

HUMANAS E SOCIAIS

V.8 • N.3 • 2020 • Fluxo Contínuo

ISSN Digital: 2316-3801

ISSN Impresso: 2316-3348

DOI: 10.17564/2316-3801.2020v8n3p76-92



## A IMPORTÂNCIA DA INCLUSÃO DOS ESTUDOS DE RISCOS NAS POLÍTICAS DE REASSENTAMENTO DE ATINGIDOS POR HIDRELÉTRICAS

THE IMPORTANCE OF THE INCLUSION OF RISK STUDIES IN THE RESETTLEMENT POLICIES OF AFFECTED BY HYDROELECTRIC

LA IMPORTANCIA DE LA INCLUSIÓN DE ESTUDIOS DE RIESGO EN LAS POLÍTICAS DE REASENTAMIENTO DE AFECTADOS POR HIDROELÉCTRICAS

Aureni Moraes Ribeiro<sup>1</sup>  
José Manuel Mendes<sup>2</sup>

### RESUMO

A partir de uma revisão teórica sobre os estudos de riscos e sua importância enquanto ciência procedeu-se a um debate sobre a gestão de riscos para reassentamento por atingidos por hidrelétricas. O presente artigo pretende mostrar que esta dimensão ainda causa incerteza dentro dos planos de remanejamento, ou seja, processos de gestão equivocados e que ignoram experiências anteriores, aliado ainda a uma insuficiente participação cidadã nas tomadas de decisões geram perdas socioeconômicas, impactos sociais negativos e baixa capacidade de resiliência. A resiliência é entendida aqui como a retomada do modo de vida anterior ao remanejamento forçado. À guisa de conclusão, mostra-se que as políticas não são desenhadas de acordo com a experiência territorial dos sujeitos que nele habitam, gerando riscos não calculados, dentre eles o risco de insegurança alimentar e empobrecimento.

### PALAVRAS-CHAVE

Riscos. Hidrelétricas. Mitigação. Remanejamento de População.

## ABSTRACT

Based on a theoretical review of risk studies and their importance as a science, a debate is held on the management of risks for resettlement of those affected by hydroelectric dams. The present article intends to show that this dimension still causes uncertainty within relocation plans, that is, inaccurate management processes that ignore previous experiences, together with insufficient citizen participation in decision generate losses of socioeconomic opportunities, negative social impacts and low resilience. Resilience is understood here as the return to way of life prior to forced relocation. As a conclusion, it is shown that policies are not designed according to the territorial experience of the individuals who inhabit it, generating uncalculated risks, among them the risks of food insecurity and impoverishment.

## KEYWORDS

Risks. Hydroelectric. Mitigation. Relocation of Population

## RESUMEN

Basado en una revisión teórica de los estudios de riesgos y su importancia como ciencia, se lleva a cabo un debate sobre la gestión de riesgos para el reasentamiento de afectados por represas hidroeléctricas. El presente artículo tiene la intención de mostrar que esta dimensión todavía causa incertidumbre dentro de los planes de reubicación, es decir, procesos de gestión erróneos y que ignoran las experiencias anteriores, junto con una participación ciudadana insuficiente en la toma de decisiones, generan pérdidas socioeconómicas, impactos sociales negativos y baja resistencia. La resiliencia se entiende aquí como la reanudación de la forma de vida antes de la reubicación forzada. Como conclusión, se muestra que las políticas no están diseñadas de acuerdo con la experiencia territorial de los sujetos que viven en ella, generando riesgos no calculados, entre ellos el riesgo de inseguridad alimentaria y empobrecimiento.

## PALABRAS CLAVE

Riesgos. Hidroeléctrica. Mitigación. Reubicación de la población.

## 1 INTRODUÇÃO

É uma tendência global há pelo menos vinte anos a preocupação ligada a riscos, sejam eles tecnológicos, de origem natural, antrópicos ou mesmo mistos. “A noção de ‘risco’, desde sua origem até se formar como ciência, apresenta-se, atualmente, como uma das áreas mais dinâmicas em termos científicos ao captar a atenção de investigadores das mais diversas ciências” (QUEIROÓS; PALMA, 2007, p. 2).

Definir o que seria “Risco” é um trabalho um tanto complexo, pois a aceção do conceito pode abarcar inúmeros aspectos e enfoques. Vejamos alguns conceitos: “O conceito de risco, em sua definição mais simples, faz referência à probabilidade de que uma população (pessoas, estruturas físicas, sistemas produtivos etc.), ou seguimento da mesma, que ocorra algo nocivo ou daninho” (LAVELL, 1996, p. 21. Tradução Nossa). “A palavra risco aparece hoje em qualquer contexto discursivo que quer alertar para as consequências futuras negativas de uma variedade praticamente ilimitada de fenômenos e processos” (BRUSEKE, 2007, p.71. Tradução Nossa). “A combinação da probabilidade de um evento e as suas consequências negativas” (ISDR, 2009. Tradução Nossa).

A dificuldade em se encontrar fontes conclusivas sobre a origem, bem como estudos de compreensão da etimologia e da história conceitual do termo são raros. O que levou Pradier (2004) a estudar a sua difusão. O autor divide a história do conceito em uma tese modernista, como as que foram apresentadas acima e um romance náutico, mesmo esse último apresentando grandes variedades de hipóteses. Pradier (2004), explica que no século XII a palavra risco já era usada em diversas situações, poucas fontes a ligavam a área econômica, mas sim a textos políticos, jurídicos e a obras literárias. O sentido do risco apresentado aqui era envolvendo a integridade física dos indivíduos.

No século XIII-XIV, os mercadores foram importantes na disseminação da palavra até então vista como traço aristocrático. É neste momento histórico que o risco aparece ligado a perda econômica. Na era contemporânea a palavra se torna abstrata. “A história da palavra risco é primeiro marcado por um alargamento gradual de sua designação, enquanto seu significado permanece inalterado” (PRADIER, 2004 p. 182. Tradução Nossa). Neste caso significando um “perigo provável”. A palavra “risicare” derivada do antigo italiano ainda pode significar “atrever-se”.

Este último, não significando propriamente em sentido denotativo algo com efeito negativo. “As ciências do risco são atualmente representadas por uma perspectiva interdisciplinar, baseada numa construção que engloba desde as ciências físicas e de engenharia, as ciências sociais, econômicas e jurídicas” (TAVARES, 2013). Sobre os estudos de risco:

Em muitas categorizações das áreas científicas, tais como os regimes de financiamento de investigações, a análise de risco ainda não é mencionada. No entanto já existem muitas revistas científicas dedicadas a temática e há inúmeros programas universitários em todos os níveis, em particular na Europa e nos Estados Unidos, fazendo estudos de risco, avaliação e gestão de risco. (HANSON; AVEN, 2014, p. 1173. Tradução Nossa.)

A sociedade do risco Beck (1992) é uma sociedade marcada pela inquietude. O mundo inteiro está povoado de riscos, é impossível viver em um mundo sem riscos. Desta forma o que torna imprescindível a necessidade de tomar decisões em novos domínios.

O que caracteriza a sociedade atual, o que difere, por exemplo, de uma geração de pelo menos quarenta anos atrás, é que a de hoje tem mais consciência dos riscos. A sociedade reflexiva do qual Giddens (1991) fala é justamente esta à que “reflete”. Raramente até os anos 1970 a humanidade refletiu sua existência enquanto seres pertencentes ao meio ambiente:

Ameaças ecológicas são o resultado de conhecimento socialmente organizado, mediado pelo impacto do industrialismo sobre o meio ambiente material. São parte do que chamei de um novo perfil de risco introduzido pelo advento da modernidade. Chamo de perfil de risco um elenco específico de ameaças ou perigos característicos da vida social moderna. (GIDDENS, 1991, p. 99).

Dentro de um projeto que envolva comunidades é importante identificar o conhecimento da população sobre riscos e a sua confiança nos diferentes grupos encarregados de fornecer a informação, bem como o de gerir risco. Em uma sociedade onde o nível democrático é elevado, o nível de confiança nos órgãos gestores, costuma ser bem alto.

A partir de uma revisão teórica sobre estudos de riscos e reassentamento é importante saber: quais são os riscos? Quem deve afrontá-los e em que condições? Quais são os processos sociais que os configuram? Que modelos norteiam os riscos atualmente e como se manejaram os desastres passados? Como nos prepararemos para o futuro?

A ideia de fazer política pública igual para todos é uma grande utopia. Para que uma política tenha um bom desempenho e eficiência em sua implementação é preciso que em seu desenho seja levado em conta a apreciação da população a respeito do risco e que também tenha um bom conhecimento do território no qual ela será efetivada.

## 1.1 ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO

Para a redução de riscos, bem como desastres, muitos materiais foram elaborados, como forma de garantir orientações acerca de como gerir o risco. Podemos citar A International Risk Governance Conselho (IRGC) cujo objetivo é trazer:

[...] informação independente, competente, através da melhoria da compreensão e avaliação de riscos e as ambiguidades envolvidas, a explorar o futuro da governança de risco global e através da concepção de estratégias de governança inovadoras. Nós nos concentramos em questões, seja humano induzido ou natural, o que tem implicações internacionais e têm o potencial de danos à saúde humana e à segurança, a economia, o meio ambiente, e / ou para o tecido da sociedade em geral. Nós nos esforçamos para trabalhar e se comunicar de maneira que representa as necessidades de ambos os países desenvolvidos e em desenvolvimento. (IRGC, 2005, p. 5. Tradução Nossa).

A Terceira Conferência Mundial da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Redução de Riscos de Desastres, realizada de 14 a 18 de março de 2015 em Sendai, lançou o Plano de Ação Pós-Hyogo, que inclui medidas e ações para que sejam seguidas pelos Estados-Membros. Muitas orientações, medidas, guias, foram lançados a nível macro, ou seja, para grande escala. Em países em desenvolvimento, olhemos especialmente para países da América Latina, o conhecimento acerca dos riscos ainda é muito limitado, o que se subentende que as estratégias de ação também o são.

Segundo a *Health and Safety Executive* (HSE, 2001, p. 10. Tradução Nossa) entender como as pessoas veem os riscos e aplicar juízos de valores talvez seja o maior desafio a ter em conta na elaboração de uma abordagem para a regulamentação do risco, até porque esses pontos de vistas e juízos de valores não são estáticos, mas mudam de acordo com as circunstâncias. Estudos recentes têm mostrado que a humanidade evoluiu para lidar com os perigos e incertezas da vida, e foram todos fornecidos como mecanismos embutidos para lidar com o risco – mecanismos que refletem nossas preferências pessoais e os valores da sociedade em que vivemos.

Ao se realizar uma avaliação de risco é importante entender o território, bem como a população que nele reside. Visto que os territórios não são estáticos e estão em profunda mutação, a sociedade também pode interferir em sua dinâmica. Maskrey (1989, p. 10. Tradução Nossa) explica que ao contrário do que muitos pensam a população não aumenta seus riscos de propósito.

Viver em uma planície de inundações ou sobre pastorear as terras é o preço por ter acesso a serviços e rendas. Maskrey (1989) diz que, em geral, os programas de mitigação dos governos ou de grandes agências tendem a ser de caráter autoritário e ignoram as demandas reais da maioria vulnerável da população, defendendo interesses políticos ou econômicos de outros grupos sociais. Frequentemente minimizam os efeitos dos desastres para evitar instabilidade política ou econômica. Para Maskrey (1989), é preciso fazer mais e estratégias de mitigação do risco desacompanhadas da redução da vulnerabilidade estão fadadas a fracassar.

Para que a mitigação seja efetiva dever converter-se em uma atividade imersa no desenvolvimento, que permita a maioria da população o acesso a condições de vida e atividades econômicas seguras e estáveis. Segundo esta abordagem, aumentar as rendas, redistribuir a terra e melhorar a saúde e a educação se convertem em atividades de mitigação tão válidas como construir defesas ribeirinhas e reforçar casas. Entretanto, ainda não se perfilou uma metodologia que permita que esta mudança de enfoque se converta em uma prática. Tem sido muito difícil convencer aos governos para que mudem a direção de suas políticas de desenvolvimento, sobretudo quando em sua base política está em uma minoria que se opõe a mudança. Entre as teorias e a prática da mitigação existe um vazio que inibe a ação. (MASKREY, 1989, p. 11. Tradução Nossa).

A seguir algumas orientações (lições aprendidas) retiradas da Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (ISDR, 2010), cujo objetivo principal se centra na participação da sociedade: métodos participativos sensíveis ao gênero asseguram, por exemplo, a participação das mulheres e garantem que suas vozes sejam ouvidas; é importante dedicar tempo no início de um programa de colaboração para a formação de pessoal de campo e líderes comunitários.

Não esperar para abordar as questões mais complexas no primeiro ano – investir a médio e longo prazo; capacitar as comunidades para entrar em diálogo e colaborar com o governo local, a indústria e pequenas empresas é uma forma direta de criar sustentabilidade para além do final do programa; uma prevenção de desastres sustentável que começa na escola pode vir a desenvolver toda uma cidade. O envolvimento de crianças em idade escolar pode atrair diferentes elementos da comunidade para trabalhar em conjunto e construir relacionamentos valiosos.

Dentro da tendência de risco global, hoje pelo menos cinco grandes riscos trazem preocupação a nível mundial: o risco sistêmico financeiro, como exemplo, a crise econômica 2007-2008, que ocasionou grandes danos; a segurança do meio ambiente e aqui podemos destacar as mudanças climáticas; outra preocupação é com a segurança alimentar; risco de terrorismo e risco relacionado com a cadeia de alimentos; pode-se incluir aqui, também, países que são dependentes de outros quanto em nível de fornecimento energético, por exemplo.

## 1.2 STAKEHOLDERS: DESAFIOS, TENDÊNCIAS E PARTICIPAÇÃO

Em seu artigo intitulado *Images of public in the debates about risk consequences for participation* Lima (2004), relata as dificuldades da gestão de riscos, especialmente quando os resultados de percepção de risco (os pontos de vista do risco por parte do público em geral) não se sobrepõem aos resultados da avaliação de risco (os resultados da análise de peritos técnicos). Ela identifica três imagens do público como particularmente negativos para este debate: a imagem de um público emocional, a ideia de um público egoísta e a ideia de um público tendencioso.

De maneiras diferentes todos eles transmitem a ideia de que os membros do público em geral não devem ser levados a sério, minando o sucesso de um processo de decisão participativa. Zhouri e outros autores (2018) afirmam que a própria política *pública, bem como os programas, são formas de idealizações produzida por agentes estatais sobre problemas na sociedade e a forma de resolvê-los, sendo, portanto, formas de idealizações da sociedade ou de parte dela.*

É importante frisar que neste jogo de interesses os olhares técnicos se acham superiores aos olhares dos leigos, por isso muitas vezes desqualificam o “saber” popular em prol do científico, gerando, assim, um grande desequilíbrio. Dessa forma os técnicos acreditam que devem repassar informações, usando estratégias de comunicação, para a sociedade, para que esta possa finalmente contribuir de alguma forma para os planos. Na visão dos técnicos o movimento correto seria: difusão da informação científica (comunicação) >> Sociedade = geração de conhecimento por parte da sociedade >> contribuição nos planos e/ ou elaboração de políticas públicas.

Desqualificar o público nas tomadas de decisões é um grande erro. Pois decisões tomadas em conjunto, levando em consideração as experiências, percepções e opiniões da sociedade acerca do risco diminuem as chances de conflito dentro de um programa e garantem elevadas chances de êxito. A comunicação assume um papel crucial dentro destas questões, pois ajuda as partes interessadas a entrar em consenso.

De acordo com Renn e outros autores (2011, p. 231) governança de risco denota tanto a estrutura institucional e do processo político que orienta ou coíbe atividades coletivas de um grupo, sociedade ou comunidade internacional para regular, reduzir ou para o controle de riscos. Os autores também

explicam que as abordagens de risco antigamente ficavam muito centradas na figura do Estado, onde existiam níveis de sobreposição das agências governamentais.

O tratamento dado hoje aos riscos são multi-atores, ou seja, incluem além dos tradicionais atores governamentais, a participação da sociedade civil, mais notavelmente a indústria, ciência e Organizações não Governamentais (ONG). A diversidade de reivindicações, bem como de interesses influenciam fortemente as avaliações de risco. A participação dos “stakeholders” (**parte interessada** ou **interveniente** que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria) é necessária nos processos decisórios. Por isso uma análise detalhada de quem será afetado é de crucial importância.

Embora este seja um primeiro passo vital em qualquer exercício participativo, as partes interessadas são frequentemente identificadas e selecionadas numa base ad hoc. Isto tem o potencial para marginalizar grupos importantes, distorcer os resultados e comprometer a viabilidade e apoio em longo prazo para o processo. Por esta razão, o interesse está crescendo em uma coleção de métodos que podem ser usados para “análise das partes interessadas”. Nós definimos análise das partes interessadas como um processo que: i) define os aspectos de um fenômeno social e natural afetada por uma decisão ou ação; ii) identifica indivíduos, grupos e organizações que podem ser afetados (pode incluir entidades não-humanos e não-vivos e as gerações futuras); e iii) prioriza esses indivíduos e grupos para o envolvimento no processo de tomada de decisão. (REED et al., 2009, p. 1933. Tradução Nossa).

De acordo com Mendes e Tavares (2011), a problemática do risco e da vulnerabilidade social vem assumindo uma visibilidade crescente na definição de políticas públicas de planejamento e gestão territorial, assim como nos debates de cariz mais teórico sobre a preparação e a capacidade de recuperação das populações perante acontecimentos extremos, desastres ou catástrofes. Assim,

A situação social e econômica desempenha indiretamente um papel muito importante na percepção de risco. É o principal fator que influi sobre a apreciação que tem a gente de seu meio de vida. Isto relega as características ambientais a um segundo plano, até as oculta. As variáveis socioeconômicas são as determinantes. (CHARDON, 1997, p. 22).

Dentro de um processo de negociação é indispensável uma coerência entre as partes. Para tomada de decisão saberes não podem ser desprezados, sejam eles do público, sejam dos técnicos e dos científicos. Os conflitos de interesse, ou mesmo oposição sobre a instalação de projetos que provoquem riscos para sociedade foi chamado de “síndrome de NIMBY” (Not in My Back Yard), em tradução literal “Não no meu quintal”.

Pesquisadores divergem sobre essa síndrome. Enquanto alguns veem como prudência da sociedade, outros veem como entrave ao desenvolvimento. A percepção de risco, por exemplo, de uma comunidade pode ajudar na implementação de medidas e mitigação na gestão de risco. Desqualificar esses saberes, alegando que fatores emocionais da sociedade, de egoísmo ou mesmo de interesses poderiam atrapalhar mais que agregar é sem dúvidas fazer uma apreciação apressada e até mesmo ignorante acerca dos cidadãos.

### 1.3 ANÁLISE DE RISCOS PARA PROJETOS DE REMANEJAMENTO OCASIONADO POR DESLOCAMENTOS FORÇADOS

A análise de risco é um importante elemento para se realizar uma avaliação social dentro de um reassentamento. Nos próximos anos estão previstas realizações de inúmeros projetos de desenvolvimento, em especial para a Amazônia como: construção de estradas, projetos hidrelétricos, obras de infraestrutura entre outros, que acabam ocasionando grandes deslocamentos humanos.

Cernea (2007, p. 105), diz que

Este fato faz imprescindível a elaboração do desenho social para o reassentamento de pessoas e populações de maneira que se possa evitar, reduzir e mitigar os riscos ao bem-estar dos afetados e possa incluir, não excluí-los, dos benefícios que o mesmo desenvolvimento produz. (Tradução Nossa).

Como explica Cernea (2007), para entender os riscos de um projeto precisamos dividi-los em duas partes. A primeira parte é o olhar na horizontal, ou seja, contabilizar e entender o perfil e o contexto do projeto, dentro da qual requer a administração do risco, neste caso o ocasionado por deslocamento de projetos de desenvolvimento. A sigla em inglês é DFDR (Development Caused Forced Displacement and Resettlement) até a etapa final de ações para reduzir os riscos. A segunda parte é o olhar na vertical. Aqui se transmite a ideia de que cada passo deve ser catalogado como esforços de cooperação entre os administradores do projeto e as populações afetadas, enfatizando a:

- Identificação, consultas, comunicações, ações e monitoramento dos riscos;
- Reassentamentos é um processo frequente, dificilmente inevitável e quase sempre necessário dentro de grandes projetos de desenvolvimento e, por isso, é sempre importante um plano detalhado de avaliação social;
- Em um programa de remanejamento é preciso que já contenha uma retrospectiva e uma perspectiva dos principais riscos que já ocorreram em programas, passados ou que venham a ocorrer futuramente. Antecipar de forma imediata os principais impactos ou risco que podem ocorrer em uma população reassentada pode ser um grande passo para o sucesso de um plano de remanejamento. Medidas paliativas, com função de neutralizar, minimizar os danos devem ser tomadas dentro dos respectivos planos.

Cernea (2007), afirma que o deslocamento populacional e o reassentamento forçado por obras de infraestrutura são apenas duas das muitas formas do deslocamento obrigatório. Entre as tipologias de remanejamento existentes podemos destacar remanejamento ocasionado por: projetos de desenvolvimento, guerra civil, perseguição étnica ou religiosa, remanejamento ocasionado por desastres, remanejamento ocasionado por preservação do meio ambiente, deslocamento decorrente de instalações militares, remanejamento por mudança fronteira (transferência de população).

## 2 DESDOBRAMENTOS DE RISCOS NÃO ESTUDADOS OU QUE NÃO FORAM MITIGADOS GERA VULNERABILIDADE

Em geral os projetos de remanejamento mostram falhas em curto e em longo prazo, não reestabelecendo de forma satisfatória as famílias e não atingindo metas fundamentais de desenvolvimento, ocasionando desta forma situações de risco e de vulnerabilidade. Sobre vulnerabilidade: “[...] se entende, no geral, como um fator de risco interno que matematicamente está expresso como a possibilidade de que o sujeito ou o sistema exposto seja afetado pelo fenômeno que caracteriza a ameaça” (CARDONA, 2001, p. 2. Tradução Nossa).

Um programa de remanejamento tem que envolver múltiplas dimensões, envolver tanto atores, bem como várias visões técnicas e ainda por cima agregar um bom conhecimento do território. Caso contrário, em vez de reestabelecer a qualidade de vida que a população tinha antes o resultado será deixar a população em estado de vulnerabilidade.

Cutter e Emrich (2006, p. 103. Tradução Nossa) explica que a vulnerabilidade social é o produto das desigualdades sociais. É definida como a susceptibilidade dos grupos sociais aos impactos dos riscos, bem como a sua resiliência, ou capacidade de recuperar de forma adequada a partir deles. Esta susceptibilidade não é apenas uma função de as características demográficas da população (idade, sexo, riqueza etc.), mas de construções mais complexas, como a prestação de cuidados de saúde, capital social, e acesso a linhas de vida (por exemplo, pessoal de resposta de emergência, bens, serviços).

O Relatório do Desenvolvimento Humano (2014, p. 15), afirma que a vulnerabilidade pode também ser reduzida, reforçando a resiliência tanto entre as pessoas como nas comunidades. Alguns aspectos do reforço da resiliência passam pela resposta a ameaças específicas, como por exemplo, alterar as leis de utilização dos solos para evitar que as pessoas vivam em zonas propícias a inundações. Outros são mais sistêmicos e de mais longo prazo, consistem em dotar as pessoas e as sociedades de competências para enfrentar e recuperar de numerosos e variados choques. A coesão social pode afetar profundamente diferentes aspectos da vida, desde a recuperação de catástrofes até à qualidade da governação.

Sobre os atingidos o relatório da Comissão Mundial de Barragens (2000) explica que o conhecimento existente sobre o tema indica que provavelmente os pobres e outros grupos vulneráveis, além das gerações futuras, vão arcar com custos sociais e ambientais desproporcionais ocasionado pelos projetos de grandes barragens sem que obtenham parcela correspondente dos benefícios econômicos.

Entre os grupos mais vulneráveis encontra-se: Povos indígenas e tribais, minorias étnicas vulneráveis; Populações afetadas que moram perto de represas, bem como pessoas deslocadas e comunidades a jusante; “Dentre as comunidades afetadas, a desigualdade entre os sexos muitas vezes aumentou, com as mulheres sofrendo uma parcela desproporcional dos custos sociais e, via de regra, sendo discriminadas na partilha dos benefícios” (CMB, 2000, p. 21).

Para realizar uma análise de risco em um reassentamento é preciso levar em conta alguns fatores: o deslocamento provoca um desmantelamento gradual dos padrões socioeconômicos, o processo

gera a transferência a um local diferente e por último a reconstrução dos meios de subsistências e das redes sociais (MENDES, 2018). Oliver-Smith (1996, p. 198) explica “De modo geral, projetos de reassentamento provocam mudanças rápidas e radicais, no meio ambiente, em atividades produtivas, na organização social e interação, em liderança e estrutura política, na visão de mundo e ideologia”.

Cernea (2007. Tradução Nossa), explica que os problemas sociais decorrentes da construção de uma indústria de energia podem se dividir em classes entre eles:

**Tabela 1** – Riscos de pobreza ocasionado por remanejamento

PRINCIPAIS RISCOS DE POBREZA NOS REMANEJAMENTOS E REASSENTAMENTOS						
A CARÊNCIA DE TERRA	A perda de terra elimina a base principal sobre a que muita gente constrói seus sistemas produtivos agropecuários	A substituição com terra de menor qualidade também significa uma perda de terra	A compensação geralmente não é suficiente para voltar a comprar terra na mesma quantidade e qualidade	A perda de terra, toda ou em parte, é a principal forma de descapitalização e do empobrecimento das famílias rurais deslocadas.		
RISCO DE DESEMPREGO	A perda de empregos remunerados se produz tanto nos deslocamentos urbanos e rurais	Os que perdem seus postos de trabalho podem ser empregados, pedreiros, agricultores, sem terras, trabalhadores de serviço, ou artesãos.	O desemprego ou o subemprego entre os reassentados pode demorar muito tempo depois da desapropriação física	Realocação de postos de trabalho anteriores demasiados distantes podem acrescentar custos insustentáveis (tempo e dinheiro) para os reassentados		
RISCO DE FALTA DE CASA	A perda de casa pode ser por um curto período para muitas pessoas, mas em algumas situações, segue sendo uma situação de longo prazo.	Em resumo a perda da casa se percebe também como a perda da identidade	A perda da casa tende a provocar consequências negativas na coesão familiar e nas redes de ajuda mútua, quando a vizinhança se fratura.	A realocação de parentes e vizinhos como grupos é preferível a reassentamento dispersos	A privação de casa e abrigo, sem substituição, é uma violação dos direitos humanos.	A perda de espaço cultural

**Tabela 1** – Riscos de pobreza ocasionado por remanejamento (continuação)

<p>MARGINALIZAÇÃO</p>	<p>A marginalização se produz quando as famílias reassentadas perdem seu poder econômico e se transportam para um estrato econômico inferior: os lares campesinos de renda média se transformam em minifundistas; os pequenos comerciantes e artesãos perdem seus negócios e caem por baixo do umbral da pobreza.</p>	<p>O capital humano (ofícios) pode se tornar obsoleto, sem uso; os afetados se dirigem a trabalhos de menor categoria.</p>	<p>É comum que a marginalização econômica seja acompanhada de uma marginalização social e psicológica: uma perda do status social, uma perda de confiança na sociedade e de sua autoestima, uma sensação de injustiça e vulnerabilidade.</p>	
<p>AUMENTO DA MORBILIDADE E MORTALIDADE</p>	<p>A exposição das pessoas mais pobres as enfermidades se incrementa com as mudanças forçadas, por que aumenta o estresse, traumas psicológicos, e frequentemente mais parasitas ou doenças contagiosas</p>			
<p>RISCO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR</p>	<p>A insegurança alimentar se define como os níveis de consumos de calorias e proteínas abaixo do mínimo necessário para o crescimento normal e saudável e o trabalho</p>	<p>O deslocamento forçado diminui a autosuficiência em alimentos, e frequentemente desmantela a organização local para o fornecimento de alimentos.</p>	<p>O deslocamento perturba os ciclos de produção agrícola, o de trabalho, e reduz a disponibilidade de alimentos.</p>	<p>A assistência alimentar prolongada (por parte do executor da obra) pode estimular um perfil de conduta dependente</p>
<p>A PERDA DE ACESSES AOS RECURSOS NATURAIS DE PROPRIEDADE COMUNAL</p>	<p>Os agricultores sofrem uma perda de acesso aos bens de propriedade comunais pertencentes a uma comunidade deslocada (por exemplo, a perda de acesso a floresta, bem como aos seus produtos, aos leitos de água, as terras de pastagem, etc.) assim como a alguns serviços comunais</p>	<p>As privações dos reassentados aumenta a pressão sobre os recursos de propriedade comunal nos lugares de realocação e tende a provocar conflitos com comunidades que já viviam no local</p>		<p>Normalmente, não há uma indenização.</p>

**Tabela 1** – Riscos de pobreza ocasionado por remanejamento (continuação)

DESARTICULAÇÃO SOCIAL	O desmantelamento das estruturas sociais da comunidade, a dispersão das redes informais e formais, além das associações locais, etc. Representa uma perda massiva de capital social.	Reduz-se a capacidade de ação coletiva	Tal desarticulação enfraquece os meios de vida de maneira geral, algo que não se reconhece e não se pede pelos planejadores, e uma causa importante a perda do poder e do empobrecimento
-----------------------	--	--	--

**Fonte:** Adaptado a partir de Cernea (2007. Tradução Nossa)

Cernea (1999), explica que apesar de haver uma melhor compreensão sobre as etapas do deslocamento compulsório, seguidamente do reassentamento, na prática, os reassentamentos seguem tendo um mau desempenho em diferentes lugares do mundo em detrimento de um grande número de pessoas. Picchioto (2013, p. 257. Tradução Nossa) diz que a redução da pobreza suplantou o crescimento como o objetivo universalmente aceito das empresas de desenvolvimento e agora a agenda dos direitos humanos está no centro do estágio político.

A tolerância para incorrer em riscos sociais e ambientais também encolheu. Entretanto, como explica Cernea (1999) “os problemas de reassentamento tem sido tratados de forma superficial e marginalmente dentro da apreciação econômica dos projetos de desenvolvimento” (CERNEA, 1999, p. 24. Tradução Nossa).

Sobre a perda de suas casas, Cernea (1999), diz que este risco é temporário para a maioria dos deslocados, mas corre o risco de se tornar um problema crônico para os mais vulneráveis, ou seja, considerando isto em um sentido cultural mais amplo, este fenômeno também implica perda de um espaço cultural e perda da identidade de um grupo.

Outro problema levantado é a perda de acesso a bens e recursos de propriedade comum como: florestas, corpos d’água, pastagens, entre outros. Tipicamente são ignorados e não compensados pelos programas do governo, o que acarreta deterioração da renda e bem estar dos desalojados, principalmente para os que não têm ativos.

A condição de abandonar os reassentamentos geralmente está relacionada à busca de condições diferentes das que têm em seu lugar de residência. A mobilidade decorrente da construção de hidrelétricas é um problema de investigação que inclui elementos sociais, econômicos, políticos, culturais que estão presentes na decisão de migrar.

Ainda há uma imensa distância entre as teorias discutidas no programa de remanejamento e as elaboradas e implementadas pelos técnicos dos consórcios construtores. O ritmo de vida atado às condições do entorno de seus lares são suprimidos dos projetos técnicos. Cernea (2007. Tradução Nossa) avança que a partir da década de 1990 os planos de reassentamento passaram a ser obrigatórios aos projetos de infraestrutura, ou seja, passaram a ser um “projeto dentro de um projeto”, porém ainda falta a análise econômica e de risco. Ou quando há se mostra de forma incipiente. Os programas de reassentamento têm predominantemente focado no processo de

deslocalização física, em vez de sobre o desenvolvimento econômico e social das pessoas afetadas negativamente, deslocadas e entre outros.

É importante ressaltar que a pobreza entendida aqui vai além do sentido de apenas como privação de renda, mas engloba outras dimensões da privação, como fraqueza física, isolamento, vulnerabilidade e incapacidade, como se refere Chambers (1995).

Muitas políticas de prevenção foram adotadas nas últimas décadas pelos programas, incluindo e determinando marco no trabalho de prevenção de riscos, evitando ou mitigando os mesmos, entretanto, estas ferramentas analíticas necessitam sempre serem remodeladas ou mesmo reforçadas.

### 3 CONCLUSÃO

Os conflitos e riscos decorrentes de instalações e/ou empreendimentos hidrelétricos, comparativamente aos do passado, ainda não se tornaram obsoletos. Pelo contrário, o avanço sobre novas áreas em especial na Amazônia, acaba colidindo com territórios ocupados por povos indígenas e populações tradicionais, culturas estas, dependentes dos recursos naturais. Pesquisadores concordam que o remanejamento populacional forçado e o reassentamento se não foram bem executados podem colocar essas populações sobre riscos e um estado de vulnerabilidade.

As políticas de remanejamento ainda são *top down*, envolvendo a participação dos atingidos de forma incipiente. Apesar de todo o avanço na legislação, ainda não impede que culturas sejam danificadas ou fragmentadas, além de riscos associados que podem levar os atingidos a risco de segurança alimentar e de empobrecimento.

Perdas em qualidade ambiental e humanas ainda superam os benefícios expostos pelos projetos. As políticas públicas voltadas para atingidos por grandes empreendimentos tem que deixá-los em condição igual ou superior a instalação do empreendimento.

Grandes projetos de infraestrutura não podem abrir espaço para incerteza. Práticas de gestão do risco e governação do território precisam ser constantemente melhoradas e ampliadas. Para que políticas voltadas para atingidos por obras de infraestrutura sejam efetivas é preciso que envolva não apenas planos de mitigação como também planos de prevenção, devem ocorrer monitoramento e identificação contínua dos riscos ao longo do programa. É importante também que envolva um plano de contingência, ou seja, uma resposta rápida e prática que vise reduzir os impactos.

O desenvolvimento só será completo se houver inclusão social, com equidade e maior participação dos atingidos nas tomadas de decisões. Ações voltadas para aumentar a resiliência de populações atingidas também devem ser incentivadas.

## REFERÊNCIAS

BECK, U. **Risk society: towards a new modernity**. London: Sage, 1992.

BRUSEKE, F. J. Risco e contingência. **Rev. bras. Ci. Soc.**, 2007.

CARDONA, O. D. La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. *In: Una crítica y una revisión necesaria para la gestión*. Internacional Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice- Disaster Studies of Wageningen University y Research Centre, Wageningen: 2001.

CHAMBERS, R. **Poverty and livelihoods: whose reality counts**. **Environ**, Urban, v. 7, n. 1, 1995.

CHARDON, A. C. La percepción del riesgo y los factores socioculturales de vulnerabilidad. *In: Desastres y Sociedad*, n. 8, Año 5, 1997.

CERNEA, M. M. Understanding and Preventing Impoverishment. The State of Knowledge in Resettlement. **Journal of Refugee Studies**, december, 1995.

CERNEA, M. M. **The economics of involuntary resettlement: questions and challenges**. Washington: D.C. World Bank, 1999.

CERNEA, M. M. El análisis de riesgos y el modelos de riesgos y reconstrucción en la relocalización de poblaciones. **Asian Development Bank**, 2007.

CMB – Comissão Mundial de Barragens. **Barragens e desenvolvimento: um novo modelo para tomada de decisão – Um sumário**. 2000.

CUTTER, S. L.; EMRICH, C. T. Moral hazard, social catastrophe: The changing face of vulnerability along the hurricane coasts. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 604, 2006.

FIGUEIREDO, E. Entre os actos de Deus e a expertise científica – reflexões acerca da descoincidência entre as percepções leigas e as avaliações técnico-científicas dos riscos. **UNISO**, Revista de Estudos Universitários, S. Paulo, v. 35, n. 2, p. 47-66, 2009.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

HANSSON, S. O.; AVEN, T. Is risk analysis scientific? **Risk Analysis**, v. 34, n. 7, p. 1173-1183, 2014.

HSE – Health and Safety Executive. Reducing Risks, Protecting People: HSE’s Decision-making Process. **Risk Assessment Policy Unit, HSE Books**. London, England: Her Majesty’s Stationery Office, 2001.

ISDR – Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres. **UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction**. Geneva: United Nations, 2009.

LAVELL, A. Degradación ambiental, riesgo y desastres urbanos. *In: Ciudades en Riesgo*. República de Panamá: La Red, 1996.

LIMA, M. L. P. de L. Images of the public in the debates about risk. Consequences for participation. **Portuguese Journal of Social Science**, v. 2, n. 3, 2004.

MASKREY, A. El manejo popular de los desastres naturales. **Estudios de Vulnerabilidad y mitigación**. Lima, Peru: ITDG, 1989.

MENDES, José Manuel. Risco, vulnerabilidade social e resiliência: conceitos e desafios. **Rev. Gest . sust. Ambiente**, Florianópolis, v. 7, n. 463-492, 2018.

MENDES, J. M.; TAVARES, A. O. Risco, vulnerabilidade social e cidadania. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 93, p. 5-8, 2011.

MENDES, J. M.; TAVARES, A. O.; CUNHA, L. FREIRIA, S. A vulnerabilidade social aos perigos naturais e tecnológicos em Portugal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 93, p. 95128, 2011.

OLIVER-SMITH, A. Resistance to resettlement: the formation and evolution of movements. *In: KRIESBERG, Louis (Org). Research in social movements conflicts and change*. Greenwich, Conn: JAI Press Inc., 1996.

PRADIER, P. C. Histoire du risque. *In: CERRO Jesús Santos del; SECADES, Marta Garcia (Ed.). Historia de la probabilidad y la estadística (II)*. Madrid: Delta Publicaciones, 2004.

PICCIOTTO, R. Involuntary resettlement in infrastructure projects: a development perspective. *In: INGRAM, Gregory K.; BRANDT, Karin L. (Org). Infrastructure and Land Policies*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

PROJETO BÁSICO AMBIENTAL. **Programa de remanejamento de populações atingidas da hidrelétrica de Jirau**. V. 4, Energia Sustentável do Brasil S.A., dezembro 2008.

QUEIRÓS, M.; VAZ, T.; PALMA, P. Uma reflexão a propósito do risco. Congresso da Geografia Portuguesa, 6, CD-Rom. **Anais...**, Lisboa: APG e UNL, 2007.

REEN, O. GRAHAM, P. **risk governance towards:** an integrative approach. Geneva: International Risk Governance Council, 2005.

REEN, O.; (*et al*) Coping with complexity, uncertainty and ambiguity in risk governance: a synthesis. **AMBIO**, v. n. 40, p. 231-246, 2011.

REED, M. S.; GRAVES, A.; DANDY, N.; POSTHUMUS, H.; HUBACEK, K.; MORRIS, J.; PRELL, C.; QUINN, C. H.; STRINGER, L. C. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. **Journal of Environmental Management**, v. 90, p. 1933-1949, 2009.

TAVARES, A. O. Referenciais e modelos de governação dos riscos. *In*: **Riscos Naturais e Antrópicos e mistos**, Universidade de Coimbra, 2013.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R.; ZUCARELLI, M.; VASCONCELOS, M. O desastre no rio doce: entre as políticas de reparação e a gestão de afetações. ZHOURI, OLIVEIRA Andréa R. (*et al.*) (Org.). *In*: **Mineração: violências e resistências**. Brasil: Marabá, PA: Editorial iGuana; ABA, 2018.

---

**Recebido em:** 15 de Novembro de 2019

**Avaliado em:** 27 de Janeiro de 2020

**Aceito em:** 4 de Fevereiro de 2020

---



A autenticidade desse artigo pode ser conferida no site <https://periodicos.set.edu.br>

---

1 Estudante do Programa de Doutoramento Território, Risco e Políticas Públicas da Universidade Coimbra, Portugal.  
E-mail: [aurenipvh@gmail.com](mailto:aurenipvh@gmail.com)

2 Doutorado em Sociologia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, onde exerce as funções de Professor Associado com Agregação; Investigador do Centro de Estudos Sociais. Coordenador do Observatório do Risco – OSIRIS, sediado no Centro de Estudos Sociais; Diretor da Revista Crítica de Ciências Sociais.  
E-mail: [jomendes@fe.uc.pt](mailto:jomendes@fe.uc.pt)



Este artigo é licenciado na modalidade acesso abertosob a Atribuição-Compartilha Igual CC BY-SA

