era motivo de reclamação dos atingidos. Casas sem acabamento e sem reboco entregues provocaram transtorno com a proliferação de insetos e doenças relacionadas, como o barbeiro:

Então, aí tem tratamentos diferentes. As pessoas que viviam do campo foram simplesmente largadas à própria sorte. E as pessoas que foram cadastradas nos núcleos urbanos das quatro cidades, Casa Nova, Remanso, Pilão Arcado e Sento Sé, essas pessoas tiveram acesso às casas de acordo às suas categorias sociais. Então as mais pobres era uma casinha mais simples, as de classe média era uma casinha um pouco melhor e a elite, chamada, tiveram as suas casas luxuosas garantidas. Isso, esses estratos, você pode ver quando você vai nas cidades que foram planejadas. Então se você vai em Remanso você vê isso, você vai em Casa Nova você vê isso, você vê lá os estratos, as casas que moram os agricultores, os pescadores, o pessoal da periferia, mesmo na cidade planejada e as casas onde moram a classe média e moram os ricos da cidade. Então, foram estratificados pelas condições sociais da

época, foram... E ali eles tiveram uma cidade planejada, então tudo foi planejado ali, mas para aquele grupo. Então, Remanso foi pensada na época não sei, para... Não sei, mas Remanso talvez foi pensada para 20 mil na época, hoje Remanso está com 40 mil. Então todo o sistema de água, de esgoto de Remanso está estourado, não tem mais como dar conta. Então a população que vive na periferia de Remanso, fora daquele núcleo que foi pensado, vive um drama social muito grande, porque não tem acesso à água, as pessoas estão sendo abastecidas com carro pipa (Entrevistado 4 - ONG, original do Xique-Xique morador de Juazeiro, filho de barqueiro do Rio)

Em todos os casos, seja nas cidades, mas principalmente nos reassentamentos rurais, a Chesf prometeu documentação definitiva dos imóveis, mas o mais comum foram declarações precárias de posse.

Além das quatro sedes urbanas alagadas, a própria vila de operários da barragem, então localizada no município de Juazeiro, viria a se emancipar como um novo município chamado Sobradinho, constituindo-se na sede urbana do mesmo que também passou a receber atingidos pela barragem. O relato de um primeiro atingido a se mudar para lá demonstra uma percepção sobre impactos em termos de violência e criminalidade, causados pelo aumento demográfico repentino em direção a área de construção de barragem:

(...) a quantidade de pessoas que vinham realocados para cá era muito pouquinho, muito pouquinho. Eu fui de uns, parece que mais umas três pessoas da minha comunidade de lá. Depois foi que encheu de gente aqui em Sobradinho e daqui da região, mas antes tinha pouquinho gente que queria ir para (a cidade de) Sobradinho, até porque Sobradinho na época tinha uma fama que matava um e deixava o outro amarrado. Aí o povo não queria vir morar em Sobradinho (Entrevistado 1 - atingido de Sento Sé, deslocado para a cidade de Sobradinho).

10.6.5. Atingidos não deslocados

Importante considerar que é bastante provável que os números históricos relativos aos atingidos de Sobradinho referem-se apenas aos que viviam na área alagada, os inundados, dentro de uma concepção hídrica do conceito de atingido por barragem. De qualquer forma, eles se referem apenas aos que foram deslocados fisicamente. Não incluído, provavelmente, os remanescentes na borda do lago, que tiveram parte de suas terras ou comunidades atingidas, e nem aqueles que se enquadrariam na noção de "deslocados econômicos" como previsto na literatura, em relação aos que dependiam economicamente ou para subsistência da área ou dos recursos alagados, mas não residiam nessas áreas.

Tendo em vista que as áreas de caatinga mais afastadas da área alagada eram fracamente povoadas, dada a aridez peculiar da região, e que a área alagada pela sua extensão, também capturou as antigas áreas de caatinga próximas da beira do rio, é de se supor que no caso particular de Sobradinho, percentualmente em relação aos que viviam nas áreas alagadas, estes outros atingidos não tenham sido em grande número.

No entanto, esta pesquisa de campo pôde constatar sua existência, especialmente em determinadas alturas nos municípios mais à montante, como Xique-Xique, inclusive em ilhas do rio, em lugares onde teoricamente o lago não chegava ou não produziria tantos efeitos:

Aqui quando o pessoal da Chesf começou a andar por aqui no período de 78, 79, aquele período, a gente ficou perdido, porque eles não... diziam que nós aqui não precisávamos de indenização. Depois da cheia de 79 a gente começou a reivindicar, por que a gente ficava aqui um período morando, outro período já ia para a beira da caatinga (Entrevistado 2 - atingido da comunidade de Marreca Velha, em Xique-Xique).

Tratam-se de atingidos, pois apesar de não deslocados, sentiram os impactos da barragem. A chamada enchente de 1979, atípica, assim que o lago encheu, está presente em vários relatos e depoimentos como marca de grandes transformações a partir desse momento em regiões à montante da área de alagamento da barragem.

10.7. O licenciamento ambiental da barragem de Sobradinho

A Licença de Operação da barragem de Sobradinho (IBAMA, 2004), LO nº 406, foi concedida somente no ano de 2004, isso porque a barragem de Sobradinho é anterior a lei ambiental. No entanto, há um intervalo de aproximadamente 20 anos entre o estabelecimento legal da obrigatoriedade do licenciamento ambiental e o cumprimento da exigência por parte da Chesf.

A Chesf apresentou ao Ibama um Estudo Ambiental em 2003 demandando a LO, após ter solicitado formalmente a licença em 2001, ainda no governo de FHC. Tratava-se de um processo simplificando em relação ao EIA / Rima, LP, LI e LO do licenciamento ambiental normal, no entanto, feito de forma bastante atrasada para legalizar uma documentação que era exigida já a partir da legislação do licenciamento ter sido promulgada nos anos 1980. Quando do seu nascimento, o regramento do sistema ambiental previa a regularização dos empreendimentos anteriores, mas dispensando obviamente as etapas das licenças prévias e de instalação, e concentrando apenas no último momento do processo, que é a Licença de Operação.

De qualquer forma, o fato mostra que o licenciamento ambiental de Sobradinho, construída nos anos 1970, se deu na fase já com a legislação ambiental atual que cabe a todas as demais barragens, inclusive Belo Monte e o Complexo Madeira. Seus resultados, possibilidades e limites, guardadas as adaptações previstas em lei para licenças ambientais concedidas *a posteriori*, são já os dos procedimentos atuais e não mais uma simples herança de um passado autoritário que supostamente teria sido superado no setor elétrico brasileiro.

E vão além, pois o licenciamento de Sobradinho se realiza também já no período de consolidação das mudanças advindas da reestruturação pró-mercado do setor elétrico a partir de 1995. E o processo de licenciamento segue correndo nos anos seguintes, chegando a segunda década do século XXI, em um período em que o Estado brasileiro incorpora uma retórica social de novo tipo, calcado em políticas sociais compensatórias e focalizadas na pobreza, em linha com direcionamentos internacionais acordados a partir do chamado Consenso de Washington que guiaria as ações, por exemplo, de instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial. De modo que o processo tardio de licenciamento da barragem de Sobradinho é um caso emblemático para verificar a potência e as deficiências da nova legislação e da nova política implementada no setor elétrico brasileiro no que diz respeito a sua questão social.

Em 2004, a LO é concedida já no governo Lula, válida por quatro anos. Ela estabelecia diversas condicionantes a serem cumpridas em relação aos impactos ambientais, a maioria para apresentação futura de planos e ações concretas para lidar com situações como: conservação e uso do entorno do lago, erosão do solo, matas ciliares, assoreamento, conservação da fauna, monitoramento de macrófitas aquáticas e da ictiofauna, zoneamento da piscicultura no lago, recuperação de áreas degradadas e até ações bem particulares sobre a conservação de um local específico de dunas naturais.

Sobre os impactos sociais, o Ibama pedia o detalhamento e implantação de um programa de apoio ao desenvolvimento regional⁴⁵, além de um pedido de informação sobre as indenizações e reassentamentos das famílias desapropriadas e a forma de vida que possuíam naquele momento, bem como informações sobre a "possível existência" de quilombolas e comunidades tradicionais.

A licença que enfim regularizava a situação legal em termos ambientais da barragem de Sobradinho, emitida pelo órgão oficial mais de 30 anos depois da entrada em operação da usina, recém pedia informações sobre os atingidos, quando informações são o requisito mínimo anterior para a licença de qualquer coisa, ainda mais dada *a posteriori* e após três décadas. O que mostra a dificuldade da legislação ambiental brasileira para tratar de impactos sociais e a incompatibilidade do escopo dos órgãos ambientais com essa área. O pedido sobre a "possível existência" de quilombolas e comunidades tradicionais na região, por sua vez, mostra o descolamento do Ibama - que sabia da existência de dunas naturais em um local específico e demandava proteção a elas, mas não sabia dos homens, das pessoas - de qualquer

⁴⁵ Na retificação da LO em 2006, a condicionante relativa ao programa de apoio ao desenvolvimento regional já não aparecia.

capacidade de avaliação razoável sobre impactos sociais de barragens. Isso, mesmo ao instituto cabendo a única ação relevante sobre os impactos sociais em casos de barragens, para além da desapropriação por utilidade pública concedida pela Aneel.

Ao se referir a um dos maiores lagos artificiais do Brasil, com dezenas de milhares atingidos, com farta literatura acadêmica sobre o tratamento inadequado dispensado aos atingidos de Sobradinho de forma geral, reconhecidos em sua maioria como detentores de um sistema tradicional e específico de produção por pesquisas robustas do Museu Nacional, local de excelência em trabalho antropológico no Brasil, o Ibama foca saber se lá existe isso. Obviamente como consequência da inexistência de espaço institucional específico no Estado brasileiro para tratar da questão social derivado de grandes desapropriações por interesse público, o Ibama parece agir de improviso. Assim, seguiu nesse caso a moda da política governamental da primeira década e meia do século XXI, de falar em indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e outras identidades específicas, possivelmente embalado pela ideologia neoliberal hegemônica no país e na política social do Governo Federal. Uma ideia talvez próxima do conceito de "neoliberalismo progressista"⁴⁶ como cunhado por Nancy Fraser (2018), que é ávido por políticas sociais focalizadas e compensatórias. Tão caudatária de uma lógica de compensação paliativa pelas consequências de uma política macroeconômica produtora de injustiças e desigualdades que fomenta, quanto incapaz de encarar problemas sociais concretos, mesmo os específicos, de forma estrutural ou para resolvê-los.

Segundo o Relatório Anual de Gestão de Condicionantes (CHESF, 2015), de acompanhamento dos programas ambientais da Chesf em Sobradinho com vistas à Licença de Operação da Barragem, o estudo com informações sobre a existência de comunidades tradicionais foi apresentado pelo Chesf ao Ibama em 2007, que por sua vez emitiu parecer técnico em 2008 dando por cumprida essa condicionante. Já informações quanto aos reassentados foi apresentada ainda em 2005 e o estudo sobre as condições de vida atuais entregue em 2013.

Ainda no processo de licenciamento, o Ibama retificou condicionantes demandando a apresentação de informação sobre o esgotamento sanitário nas sedes dos municípios realocadas pela Chesf e a instalação de tais sistemas caso não o tenham sido na época da construção da barragem. Ainda no relatório de 2015, a Chesf aponta ter apresentado o estudo da situação, mas se exime do problema indicando um arranjo governamental instituído para

⁴⁶ Na definição de Nancy Fraser para o caso estadunidense, o conceito de neoliberalismo progressista diz respeito a um modelo politicamente hegemônico de uma aliança entre uma versão progressista das políticas de reconhecimento e uma versão regressiva da política econômica.

atuar na questão (CHESF, 2015, p. 23). Quanto aos produtores rurais no entorno do lago, são reportados pela Chesf ao Ibama, ações ligadas ao comitê de responsabilidade social da Empresa (p. 30).

Em 2006, a LO havia sido retificada e validada também por mais quatro anos. Em 2010 a Chesf solicitou nova renovação e, nos anos seguintes, o processo de licenciamento segue, inclusive com emissão pelo Ibama de auto de infração em 2012, pelo descumprimento por parte da Chesf de condicionantes específicas da LO que configuram violações da legislação federal. Em 23 de novembro de 2016, a Chesf finalmente recebe do Ibama a renovação da LO, com validade até nova manifestação desse órgão.

Durante todo este período, não há nos documentos mais relevantes do processo de licenciamento, informações de que para além de estudos pontuais solicitados, os impactos sociais da barragem de Sobradinho tenham sido tratados de forma efetivamente técnica. O caso dos pedidos do Ibama quanto ao saneamento nas cidades, por exemplo, revela a expertise e competência do órgão na proteção aos recursos hídricos e no trato dos impactos ambientais sobre as águas do lago e do rio em termos de poluição, e consequências socioambientais negativas em caso de inexistência de saneamento. De fato, é o escopo do Ibama verificar impactos ambientais de barragens. Mas os impactos sociais, mesmo os basilares como os decorrentes da inexistência de fornecimento de água⁴⁷ em povoados reassentados na zona rural, bem como inexistência de acesso à energia elétrica para todos os atingidos pela barragem, passaram despercebidos ou não mereceram espaço como condicionantes específicas nas diferentes etapas de concessão e renovação da licença ambiental da barragem de Sobradinho, mesmo que ao Ibama caiba também, ainda que por improvisado, a questão dos impactos sociais.

10.8. A permanência do conflito social

Depois do deslocamento forçado e não planejado pelo Governo Federal, veio o abandono:

Aqui era uma lona, meu irmão. Todo mundo embaixo de uma lona. Nossa valência aqui foi uma bodeguinha que a gente ia comprar uma coisa nela pra quando arrumar pra ir pagar. Ninguém via mais a Chesf mais aqui (Atingida na comunidade de Cafundó, em Casa Nova, deslocada com cinco filhos pequenos).

⁴⁷ Embora fornecimento de água faça parte do que se entende por saneamento, resta claro que na prática as preocupações são diferentes. Falar em saneamento diz respeito prioritariamente a um serviço público adequado ao cidadão, ligado a preocupações ambientais e suas consequências na saúde (socioambiental) no que diz respeito ao consumo de água potável e destinação correta de águas pluviais, rejeitos sólidos e líquidos. Daí o tipo de preocupação no escopo do Ibama. Acesso à água é outra coisa, do contrário grandes obras como a transposição do rio São Francisco, canais, adutoras e açudes; ou obras pequenas, como a construção de cisterna em regiões secas, todas com o objetivo de fornecer ou garantir água, seriam classificadas como "obras de saneamento". Não são.

O abandono posterior dos atingidos, as reparações malfeitas, insuficientes ou simplesmente inexistentes aos atingidos pela barragem de Sobradinho, assim como a injustiça verificada em todo o processo, ensejam uma realidade de conflitos sociais múltiplos e dinâmicos na região. Tais conflitos não solucionados, se mostram as vezes mais latentes, as vezes mais abertos; as vezes localizados ou particulares, as vezes mais gerais e abrangentes.

Os conflitos têm como atores sociais os atingidos e seus descendentes, que sofrem de forma contínua os impactos sociais não reparados ou não compensados que, uma vez não resolvidos, se desdobram em novos impactos dinâmicos ao longo das décadas. E também envolvem uma multiplicidade de outros atores como latifundiários, empresas, diferentes órgãos estatais e esferas de governo.

Sigaud (1992) já apontava que o novo *modos vivendi* que os atingidos acabaram por construir na borda do lago implicou uma subordinação ao mercado que se caracteriza por maior vulnerabilidade e incerteza no que diz respeito ao sustento econômico, e que passou a ser marcado por conflitos com fazendeiros em função do acesso à água. A precariedade dos reassentamentos e novos povoados na borda do lago feitos de improviso pela Chesf, num contexto em que a empresa permitiu a privatização de grandes áreas, colocou constrangimentos espaciais e uma convivência forçada com fazendeiros de uma forma que os atingidos não experimentavam antes e que um reassentamento adequado teria evitado.

A implantação de grandes projetos agropecuários irrigados com apoio de órgãos estatais como a Codevasf, sem considerar os atingidos por Sobradinho adequadamente, pressionou e continua pressionando os povoados e pequenos agricultores reassentados na região. Com condições precárias de produção, tais camponeses sofrem uma pressão econômica desigual. Além disso, a contínua expansão da área irrigada a partir de grandes grupos empresariais, em um contexto de reassentamentos não titulados, facilita a captura dessas terras e a saída dos atingidos dessas áreas, os empurrando cada vez mais para as áreas de caatinga ou para as cidades.

A grilagem de terras é uma realidade e novos grandes empreendimentos de infraestrutura instalados na região nas décadas seguintes à barragem, como parques eólicos e mineração, entram em contradição com a realidade dos atingidos que foram reassentados sem que a Chesf tenha entregue a titulação das terras. A falta de documentação adequada e o não reconhecimento por parte do Estado dos territórios tradicionais, como os de fundo e fecho de pasto de uso comum, remanescentes no pós-barragem, abre a possibilidade de nova expulsão de atingidos sem direito a indenização, reparação ou compensação.

A não documentação dos lotes repassados pela Chesf aos atingidos, muitos dos quais localizados em áreas públicas, também deixa os reassentados particularmente vulneráveis em relação ao processo produtivo, como por exemplo dificuldades em relação ao acesso a linhas de crédito e apoio na melhoria das condições de produção.

Ademais, povoados de atingidos sem acesso a água encanada e sem luz, ao lado de um dos maiores lagos e uma das maiores geradoras de energia elétrica do Brasil, são uma fonte de conflitos sociais evidente. As comunidades de reassentados de Brejo de Dentro e Brejo de Fora, no município de Sento Sé, ambas com cerca de 100 domicílios cada, são um exemplo da realidade de conflito social permanente. Dentro e Fora se refere à caatinga, logo Brejo de Fora está fora da caatinga e próxima a borda do lago, e Brejo de Dentro, distante 15 km do lago. Instalados pela Chesf em povoados, mas sem qualquer pavimento e com estradas de acesso precárias, grande parte das famílias já vive em casas de tijolos, mas as de pau-a-pique ainda existem.

Brejo de Fora próxima do lago, viveu décadas sem acesso a água encanada, tendo sido atendida já na segunda década do século XXI, com um sistema público de captação do lago, porém sem tratamento da água. Brejo de Dentro já tem o sistema de encanamento, porém a água não chega até as casas, somente algumas horas do dia chega a atingir canos na rua que os moradores cavaram ao redor, para melhor posicionar baldes e bacias na hora do dia que a água chega. Energia elétrica foi conquistada nos povoados apenas a partir de 2014, após décadas de protestos e manifestações públicas da comunidade.

Outra fonte presente nos dados coletados, onde pode-se visualizar conflitos sociais contemporâneos derivados do tratamento inadequado dos impactos sociais da barragem de Sobradinho, guarda relação com previsão de uso múltiplo das águas e com a gestão do volume do reservatório.

O uso múltiplo das águas no lago de Sobradinho envolve o objetivo da barragem, no caso de Sobradinho ser um reservatório de base para grandes projetos de irrigação e de gestão do fluxo à jusante, além da geração de energia; e a relação desses objetivos com outros usos, notadamente o consumo humano e o de animais, mas qualquer outro uso que retire ou não água do lago, como a navegação, a pesca, lazer etc.

É importante considerar que o lago artificial de Sobradinho cobre um imenso território de áreas planas, o que faz com que suas margens recuem e avancem por longas distâncias com grande facilidade, a depender da decisão da gestão da barragem quanto ao nível do reservatório em determinado momento. Se antes da barragem, os atingidos tinham um controle dessas mudanças a partir dos ciclos de estações naturais do ano, após a

barragem, as mudanças ganharam aos seus olhos um tom de aleatoriedade, pois são determinadas artificialmente, tornando muito difícil para um morador prevêê-las, como relata um atingido de Remanso:

Uma hora o rio está em um lugar, no outro já está no outro e o povo vai acompanhando, só que chega momento que as pessoas plantam lá no reboque do rio e daqui a 20 dias, 30, 40, 90 toma de novo, aí o povo se descontrolou (Entrevistado 5 - atingido de Remanso, morador da área de caatinga - comunidade Barra do Cícero - 40 km do lago).

Plantações são perdidas, mas não só as temporárias para aqueles atingidos que tentam reproduzir no lago no tempo presente, aquele antigo sistema de produção dos lameiros do rio, também as plantações da borda do lago ou próximas. Neste caso, quando o nível do lago baixa, os sistemas de irrigação que os atingidos fizeram por conta própria para acesso à água para produção, perdem a capacidade de provê-la, como em um relato de um atingido de Sento Sé, hoje morador de Sobradinho:

Hoje eles estão pegando uma carona na seca, a Chesf está pegando a carona na seca, porque no ano passado eu plantei uns cocos e esses cocos o lago foi para ponto zero, ponto morto e aqui na parte receptora não faltou água. Esse ano eles prenderam água para vender e com ele 2 metros e meio de água ainda lá no lago, faltou água aqui. (Ininteligível 00:09:28) com o pessoal da Chesf para poder soltar a água e eles liberaram a água, parece que uma coisa fez assim... “Vocês estão trabalhando? Não, mas não era solto, nem descaso, quando você fala sério.”. Falei: “Eu prometi que ia meter uma dinamite na torre de alta tensão.”. Eu cheguei lá e liguei para o gerente, o gerente disse que não podia fazer nada, eu digo: “Olhe, sempre a gente zelou quando a gente estava sendo deslocado lá da nossa região, a gente zelava das máquinas, zelava das pessoas que trabalhavam na Chesf. Agora hoje eu vim decidido, eu vim aqui hoje dizer ao senhor que se não tiver água para eu molhar os meus cocos, eu vou meter uma dinamite na torre de alta tensão.”. E quando eu saí dali diziam, o pessoal disse: “Você é maluco rapaz?”, eu digo: “Olha, o que eu estou dizendo aqui, o meu prazer era dizer ao presidente da república. Era o meu prazer dizer isso a ele (Entrevistado 1 - atingido de Sento Sé, deslocado para a cidade de Sobradinho).

A situação de conflito é evidente. Ela deriva da falta da garantia dos usos múltiplos da água, da priorização por parte do sistema elétrico do uso da água para geração, seja em Sobradinho, seja nas barragens à jusante nos complexos de Itaparica e Paulo Afonso, seja para a irrigação empresarial ou para prover os pontos de captação da transposição do São Francisco, em detrimento do uso feito pelos atingidos até hoje. Isso, sem que eles tenham sido compensados e sem que haja um sistema minimamente racional de previsibilidade quanto ao nível do lago, de diálogo e informação junto à comunidade em geral, para que essa possa tentar se adaptar melhor ao novo ambiente criado pela barragem. Por fim, um representante da Embrapa que atua na região, entrevistado no âmbito desta pesquisa, descreve também os impactos na dimensão econômica dos ribeirinhos ao lago hoje, no que

diz respeito à captação para irrigação e também dificuldades para a produção de peixe em tanque-rede no lago:

(...) como o solo é bastante plano qualquer pouco que der a barragem baixa essa água afasta muito da área que eles estavam irrigando, então por isso que se torna difícil você pegar, botar uma tubulação para dois quilômetros, três quilômetros. Na noite você chega lá e está... Você bota um tanque rede, por exemplo, em um local desse, aí eles (os peixes) estão lá bem desenvolvidos com a água e não sei o que, no outro dia você chega o lago baixou, os tanques de peixes estão mortos, por quê? Porque o lago baixa muito rápido, entendeu? Em consequência do relevo desses municípios (Entrevistado 10 - representante da Embrapa que atua na região atingida).

Capítulo 11:

11. O diagnóstico social, econômico e cultural dos atingidos pela UHE Sobradinho na atualidade

11.1. Os atingidos da barragem de Sobradinho hoje

O levantamento quantitativo realizado em 2017, identificou primeiramente um total de 506 comunidades com registro da presença de atingidos, em todo o entorno do lago da barragem de Sobradinho. Tratam-se de povoados e comunidades rurais dos mais diversos, de pequeno, médio e grande porte, que receberam ou foram inteiramente formados pelos atingidos deslocados, mesmo os que retornaram de Serra do Ramalho. No conjunto destas comunidades, a pesquisa identificou 51.531 domicílios habitados por 177.231 indivíduos.

Os dados levantados se referem a todos estes domicílios e moradores. No entanto, podemos dividir o público alvo da pesquisa em três grupos, a partir da natureza dos impactos sociais envolvidos.

Considera-se o Grupo 1, como composto pelas famílias que foram capazes de identificar exatamente o impacto social que sofreram de forma particular, e que demandaria reparação e/ou compensação de forma individual. Esse primeiro grupo de atingidos é o principal e engloba mais de metade da amostra, cerca de 54,7%, que identificaram exatamente ao menos um impacto social sofrido em particular, em decorrência da barragem de Sobradinho.

O Grupo 2 reúne aqueles domicílios e indivíduos sobre os quais, mesmo eles não tendo fornecido informações sobre impactos sofridos de forma particular, é possível aferir impacto na época da construção da barragem, pelo cruzamento de outras informações, como por exemplo, aumento nas distâncias de acesso a determinados equipamentos públicos ou locais de estudo e trabalho. Por sua vez, os demais moradores das comunidades pesquisadas, conformam o Grupo 3 e são aqueles que residem nos povoados e comunidades com presença

de atingidos no entorno do lago da barragem de Sobradinho, porém sobre as quais não há informações sobre impactos particulares específicos, apenas sobre os efeitos coletivos dos impactos sobre a comunidade atingida como um todo ao longo do tempo. Por exemplo, no que diz respeito à precariedade de infraestruturas de fornecimento de água e energia à época da instalação dos atingidos deslocados, que provoca impactos continuados nessas comunidades a todos os seus moradores, a despeito de sua dinâmica e evolução demográfica natural.

Tabela 4 - Total de domicílios e moradores em comunidades atingidas pela UHE Sobradinho - 2017

	Domicílios	Moradores
Grupo 1 - Atingidos com impactos particulares identificados	27 336	97 091
Grupo 2 - Atingidos com outros impactos identificados	7 644	24 079
Grupo 3 - Demais habitantes em comunidades com a presença de atingidos no entorno do Lago da barragem	15 596	52 776
NA	955	3 285
Total	51 531	177 231

Fonte: Ipea, 2017.

Há algumas observações decorrentes da forma escolhida para captar essas informações. No primeiro grupo, estão atingidos e seus descendentes, no segundo, é possível que também haja descendentes de atingidos que constituíram novos núcleos familiares e que não se reconhecem como atingidos pela barragem. Dada a peculiaridade de Sobradinho ser uma barragem antiga, muitas novas famílias formadas posteriormente à barragem podem ter respondido em relação a sua vida particular, ignorando pais e avós. No terceiro grupo, por sua vez, estão também os "anfitriões", que são aqueles atingidos considerados como tal em um conceito ampliado de atingido, por viverem em comunidades que receberam muitos atingidos. No caso da infraestrutura desses locais não terem sido adequadas à chegada dos novos moradores, os anfitriões sofrem tanto quando os deslocados, com os problemas coletivos.

De qualquer modo, tanto em relação ao Grupo 2 quanto ao Grupo 3, importante considerar que a informação captada é autodeclaração e se sabe que a história dos atingidos se configura como um processo progressivo de afirmação de direitos, até hoje não completamente reconhecidos, que derivam em uma identidade coletiva, a de atingido, como detentor de determinados direitos. Tendo em conta que o Estado *a priori*, não regulamenta

esses direitos salvo os dos proprietários legalizados, são direitos conquistados e nem todos os atingidos por barragens do Brasil têm noção deles. De modo que determinados impactos podem ter ocorrido sem que os impactados se reconheçam como tal.

A tabela 5 apresenta como os atingidos estão distribuídos nos diferentes municípios:

Tabela 5 - Moradores das comunidades atingidas pela UHE Sobradinho por município - 2017

Município	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	NA	Total
Barra	8 748	1 472	3 177	5	13 402
Casa Nova	22 987	7 940	24 969	155	56 051
Itaguaçu da Bahia	836	1 254	2 964	77	5 131
Pilão Arcado	9 509	2 131	1 910	-	13 550
Remanso	18 677	4 594	1 248	800	25 319
Sento Sé	16 697	3 068	8 909	112	28 786
Sobradinho	9 310	2 304	7 350	1 976	20 940
Xique-Xique	10 327	1 316	2 249	160	14 052

Fonte: Ipea, 2017.

Quanto à divisão entre habitantes do campo e da cidade, do total de 177.231 pessoas, temos 47,3% delas que vivem na zona rural e 52,7% em áreas urbanas. Apesar da participação de indivíduos do sexo masculino e feminino ser praticamente a mesma, com 50,2% de homens e 49,8% de mulheres, a situação muda bastante ao se cruzar sexo com local de moradia. Pois no meio rural, 54% são homens e 46% mulheres, enquanto que na cidade é o inverso, 46% de homens e 54% de mulheres.

Quanto à religião, quase 3/4 são católicos (74,5%), evangélicos são 12,3% e protestantes ou evangélicos não pentecostais são 4,1%. Demais religiões têm bem menos de 1% cada e os sem religião são 6,6% do total. Quanto a cor/raça, a maioria (48%) se declararam pardos, seguidos de pretos (26%), brancos (23%), amarelos (2,43%) e indígenas (0,38%). Esses últimos correspondem a 664 indivíduos, com 1/4 deles, 234 indivíduos, que podem ser identificados como atingidos do Grupo 1.

Entre todas essas pessoas, 27.179 indivíduos, o que corresponde à 15,3% do total, residem em localizações diferenciadas ou comunidades tradicionais. São 11.917 pessoas que se identificaram como moradoras de reassentamentos coletivos de atingidos por barragens, 7.638 de comunidades de fundo de pasto, 4.750 em assentamentos de reforma agrária, 2.809 em áreas remanescentes de quilombolas e 65 pessoas em áreas indígenas. Apenas no caso dos habitantes de áreas indígenas não havia nenhum indivíduo classificado no Grupo 1. Em todos

os casos, esses números absolutos são estimativas calculadas a partir da amostra para um universo também estimado.

11.2. Os impactos que sofreram

Todos os entrevistados responderam à pergunta sobre os impactos que sofreram com a construção da barragem de Sobradinho. A pergunta permitia mais de uma opção, portanto os valores quanto a domicílios e moradores se referem ao número absoluto estimado de quantos sofreram cada um desses impactos.

Tabela 6 - Número de domicílios e moradores correspondentes pela forma com que foram atingidos
(possível mais de uma resposta)

Impactos sociais da UHE Sobradinho	Domicílios	Moradores
Perda da casa em que residiam	20 535	74 140
Perda da propriedade ou da posse de área rural	15 386	56 571
Perda de fonte de renda ou do trabalho	10 805	37 561
Pesca prejudicada	8 243	30 702
Diminuição de renda	6 099	19 682
Perda de benfeitorias ou outras casas de sua propriedade ou posse	3 793	14 659
Perda da propriedade ou da posse de área urbana	4 606	13 769
Diminuição ou perda de acesso a outras áreas onde coletavam produtos para o próprio consumo (inclusive lenha)	2 026	6 783
Diminuição ou perda de acesso a outras áreas onde coletavam produtos que geravam renda	1 737	6 189
Perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente do imóvel	1 025	4 137
Danos (rachaduras, desmoronamentos), na casa ou em benfeitorias não desapropriadas	1 022	3 851
Tiveram estabelecimento comercial, de serviços ou industrial inviabilizado	118	296
<i>Outra</i>	2 024	6 626
<i>Não sabe</i>	1 732	6 909

Fonte: Ipea, 2017.

Os impactos correspondem apenas àqueles diretamente sobre cada família que demandavam reparação ou compensação particular, ou seja, os relacionados à moradia, terra, propriedades em geral, fontes de trabalho, renda ou subsistência. E não a impactos sociais diversos ou perdas coletivas em relação a realidades culturais, infraestruturas e equipamentos coletivos, serviços e bens públicos, dinâmica regional de desenvolvimento etc. São os que configuram, portanto, o Grupo 1.

No entanto, a perda da casa ou moradia, corresponde ela mesma aos demais serviços associados, como acesso à água. O mesmo em relação à terra destinada à produção e às benfeitorias e recursos ligados à produção. Não fazendo sentido, portanto, configurar do ponto de vista de cada família, a perda do acesso à água no mesmo exemplo, como um impacto à parte. Tal situação faz mais sentido ser verificada junto às reparações distribuídas,

se comportam todos os itens, até porque água é inerente, tanto quanto ar e solo, a qualquer lugar de moradia ou produção.

Em relação à pesca, de grande importância no antigo sistema produtivo tradicional da região atingida, 8.243 domicílios foram impactados com prejuízos à pesca causados pela barragem de Sobradinho. Levados a detalhar este impacto, 89% apontou diminuição na quantidade de peixes disponíveis, conforme a tabela 7. A questão possibilita mais de uma resposta, por isso o percentual, relativo ao total de atingidos que sofreram impactos sobre a pesca, não soma 100%.

Tabela 7 - Impactos da UHE Sobradinho sobre a pesca

Em relação à pesca, após a construção das barragens, quais as maiores dificuldades encontradas?	Domicílios	%
Diminuiu a quantidade de peixes	7 403	89,81
Diminuiu a qualidade dos peixes	4 244	51,48
Perdeu acesso a áreas de pesca	2 530	30,69
Surgiu ou aumentou a poluição das águas	2 116	25,67
Alterou-se o movimento das águas	1 762	21,38
Aumentou ou foram criadas dificuldades na comercialização	867	10,52
Alterou-se a temperatura das águas	779	9,45
<i>Outra</i>	543	6,59
<i>Não sabe</i>	656	7,96
Pesca prejudicada	8 243	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

Entre as opções surgidas no campo "outra" que permitiam registro por escrito, os impactos mais comuns guardam relação com o desaparecimento de espécies nativas ou dos peixes que os ribeirinhos conheciam, com entrada de exóticas; a vegetação ou o mato que dificulta a pesca na área do lago, além de dificuldades diversas relacionadas à gestão pela Chesf do nível do lago: assoreamento, diminuição da água e aumento de distâncias etc.

Esse último grupo de respostas, em especial, guarda relação com a situação hídrica de Sobradinho atualmente. Como se sabe, a barragem que foi construída como uma grande caixa d'água de um complexo maior de hidrelétricas à jusante, tem uma função de regulação do fluxo d'água. Geralmente seu nível fica bem abaixo da cota máxima do lago quando da sua construção e há grande aumento e recuo das margens. Seu lago com largura gigantesca também só seria possível em regiões relativamente planas, o que agrava o problema. Assim, por seu grande espelho d'água, a perda por evaporação é enorme em Sobradinho e o rio São Francisco já passa por um estresse hídrico grande nas últimas décadas, seja por degradação das margens, seja por uso excessivo de suas águas em grandes projetos. Desse modo, com

água mais escassa na bacia, é preferível geri-la de modo a diminuir as perdas, priorizando armazená-la primeiro em outros lagos de barragens no rio, melhor encaixados no relevo, com espelho d'água menor e corpo d'água mais profundo.

Nas entrevistas, os atingidos corroboram as informações captadas através de questionários, sobre os fortes impactos da barragem na questão da pesca. Um atingido de Sento Sé, deslocado para a cidade de Sobradinho, assim classifica a situação:

A pesca caiu, acabou. Você ver hoje só tem a fama de pescador, aí não tem mais o peixe, eu conheci isso aqui e dava peixe. Eu fui pescador. E a gente pegava surubim, dourado, tudinho de peixe. E tinha fartura de peixe (Entrevistado 1 - atingido de Sento Sé, deslocado para a cidade de Sobradinho).

Outro atingido destaca a mudança do mercado de peixes na região após a barragem:

Antes, de tarrafa ou de flecha ou de merga, ou de anzol, ou de cofo ou do covô, pegava muito peixe. E hoje não tem isso, acabou essa pescaria. Hoje o povo pega um peixinho aí dessas maria miudinhas, em rede. Hoje se vier um peixe graúdo é porque é de criame, vem de fora, vem do Pará, vem do Rio Grande do Sul, não é? Ou não? É (Entrevistado 6 - atingido de Remanso, comunidade Conselho Jardim Fazenda Nova com 200 casas).

Muitos atingidos pescadores nas entrevistas e grupos de discussão, também relatam a introdução de espécies exóticas no lago, como o Tambaqui e em especial o Tucunaré, como um peixe predador de outras espécies que teria gerado desequilíbrios e ajudado a diminuir a disponibilidade de pescado. A falta de construção de uma escada de peixes na barragem de Sobradinho, que teria sido vetada à época das obras por questões de custos, também contribuiu para agravar os impactos sobre os recursos pesqueiros à jusante e à montante do barramento.

11.3. O reconhecimento como atingido pela Chesf

Considerando apenas o Grupo 1, ou seja, os 54,7% que sabem identificar o impacto social direto e perdas que sofreram com a barragem e que, portanto, se identificam eles mesmos como atingidos, foi possível verificar a partir da informação deles próprios, quantos foram ou não reconhecidos como atingidos por barragens pela empresa construtora, a Chesf. A tabela 8 mostra o resultado:

**Tabela 8 - Domicílios e moradores por situação de reconhecimento
como atingido pela Chesf - em %**

	Domicílios	Moradores
Sim	20,13	17,80
Sim, somente parte da família	6,58	6,04
Não	68,20	70,53
<i>Não sabe</i>	5,08	5,63
	100,00	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

Os dados da pesquisa revelaram um dado similar ao já intuído empiricamente pelas lideranças do MAB no Brasil, que incorporaram no seu discurso que 70% dos atingidos por barragens no Brasil não são reconhecidos como tal (MAB, 2007). No entanto, em Sobradinho, 70,5% dos atingidos não terem tido qualquer reconhecimento por parte da empresa se refere unicamente aos que se reconhecem a si próprios como atingidos, cabendo ponderar que na outra metade da população da pesquisa há também atingidos, em especial por situações outras que dizem respeito principalmente a falta de estrutura das comunidades realocadas pela barragem de Sobradinho, entre outros impactos que não podem ser individualizados e que dificultam a pessoa se reconhecer como tal.

Considerando apenas o grupo que foi reconhecido como atingido pela Chesf, ou com parte da família reconhecida, a pesquisa pôde capturar informação quanto ao período que esse reconhecimento se processou e quanto à iniciativa do reconhecimento. Assim, dos reconhecidos pela Chesf, apenas 29,8% o foram antes da obra começar, 37,8% foram reconhecidos durante a obra e 23,7% somente depois que o lago encheu. Outros 8,6% não sabiam. Quanto à iniciativa pelo reconhecimento, 81,3% foi pela Chesf, 4,91% após mobilização ou pressão de movimentos sociais e 13,8% via judiciário.

11.4. O deslocamento involuntário

Do total de domicílios estimados como universo da pesquisa, foi investigado quantos se deslocaram por razão da barragem de Sobradinho. E mais da metade, 52% dos domicílios são de pessoas que foram deslocadas pela barragem. Há 13% de *missing* ou que não souberam responder e 35,1% dos domicílios vivem no mesmo lugar ou se mudaram por outra razão que não a barragem.

Os deslocados correspondem a 26.773 domicílios, frente a 11.853 nos registros da Chesf de domicílios deslocados à época da construção, que eles consideravam como a totalidade de atingidos, aplicando o conceito a apenas os inundados. A diferença se explica

pelo tempo passado, quatro décadas, que fez surgir novos domicílios entre os atingidos e seus descendentes, com o surgimento de novas famílias e, eventualmente, atingidos deslocados não registrados pela Chesf.

Há ainda parte dos domicílios que saíram da região atingida para outros municípios ou outros estados. Esses foram estimados em mais de dois mil pela Chesf à época da construção e é provável que muitos outros se mudaram no decorrer dos anos. Esse grupo disperso não pôde mais ser alcançado por esta pesquisa em 2017. Quanto ao destino que deu origem aos domicílios atuais na região atingida, porém, há os seguintes dados focados na questão rural e urbana:

Tabela 9 - Origem dos domicílios de atingidos existentes em 2017 que sofreram deslocamento involuntário pela UHE Sobradinho (absoluto e %)

	Domicílios	
	Total	%
Área rural para outra área rural	14 709	54,9
Área rural para a cidade	9 493	35,5
Mesma cidade ou para outra cidade	2 055	7,7
Cidade para uma área rural	515	1,9
Total	26 773	100,0

Fonte: Ipea, 2017.

No novo local de moradia dos deslocados pela barragem, os atingidos foram eles próprios responsáveis pela construção, com ou sem apoio / indenização da empresa, em 3/4 dos casos, 75,4%. A Chesf foi responsável pela construção de 10,3% dos domicílios, em 1,5% dos casos o imóvel era usado, já existia no local. Em 0,9% dos casos foi construído por movimento social através de mutirão ou empreiteira e em 0,6% dos casos, o que corresponde a um número absoluto de 172 domicílios, trata-se de barracas de acampamento. Outros 11,2% dos domicílios correspondem a *missing* nesta questão ou não sabiam informar.

11.5. As reparações aos atingidos em Sobradinho

No registro das reparações recebidas pelos atingidos de Sobradinho, indenização em dinheiro são as mais comuns, seguida do reassentamento em área rural e realocação da moradia em área urbana. Chama atenção que ainda passadas várias décadas, exista aproximadamente 391 domicílios com situação pendente, em negociação, que possivelmente devem envolver processos judiciais.

Tabela 10 - Domicílios e moradores correspondentes pela forma de reparação recebida por impactos da UHE Sobradinho

Com a construção da barragem, as formas de reparação recebida pela família foram:	Domicílios	Moradores
Indenização em dinheiro	4 017	12 172
Reassentamento em área rural	1 573	5 411
Realocação da moradia em área urbana	837	2 933
Realocação só do terreno/lote em área urbana	354	1 520
Ainda em negociação	391	1 217
Reparação em bens	160	440
Carta de crédito	110	329
Não recebeu nenhuma reparação	33 661	114 056
<i>Outra</i>	635	1 921
<i>Não sabe</i>	9 333	34 544

Obs.: Os números não correspondem ao total real, pois a questão é múltipla escolha
Fonte: Ipea, 2017.

Como Sobradinho se trata de uma barragem muito antiga, com toda a dinâmica populacional ao longo dos anos, é muito difícil com dados captados em 2017 fazer uma estimativa percentual de quantos atingidos receberam pelo menos alguma reparação e quantos foram completamente excluídos. Mais importante é verificar a situação de vida dessa população passados 40 anos da barragem, que será feito nas seções adiante. De qualquer forma, é possível inferir que dos 33.661 domicílios que dizem não ter recebido reparação alguma, aproximadamente 1/3 disso, pelo menos em 9.466 casos, correspondem aos atingidos do Grupo 1 que sofreram impactos sociais particulares, o que demandaria reparações individuais por isso e que ficaram de fora.

Ao se isolar somente os domicílios do grupo que diz ter recebido reassentamento em área rural, podemos ter uma projeção sobre a qualidade deste reassentamento a partir das informações sobre os itens que estavam incluídos. Os dados são reveladores da precariedade dos mesmos.

Tabela 11 - Domicílios reassentados por itens básicos de infraestrutura recebidos

- em %

No reassentamento em área rural, a área possuía ou foi fornecido(a): (resposta sim)	Domicílios
	%
Casa para moradia da família	47,9
Estrada de acesso em boas condições	12,8
Energia elétrica	10,8
Área de plantio ou pasto preparado	10,7
Recursos para manutenção durante o período inicial da transição da produção (até a primeira colheita)	7,0
Assistência técnica	4,9
Água encanada suficiente para consumo e produção	3,2
Galpão e instalações necessárias ao trabalho (benfeitorias)	1,7

Fonte: Ipea, 2017.

Mais da metade dos reassentados em área rural o foram em uma área sem casa, que é o item primeiro e mais básico sem o qual sequer se pode classificar uma área como um reassentamento. Os demais itens tiveram uma presença marginal, apenas 10,8% dos reassentados receberam a nova terra com energia elétrica e apenas 3,2% com água encanada suficiente.

Ao se perguntar sobre a escolha do local de reassentamento, em apenas 27,1% dos casos, a área do reassentamento foi escolhida pela família ou comunidade, em 70% dos casos foi determinado pela empresa, 2,9% não sabiam responder.

Ao se isolar os atingidos que receberam indenização em dinheiro ou carta de crédito como reparação, mais da metade, cerca de 57%, não foi capaz de comprar outro imóvel com o valor recebido. Isso indica fortemente que esta não é uma modalidade adequada de reparação, seja porque os valores não são suficientes para adquirir novo imóvel, seja porque o transtorno da mudança faz com que a família consuma os recursos financeiros nas necessidades mais imediatas de sobrevivência.

Tabela 12 - Domicílios onde a família recebeu indenização em dinheiro ou carta de crédito, pela compra do novo local - em %

Com a indenização (dinheiro recebido) ou carta de crédito, a família adquiriu:	Domicílios
	%
Uma casa na cidade	12,89
Somente um terreno em área urbana	9,09
Propriedade rural	12,22
Não comprou imóvel	56,99
<i>Não sabe</i>	6,15
<i>NA</i>	2,67
Total	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

Os que conseguiram usar a indenização em dinheiro ou carta de crédito para compra de uma nova propriedade rural, o fizeram com uma casa em 64,5% dos casos, o que representou um índice maior do que os reassentados pela própria empresa. No entanto, os itens de infraestrutura tiveram uma presença ainda pior na modalidade de indenização, com apenas 7,1% tendo comprado uma nova propriedade rural onde havia energia elétrica, cerca de 5% com estradas de acesso em bom estado e áreas de plantio ou pastagens preparadas e, um percentual ínfimo, 0,7%, foi capaz de comprar uma propriedade rural com a indenização que recebeu, com acesso a água encanada suficiente.

11.6. As condições de vida dos atingidos hoje

Nesta seção, analisamos itens de diagnóstico social e econômico dos atingidos pela barragem de Sobradinho na atualidade. São estes os dados que quantificam exatamente a dívida social, enquanto os dados anteriores apontam motivos e contextos. A dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens se define pela situação de vida dos atingidos hoje.

11.6.1. O básico do básico

11.6.1.1. Água

A falta de água foi um drama vivenciado por grande parte dos atingidos imediatamente ao seu deslocamento, como visto anteriormente. Hoje, a situação permanece difícil e é comum comunidades de atingidos serem abastecidas com água captada sem tratamento e, especialmente no meio rural, dependerem da água da chuva em cisternas e de carros-pipa mesmo vivendo relativamente próximas ao lago da barragem.

Para muitos atingidos, o abastecimento de água não é regular, podendo ser prejudicado ou interrompido em condições climáticas adversas e até mesmo por questões políticas, como no relato de uma atingida que é abastecida por carros-pipa do exército e precisa pagar caro quando o exército falta:

Eu comprei 2 (carregamentos de água) a 150 e um a 250 (reais). Porque o exército demorou para vir, porque estavam de greve, porque não estavam pagando o exército. Aí eles estavam de greve e eu estava com sede e aí paguei um pipeiro para vir trazer essa água aqui. Porque aqui a gente bebe a água do exército. Aí quando vem é meio pipa de água para um e meio para outro (Entrevistada 3 - atingida da comunidade de Angico, deslocada para Poço de Pedra - 69 anos).

Os núcleos de reassentamento rural no meio da caatinga são os em pior situação, pois a realidade é radicalmente distinta da vida anterior na beira do rio.

Em alguns dos novos povoados foram construídos pela Chesf chafarizes onde a população deveria levar seus baldes e bacias para carregar água para suas casas. O que de forma alguma configura uma reparação adequada em relação ao direito de acesso a água. Porém, em outros reassentamentos, nem isso foi construído. Com o tempo, a população foi se adaptando e buscando solução, mas mesmo após quatro décadas, o problema da água no entorno da barragem de Sobradinho continua, como mostra a tabela 13:

Tabela 13 - Domicílios pela forma de abastecimento de água

- em %

Fonte de abastecimento de água	Rural	Urbano	Total
Rede pública de distribuição	36,10	98,36	63,61
Carro-pipa	19,61	1,09	11,36
Água da chuva armazenada em cisterna	19,27	0,18	10,82
Rios, açudes, lagos, córregos e igarapés	8,63	0,00	4,89
Poço artesiano	8,56	0,07	4,85
Água da chuva armazenada de outra forma	2,12	0,14	1,23
Poço ou nascente na propriedade	1,18	-	0,65
Poço ou nascente fora da propriedade	0,92	-	0,51
Chafariz	0,23	-	0,13
Outra	3,27	0,15	1,89
NA	0,10	-	0,05
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

Enquanto nas cidades, a rede pública cobre 98,3% dos domicílios, nas comunidades do interior cobre apenas pouco mais de 1/3 deles. O mais comum são atingidos no meio rural que dependem de carros-pipa (19,6%) ou de cisternas (19,3%). São ambas formas inadequadas ou insuficientes, que não garantem dignidade no acesso à água para atingidos por barragens, pela disparidade com a situação anterior de acesso a esse bem, como fica claro nas palavras de uma atingida:

Nós vivíamos lá do feijão de arranco, batata, mandioca, rapadura, farinha, tapioca, a gente tinha muita fartura. A gente não passava fome, a gente não sabia o que era precisar de nada. Água? a gente morava na beira do rio. Lavava roupa lá no rio. E tinha de tudo. A gente não faltava nada para nós (Entrevistada 3 - atingida da comunidade de Angico, deslocada para Poço de Pedra - 69 anos).

Poços artesianos que seriam uma alternativa considerada adequada para domicílios mais esparsos, no entanto, existem em apenas 8,6% dos domicílios rurais. Uma agricultora atingida fala sobre o impacto da falta de água na produção agrícola e o poço como uma saída possível, porém distante para grande parte dos atingidos por conta do custo:

E quem tem farinha por aí não quer vender e quando bem vende, é 280. Menino, Ave Maria, eu digo... eu não sei não. Mandioca ninguém nunca mais plantou. Aqui não tem quem tenha mandioca aqui nas roças. As palmas a gente plantou, mas acabou palma, acabou tudo, não tem mais nada. Só a mata seca. Se você vai e planta um pé de mamão, pé de laranja, quando está bem assim, por ali mesmo morre. Não vinga não. Sem água, como é que vai vingar? Até aí, quem tem condições está abrindo poço. Mas você sabe quanto é um poço? 4 mil reais. Aonde é que eu vou achar? Aqui, um homem veio aí, olhou, aqui perto da minha casa, tem não sei quantos lugares de poço, que pode abrir um poço. Mas aonde é que eu vou ter esse dinheiro para pagar? (Entrevistada 3 - atingida da comunidade de Angico, deslocada para Poço de Pedra - 69 anos).

Um representante da Embrapa que atua na região, entrevistado nesta pesquisa, confirma a viabilidade de poços artesianos na área rural para, não só o consumo das famílias, mas para ajudar na produção agropecuária:

Claro que lá a gente desenvolveu outras coisas (com os atingidos), por exemplo, a parte pecuária avançou bastante, por quê? Porque os produtores vêm fazendo poços artesianos (Entrevistado 10 - representante da Embrapa que atua na região atingida).

Além dos poços artesianos, os atingidos têm a percepção que pequenas obras hídricas garantidas pelo poder público poderiam melhorar muito o acesso à água na zona rural como, por exemplo, pequenas barragens para reter na época das chuvas, as águas de rios intermitentes, como mostra um atingido de Remanso, deslocado para a área de caatinga mais distante do lago:

(...) tem um rio que se chama Braço do São Francisco, um riacho que quando bota água, bota muito e tem uma que o poder público tem lugar de fazer barragens, não muito forte, mas barragem que dure de um ano para outro. Você vê a água passar e ir embora (Entrevistado 5 - atingido de Remanso, morador da área de caatinga - comunidade Barra do Cícero - 40 km do lago).

Apenas 70,5% dos domicílios tem água encanada em pelo menos um cômodo da casa e 16,3% tem encanamento só no terreno. No meio rural, 25,9% dos domicílios não tem nenhuma destas duas modalidades, como mostra a tabela 14:

Tabela 14 - Domicílios pela existência de água canalizada

- em %

	Rural	Urbano	Total
Sim, em pelo menos um cômodo	59,40	80,14	70,54
Sim, só na propriedade ou terreno	13,61	18,18	16,33
Não	25,99	1,59	12,59
NA	1,00	0,09	0,53
Total	100,00	100,00	100,00

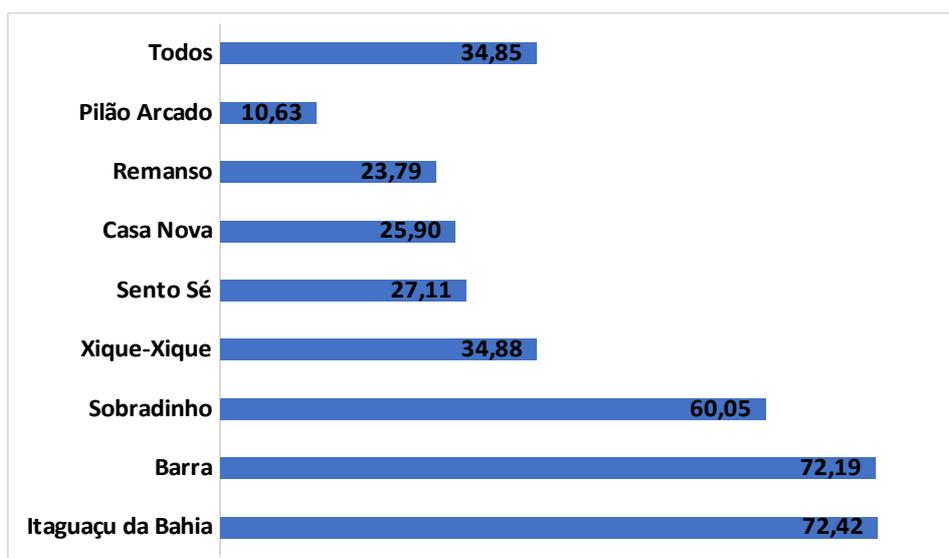
Fonte: Ipea, 2017.

Não é difícil encontrar comunidades de atingidos com obras hídricas feitas nas últimas décadas, mas inacabadas. Famílias podem ter sistemas de encanamento até próximos ou chegando no domicílio, mas que não necessariamente tenha água, como relato um atingido de Xique-Xique:

(...) pela CERB (Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia) fizeram uma caixa d'água aí, mas eu acho, não sei né, que deve ter sido lavagem de dinheiro, por que fizeram uma caixa d'água, botaram uns canos aí e ficou por isso mesmo (Entrevistado 2 - atingido da comunidade de Marreca Velha, em Xique-Xique).

Quando a qualidade da água considerando apenas os domicílios ligados à rede pública, a avaliação varia enormemente conforme o município atingido. Em uma escala de cinco níveis de avaliação, apenas nos municípios de Sobradinho (60,1%), Barra (72,2%) e Itaguaçu da Bahia (72,4%), a maioria dos atingidos considera a água que recebe da rede pública, boa ou muito boa. Na outra ponta, Pilão Arcado (10,6%) tem a pior avaliação.

Gráfico 1 - Proporção de domicílios ligados à rede pública que consideram a água boa ou muito boa - municípios atingidos - em %



Fonte: Ipea, 2017.

Além da qualidade, também, a quantidade de água disponível foi avaliada. Desta vez para todos os domicílios, não só os ligados à rede pública. Foi perguntado se a água para uso é suficiente para atender às necessidades da casa:

Tabela 15 - Proporção de domicílios onde a água disponível para uso NÃO é suficiente para as necessidades da casa - em %

Municípios	Rural	Urbano	Total
Casa Nova	44,2	46,6	44,8
Remanso	48,6	28,0	32,2
Sento Sé	31,0	35,3	31,8
Barra	38,9	2,1	27,5
Xique-Xique	19,4	7,7	14,1
Itaguaçu da Bahia	15,1	8,7	13,2
Pilão Arcado	28,9	4,2	11,0
Sobradinho	17,3	1,5	2,9
Total	34,7	23,7	28,3

Fonte: Ipea, 2017.

Casa Nova tem a pior situação, com 44,8% avaliado que não dispõe de água suficiente, no outro extremo, Sobradinho, com 2,9% na mesma situação. Importante considerar que se trata da percepção das pessoas, e não de um volume de água padrão considerado necessário para o consumo de uma casa a partir de noções técnicas. Dessa forma, a percepção das pessoas quanto a água disponível pode variar, já que moradores com histórico de restrição no acesso à água podem considerar suficiente uma quantidade bem menor do que aqueles moradores que nunca viveram tal privação.

11.6.1.2.Saneamento

Os outros dois itens do saneamento básico, o esgotamento sanitário e a coleta de lixo, são serviços públicos que junto com o acesso à água potável, tem forte impacto nas condições de vida, principalmente de saúde da população. Em relação ao escoadouro dos banheiros dos atingidos pela barragem de Sobradinho, há um predomínio de fossas rudimentares no meio rural e a rede coletora atende menos de 70% dos domicílios urbanos:

Tabela 16 - Domicílios pela forma de escoadouro dos banheiros

- em %

	Rural	Urbano
Rede coletora de esgoto ou pluvial	1,71	68,49
Fossa séptica	36,66	11,82
Fossa rudimentar	40,52	17,26
Vala / rua	1,26	0,60
Outra forma	2,90	0,61
NA	16,95	1,21
Total	100,00	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

Diferente das infraestruturas de água e esgoto, que são partes obrigatórias da reparação de impactos em barragens sob o ponto de vista dos direitos, e portanto, deveriam ter sido providas para 100% dos atingidos deslocados pela barragem de Sobradinho, a coleta de lixo diz respeito a um serviço municipal que aparentemente independe em um primeiro olhar, da barragem em si.

No entanto, trata-se de uma informação importante por dois motivos. Primeiro, por fazer parte do saneamento básico e isso ser de interesse também do ponto de vista de impactos ambientais de uma barragem em relação à poluição das águas e todas as consequências negativas para o meio natural que o lixo sem destinação tem no entorno do lago artificial. Nesse campo, que costuma ser de bastante atenção dos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento de barragens, cabe inclusive contrapartidas da construtora da barragem em relação à educação ambiental no entorno dos empreendimentos. Segundo, que a existência de coleta de lixo nas áreas onde o Estado reassenta atingidos por barragens faz parte da concertação exigida entre as diferentes esferas deste mesmo Estado, no caso entre o Governo Federal responsável pela expulsão e reassentamento das famílias e as prefeituras, responsáveis pela recepção e incorporação das áreas de reassentamento e pelo serviço de coleta de lixo. Em última instância, o local de reassentamento dos atingidos deveria contar com todos os serviços públicos básicos padrão de direito de qualquer brasileiro. A tabela 17 mostra como se dá a coleta de lixo nos domicílios atingidos:

Tabela 17 - Domicílios pela forma de coleta do lixo

- em %

	Rural	Urbano	Total
Coletado diretamente por serviço de limpeza	23,24	90,03	59,43
Colocado em caçamba de serviço de limpeza	11,57	8,62	10,18
Queimado ou enterrado na propriedade	37,46	0,62	17,35
Queimado ou enterrado fora da propriedade	13,41	0,36	6,35
Jogado em terreno baldio ou logradouro (rua)	12,01	0,38	5,60
Jogado no quintal	1,44	-	0,68
Jogado em rio, lago ou mar	0,21	-	0,11
Tem outro destino	0,37	-	0,16
NA	0,29	-	0,13
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

A coleta diretamente ou em caçamba de serviço de limpeza urbano público é quase universal nas áreas urbanas. Nas áreas rurais, o serviço atende cerca de 1/3 dos domicílios.

11.6.1.3. Energia elétrica

Na pesquisa foram encontradas, considerando apenas as sorteadas na amostra, 82 comunidades de atingidos no entorno do lago da barragem de Sobradinho sem acesso à energia elétrica. A maioria são comunidades de até 10 domicílios, consideradas de pequeno porte, mas há povoados e comunidades maiores sem energia. São 18 comunidades no município de Sento Sé, que apresenta a pior situação, 15 em Pilão Arcado, 14 em Casa Nova, nove em Remanso, oito em Sobradinho, oito em Barra, seis em Xique-Xique e quatro em Itaguaçu da Bahia, vivendo sem eletricidade 40 anos após a construção da usina geradora que os atingiu. Como é o caso da comunidade de Melancia no município de Casa Nova e outras próximas:

Hoje, como a gente fala desse conflito, que tem as quatro comunidades, dessas quatro só uma tem energia, que é a Jurema. Mas Melancia, Riacho Grande, Salina da Brinca, essas outras 3 nenhuma tem energia. E assim tem outras comunidades vizinhas da gente, como Umbuzeiro, não tem energia ainda. E o Junco, uma comunidade próxima também que indiretamente foram atingidos pela barragem também, não tem energia. Então, a nossa vizinhança lá, praticamente ninguém tem energia (Entrevistado 12 - atingido, com família de origem na comunidade de Riacho Grande, deslocada para a comunidade de Melancia em Casa Nova, região de caatinga. Integrante do Movimento Fundo de Pasto).

Considerando os moradores destas comunidades e outros que não tem energia em outras comunidades, temos 1.276 domicílios sem qualquer forma de acesso à energia elétrica, que representam 2,48% do total de domicílios, com a maioria dos sem energia no meio rural, como mostra a tabela 18:

Tabela 18 - Domicílios pela existência de energia elétrica

- rural e urbano - em %

	Total		
	Rural	Urbano	Total
Sim	94,37	99,43	97,12
Não	5,10	0,32	2,48
NA	0,53	0,24	0,40
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

O sentimento de injustiça em relação à falta de acesso à energia elétrica talvez seja o mais forte entre os atingidos nessa situação.

Então o pessoal ficou aqui e a Chesf naquele momento, se comprometeu que a energia seria para colocar nas comunidades aqui do município. E nós que moramos lá, fomos atingidos pela barragem, até hoje estamos sem energia. Esse é um dos resultados que a Chesf trouxe (Entrevistado 12 - atingido, com família de origem na comunidade de Riacho Grande, deslocada para a comunidade de Melancia em Casa Nova, região de caatinga. Integrante do Movimento Fundo de Pasto).

Tal problema afeta não só famílias, mas também equipamentos públicos existentes nas comunidades:

O nosso território, matou nossa capina, acabou nossos lameiros e nós estamos sem energia. Enquanto a gente vê aí na estrada de Petrolina passando grandes redes que vão para outros estados e nós, que fomos prejudicados, estamos sem a dita energia que foi dito que ia ser gerado principalmente para esses municípios que estão aqui. Eu acho que a gente tinha o primeiro direito. (...) hoje a gente vê mesmo lá no interior, tem colégio no interior que era para ser via satélite, tem os equipamentos e está lá parado mais de cinco anos porque não tem energia (Entrevistado 5 - atingido de Remanso, morador da área de caatinga - comunidade Barra do Cícero - 40 km do lago).

Além dos que não têm nenhuma forma de acesso à energia elétrica, há outros com acesso precário, pois nem todos os domicílios estão ligados à companhia distribuidora. Cerca de 5,4% do total de domicílios de atingidos tem acesso à energia solar, a maioria localizados no meio rural, perfazendo 12,1% dos domicílios dessa área com energia solar. Como o lago de Sobradinho não tem uma comunidade significativa vivendo em áreas com obstáculos naturais consideráveis para passagem dos fios - como por exemplo, as ilhas habitadas do lago da barragem de Tucuruí no Pará - e como o entorno do lago não conforma região despovoada, com comunidades isoladas distante centenas de quilômetros umas das outras - como grande parte da região amazônica -, não parece haver justificativa plausível para a exclusão das pessoas do acesso à rede pública de energia. Mesmo que para os padrões brasileiros, as distâncias e obstáculos em Sobradinho fossem acima da média, ainda assim um

esforço adicional seria exigido pelo bom senso, dado se tratar de atingidos por barragem que entregaram suas terras e casas para a geração de energia. Mas não parece ser esse o caso em Sobradinho.

A energia solar está ligada em grande parte ao *Programa Luz para Todos*, que em Sobradinho mostrou limites ao se apresentar em alguns casos como um política social compensatória e não estrutural, que posterga o problema ao invés de resolvê-lo. É o caso da comunidade de Barra do Cícero, com cerca de 30 famílias, assim como nas comunidades próximas de Serró e Duana, onde não há energia elétrica suficiente. Para ligar algum maquinário, como bombas d'água, utilizam diesel. Além do combustível, os moradores utilizam placas solares, mas as lideranças comunitárias lamentam, pois ao terem aceitado receber as placas solares, nos registros do *Luz para Todos*, a comunidade e as famílias passaram a contar como atendidas com energia. Dessa forma, a comunidade viu ficar mais distante a reivindicação de receber energia elétrica da rede pública. O caráter precário, compensatório e não resolutivo do *Luz para Todos* nesse caso é evidente, como relata um líder comunitário a respeito dos técnicos do Programa em relação a demanda das famílias por energia elétrica:

Os caras iam era lá para dizer, querer obrigar, mas todo mundo acordou. E a propaganda era bonita, parecia: “Ah, se não receber essa, não recebe energia limpa, demora três anos, quatro, cinco.”. O povo desistiu: “Não, nós esperamos.”. Diz que é 220, mas só funciona uma TV, um som, quatro bicos de luz, não pode colocar mais. E pronto, se você usar um liquidificador só se for na hora mais quente, mas às vezes nem termina de mexer a fruta. Só para isso. Geladeira não tem, se você precisar usar uma furadeira não pode, nem pensar. Ventilador também não. Ferro de engomar não (Entrevistado 5 - atingido de Remanso, morador da área de caatinga - comunidade Barra do Cícero - 40 km do lago).

Uma atingida de outra comunidade relata a situação na sua casa quanto à energia precária:

Aí (a placa de energia solar) só dá para os bicos de luz e liga essa televisão aí. Mas se demorar com ela ligada, ela apita. Aqui não pode colocar outro aparelho, ventilador eu não posso usar, ferro elétrico eu não uso, essas coisas assim. Geladeira ninguém pode usar. Só pode ligar dois bicos de luz. E eu ainda pago todo mês, tem mês que eu pago 12, 13, 14 reais por causa das luzes (Entrevistada 3 - atingida da comunidade de Angico, deslocada para Poço de Pedra - 69 anos).

Mesmo a luz precária do *Luz para Todos*, há a cobrança de tarifa pela companhia de energia, possivelmente para os custos de manutenção da placa e da bateria. Além disso, aos ligados à rede de distribuição, o preço da energia elétrica pode também ser um limitador para parte dos atingidos:

Aí quando o pessoal chegou aqui... ainda tem gente na quadra 3 que não pode pagar luz, ficou devendo. Ainda hoje acende o candeeiro quando é de noite. E isso tem 40

anos (Entrevistada 13 - Presidenta da Associação dos Pescadores e Pescadoras de Remanso - APPR).

Considerando todos os domicílios atingidos de Sobradinho, cerca de 90,6% informam estarem ligados à rede distribuidora como fonte de energia, 2,5% estão completamente excluídos e os demais tem outras fontes, principalmente a energia solar.

Considerando apenas os que possuem energia elétrica, os atingidos avaliaram o abastecimento e a qualidade desta energia, conforme mostra a tabela 19:

Tabela 19 - Proporção de domicílios pela percepção sobre o abastecimento e a qualidade da energia elétrica disponível
- rural e urbano - em %

	Rural	Urbano	Total
Há disponibilidade de energia o ano todo em condições adequadas ao conforto da família	66,14	92,87	81,19
Há disponibilidade de energia, mas com quedas constantes (apagões) ou com pouca força	22,77	6,44	13,59
A energia é suficiente só para algumas horas do dia e/ou para algum aparelho/equipamento elétrico específico	10,70	0,56	4,97
NA	0,40	0,13	0,24
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

11.6.2. Acesso a terra e a moradia

11.6.2.1. Situação fundiária

Diferente da maior parte das barragens no Brasil em relação aos camponeses, onde a terra é um problema central, em Sobradinho a questão da água tem preponderância. Mesmo que em áreas de caatinga, os atingidos em grande parte conseguiram um pedaço de terra. Além da água, outro problema diz respeito a titulação dos imóveis. A tabela 20 mostra como está a situação, tanto em relação a imóveis rurais, quanto aos urbanos:

Tabela 20 - Domicílios com documento de propriedade do imóvel

- rural e urbano - em %

Existente documento do imóvel?	Rural	Urbano	Total
Sim	78,36	68,93	73,23
Não	20,54	28,46	24,85
NA	1,10	2,61	1,92
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

Quase 3/4 dos domicílios informam possuir documento do imóvel. No entanto, a gravidade do problema fica mais evidente ao se observar apenas entre esses que possuem documento, qual é o tipo de documento, como mostra a tabela 21:

Tabela 21 - Domicílios que possuem documento de propriedade do imóvel, pelo tipo de documento - em %

Documento do imóvel	Total
Somente comprovante de conta de luz, água, telefone, impostos ou taxas	52,07
Escritura no cartório de registro de imóveis	16,67
Contrato de compra e venda ou de gaveta	11,20
Registro / Escritura no cartório civil comum	10,47
Título de domínio	2,10
Contrato de aluguel	0,48
Autorização / comodato no papel	0,06
Outro	3,55
NA	3,41
Total	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

Dos que possuem documento, mais da metade (52,1%) tem apenas comprovante de pagamento de tarifas públicas, impostos ou taxas. Apenas 27,1% dos que têm documento do imóvel, possuem registro em cartório, seja o de registro de imóvel ou o comum.

A falta de documentação das terras aos atingidos de Sobradinho, em especial aos reassentados na zona rural, facilita a perenidade dos conflitos sociais na região por ser uma porta aberta para grilagem e disputas de terra.

Além das propriedades individuais, as áreas comunitárias tradicionalmente usadas pela população também sofrem com a falta de documentação e são constantemente pressionadas pela grilagem, o que gera reação dos camponeses, como informa uma liderança do Movimento Fundo de Pasto de Casa Nova:

(...) por essas razões da grilagem que evoluiu bastante depois da barragem de Sobradinho, o pessoal começou a se organizar, fazer associações de Fundo de

Pasto. Então muitas comunidades hoje tem as suas áreas coletivas defendidas, demarcadas, mas poucas são documentadas. Então é um outro atraso que tem no nosso município, falando até mesmo na região toda, é a questão da regularização fundiária que não avançou. Isso facilita a grilagem. Hoje, quase todas as comunidades sofrem esse processo de grilagem, por conta que as terras ainda não são demarcadas. Com esse fato da barragem de Sobradinho, é um dos municípios mais cobiçados que tem, essas terras é são bem cobiçada por essa questão do projeto de irrigação (Entrevistado 12 - atingido, com família de origem na comunidade de Riacho Grande, deslocada para a comunidade de Melancia em Casa Nova, região de caatinga. Integrante do Movimento Fundo de Pasto).

11.6.2.2. Moradia

Com o tempo, grande parte dos atingidos deslocados tiveram que improvisar por conta própria maneiras de construir suas novas casas, como no exemplo de um atingido de Sento Sé e sua família que foram morar na cidade de Sobradinho, à época, vila de operários da barragem:

Aqui eu fui fazer uma casinha de taipa provisória porque eu estava pensando em... não sabia onde ia ficar. Mas como eu tinha... a escola era boa, a escola era boa. Ai eu preferi ficar aqui uns dias, ver como é que ia ficar, para onde eu ia. Ai fiz uma casinha de taipa e fiquei vivendo aqui com a família. E daí foi indo (Entrevistado 1 - atingido de Sento Sé, deslocado para a cidade de Sobradinho).

Com o passar dos anos, os barracos improvisados e as casas de taipa foram dando lugar para moradias de melhor qualidade, mas ainda existem entre os atingidos deslocados de Sobradinho hoje, 3,8% dos domicílios nessas condições. São aproximadamente 1.853 casas de taipa e 88 domicílios de materiais mais precários como plástico ou lona.

Casas com revestimento de tijolos ou assemelhados, com reboco, são a maioria. No entanto, 16,7% das casas dos atingidos deslocados pela UHE Sobradinho são de tijolos, mas sem reboco.

O telhado de 95% das moradias é adequado, feito de telhas, predominantemente. O piso no interior das moradias, por sua vez, em cerca de metade dos casos (52,3%), tem algum dos materiais próprios para esta finalidade, como diferentes tipos de cerâmica e madeira preparada. Em 42% dos domicílios, no entanto, o piso é feito apenas de cimento sem outro revestimento e em pelo menos 1,9% dos casos, trata-se de pisos de terra, de chão batido.

Além dos materiais predominantes nas paredes externas, no telhado e no piso das casas, podemos avaliar os domicílios dos atingidos pelo Indicador de Moradia Adequada, que é comumente usado no Brasil para avaliar a qualidade das moradias da população. Com base na metodologia do IBGE⁴⁸, este indicador é definido pela porcentagem de domicílios que possuam todos os seguintes quatro casos em relação à quantidade total de domicílios: **i.** densidade de até 2 moradores por dormitório; **ii.** esgotamento sanitário por rede coletora ou

⁴⁸ IBGE, Censo 2010.

fossa séptica; **iii.** coleta de lixo por serviço de limpeza; **iv.** água encanada de origem da rede pública.

Trata-se do mais básico. No entanto, ainda podemos considerar o Indicador de Moradia Semi-Adequada, como a porcentagem de domicílios que possuam ao menos três das quatro condições elencadas. A tabela 21 mostra o resultado ao aplicar este indicador padronizado do IBGE, aos dados colhidos na pesquisa em Sobradinho para verificar a situação dos atingidos deslocados em cada município atingido:

Tabela 22 - Indicador de Moradia Adequada e Semi-adequada dos atingidos pela UHE Sobradinho
- em %

Municípios	Moradia Adequada		Moradia Semi-adequada	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Barra	12,60	62,33	39,52	98,29
Casa Nova	1,26	22,14	21,12	76,10
Itaguaçu da Bahia	33,69	43,48	75,52	91,30
Pilão Arcado	4,72	62,48	25,28	91,64
Remanso	8,24	91,89	22,58	99,87
Sento Sé	11,77	53,59	47,72	75,27
Sobradinho	3,09	87,73	14,21	97,16
Xique-Xique	6,59	27,39	42,69	93,88

Fonte: Ipea, 2017.

Os valores percentuais se referem à proporção de domicílios que atinge o índice em cada município, na área rural e na área urbana. Casa Nova aparece como o município com os piores indicadores, especialmente no meio rural, onde apenas pouco mais de 1/5 dos domicílios são moradias semi-adequadas, com ao menos três dos quatro itens medidos. Mas chama a atenção os atingidos nas áreas urbanas de Casa Nova e Sento Sé, ambas reconstruídas pela Chesf após serem alagadas, onde 1/4 das casas não são nem moradias semi-adequadas.

O número médio de moradores por dormitório ficou em 1,55 relativo à área rural, e 1,44 para os domicílios no meio urbano. Não sendo provavelmente este o principal problema da inadequação de moradias, mas sim os demais três itens: esgotamento sanitário, coleta de lixo e água encanada de rede pública, todos os três dizendo respeito a infraestruturas e serviços públicos, coletivos, que são básicos em projetos de reconstrução de cidades.

Outra informação comumente utilizada para avaliar qualidade de domicílios é sua localização ou não em áreas de risco. Nesta pesquisa, os domicílios dos atingidos foram identificados a partir da localização em ou próximo de nove tipos diferentes de áreas de risco como, por exemplo, "encosta ou área sujeita a deslizamento", que foi o caso de 1,3 mil

domicílios. A tabela 22 classifica os domicílios pela presença de nenhum ou até três fatores de risco simultâneos em um mesmo domicílio. Nessa última possibilidade, a com mais risco de todos, se enquadram 8,8% dos domicílios com pelo menos três dos nove riscos pesquisados.

Tabela 23 - Domicílios em áreas de risco por quantidades de fatores de risco - em %

Três ou mais fatores	8,85
Dois fatores	16,31
Um fator	23,67
Nenhum fator	51,17
Total	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

Pouco mais da metade dos domicílios não se encontram em ou próximos a nenhum fator de risco. Os três riscos mais comuns identificados foram a localização de domicílios em "estradas de grande circulação de veículos", caso de 14,4 mil deles; "passagem de fios de alta tensão", caso de 13,3 mil domicílios; e o mais preocupante em termos de efeitos imediatos na saúde, a existência de 6,2 mil domicílios próximos de "esgoto a céu aberto ou valão".

11.6.3. Condições produtivas, trabalho e produção no campo

11.6.3.1. Emprego

Como apontado anteriormente, um dos mais fortes impactos sociais da barragem de Sobradinho se deu sobre o sistema produtivo tradicional da população do vale do rio São Francisco onde foi construída a barragem. Ademais, uma das principais promessas oficiais do Estado para a aceitação por uma região da construção de um enorme projeto de infraestrutura é sua dinamização econômica, gerando trabalho e novas oportunidades. Para um grande investimento financeiro concentrado em um ponto específico do território nacional, algo raro, também se espera que ele gere externalidades positivas para o seu entorno imediato. Resta saber se isso realmente ocorre e como os atingidos por barragens estão inseridos.

A pesquisa levantou informações sobre a situação do emprego entre os atingidos de Sobradinho. A partir de um critério bastante restritivo, pois os atingidos foram perguntados se apenas na semana anterior a pesquisa, não trabalhou, mas procurou trabalho remunerado, chegou-se ao valor de 9,7% de desempregados.

Tabela 24 - Taxa de Desemprego - pessoas de 16 anos ou mais

- em %

Total	9,67
16 a 17 anos	16,50
18 a 24 anos	19,30
25 a 29 anos	16,33
30 a 59 anos	8,19
60 ou mais	1,83

Fonte: Ipea, 2017.

A taxa de desemprego é maior entre os jovens e diminui ligeiramente para 8,2% entre os adultos de 30 a 59 anos. Embora se pudesse fazer aproximações, ele não é uma taxa comparada ao desemprego da população brasileira como um todo, pois, entre diversos fatores, no grupo dos atingidos de Sobradinho o peso da população rural é muito maior e possivelmente o peso dos pequenos agricultores familiares, é muito maior também.

Quanto ao tipo de vínculo dos que responderam exercer um trabalho remunerado na semana anterior à pesquisa, o trabalho por conta própria ou autônomo abrange 31%. Existem mais empregados trabalhando informalmente (23,8%) do que os que tem carteira assinada (21,8%), situação que fica pior se considerar no grupo os empregados domésticos, conforme a tabela 25:

Tabela 25 - Tipo de vínculo dos que exerciam um trabalho remunerado

- em %

Trabalhador por conta própria ou autônomo	31,04
Empregado sem carteira assinada	23,82
Empregado com carteira assinada	21,82
Servidor público civil ou militar	8,58
Trabalhador doméstico sem carteira assinada	5,63
Trabalhador doméstico com carteira assinada	0,81
Empregador	0,31
Estagiário	0,14
NA	7,85
Total	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

11.6.3.2. Produção no campo

Um total de 17.337 domicílios atualmente são compostos por pelo menos um integrante que trabalha com produção rural, incluindo pesca e extrativismo, como atividade

produtiva regular, ou seja, sem considerar atividades complementares no quintal imediato da casa como horta caseira e criação de galinhas para consumo próprio ou a pesca eventual.

A tabela 26 traz o número de domicílios envolvidos com cada tipo de atividade, no entanto, o total não soma os 17.337 pois um domicílio pode estar envolvido com mais de uma atividade rural:

Tabela 26 - Total de domicílios em que pelo menos um morador trabalha com produção rural, pelo tipo de produção

(exceto eventual / complementar) - permite mais de uma resposta

	Rural	Urbano	NA	Total
Agricultura	9 309	4 412	426	14 147
Pecuária	3 122	1 214	163	4 500
Pesca ou Aquicultura	6 000	2 831	304	9 135
Extrativismo ou Atividade Florestal	150	157	-	307

Fonte: Ipea, 2017.

Tais domicílios envolvidos com a agropecuária, também independem de sua localização, se na área urbana ou rural. É grande a presença de domicílios no meio urbano também envolvidos com produção rural. O próprio sistema tradicional de produção anterior em Sobradinho também envolvia moradores do meio urbano, com as atividades produtivas rurais complementares sazonais, assim como a prática de uso de áreas coletivas para pastoreio, lavouras temporárias ou extrativismo.

Em relação à área principal utilizada para a produção rural, metade dos domicílios envolvidos são proprietários de suas áreas, o que obviamente, pelo dado anterior relativo à documentação, não significa que sejam áreas plenamente regularizadas. Outros 12,4% são assalariados, conforme mostra a tabela 27:

Tabela 27 - Proporção de domicílios em que pelo menos um morador trabalha com produção rural, em relação à principal área utilizada para produção

- em %

Relação principal com a área utilizada	Total
Proprietário	50,87
Assalariado / boia-fria	12,38
Meeiro	3,98
Arrendatário	3,54
Parceiro	2,64
Ocupante	1,67
Parceleiro	1,36
Agregado	0,71
Caseiro	0,44
Tem produção própria fora do lote, em área comunitária ou floresta pública ou rios ou lagos	0,10
Outro	0,43
NA	21,88
Total	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

As áreas de uso comum são a principal área de produção para apenas 0,1% dos domicílios envolvidos com produção rural. Como elas são importantes na região atualmente, como é o caso dos fundos de pasto onde se pratica pastoreio extensivo, tal dado indica uma realidade de complementariedade com a área que o domicílio considera como a sua área principal de produção.

Os domicílios com atingidos envolvidos com a produção rural avaliaram 11 itens diferentes ligados às condições de produção, através de uma escala de cinco níveis entre "péssimo" em um extremo e "ótimo" no outro. O gráfico 2 traz a proporção de domicílios de atingidos envolvidos com a produção rural, que consideram péssimo ou ruim, os itens ligados às condições de produção:

Gráfico 2 - Proporção de domicílios atingidos que consideram RUIM ou PÉSSIMO as condições de produção rural - itens selecionados



Fonte: Ipea, 2017.

Assim como na época do deslocamento os atingidos foram largados à própria sorte nas novas áreas de terra, sem apoio ou assistência técnica para se adaptarem às novas condições de produção, hoje, ainda, a assistência técnica é um problema para a maioria dos atingidos. Quase 3/4 deles consideram ruim ou péssimo o acesso a esse item de apoio à produção. A disponibilidade de crédito, que deve ser prejudicada pela falta de titulação das terras, é o segundo item pior avaliado. Acesso a máquinas e equipamentos e à quantidade de água disponível, completam os itens em que mais de 50% dos atingidos envolvidos na produção rural consideram ruim ou péssimo. Na outra ponta, os itens menos mal avaliados, são o tamanho do lote e a fertilidade do solo. Esse primeiro, comprova mais uma vez que a questão dos atingidos que ficaram sem terras não é o principal problema de Sobradinho, como o é em muitas barragens do Brasil, embora seja um problema também presente. Já a percepção da fertilidade do solo pode estar dissociada da questão da água, vista como um potencial em se tendo água. O que de certa forma corrobora com a realidade atual da região próxima, de alta produtividade nos perímetros irrigados.

Sobre a assistência técnica, é possível saber sobre as visitas técnicas recebidas na área de produção. A tabela 28 isola este dado considerando apenas os domicílios que estão localizados em reassentamentos coletivos e que comercializam a produção, ou seja, estão integrados minimamente em algum circuito mercantil.

Tabela 28 - Domicílios em reassentamentos coletivos, que comercializam produção rural, pela assistência técnica que recebem

Visitas técnicas à produção	%
Sempre	0,44
Quase sempre	-
Às vezes	0,76
Raramente	4,64
Nunca	94,16
Total	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

A imensa maioria afirma nunca receber visita de assistência técnica para acompanhar a lavoura ou os animais. O dado, concentrado em domicílios de reassentamentos que produzem para o mercado e não apenas para subsistência, é revelador sobre as dificuldades que os atingidos de Sobradinho têm e tiveram para construir um novo *modus vivendi* com a produção agropecuária, a partir de condições que não conheciam e sem apoio da construtora ou do Estado.

Também foi possível levantar dos domicílios ligados à produção rural, quais possuem equipamentos e implementos agrícolas, como trator, motosserra, plantadeira, arado etc. O item mais relevante na região atingida pela barragem de Sobradinho, é a existência ou não, de algum equipamento de irrigação. A tabela 28 traz os dados, por município, sobre este item imprescindível para uma região que perdeu a agricultura de lameiro e os atingidos foram colocados em áreas secas:

Tabela 29 - Proporção de domicílios ligados à produção rural que possuem equipamento de irrigação

Município	%
Barra	11,16
Casa Nova	16,87
Itaguaçu da Bahia	14,24
Pilão Arcado	28,08
Remanso	0,76
Sento Sé	16,78
Sobradinho	52,21
Xique-Xique	19,81
Total	17,85

Fonte: Ipea, 2017.

Os domicílios de atingidos ligados a produção rural no município de Sobradinho estão em melhor situação, com 52,2% com algum equipamento de irrigação. Pilão Arcado tem 28,1% nesta situação e os demais, todos com menos de 20%. Remanso tem a pior situação, com menos de 1% dos domicílios de atingidos envolvidos com a produção rural, tendo o equipamento. Importante destacar que a pesquisa não levantou informação sobre a capacidade, qualidade e abrangência do equipamento, podendo estar incluídos nas respostas positivas equipamentos rudimentares ou insuficientes.

Sem equipamentos de irrigação, parte dos atingidos ou vive apenas da lavoura de chuvas ou da pecuária, ou tenta até hoje exercer alguma das atividades produtivas tradicionais que exercia anteriormente na beira do rio, mas o fazem sem mais a noção e o controle do ambiente natural à sua volta. Ou nas palavras de um atingido de Remanso "o rio naquela época era garantido. Depois do lago, hoje o lago não é confiável. Sobe, mas logo baixa e aí a situação do povo ficou mais difícil". Tal realidade dificulta as atividades dos atingidos que precisam continuar usando a beira das águas, agora do lago, para produção e subsistência:

E sobre a plantação eu já falei. Vai chegando um momento em que quando a pessoa planta que está lá já para dar risada, para colher, a água vem forte. Está descontrolado, não tem mais aquele equilíbrio que era dezembro, que era janeiro, que vinham as enchentes. Passa, por exemplo, o cara vai lá e diz: "Não, agora eu vou plantar porque tá assim.". Ou seja, plantou em janeiro, colher em dezembro e janeiro. Quando é agora ele está lá no pé do rio, a água vem e come a planta. Aí, para mim a contenção da barragem descontrolou tudo. Ficou sem controle (Entrevistado 5 - atingido de Remanso, morador da área de caatinga - comunidade Barra do Cícero - 40 km do lago).

11.6.4. Políticas Sociais

11.6.4.1. Educação

O trabalho de campo também levantou dados sobre a situação hoje dos atingidos pela barragem de Sobradinho em relação às áreas de educação, de saúde e de cultura, esporte e lazer.

O analfabetismo é elevado entre os atingidos de 15 anos ou mais em Sobradinho, uma taxa de 16,8, como mostra a tabela 30, frente à taxa de analfabetismo brasileira já menor que 10 desde o ano de 2009.

Tabela 30 - Taxa de analfabetismo total e por faixa de idade

	Geral	Atingidos - Grupo 1	Atingidos - Grupo 2	Demais moradores - Grupo 3
Total	16,80	18,11	13,94	15,81
15 a 17 anos	1,12	1,31	2,25	0,36
18 a 24 anos	2,35	1,83	6,04	2,26
25 a 29 anos	4,09	3,41	2,45	6,32
30 a 39 anos	11,23	12,21	9,17	10,91
40 a 59 anos	20,24	20,85	10,00	24,58
60 ou mais	39,22	39,29	39,67	37,24

Fonte: Ipea, 2017.

A taxa de analfabetismo dos atingidos do Grupo 1, ou seja, aqueles sobre os quais se pode definir impactos particulares que sofreram, sobretudo os deslocados, ainda é pior do que o de seus vizinhos das comunidades atingidas, 18,1 frente a 15,8 do Grupo 3.

Também há um aumento conforme a idade, com o analfabetismo deixando de ser uma situação marginal ainda entre os jovens adultos, de 25 a 29, com taxa de analfabetismo de 4,1.

A tabela 31 mostra a frequência escolar dos atingidos por faixa etária, considerando as diferentes faixas indicadas para cada etapa de ensino, desde a educação infantil até o ensino superior.

**Tabela 31 - População em idade escolar
fora da escola, por faixa de idade**

	%
0 a 3 anos	88,13
4 a 5 anos	16,78
6 a 14 anos	1,07
15 a 17 anos	12,22
18 a 24 anos	76,75

Fonte: Ipea, 2017.

Há boa cobertura entre as crianças e adolescentes em idade que correspondente ao ensino fundamental, de 6 a 14 anos. A idade de 15 a 17 anos, que corresponderia ao ensino médio, tem 12,2% dos adolescentes fora da escola. Em todos os casos, o dado não corresponde necessariamente à frequência em idade correta de cada ano escolar, podendo haver jovens de 15 anos ou mais ainda no ensino fundamental.

Isso pois, dos jovens de 18 a 24 anos que já estão fora do sistema educacional, apenas metade havia completado o ensino médio, 50,9% na escola regular e 0,3% pela EJA. Outros 29,6% não chegaram a completar o ensino fundamental e 11,2% chegaram ao ensino médio, mas saíram da escola sem completá-lo. Na mesa faixa etária, considerando apenas os jovens que não estavam estudando, apenas 1,4% concluíram o nível superior e 0,4%, mesmo tendo chegado à universidade, estavam fora sem ter concluído o curso.

Em relação aos 12,2% dos jovens adolescentes, de 15 a 17 anos, que estão fora da escola mesmo tendo a idade em que deveriam estar cursando o ensino médio, 74,4% deles não chegaram a completar o ensino fundamental. Sobre os jovens adultos de 25 a 29 anos que não frequentam mais escolas ou universidades e já estão fora da idade escolar, apenas 40,2% deles completou o ensino médio e 29,5% tem o ensino fundamental incompleto.

Nas faixas etárias mais altas, o ensino fundamental incompleto é a escolaridade que predomina, abrangendo 39,8% dos adultos de 30 a 39 anos, 50,5% dos adultos de 40 a 59 anos e 63,8% dos adultos de 60 anos ou mais.

A pesquisa captou a percepção a partir dos domicílios sobre as escolas utilizadas pelas famílias. Em uma escala de cinco níveis, em todos os itens apenas cerca de 12% ou menos tiveram percepção negativa (ruim / péssimo). Já metade dos domicílios tiveram percepção positiva (ótimo / bom) sobre a escola, em itens como qualidade (51%) e quantidade (49,4%) de professores, acesso à escola em termos de distância e transporte (49,3%), estado geral da escola (43,1%), qualidade (42%) e quantidade (41,5%) da merenda escolar servida. Números razoáveis, tendo em vista que entre 20 a 26% nos diferentes itens não souberam avaliar por não terem informações suficientes.

11.6.4.2. Saúde

Quanto à área de saúde, os atingidos deram sua percepção sobre a existência de postos de saúde e hospitais próximos ao domicílio e sobre a visita de agentes de saúde no domicílio. As distâncias são relativas, a partir da percepção de cada família. Nesse sentido, como mostra a tabela 32, a maioria (63%) informa a existência de postos de saúde próximos ao domicílio e em relação à hospitais, a situação se inverte, com a maioria (64%) informando não haver hospitais próximos. Quanto à visita de agentes de saúde, como do programa saúde da família, mais de 3/4 dizem recebê-los em suas casas.

Tabela 32 - Proporção de domicílios pela percepção sobre a existência de serviços de saúde próximos ou disponíveis para os moradores - em %

	Sim	Não	NA	Total
Existência de posto de saúde próximo do domicílio	63,04	36,66	0,30	100,00
Existência de hospital próximo do domicílio	35,70	63,96	0,34	100,00
Domicílio recebe visita de equipe do programa de saúde da família e/ou de agentes de saúde (pelo menos 1 x nos últimos 12 meses)	77,69	19,74	2,57	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

Além dos equipamentos de saúde, também foi captada a percepção dos moradores sobre a existência de médicos disponíveis nesses locais quando vão até eles. Pouco mais da metade (56,1%) considera que "sempre" ou "quase sempre" há médicos disponíveis nos postos de saúde ou hospitais. Um terço (33,3%) considera que há médico "às vezes" e poucos (8%), consideram que "raramente" ou "nunca" há médicos disponíveis para atendimento. Chama a atenção que respondentes por 0,9% dos domicílios, afirmaram nunca terem ido a um posto de saúde ou hospital.

Sobre as visitas domiciliares de agentes de saúde, ela se dá com uma frequência de uma vez por mês em 44,2% dos domicílios. Além disso, 11,3% dos domicílios reportarem frequências menores de um mês. Por outro lado, 22,7% reportaram frequências de visitas a cada bimestre, trimestre, semestre ou menos; além dos 19,7% de domicílios que não recebem visitas de agentes de saúde.

Levados a avaliar a qualidade dos serviços de saúde, os responsáveis pelos domicílios respondentes do questionário tiveram uma avaliação predominantemente positiva, com 50,4% de ótimo ou bom, sobre os atendimentos mais simples, como curativos, pontos, tirar pressão. Já sobre os atendimentos mais complexos, como ortopedia, cardiologia, cirurgia, internação, os respondentes tiveram uma percepção predominantemente negativa sobre os serviços, com 54,5% de ruim ou péssimo. Os demais itens tiveram um equilíbrio nas respostas, com aproximadamente 1/3 em cada um dos três campos de respostas possíveis.

Tabela 33 - Proporção de domicílios pela percepção sobre a qualidade dos serviços de saúde

- em %

Itens de avaliação da saúde pública	Ótimo / Bom	Razoável	Ruim / Péssimo	NA	Total
Acesso a hospital, posto de saúde ou UPAS (distância, transporte, etc.)	37,78	28,05	31,35	2,82	100,00
Acesso a consultas médicas no hospital ou posto de saúde (tempo de espera, disponibilidade de médicos)	32,62	34,61	29,70	3,07	100,00
Acesso a atendimentos mais simples (curativos, pontos, tirar pressão)	50,41	30,09	14,44	5,06	100,00
Acesso a atendimentos mais complexos (ortopedia, cardiologia, cirurgia, internação)	14,92	24,59	54,48	6,01	100,00
Disponibilidade de medicamentos no hospital ou posto de saúde	29,41	29,08	35,78	5,74	100,00

Fonte: Ipea, 2017.

11.6.4.3. Cultura, esporte e lazer

As informações nesta área foram captadas a partir técnicas qualitativas de pesquisa, principalmente observação no campo. Em etapas de pré-testes do questionário realizadas antes da pesquisa, as questões de coleta de dados quantitativas quanto a realidade de lazer dos atingidos foram suprimidas, pela dificuldade de captação dos dados. Entre outros motivos, a cultura camponesa e ribeirinha faz com que a maior parte dos atingidos não diferencie tempo de trabalho e tempo de lazer ou de descanso. Por exemplo, ao se questionar atingidos sobre o uso do tempo, o que fazem no tempo ou nas horas livres, o mais comum são respostas como, por exemplo, cuidar da horta ou de alguma criação no quintal.

O futebol para os homens é a atividade mais comum de esporte e lazer nas comunidades atingidas, praticado em locais improvisados. A cultura se manifesta principalmente nas festas religiosas e também em atividades regionais como as vaquejadas, herdeiras da tradição pecuarista do sertão e do vale do São Francisco desde os tempos coloniais.

Não foram construídos espaços coletivos nos reassentamentos rurais, como centros comunitários, salão de festas, quadras esportivas. Equipamentos culturais e de lazer parecem até supérfluos em reassentamentos onde sequer o básico em água e moradia foi providenciado pela empresa construtora.

Além disso, a aniquilação do sistema tradicional de produção também abalou a capacidade de reprodução e da guarda de uma série de saberes e fazeres tradicionais, de modos de vida característicos, de patrimônio imaterial construído por gerações.

11.6.5. Infraestrutura de mobilidade e comunicação

Os domicílios avaliaram a qualidade das estradas de acesso às suas comunidades. A tabela 34 traz esta informação somente sobre os domicílios das áreas rurais, a partir de uma escala que vai de muito boa a muito ruim.

Tabela 34 - Domicílios rurais pela percepção sobre as condições das estradas usadas pelos moradores para se deslocarem a partir de suas casas

- em %

Municípios	Muito Boa / Boa	Regular	Ruim / Muito Ruim	NA
Barra	2,07	23,61	71,01	3,31
Casa Nova	17,72	24,08	55,54	2,66
Itaguaçu da Bahia	11,06	12,60	63,75	12,60
Pilão Arcado	16,45	13,36	70,19	-
Remanso	39,04	17,20	42,32	1,43
Sento Sé	7,97	12,98	76,48	2,58
Sobradinho	12,72	9,14	77,64	0,50
Xique-Xique	1,60	6,94	87,61	3,86
Total	12,92	17,44	66,44	3,20

Fonte: Ipea, 2017.

Somente no município de Barra, um número relevante de atingidos no meio rural ainda utiliza o rio como principal via de transporte, cerca de 10,6% e, portanto, esse grupo não opinou sobre as estradas. A opinião na tabela 33 deste município, se refere aos demais 89,4%. A situação particular de Barra se explica pois se trata do último município à montante da barragem de Sobradinho, local onde os impactos se fizeram sentir de forma particular e o rio ainda existe na maior parte do território do município.

À exceção do município de Remanso onde há um equilíbrio maior entre as duas posições opostas, uma percepção ruim ou muito ruim predomina fortemente na maioria dos municípios. O depoimento de um atingido da comunidade de Marreca Velha em Xique-Xique assim descreve a estrada de acesso:

(Estrada) Péssima. Eu acho que pior que aqui não existe em canto nenhum do mundo. Eu acho que vocês passaram, vocês estão vendo aí como é a estrada. Tem que fazer um *rally* para chegar aqui. Se não for um carro bom não chega (Entrevistado 2 - atingido da comunidade de Marreca Velha, em Xique-Xique).

A importância de considerar a qualidade das estradas para acesso às áreas no entorno do lago de Sobradinho, em especial às áreas rurais, está no fato que anterior à barragem, o rio São Francisco naquele trecho era reconhecidamente um organizador e catalizador de toda a dinâmica de mobilidade regional de pessoas e mercadorias. A partir do seu barramento e da formação de um imenso lago, isso mudou completamente, e o modal rodoviário de transporte passou a ser imperativo. De modo que, a existência de acessos às comunidades, mesmo as mais remotas no entorno do lago, através de estradas adequadas, era a compensação esperada de uma obra de infraestrutura que dificultou ou inviabilizou a dinâmica de mobilidade anteriormente existente.

Tal dinâmica era central para a vida produtiva dos atingidos, como mostra o depoimento de antiga moradora da comunidade desaparecida de Angico:

Lá eu plantava coentro, cebola, beterraba, batatinha, cenoura, tudo que era de verdura. Aí quando era dia de sábado, eu ia para a feira, não tinha aqueles balaião? Aqueles que chamava cesto? O povo chama é balaio, né? Eu enchia quatro cestos daquele e botava no “coisa” e levava. No barco, que a gente ia pelo rio, pela beira do rio porque era pesado para mim levar, né? Na cabeça. Eu não tinha carro, eu não tinha carroça, aí nós íamos no barco. Chegava lá e vendia. Meu marido vendia batata, feijão de arranca, feijão de corda, até arroz nós plantávamos. Era uma fartura (Entrevistada 3 - atingida da comunidade de Angico, deslocada para Poço de Pedra - 69 anos).

Novamente a dinâmica do lago, que deriva da dificuldade do operador da barragem de assegurar o uso múltiplo das suas águas, aparece como um dos fatores que dificulta o lago ser uma via de transporte para os atingidos, como demonstra um depoimento de um atingido de Xique-Xique:

(...) o rio hoje todo assoreou, encheu de areia, e aí ficou desmoronando, sabe que quando a água não corre aquela areia que cai se acumula ali mesmo. Então hoje nosso rio não é mais aquele rio fundo de 10, 15 metros de fundura. Hoje o Rio São Francisco no período da seca não passa nem barca, nem barquinha pequena. É de um metro, os cantos mais fundos da 2 m de fundura. Então hoje nosso São Francisco acabou, para o que era (Entrevistado 2 - atingido da comunidade de Marreca Velha, em Xique-Xique).

É provável que a navegabilidade do lago para embarcações médias ou grandes, possa ser viável no canal principal, inclusive porque uma eclusa é operada na barragem de Sobradinho. No entanto, as embarcações dos atingidos em sua maioria não tem o porte para este tipo de navegação e a vida comunitária de transporte no entorno do lago é difícil ou eventualmente inviabilizada pelo nível das águas mais próximas das margens, que também variam enormemente a depender da dinâmica da operação da barragem.

Dessa forma, o transporte rodoviário se impõe. No entanto, de uma forma perversa, pois a não construção de uma malha viária adequada em grande parte das comunidades

realocadas, dificulta hoje em dia até mesmo o abastecimento de água. Uma liderança atingida revela que os caminhões-pipa têm dificuldade de acesso:

Aí com essa questão da chegada da barragem, dificultou mais ainda a nossa situação porque os acessos que o pessoal fazia os seus movimentos, andavam, hoje está embaixo de água, era aonde o terreno era mais argiloso. Depois da barragem então só sobrou areia. A gente hoje sofre com essa questão do acesso, às estradas são muito arenosas, então tem região que você não consegue transitar de veículo, nem carro e nem moto, por conta da areia. E até hoje, isso é uma questão que a gente cobrou na época da Chesf, para fazer os acessos e eles não conseguiram fazer. Tem mais esse problema. A comunidade como a do Riacho Grande por exemplo, que agora não tem rio, o lago baixou, então o pessoal passa uma grande necessidade de água porque não conseguem encostar um carro pipa nas residências para colocar água nas cisternas. Por causa da areia (Entrevistado 12 - atingido, com família de origem na comunidade de Riacho Grande, deslocada para a comunidade de Melancia em Casa Nova, região de caatinga. Integrante do Movimento Fundo de Pasto).

Seu depoimento também releva outro impacto, sobre a malha viária pré-existente. A parte hoje inundada se localizava em terrenos mais favoráveis para o tráfego, sendo que caminhos substitutos foram se formando em terrenos mais arenosos, que requerem certamente uma tecnologia diferente para serem viabilizados. O problema das estradas, especialmente as vicinais, é de tal ordem em Sobradinho, que os pesquisadores em campo tiveram enorme dificuldade de acessar várias comunidades sorteadas na amostra para a aplicação do questionário e coleta de dados.

11.7. Saldar a dívida social

Tem (uma dívida social). E tem e é grande. Em tudo, nós aqui estamos precisando de tudo. Para compensar um pouco do que eles cavaram para nós. Porque o governo federal na época ele só planejou fazer, construir a barragem, não planejou fazer algo para que o pessoal não sofresse o impacto da barragem (Entrevistado 2 - atingido da comunidade de Marreca Velha, em Xique-Xique).

Pelos números captados, a dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos pela barragem de Sobradinho, considerando apenas o mais básico e urgente, pode ser organizada em quatro dimensões principais. Em primeiro lugar, essa dívida diz respeito aos próprios objetivos da construção e operação da obra: o de ser um grande reservatório para uso da água do rio São Francisco para diversos fins e o de gerar energia elétrica. Tais funções que justificam a barragem, atendem milhares de brasileiros com água para abastecimento ou irrigação e, principalmente, com eletricidade. Parte dos atingidos pela barragem, porém, estão excluídos.

A universalização do acesso seguro à água e a energia elétrica àqueles a quem o Estado brasileiro desapropriou de seus meios de vida para viabilizar a disponibilidade dessa mesma água e a produção dessa mesma energia, parece um imperativo moral e ético bastante

claro. Entende-se que não cabe considerar com universalização formas de acesso precárias e compensatórias, como cisternas e caminhões-pipa ainda recorrentes, e placas solares insuficientes para as necessidades básicas de uma família. Ainda mais estando os atingidos no entorno do lago, tão próximos da água represada em abundância e permanente, assim como da unidade geradora e das linhas de transmissão de energia elétrica de Sobradinho.

Em segundo lugar, conforma a dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos pela barragem de Sobradinho, a regularização da situação fundiária e a construção ou adequação de moradias. A maior parte dos deslocados e reassentados, especialmente no meio rural, não possuem ou têm um documento precário de propriedade. Receber o documento definitivo, além de uma medida de reparação e cidadania, poderia ter um efeito simbólico importante, se realizada junto com outras medidas, no sentido de superação do sentimento de perda que acompanha há décadas grande parte das famílias atingidas. Ter a titulação como problema principal em relação à questão fundiária em Sobradinho, ainda que complexa, representa uma certa vantagem na busca por soluções se comparado com outros casos de barragens onde a falta de terra e atingidos que viraram sem terras, é a questão primordial. À titulação individual, soma-se a demarcação dos territórios de uso coletivo ou comunitário, em especial os fundos de pasto.

Sobre a moradia, a maior parte dos atingidos conseguiu ao longo dos anos, construir ou ter acesso a uma casa minimamente condizente com o aceitável no Brasil, em termos do básico de materiais construtivos (teto, paredes e piso) e de moradores por dormitório. Há, no entanto, um conjunto de moradias precárias que precisam inteiramente serem substituídas e outras que podem receber complementos ou reformas. Mais grave em termos quantitativos, diz respeito à inadequação das moradias no esgotamento sanitário, com fossas rudimentares prevalecendo no meio rural e sendo significativas no meio urbano.

Em terceiro lugar, há uma dívida do Estado brasileiro para com os atingidos de Sobradinho em relação ao trabalho e a geração de renda e, especialmente, em relação às condições de produção no meio rural. O principal item para viabilizar a agricultura e fortalecer a pecuária nas terras dos atingidos reassentados, são equipamentos e infraestruturas de irrigação, ausentes na maioria. Nesse sentido, em Sobradinho o problema primordial dos atingidos não parece ser o acesso a terra em si como já dito, mas o acesso à água. A construção dos perímetros irrigados na região não incorporou todos os atingidos, a despeito do papel econômico importante alcançado por essas áreas no desenvolvimento regional.

Além da irrigação, a assistência técnica e o acesso a crédito, essa última uma demanda que também se articula com a titulação das terras, não estão disponíveis para a maior parte

dos atingidos que vivem da produção rural. Em relação ao trabalho, a informalidade é maior do que os que têm carteira assinada. Trata-se de um problema mais complexo e de difícil ou impossível quantificação orçamentária para a solução. Mesmo assim, além da fiscalização, o Estado pode proteger os atingidos e todos os demais empregados informais na região, a partir das relações de trabalho derivadas das cadeias envolvidas nos grandes projetos que impulsiona diretamente na região, não só através da Chesf, mas principalmente da Codevasf.

Em quarto lugar, as áreas precárias da malha viária no entorno do lago de Sobradinho, em especial as estradas vicinais e os acessos às comunidades de atingidos por barragem, conformam uma dívida social em relação a impactos coletivos da barragem nunca reparados adequadamente. As condições de trafegabilidade destas estradas guardam relação direta com questões importantes desde o abastecimento de água àqueles que ainda dependem de caminhões-pipa, até o transporte para o acesso aos equipamentos públicos de saúde e educação.

Além desses quatro pontos principais, a dificuldade da barragem de Sobradinho de manter o uso múltiplo das águas que represa traz impactos continuados para o abastecimento humano e para muitos atingidos que desenvolvem atividades produtivas relacionadas ao lago, como a pesca, agricultura no recuo das margens ou a captação de água para irrigação. Resta claro que, a menos que tais usos e atividades sejam repostos ou reparados de forma adequada, os interesses desses atingidos precisam ser parte dos fatores considerados para o uso do lago, especialmente no que diz respeito à gestão do seu nível.

Quadro 6 - Dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos pela barragem de Sobradinho - principais reparações devidas diretamente a domicílios ou a indivíduos

Dívida	Unidade	Quantidade que falta
Acesso adequado ao abastecimento de água	Domicílios	19.405
Água canalizada na casa	Domicílios	14.905
Acesso à água suficiente para o consumo da casa	Domicílios	14.586
Sistema de Irrigação (meio rural)	Domicílios	13.092
Ligações à rede pública de luz elétrica	Domicílios	1.276
Ligações à rede de coleta de esgotos (meio urbano)	Domicílios	8.324
Esgotamento sanitário adequado (meio rural)	Domicílios	10.275
Regularização fundiária	Domicílios	38.824
Serviço de coleta de lixo	Domicílios	15.592
Construção de novas moradias	Domicílios	1.954

Reforma de Moradias	Domicílios	8.603
Acesso à assistência técnica para produção rural	Domicílios	8.157
Alfabetização de jovens e adultos	Indivíduos	23.580
Acesso ao ensino básico para crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória (04 a 17 anos)	Indivíduos	2.227
Acesso ao emprego	Indivíduos	14.264
Formalização do trabalho (somente empregados)	Indivíduos	10.812

Fonte: Ipea, 2017.

Obs.: números absolutos calculados a partir do universo estimado

Paralelo a essa sistematização dos pontos principais básicos e emergenciais que conformam a dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens, a partir do que permite principalmente os dados quantitativos coletados, pode-se jogar um olhar para o que os próprios atingidos vocalizam como parte do que eles entendem como essa dívida. Grupos de discussão realizados incluíram este tema ao final dos trabalhos.

A partir da análise destas discussões, os temas mais recorrentes que aparecem de forma objetiva são três: água (acesso e tratamento, para consumo e para irrigação), energia elétrica, e estradas. A água que significa tanto acesso para consumo e para irrigação, quanto tratamento; a energia cuja falta é acompanhada de um sentimento particular de revolta; as estradas, que incluem o transporte e as comunicações em geral.

Esses três itens principais aparecem como base relacionada a todos os demais problemas, em especial à produção e à dinamização econômica das áreas onde vivem os atingidos, pois também um sentimento de abandono e isolamento nas comunidades é frequente. Já saúde e educação são outros dois temas recorrentes, mas aparecem ora de forma relacionada aos três principais e no caso da saúde também ao saneamento, ora de forma pouco objetiva apenas como áreas onde há problemas.

A perda da previsibilidade que os atingidos tinham em relação aos fatores naturais a sua volta, principalmente ao antigo regime de cheias e vazantes do rio São Francisco, é sentido como um impacto primordial nunca reparado ou compensado.

Considerações Finais

O conceito de dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens de maneira geral, faz sentido a partir das bases que conformaram o Estado nacional e o advento da cidadania e da perspectiva de direitos. Uma constatação importante desse arcabouço é que a ideia de dívida social, em sua base entendida como uma relação social, seja diante da dependência recíproca, do Estado ou da comunidade, vai de encontro ao modelo neoliberal em voga na contemporaneidade, onde essa dívida aumenta ainda mais. Já que o neoliberalismo trabalha com a ideia do mercado como centro das relações sociais e, em última instância, com o indivíduo preferencialmente livre de grande parte dos laços sociais mediados pelo Estado, inclusive de deveres e direitos sociais.

Como visto nesta tese, dívida social é um conceito que nasce na Europa como fundamento da sociedade, das relações sociais ou das relações entre Estado, indivíduo e coletividade. Na América Latina, por sua vez, principalmente a partir dos anos 1980, será transformada em uma categoria de análise e de ação visando condições mínimas de vida para todos, articulando desenvolvimento e direitos. É dessa concepção latino-americana que o conceito evolui para usos específicos, que colocam mais claramente o Estado como devedor e determinados grupos sociais, a partir de diferentes situações, como credores.

Nesse sentido é que deriva sua aplicação ao problema social proveniente das barragens brasileiras. O objetivo aqui foi contribuir com o debate sobre a aplicabilidade para esse caso do conceito de dívida social, seu reconhecimento e reparação.

No tempo atual, a ideia de reconhecimento que é trabalhada a partir de uma perspectiva crítica nas ciências sociais, aparece como condição para efetivação de direitos. Desse modo, as lutas sociais, como as existentes nas barragens brasileiras, podem ser interpretadas também a partir dessa categoria: reconhecimento dos atingidos, materializado no reconhecimento de seus direitos e da reparação de uma dívida para com aqueles que sofreram violações no passado.

Portanto, é uma luta que permanece mesmo depois da barragem construída, caso a reparação adequada e a compensação pelas perdas não tenha sido feita. Nesse caso, a luta passa a ser por reconhecimento de direitos violados que, de alguma forma, podem ser equacionados pela redistribuição dos benefícios da barragem no que diz respeito ao seu potencial de geração de riquezas.

Como se pôde observar, a dívida social medida na barragem de Sobradinho, no que se refere aos seus aspectos mais básicos e emergenciais, diz respeito a dimensões mínimas consideradas como necessárias à vida humana, como o acesso à água e à energia elétrica. Não se trata de nada muito além daquilo que a maioria do povo brasileiro já possui, a despeito das condições gerais precárias de vida no país. Dessa forma, a dívida social do Estado brasileiro para com os atingidos por barragens pode ser compreendida também como aquilo socialmente aceitável como um padrão mínimo de vida, ao qual grande parte dos atingidos foram excluídos em ação direta do Estado. O que não significa que a dívida seja só isso, mas que possui questões prioritárias e urgentes a serem tratadas.

A ideia de dívida social emana dos próprios atingidos por barragens, como visto nas diversas falas, entrevistas, documentos dos movimentos de atingidos por barragens, bem como na bibliografia utilizadas nesta tese. É um autorreconhecimento dos indivíduos que se entendem como parte credora de uma dívida - porque prejudicados sem reparação ou sem reparação adequada - e conforma um reconhecimento coletivo, o que dá uma dimensão social evidente para a questão. Dessa forma, a dívida social emerge no Brasil como um conceito em resposta aos impactos sociais de barragens não reparados. São os próprios atingidos por barragens os primeiros autores das reflexões que levaram à formulação do conceito.

Por outra parte, o reconhecimento retórico e documental do Estado brasileiro sobre uma dívida social para com os atingidos por barragens já existe. Faltando, no entanto, um desenho de uma política pública e sua aplicação efetiva para resgate dessa dívida social específica. Um ponto favorável para um avanço nesse sentido é que o tema pode crescer em importância nos próximos anos. Pois já há um parque gerador hidrelétrico grande no país com muitas barragens já construídas e as novas possibilidades, obviamente, não são infinitas. Além disso, o ritmo de construção desacelera em períodos prolongados de crise econômica como o Brasil vive nos últimos anos, o que faz com que novos projetos de megabarragens que costumam monopolizar a atenção, como o fizeram na última década as usinas de Jirau e Santo Antônio / RO e Belo Monte / PA, percam espaço. Desse modo, os movimentos dos atingidos e a atenção pública tendem a se concentrar também nos problemas das barragens já construídas. Portanto, a dívida social nelas existente com vistas a sua reparação, pode ser pautada com mais força.

A reflexão mesmo sobre o conceito de "reparação" aplicada àquelas barragens já em funcionamento que geraram uma dívida social para com os atingidos, é tema que instiga um aprofundamento para além da discussão feita nesta tese. Igualmente, podem se constituir como objetos de futuras pesquisas e reflexões na academia sobre o assunto tratado aqui, os

temas relativos ao desenho de uma política pública específica e sua aplicação na questão dessa dívida social, que ainda não existe de forma abrangente e estrutural, como mencionado. Permite-se apontar algumas pistas nesse sentido.

Primeiramente, é possível observar que um elemento que dá força à perspectiva futura de reparação da dívida social é que as barragens existem, continuam nas regiões atingidas e são uma fonte extraordinária em capacidade de geração de riqueza pela comercialização da energia produzida. Elas não são o passado, são o presente e têm capacidade de gerar recursos financeiros necessários ao tratamento de sua dívida social.

Outra pista, que decorre disso, é que reconhecer e reparar a dívida social do Estado para com os atingidos por barragens significa também, harmonizar esses grandes empreendimentos com o seu entorno, cumprindo os objetivos aos quais se justificavam regionalmente para serem construídos: de gerar desenvolvimento local e bem-estar social. Além disso, a depender da pressão social dos atingidos por barragens e da sociedade em geral, o Estado pode compreender, como o próprio Banco Mundial já indica, que recuperar a dívida para com os atingidos nas barragens já construídas, é um elemento a ser considerado na própria viabilidade para o futuro da política brasileira de geração de eletricidade.

Ainda para futuros estudos, uma pista adicional é que a efetiva participação das populações atingidas no processo de decisão dos empreendimentos de barragens é um desafio central. Participação essa que não deve se dar somente quando da decisão ou não sobre a construção de uma barragem, mas passando pela forma e qualidade dos procedimentos de medição e reparação de impactos sociais e também *a posteriori*. Nesse último caso, pela relação da barragem em funcionamento com o meio ambiente, o desenvolvimento local e o bem-estar social da população no seu entorno. A noção de interesse geral como principal argumento de "utilidade pública" deve ser demonstrada a cada momento e ser clara para toda a sociedade, não só para os empreendedores de barragens.

Por fim, uma última pista para aprimorar futuras reflexões a partir do objeto desta tese concerne à relação das barragens com o desenvolvimento nos níveis local, regional e nacional. Pode-se pensar o tratamento dos impactos e a reparação da dívida social existente não como um problema para o Estado brasileiro, mas sim como uma oportunidade de desenvolvimento social e econômico ao melhorar a vida das pessoas que ali vivem. Da forma como o tratamento social é estruturado hoje no Brasil, as possibilidades de desenvolvimento estão principalmente associadas à barragem em si, com geração de empregos na sua construção e a água e a energia fornecidas no seu funcionamento.

O uso múltiplo das águas dos lagos artificiais, por exemplo para a democratização da irrigação ou para a aquicultura, é um apoio para o desenvolvimento local. Pode-se conjecturar sobre um papel positivo que o reconhecimento e reparação da dívida social em barragens pode ter na regularização fundiária, no ordenamento territorial e na redução das desigualdades regionais. Ademais, são importantes maiores reflexões sobre a reconstrução ou construção de estruturas comunitárias, infraestruturas locais e os reassentamentos. Não mais em uma perspectiva de "despejar" a população, mas em uma articulação com foco no desenvolvimento local e regional a partir da disposição do território, do incentivo e rearticulação de forma planejada das malhas sociais, econômicas e culturais sobre ele.

Bibliografia

ABREU, Maria Aparecida (org.). **Redistribuição, Reconhecimento e Representação: diálogos sobre igualdade de gênero**. Brasília: Ipea, 2011.

ACSELRAD, Henri. (org). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

_____. A “memória técnica” das grandes barragens: considerações sobre a aplicação da noção de memória a fatos técnicos. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo: v. 38, nº 02, p. 389 - 408, mai - ago.: 2019.

_____. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo: v. 24, nº 68, p. 103 - 119, 2010.

ADDA, Jacques. Jalons pour une histoire de la dette. **Alternatives Economiques**. Paris: hors-série, nº 091, jan., 2012. Disponível em: <<https://www.alternatives-economiques.fr/jalons-une-histoire-de-dette/00060189>> Acesso em: 10/02/2020.

ALBANO, Maria Luiza Caxias. Barragem de Sobradinho e a inundação da cidade de Casa Nova / BA: uma (outra) narrativa a respeito do “desenvolvimento” no sertão baiano. In: **42º Encontro Anual da ANPOCS** Caxambu / MG: 2018.

ALMEIDA, Domingos Paiva de. L'expropriation en droit brésilien. In: Apresentação na Mesa Redonda **L'expropriation en droit comparé** organizada pela cadeira "Mutations de l'Action Publique et du Droit Public". Paris: SciencesPo, 2010.

ALMEIDA, Elga Lessa de. **Entre o discurso solidário e a ação pragmática: o sentido da cooperação técnica brasileira em Moçambique no governo Lula da Silva**. Tese (Doutorado em Administração). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2015.

ALVES, Selma de Fátima Singulano. Movimento dos Atingidos por Barragens: perspectivas teóricas de lutas práticas. **Revista Café com Sociologia**. Maceió: v. 4, nº 1, p. 221 - 230, jan. / abr., 2015.

ARAÚJO, Christianne Evaristo de. **Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB): a questão ambiental e a participação política**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2006.

ARAÚJO, Maria Lia Correa de; CALDAS NETO, Magda de; LIMA, Ana Eliza Vasconcelos (Org.). **Sonhos submersos ou desenvolvimento?** Impactos sociais da Barragem de Itaparica. Recife: Massangana, 2000.

ARAÚJO, Maria Lia Corrêa de. Grandes obras... Grandes impactos. **Cadernos De Estudos Sociais**. Recife: v. 17, nº 1, p. 5 - 30, jan. / jun., 2001.

ASSIRATI, Maria Augusta Boullitreau. **Participação social como método de governo: uma análise crítica das mesas de negociação e diálogo**. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública). Brasília: Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz, 2013.

AZEVEDO, Natália Gimenes de. **Deslocamentos e continuidades no discurso Lula de cooperação internacional para África**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2017.

AZZI, Diego Araujo. **Nas tramas da cultura financeira**. Tese (Doutorado em Sociologia). São Paulo: USP, 2013.

BARAÚNA, Gláucia Maria Quintino. **Atingidos por barragens**: conflitos socioambientais no Rio Madeira. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2014.

BARBOSA, Alexandre; POCHMANN, Marcio et al. **Atlas da exclusão social**: agenda não liberal da inclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

BATISTA, Luciano de Souza; FOSCHIERA, Atamis Antonio; THOMAZ JR, Antonio. Organização e atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens: o caso do MAB / TO. **Revista Pegada**. v. 1, nº 1, Jun, 2009.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: Rumo a uma Outra Modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti e SANTOS, Silvana Mara Morais dos. Questão Social e Direitos. In: **Serviço Social**: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS e ABEPSS, 2009.

BENINCÁ, Dirceu. **Água e energia para vida**: o Movimento dos Atingidos por Barragens (1991 - 2009). Tese (Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo: PUC / SP, 2010.

BERMANN, Célio. Energia, meio ambiente e miséria: os paradigmas da nova ordem. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: vol. 6 nº 1 e 2, p. 43 - 51, 1992.

_____. Impasses e controvérsias da hidreletricidade. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo: v. 21, nº 59, p. 139 - 153, 2007.

BETHEMONT, Jacques. Les grands barrages entre contestation et développement. In: BLANC, Nathalie; BONIN, Sophie (Org.). **Grands barrages et habitants**: Les risques sociaux du développement. Paris: Fondation de la Maison des sciences de l'homme; Versailles: Éditions Quæ, 2008. p. 23 - 40.

BISSONNETTE, Jean François. Le cadeau empoisonné: pour une pharmacologie de la dette. In. BISSONNETTE, Jean François; CRÉTOIS, Pierre et al. (org.). **La dette comme rapport social**: liberté ou servitude? Paris: Le Bord de l'Eau, 2017.

BLANC, Nathalie; BONIN, Sophie (orgs.). **Grands barrages et habitants**: Les risques sociaux du développement. Paris: Fondation de la Maison des sciences de l'homme; Versailles: Éditions Quæ, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

_____. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

_____. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOLOGNA, Paula Cristina Corrêa. **Narrativas, “espaço” e dádivas: a conformação de um Movimento de luta por moradia.** Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). São Carlos: UFSCar, 2018.

BOURDIEU, Pierre (coord.). **A miséria do mundo.** Petrópolis: Vozes, 2008.

BOURDIEU, Pierre e CHAMBOREDON, Jean-Claude e PASSERON, Jean-Claude. **El oficio de sociólogo: presupuestos epistemológicos.** Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1994.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURGEOIS, Léon. **Solidarité.** Paris: Armand Colin et Cie, 1896.

BOWMAN Margaret; CANTRELL Shawn; JOHNSON Sara. **Dam Removal Success Stories: Restoring rivers through selective removal of dams that don't make sense.** Report from American Rivers, Friends of the Earth, Trout Unlimited: 1999.

CAILLÉ, Alain. Présentation: de la reconnaissance, don, identité et estime de soi. *In Revue du MAUSS.* Paris: La Découverte, nº 23, p. 5 - 28, 2004.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Bruno Leonardo Gonçalves e. **Critérios socioambientais de reposição de perdas e realocização para atingidos por barragens: um estudo sobre o povoado de Palmatuba / TO.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

CERNEA, Michael M. **La dimension humaine dans les projets de développement: les variables sociologiques et culturelles.** Paris: Éditions Karthala, 1998.

_____. Penser les risques sociaux du développement. *In: BLANC, Nathalie; BONIN, Sophie (Org.). Grands barrages et habitants: Les risques sociaux du développement.* Paris: Fondation de la Maison des sciences de l'homme; Versailles: Éditions Quæ, 2008. p. 57 - 76.

_____. Pour une nouvelle économie de la réinstallation: critique sociologique du principe de compensation. **Revue Internationale des Sciences Sociales.** Nº 175, p. 39 - 48. Paris, 2003.

CERQUIER-MANZINI, Maria Lourdes. **O que é cidadania.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2010.

CHILANTE, Edinéia Fátima Navarro; NOMA, Amélia Kimiko. Reparação da dívida social da exclusão: uma função da Educação de Jovens e Adultos no Brasil? Campinas: **Revista HISTEDBR**, nº Especial, p. 225 - 237, mai, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos.** 7a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

COMTE, Auguste. **Catéchisme positiviste.** Paris: chez l'auteur, 1852.

CORRÊA, Villas-Bôas. **Desta vez Sarney falou e disse.** Artigo de opinião. Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, de 23 de julho de 1985.

COSTA, Ana Luiza Martins. Barragem de Sobradinho: o desencontro cultural entre camponeses e técnicos do estado. *In: COSTA, Ana Luiza B. Martins et al. Hidrelétricas, ecologia e progresso: contribuições para um debate.* São Paulo: Cedi, 1990.

_____. **Uma retirada insólita**: rio São Francisco, barragem de Sobradinho. Rio de Janeiro: IPPUR - UFRJ, 2013.

COVER, Maciel; ROCHA, Judite da e MENEZES, Marilda Aparecida. Os saberes da resistência de populações ribeirinhas não reconhecidas como atingidas por barragens. In.: SANTOS, Ana Roseli Paes dos et al. (org.). **Educação, cultura e etnodesenvolvimento**: saberes em diálogo. Palmas: EDUFT, 2019.

CRUZ, Carla Buiatti; SILVA, Vicente de Paulo. Grandes projetos de investimento: a construção de hidrelétricas e a criação de novos territórios. **Sociedade e Natureza**, 22 (1), Uberlândia: p. 181 - 190, 2010.

DAL ROSSO, Sadi. **Construção de projetos de pesquisa em sociologia**. Brasília: UnB, 2006.

DAMIANI, Octavio. Diversificação agrícola e redução de pobreza: a introdução no Nordeste brasileiro de produtos agrícolas não-tradicionais de alto valor e seus efeitos sobre pequenos produtores e trabalhadores rurais assalariados. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza: v. 34, nº. 1, p. 42 - 84, jan. - mar. 2003.

DAOU, Ana Maria Lima. **Políticas de Estado e organização social camponesa**: a barragem de Sobradinho. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Rio de Janeiro: Museu Nacional / UFRJ, 1988.

DELORD, Julien; SÉBASTIEN, Léa. Pour une éthique de la dette écologique. Montreal: **Vertigo** - la revue électronique en sciences de l'environnement, vol. 10 nº 1, abr. 2010. Disponível em: <<http://vertigo.revues.org/9509>> Acesso em: 25 de setembro de 2019.

DIAS, Marcia Marcelino; SOUZA, Almir Rogerio Evangelista de. Políticas afirmativas: uma forma de reparar uma dívida histórica em relação à raça. **REVASF**. Petrolina: vol. 7, nº 13, p. 103 - 111, ago., 2017.

DOMINGOS, Maria de Lurdes Costa. Responsabilidade social nas organizações de trabalho: benevolência ou culpa? **Revista Psicologia Ciência e Profissão**. Brasília: nº 27 (1), p. 80 - 93, 2007.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DW. **"Cinco anos depois, a tragédia continua"**, dizem atingidos por desastre de Mariana. DW: 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/cinco-anos-depois-a-trag%C3%A9dia-continua-dizem-atingidos-por-desastre-de-mariana/a-55506955>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

ESTRELA, Ely Souza. Um rio de memórias: o modus vivendi dos beraderos sanfranciscanos antes da represa de Sobradinho (Bahia). **História & Perspectivas**. Uberlândia: n 41, p. 115-139, jul. / dez., 2009.

EVANGELISTA, Genyson Marques. **Conflitos socioambientais e mudanças no mundo do trabalho rural provocadas pela formação de lagos artificiais**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Campina Grande: Campina Grande, 2011.

FAURE, Armelle. Des normes sociales pour les déplacements de population causés par les grands barrages: France, XXe siècle. **Revue de Géographie Alpine**. Grenoble: 96-1, p. 15-28, 2008.

FEARNSIDE, Philip Martin. **Impactos ambientais da Barragem de Tucuruí**: lições ainda não aprendidas para o desenvolvimento hidrelétrico na Amazônia. 2002. Disponível em: <<http://philip.inpa.gov.br>> Acesso em: 15 de novembro de 2019

FELIPE, Marina Reche. **Atingidos por barragens e as lutas pela regulamentação de direitos**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Florianópolis: UFSC, 2016.

FERNANDES, Cláudio Tadeu Cardoso. **Impactos Socioambientais de Grandes Barragens e Desenvolvimento**: a percepção dos atores locais sobre a Usina Hidrelétrica de Serra da Mesa. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FERRARO, Alceu Ravello. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? São Paulo: **Revista Educação e Pesquisa**, vol. 34, nº 2, p. 273 - 289, mai - ago., 2008.

FERREIRA, Adão de Jesus. **Licenciamento Ambiental da Hidrelétrica do Lajeado**: um estudo sob a ótica da sociologia do direito. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2001.

FRANCO, Fernanda Cristina de Oliveira; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Desenvolvimento e direitos humanos: Marcas de inconstitucionalidade no processo Belo Monte. **Revista Direito GV**. São Paulo: 9 (1), p. 093 - 114, jan - jun, 2013.

FRASER, Nancy; HONNETH, Alex. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. London / New York: 2003.

FRASER, Nancy. Do neoliberalismo progressista a Trump – e além. **Política & Sociedade**. Florianópolis: Vol. 17, no 40, set. / dez., 2018.

_____. Repensando o reconhecimento. **Revista Enfoques**. Rio de Janeiro: v. 9, nº 1, 2010.

_____. **Scales of Justice**: Reimagining Political Space in a Globalizing World. New York: Columbia University Press, 2009.

GARCIA JÚNIOR, Afrânio Raul. **O Sul**: caminho do roçado. Estratégias de reprodução camponesa e transformação social. São Paulo: Marco Zero; Brasília: Editora UnB, 1989.

GARCÍA, Alvaro; INFANTE, Ricardo; TOKMAN, Víctor. Comment s'acquitter de la dette sociale en Amérique Latine. In **Revue Internationale du Travail**. Genebra: OIT, vol. 128, nº 4, 1989.

GIONGO, Carmem Regina; MENDES, Jussara Maria Rosa; WERLANG, Rosângela. Refugiados do desenvolvimento: a naturalização do sofrimento das populações atingidas pelas hidrelétricas. **SER Social**. Brasília: v. 19, nº 40, p. 124 - 145, jan-jun, 2017.

GODBOUT, Jacques. Introdução à dádiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 13, nº 38, p. 39 - 52, 1998.

_____. **L'esprit du don**. Paris: La Découverte, 2007.

_____. **Le don, la dette et l'identité**: homo donator versus homo oeconomicus. Paris: La Découverte / M.A.U.S.S., 2000.

GONÇALVES JR, Dorival. **Reformas na indústria elétrica brasileira: A disputa pelas 'fontes' e o controle dos excedentes.** Tese (Doutorado em Energia). São Paulo: USP, 2007.

GONÇALVES, Bruna Balbi. **Beiradeiros atingidos por barragens:** insurgências socioambientais no Rio Madeira. Dissertação (Mestrado em Direito Socioambiental). Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.

GRAEBER, David. **Dette:** 5.000 ans d'histoire. Paris: Éditions Les Liens qui Libèrent, 2013.

GUERRA, Sinclair Mallet-Guy e CARVALHO, Antomar Viegas de. Um paralelo entre os impactos das usinas hidrelétricas e termoeletricas. **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo: v. 35, nº 4, p. 83 - 90 jul / ago, 1995.

GUIMARÃES, Mariana Teixeira. A saga de Payaré Akrãtikatêjê frente ao Estado brasileiro no contexto da construção da hidrelétrica de Tucuruí. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**, v. 12, nº 3, p. 953 - 965, set - dez, 2017.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2007.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia.** Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. **System of ethical life and First philosophy of spirit.** Albany: Suny Press, 1979.

HERNANDEZ, Francisco Del Moral. Hidrelétricas na Amazônia: renovabilidade e não renovabilidade da política energética. Se é desejável a renovabilidade das formas de conversão de energia, por que não é desejável renovar a política energética? **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi.** Belém: Ciências Humanas 7 (3): p. 791 - 811, 2012.

HOBBS, Thomas. **De Cive:** elementos filosóficos a respeito do cidadão. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

_____. **Leviatã ou Matéria,** forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HONNETH, Axel. **Barbarizações do conflito social:** Lutas por reconhecimento ao início do século 21. Porto Alegre: Civitas, v. 14 nº 1, p. 154-176, 2014.

_____. **Luta por Reconhecimento:** a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade. In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia. **Teoria crítica no século XXI.** São Paulo: Annablume, 2007.

_____. **The Struggle for Recognition:** The Moral Grammar of Social Conflicts. Trad. Joel Anderson. Cambridge: The MIT Press, 1996.

JACCOUD, Luciana (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2005.

KABWE, Désiré Kazadi Wa. Réparation, récupération et dette coloniale dans les romans congolais récents. **Cahiers d'Études Africaines**. Paris: Éditions de l'EHESS, p. 173 - 174 , 2004.

KOIFMAN, Sergio. Geração e transmissão da energia elétrica: impacto sobre os povos indígenas no Brasil. **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro: 17(2): 413 - 423, mar-abr, 2001.

LANNA, Marcos Pazzanese Duarte. **A dívida divina**: troca e patronagem no nordeste brasileiro. Campinas: Editora da Unicamp, versão revista em 2004.

_____. Nota sobre Marcel Mauss e o Ensaio sobre a dádiva. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba: n° 14, p. 173 - 194, jun. 2000.

LAZZARATO, Maurizio. **La fabrique de l'homme endetté**: essai sur la condition néolibérale. Paris: Éditions Amsterdam, 2011.

LAZZERI, Christian; CAILLÉ, Alain. La reconnaissance aujourd'hui: enjeux théoriques éthiques et politiques du concept. **Revue du MAUSS**. Paris: La Découverte, n° 23, p. 88 - 115, 2004.

LEME, Alessandro André. A reforma do setor elétrico no Brasil, Argentina e México: contrastes e perspectivas em debate. **Revista Sociol. Polít.**. Curitiba: v. 17, n° 33, p. 97 - 121, jun, 2009.

LIMA, Marina Aparecida. **Desenvolvimento local e políticas públicas para comunidades atingidas por barragens**: o caso da usina Hidrelétrica do Funil. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2015.

LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância**; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LÓPEZ, Cecilia. **Deuda Social**: Esquema de diagnóstico y de recuperación. Santiago, Chile: Organización Internacional del Trabajo, PREALC, 1990.

MACEDO, Carmen Gomes. **Uma reflexão acerca da práxis política do Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015.

MAGALHÃES, Sônia Barbosa. **Lamento e Dor**: Uma análise sócio-antropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Belém: Universidade Federal do Pará e École Doctorale Vivant et Sociétés (co-tutela), 2007.

MAQUIAVEL, Nicolo. **O Príncipe**. São Paulo: Editora Lafonte, 2020.

MARANHO, Soniamara. **Estado e capital no Brasil**: Uma análise do processo de privatização do setor elétrico (1995 - 2002). Dissertação (Mestrado em geografia). São Paulo: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2016.

MARQUES, Gabriela da Silva et al. Deslocamento forçado e saúde mental: o caso da hidrelétrica de Itá. **Revista de Estudios Sociales**. 66: p. 30 - 41, 2018.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Paulo Henrique. État, don et revenu de citoyenneté. **Revue du MAUSS**. Paris: La Découverte, n° 23, p. 381 - 393, 2004.

- MARX, Karl. **A questão judaica**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.
- _____. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____. **O Capital: Crítica da Economia Política**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MASSOLI, Elma Coelho; BORGES, Fabricio Quadros. Análise das Externalidades Geradas pela Usina Hidrelétrica de Estreito (MA) e o Processo de Desenvolvimento. **Desenvolvimento em Questão**. Ijuí: ano 12, nº 28, out / dez, p. 251 - 278, 2014.
- MATTIA, Rafaela Carla. **O cadastro socioeconômico dos atingidos por barragens instituído pelo Decreto nº 7.342/2010: conquista e limites de sua aplicação**. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2018.
- MAUSS, Marcel. **Essai sur le don: forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives**. Paris: Presses Universitaires de France - PUF, 2012.
- _____. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003.
- MAZZAROLLO, Juvêncio. **A Taipa da Injustiça: esbanjamento econômico, drama social e holocausto ecológico em Itaipu**. 2ª edição. Curitiba: Edições Loyola, 2003.
- MCCULLY, Patrick. **Ríos Silenciados: Ecología y política de las grandes represas**. Buenos Aires: Proteger Ediciones, 2004.
- MELO NETO, Francisco Paulo de; FROES, César. **Responsabilidade Social e Cidadania Empresarial: a administração do terceiro setor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.
- MINAYO, Maria C. de Souza (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1996.
- MORET, Artur de Souza; GUERRA, Sinclair. Hidrelétricas no Rio Madeira: reflexões sobre impactos ambientais e sociais. **Revista OÍDLES**. v. 3, ed. 7, dez. 2009.
- MORGAN, David. **Focus groups as qualitative research**. London: SAGE Publications, 1997.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; COSTA, Helena Araújo Costa. Dádiva e arranjos produtivos locais: uma abordagem ampliada da cooperação entre empresários. Recife: **Estudos de Sociologia**, v. 1, nº 17, 2011.
- NERI, Marcelo. A dívida social. **Revista Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- NOZICK, Robert. **Anarchie, État et utopie**. Paris: Presses Universitaires de France, 2008.
- OLIVEIRA, Fabíola Araújo Sales de et al. Grandes represas e seu impacto em saúde pública. **Cad. Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro: 15 (1): 9 - 26, 2007.
- OLIVEIRA, Ilzver de Matos. **O discurso do judiciário sobre as ações afirmativas para a população negra na Bahia**. Dissertação (Mestrado em Direito). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2008.
- OLIVEIRA, Nathalia Capellini Carvalho de. A grande aceleração e a construção de barragens hidrelétricas no Brasil. **Varia Historia**. Belo Horizonte: vol. 34, nº 65, p. 315 - 346, mai / ago 2018.

OLIVEIRA, Raquel de Lucena; MARTINS, Renato Domingues Fialho. Os movimentos de atingidos por barragens e a construção de territórios. **III Simpósio Nacional de Geografia Agrária**. Presidente Prudente: 2005.

OQUENDO BEDOYA, Sandra Patricia. **Ferramenta multicritério para avaliação de Impacto na qualidade de vida gerada pela implantação de uma usina hidrelétrica: o caso de Irapé**. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde, Sociedade e Ambiente). Diamantina: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, 2017.

ORTOLANO, Leonard.; CUSHING, Katherine Kao. **Grand Coulee Dam and the Columbia Basin Project, USA: case study report prepared as an input to the World Commission on Dams**. Cape Town: WCD: 2000.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, sociedade e esfera pública. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS e ABEPSS, 2009.

PICCIOTTO, Robert; VAN WICKLIN, Warren; RICE, Edward. **Involuntary Resettlement: Comparative Perspectives**. Word Bank Series. New Brunswick, New Jersey e London: Transaction Publishers, 2001.

PINTO, Daniela Gomes; MONZONI NETO, Mario Prestes; ANG, Hector Gomez (org.). **Grandes obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes**. São Paulo: 2.ed, FGV-EAESP / FGVces, 2018.

PINTO, Lúcio Flávio. De Tucuruí a Belo Monte: a história avança mesmo? **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Belém: v. 7, nº 3, p. 777 - 782, set - dez, 2012.

POCHMANN, Márcio. A esquecida dívida social. **Carta Maior**. São Paulo, 2005. Disponível em: <www.cartamaior.com.br/?/Coluna/A-esquecida-divida-social/19727> Acesso em: 20 de setembro de 2019.

POUCHAIN, Delphine. La dette écologique: d'une notion politique à un concept philosophique? **Développement Durable et Territoires**. Lille: vol. 5, nº 1, fev. 2014.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

QUEIROZ, Adriana Renata Sathler; MOTTA-VEIGA, Marcelo. Análise dos impactos sociais e à saúde de grandes empreendimentos hidrelétricos: lições para uma gestão energética sustentável. **Ciência & Saúde Coletiva**. 17(6):1387 - 1398, 2012.

QUÉMAR, Claude. Quelles réparations? **Les autres voix de la planète**: Revue du CADTM. Liège / Bélgica: Comité pour l'abolition des dettes illégitimes, 2019. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=13937> Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

RAWLS, John. **La justice comme équité: une reformulation de théorie de la justice**. Paris: La Découverte, 2008.

REHNFELDT, Mabel. Las tinieblas envuelven la Tierra. La construcción de la Hidroeléctrica Yaciretá y la relocalización de los indígenas Mbyá Guaraní del Mbaepú. In: SANTOS, Sílvio Coelho; NACKEORG, Anelise. **Hidrelétricas e Povos Indígenas**. Florianópolis: Editora Letras Contemporâneas, 2003.

REIS, Maria José. Projetos de grande escala e campos sociais de conflito: considerações sobre as implicações socioambientais e políticas da instalação de hidrelétricas. **R. Inter. Interdisc. INTERthesis**. Florianópolis: v.9, nº 1, p. 96 - 126, jan / jul, 2012.

REZENDE, Leonardo Pereira. A saga de atingidos por tragédias e empreendimentos de grande impacto ambiental – o que será de brumadinho? **Ecodebate**, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2RaRIa4>> Acesso em: 10 de dezembro de 2019.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Empresas Transnacionais: um grande projeto por dentro**. São Paulo / Rio de Janeiro: ANPOCS, Editora Marco Zero, 1991.

_____. Proyectos de grand escala: Hacia um marco conceptual para el análisis de una forma de producción temporária. In: BARTOLOMÉ, L. (Org.) **Relocalizados: antropologia social de las poblaciones desplazadas**. Buenos Aires: Ed. del IDES, 1985.

RODRIGUEZ NETO, Eleutério. O "social" na Nova República. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: 21 (4), p. 16 - 23, out./dez., 1987.

ROMÃO, Mauricio Costa. **A dívida social do Brasil ante o ajuste à crise da dívida externa**. Panamá: PNUD, OIT / PREALC, 1989.

ROTHMAN, Franklin Daniel. (org.). **Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens**. Viçosa: UFV, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social: princípios do direito político**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SALUDAS, Maria Elena. Réflexions sur la dette coloniale en Amérique latine. **Les autres voix de la planète: Revue du CADTM**. Liège / Bélgica: Comité pour l'abolition des dettes illégitimes, 2019. Disponível em: <www.cadtm.org/Reflexions-sur-la-dette-coloniale-en-Amerique-latine>. Acesso: em 20 de fevereiro de 2021.

SANTOS, Luiz Casemiro dos. **A dívida educacional brasileira: herança e resgate**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987.

SANTOS, Mariana Côrea dos. **O conceito de “atingido” por barragens: direitos humanos e cidadania**. Rio de Janeiro: vol. 06, nº 11, p. 113 - 140, 2015.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHEIL, Jean-Vincent. **La loi de Hammourabi**. Paris: Ernest Leroux Éditeur, 1904.

SEVÁ FILHO, Arsenio Oswaldo (org.). **Tenotã-mõ - Alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no Xingu**. São Paulo: International Rivers Network, 2005.

SIGAUD, Lygia et al. **Expropriação do campesinato e concentração de terras em Sobradinho: uma contribuição à análise dos efeitos da política energética do Estado**. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Vértice / Anpocs, 1987.

_____. **Avaliação dos aspectos sociais da produção de energia hidrelétrica**. Relatório de Pesquisa. Museu Nacional - PPGAS, 1989.

_____. **Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho**. Comunicação nº 9. Rio de Janeiro: Museu Nacional - PPGAS - UFRJ, 1986.

_____. O efeito das tecnologias sobre as comunidades rurais: o caso das grandes barragens. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 7, nº 18, p. 18 - 28, fev. 1992.

SILVA, Edcarlos Mendes da. **Desterritorialização sob as águas de Sobradinho**: ganhos e desenganos. Dissertação (Mestrado em Geografia). Salvador: UFBA, 2010.

SILVA, Edvaldo Fernandes. **Fundamentos do compromisso interclasses na sociedade moderna**: análise da determinação recíproca entre capitalismo e cidadania a partir do conflito de classes na Usiminas. Tese (Doutorado em Sociologia). Brasília: UnB, 2015.

SILVA, Kelly Cristiane da. A cooperação internacional como dádiva: algumas aproximações. **Mana**. Rio de Janeiro: 14 (1), p. 141 - 171, 2008.

SILVA, Natália Caetano da. **Os Movimentos Sociais na era Lula**: para além da autonomia e da cooptação. Uma análise do Movimento de Atingidos por Barragens. Dissertação (Mestrado em Energia). Santo André: UFABC, 2013.

SIMMEL, Georg. **Les pauvres**. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

SOUZA, Francisca Vilani de. **Cotas sociais na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN**: igualdade de direito e cidadania ou dívida social? O discurso dos protagonistas. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação). Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, 2013.

SOUZA, José Dalmo Silva de. **Economia descomplicada**: da terapia de ajustes às dívidas sociais. Ijuí - RS: Editora Unijuí, 1999.

STOLERMAN, Paula et al. A implantação da Usina Hidrelétrica de Jirau no rio Madeira e os processos de desterritorialização em Rondônia. **Terra Plural**. Ponta Grossa: v. 8, nº 2, p. 371 - 387, jul. / dez. 2014.

STOTZ, Eduardo Navarro. Trabalhadores, direito à saúde e ordem social no Brasil. São Paulo: **Revista São Paulo em Perspectiva**, 17 (1), p. 25 - 33, 2003.

TAYLOR, Charles. The Politics of Recognition. In: GUTMANN, Amy. (ed.): **Multiculturalism**: Examining the Politics of Recognition. Edição ampliada. Princeton: Princeton University Press, 1994.

TEMPS, Renata Leatriz de Campos. **Resistir x desistir**: um estudo sobre os atingidos por barragens da Usina Mauá / PR. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.

TREAKLE, Kay; PEÑA, Elias Diaz. Lecciones del proyecto hidroeléctrico Yacyretá – Argentina/Paraguay. Rendición de cuentas en el Banco Mundial: ¿qué hace falta? In CLARK, Dana, FOX, Jonathan., TREAKLE, Kay. (orgs.). **Derecho a exigir respuestas**: Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005.

VAINER, Carlos Bernardo; ARAÚJO Frederico Guilherme de. **Grandes Projetos Hidrelétricos e Desenvolvimento Regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VAINER, Carlos Bernardo; VIEIRA, Flávia Braga. **Manual do Atingido**. Rio de Janeiro, 2006.

VAINER, Carlos Bernardo. **O conceito de Atingido**: uma revisão do debate e diretrizes. Mimeo. Rio de Janeiro: 2003.

_____. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**. v. 9, nº 1, p. 9 - 23, maio, 2007a.

_____. Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo: v. 21 nº 59 p. 119 - 139. São Paulo: 2007b.

VALENTE, Ana Carolina Mrad de Moura. A construção das emoções no discurso do ex-presidente Lula. Rio de Janeiro: **Soletras**: Revista do Departamento de Letras da UERJ, nº 28, jul. - dez, 2014.

VIANA JR., Aurélio. Grandes Projetos e Modernização Compulsória no Rio São Francisco. In: MARQUES, Juracy; ALMEIDA, Alfredo W. B. de; MENEZES, Luciano (orgs.). **Barrando as Barragens**: o início do fim das hidrelétricas. Manaus: UEA, Edições / PNCSA, 2018.

VIANA, Raquel de Matos. **Grandes Barragens, Impactos e Reparações**: um estudo de caso sobre a barragem de Itá. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

VIGNATTI, Marcilei Andrea Pezenatto. **Modificações territoriais induzidas pelas usinas hidrelétricas do rio Uruguai, no Oeste Catarinense**. Tese (Doutorado em Geografia). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: Duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2015.

WUNDER, Roni. Processos de interação social do setor elétrico brasileiro e da legislação ambiental: entre o mundo sistêmico e as racionalidades do mundo da vida. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: v. 7, p. 77 - 94, jan. / jun. 2003.

YUHASZ, Daniel. **As propostas de integração das favelas cariocas e as disputas pelos benefícios gerados**: o valor da terra e o saldo da dívida social. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Niterói: UFF, 2013.

ZEN, Eduardo Luiz. **Metodologia para o Diagnóstico Social, Econômico e Cultural dos Atingidos por Barragens**. Brasília: IPEA, 2014.

ZEN, Eduardo Luiz; FERREIRA, Ana Rita. Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB. In: CALDART, Roseli Salette et al. (org.). **Dicionário de Educação do Campo**. São Paulo: Fiocruz e Expressão Popular, 2012.

ZEN, Eduardo Luiz; SCALABRIN, Leandro; EIDT, Guilherme. **Criminalização contra os defensores de direitos humanos na implantação de hidrelétricas na Bacia do Rio Uruguai**. Relatório. Brasília: MAB, 2005.

ZEN, Eduardo Luiz; VIEIRA, Flávia Braga. **Parcerias Público-Privadas no Setor Elétrico Brasileiro**: novas roupagens para velhas práticas. Mimeo. Rio de Janeiro., 2006.

ZEN, Eduardo Luiz. Fraude garante licença para hidrelétrica. In: PROCHNOW, Miriam. **Barra Grande**: A hidrelétrica que não viu a floresta. Rio do Sul / SC: Apremavi, 2005.

_____. **Movimentos Sociais e a questão de classe**: um olhar sobre o Movimento dos Atingidos por Barragens. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens Augustinus (org.) **Desenvolvimento e Conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, Conflitos Sociais e Violência no Brasil Rural: o caso das usinas hidrelétricas. **Ambiente & Sociedade**. Campinas: v. X, nº 2, p. 119 - 135, jul - dez, 2007.

ZHOURI, Andrea. Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e Accountability: Desafio para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 23 nº 68, outubro de 2008.

Legislação e documentos oficiais

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil**: uma contribuição para o debate. Brasília: BIRD, 2008.

BRASIL. **Análise das demandas apresentadas pela sociedade civil organizada, representativa dos atingidos por barragens**. Relatório. Brasília: Grupo de Trabalho Interministerial da Presidência da República - Atingidos por Barragens, 2004.

BRASIL. Aneel - Agência Nacional de Energia Elétrica. **A compensação financeira e o seu município**. Brasília: 2007.

_____. **Edital da Aneel do Leilão nº 06/09 da concessão da barragem de Belo Monte**. Brasília: 19 de março de 2010b.

BRASIL. Conama - Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº 01/86**. Dispõe sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para o EIA / Rima para fins de licenciamento ambiental. Brasília: 1986.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Contrato de Concessão de Geração nº 01/2010 MME - UHE Belo Monte**. Brasília: 26 de agosto de 2010a.

_____. **Decreto nº 2.335/1997**. Institui a Aneel. Brasília, 1997.

_____. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. Brasília: 2002.

_____. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília: 2004.

_____. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Promulgação. Brasília: 1992a.

_____. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais: Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos - Promulgação. Brasília: 1992b.

_____. **Decreto nº 7.342, de 26 de outubro de 2010.** Institui o Cadastro Socioeconômico dos atingidos por barragens. Brasília: Imprensa Nacional, 27 de outubro de 2010.

_____. **Decreto nº 70.138, de 10 de Fevereiro de 1972.** Outorga à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, concessão para o aproveitamento progressivo da energia hidráulica de um trecho do rio São Francisco. Brasília, 1972.

_____. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941:** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro: 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm> Acesso em 15 de fevereiro de 2020.

_____. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro, 1941.

_____. **Grupo de Trabalho Interministerial Atingidos por Barragens:** Relatório Final. Brasília: Presidência da República e Casa Civil, 2004.

_____. Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Licença de Operação nº 406 / 2004.** Brasília: 2004.

BRASIL. Justiça Federal. **Decisão no processo 0003017-82.2015.4.01.3903 Belo Monte Etnocídio.** Altamira - PA: Vara Federal Cível e Criminal da SSJ, 05 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007:** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília: 2007.

_____. **Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Brasília, 2013.

_____. **Lei nº 13.182, de 3 de novembro de 2015.** Autoriza a Chesf e a Furnas a participar, respectivamente, do Fundo de Energia do Nordeste e do Fundo de Energia do Sudeste e do Centro-Oeste, com o objetivo de prover recursos para a implementação de empreendimentos de energia elétrica. Brasília, 2015.

_____. **Lei nº 4.132/1962.** Dispõe sobre a desapropriação por interesse social. Brasília: 1962.

_____. **Lei nº 6.938/1981.** Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus afins e mecanismos de formulação e ampliação, e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 1981.

_____. **Lei nº 7.990/1989.** Institui compensação financeira pelo resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. Brasília: Imprensa Nacional, 1989.

_____. **Lei nº 8.987/1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: 13 de fevereiro de 1995a.

_____. **Lei nº 9.074/1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília: 07 de julho de 1995b.

_____. **Lei nº 9.985/2000.** Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília: 18 de julho de 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CEB 11/2000** - homologado: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília: MEC, 2000. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13252-parecer-ceb-2000>>. Acesso em: 20 de março de 2021.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Diretrizes ambientais para projeto e construção de barragens e operação de reservatórios.** Brasília: Bárbara Bela Editora, 2005.

BRASIL. **Resolução Autorizativa nº 3.293/11.** Declara de utilidade pública, em favor da Norte Energia S.A., as áreas de terra necessárias à implantação da UHE Belo Monte. Brasília: 20 de dezembro de 2011.

_____. **Resolução Normativa nº 740/16.** Estabelece os procedimentos gerais para requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP. Brasília: 11 de outubro de 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil:** proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008a.

_____. **Mãos à obra, Brasil:** proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008b.

CDDPH – CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. **Comissão Especial Atingidos por Barragens:** Relatório Final. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: 2010.

CHESF - Companhia Hidro Elétrica do Rio São Francisco. **Ofício de 18 de julho de 1975: Resposta aos sindicatos de trabalhadores rurais.** Sobradinho / BA: 1975.

_____. **Projeto Sobradinho:** Relatório Final de Progresso. Departamento de Obras de Sobradinho. Recife: Chesf, 1983.

_____. **Relatório Anual de Gestão das Condicionantes UHE Sobradinho:** junho de 2014 a julho de 2015. Recife: Chesf, 2015.

_____. **Reservatório de Sobradinho:** síntese do reassentamento de populações. Recife: 2001.

CMB – COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. **Barragens e desenvolvimento:** um novo modelo para tomadas de decisões, um sumário. London: Earthscan Publications, 2000.

CNDH - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório sobre os direitos da população atingida pela implementação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da mineradora Belo Sun.** Brasília: 2017.

ELETROBRAS. História da Eletrobras. s.d. Disponível em: <http://www.eletrobras.gov.br/Em_Biblioteca_40anos/default.asp> Acesso em: 12 de dezembro de 2018.

_____. **Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico (1990 - 1992).** Rio de Janeiro: Eletrobras, 2 vols., 1990.

FRANÇA. **Code de l'environnement.** Paris: 2000.

_____. **Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique**. Paris: 1977.

FRANCISCO, Papa. **Carta encíclica Laudato Si'**: sobre o cuidado da casa comum. Vaticano: 2015. Disponível em: <www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html> Acesso em: 20 de setembro de 2019.

IRN - International Rivers Network. **Guide du citoyen pour la Commission Mondiale des Barrages**. Berkeley - EUA: IRN, 2002.

JUBILEU SUL BRASIL. **Carta de Princípios**. Jubileu Sul Brasil. Disponível em: <<https://jubileusul.org.br/rede-jubileu-sul/quem-somos/carta-de-principios/>> . Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens. **A Luta dos Atingidos por Barragens contra as Transnacionais, pelos Direitos e por Soberania Energética**. São Paulo, dezembro de 2008.

_____. **Hidroelétricas no Rio Madeira: Energia Para Quê e Para Quem?** Rondônia: MAB, 2007.

_____. **Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens**. São Paulo: MAB, 2013.

NEABI - Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas. **Carta aberta à população: Povo negro e dívida social**. Carta aberta. São Paulo: IFSP, 2015. Disponível em: <<https://ptb.ifsp.edu.br/index.php/component/content/article/59-institucional/93-neabi>>. Acesso em: 25 de março de 2021.

OCDE - Organisation de Cooperation et de Developpement Economiques. **Lignes directrices établies a l'intention des organismes d'aide concernant le déplacement et la réinstallation involontaire dans le cadre de projets de développement**. Paris, 1991.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Convenção americana sobre direitos humanos**. São José - Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 20 de março de 2021.

ONU - Organização das Nações Unidas. Conseil des Droits de l'Homme. Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement. In **Rapport du rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant**, Miloon Kothari. Genève: ONU, 2007.

_____. Resolução nº 41 / 128 da Assembleia Geral. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. ONU, 1986.

_____. Résolution 60 / 147 adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005. **Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire**. Nova York: ONU, 2005.

PREALC - OIT. **Ajuste y deuda social: un enfoque estructural**. Santiago do Chile: 1987.

_____. **Deuda social ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?** Genebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1988.

RIO GRANDE DO SUL. **Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul - RS - PROREDES BIRD**: Marco da política de reassentamento involuntário do programa SWAP do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: janeiro de 2012.

SALATA, Andre. **Relatório sobre Índice da Dívida Social na América Latina (IDSAL)** – Núcleo Brasil. Documento de Trabalho. Porto Alegre: Rede de Observatórios da Dívida Social na América Latina, Centro Brasileiro de Pesquisas em Democracia, PUCRS, 2020.

SARNEY, José: **Palavras do presidente José Sarney**: 15 de março a 30 de junho de 1985. Brasília: Presidência da República, v. 1, 1985.

UICN - Union Internationale pour la Conservation de la Nature. **Gouvernance autour des réservoirs des barrages à usages multiples**: Promouvoir des éléments de bonnes pratiques. Document de formation des acteurs intervenant autour du réservoir du barrage de Komienga. Ouagadougou, 2011.