

DE PROBLEMAS SOCIAIS A PROBLEMAS PÚBLICOS: O CASO DOS ATINGIDOS PELA BARRAGEM FIGUEIREDO EM POTIRETAMA/CE

Roberta de Castro Cunha¹

Marcílio Dantas Brandão²

RESUMO

Este artigo analisa as violações de direitos humanos advindas da construção de barragens, tendo como subsídio de análise o caso da comunidade Lapa, após a instalação da barragem Figueiredo, em Potiretama/CE. A pesquisa foi realizada nos anos de 2017 a 2019. O presente texto se inicia com uma discussão sobre a construção de barragens no estado do Ceará enquanto problema público, seguindo com a apresentação do processo de instalação da barragem Figueiredo e as arenas públicas instituídas para a resolução dos conflitos relativos a esse problema. Descrevendo o caso da comunidade Lapa, demonstramos a transformação de problemas sociais em problemas públicos, identificando como os moradores resistiram para permanecer em seu território. Concluimos que as violações de direitos humanos vivenciadas pelos atingidos assumiram o *status* de visíveis, audíveis e sensíveis aos órgãos públicos e demais atores envolvidos, após a ocupação da área federal e o acionamento das identidades coletivas, momentos em que os então problemas sociais invisíveis passaram a ser enfrentados como problemas públicos.

PALAVRAS-CHAVES:

Atingidos por Barragens. Violações de Direitos. Problemas Públicos.

¹ Universidade Estadual do Ceará (UECE), doutoranda em Sociologia; mestra em Políticas Públicas e Sociedade (UECE). Assistente social/assessora do Ofício Regional de Direitos Humanos da Defensoria Pública da União no Ceará.

² Bacharel em Ciências Sociais (UFC), mestre e doutor em Ciências Sociais (EHESS), doutor em Sociologia (UFPE). Pós-doutorando e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa as violações de direitos humanos advindas com a construção de barragens no Brasil como problema público, tendo como subsídio de análise o caso empírico dos moradores da comunidade Lapa, na luta pelo reconhecimento do território e enfrentamento dos problemas sociais decorrentes da instalação da barragem Figueiredo, no município de Potiretama/CE.

A pesquisa exploratória foi realizada no ano de 2017, subsidiada por análise documental e observação participante, acrescida de revisão bibliográfica e aplicação de entrevista, desenvolvidas nos anos de 2018 e 2019. À revisão bibliográfica, destacamos as teorias da ação coletiva, a sociologia dos problemas públicos e debates acerca das ameaças aos direitos dos povos e comunidades tradicionais (PCT)³, que cada vez mais se deparam com a possibilidade de extinção dos seus modos de vida, fenômeno entendido como “novas lógicas de expulsão” (SASSEN, 2016, p. 09).

A preservação dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais (PCT), está intrinsecamente relacionada ao modo de desenvolvimento que tais comunidades almejam, ou seja, para a existência de tais grupos diferenciados, uma das estratégias de visibilidade é a defesa de um desenvolvimento sustentável que vislumbre o “uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras” (BRASIL, 2007. Art. 3º, III).

³ De acordo com o Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, compreende-se por Povos e Comunidades Tradicionais: “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, 2007. Art. 3º, I).

Entretanto, pesquisadores (ALMEIDA, 2010, ARAÚJO; SENA, 2006, BENINCÁ, 2011, SANTOS, 2015, FOSCHIERA, 2010, VAINER, s/d, ZHOURI; LASHEFSKI, 2014) demonstram que o “desenvolvimento” proposto pelas grandes obras, como é o caso das barragens, não chega aos moradores das comunidades tradicionais, ao contrário, expulsa compulsoriamente as populações locais e viola direitos fundamentais básicos, como acesso à água e energia elétrica, por exemplo.

Para ilustrar a afirmação, podemos citar o relatório da Comissão Especial do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)⁴, aprovado no dia 22 de novembro de 2010, após quatro anos acompanhando denúncias de violações de direitos humanos no processo de implantação de barragens no Brasil. Segundo o documento, o padrão vigente de implantação de barragens no Brasil “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” (CNDH, 2010, p. 97).

A realidade verificada e relatada pela Comissão Especial do Conselho Nacional de Direitos Humanos, em seus estudos de casos, pode ser, em grande parte, transposta para a situação dos moradores da comunidade Lapa, que vivenciaram violações ao direito à informação, à participação democrática, à justa reparação pelas perdas sofridas, à justa negociação e à definição coletiva dos critérios para reparação; que se viram usurpados do direito à terra, à moradia, ao trabalho, à renda, e demais direitos fundamentais básicos.

Mas, afinal, as violações de direitos humanos advindas com a construção da barragem Figueiredo são, de fato, problemas públicos? Existe um descompasso entre o

⁴ A denominação oficial do referido Conselho à época da aprovação do relatório era Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH).

reconhecimento do problema e as ações para a sua resolução? É possível distinguir o limiar entre problemas sociais e problemas públicos no caso empírico em questão?

Em busca de respostas às indagações, iniciamos com uma discussão sobre a construção de barragens no estado do Ceará enquanto problema público, à luz das concepções de Gusfield (1981), seguindo com a apresentação do processo de instalação da barragem Figueiredo, seus objetivos em prol do “desenvolvimento”, as arenas públicas instituídas para a resolução dos problemas, ilustradas através dos percursos dos conflitos nos âmbitos administrativo e jurídico e os impactos da grande obra para os moradores, uma vez que tal processo está intrinsecamente relacionado à formação dos grupos, das identidades e das territorialidades específicas na região (ALMEIDA, 2008), principais estratégias de mobilização coletiva para o enfrentamento dos problemas.

Em seguida, descrevemos a realidade da comunidade Lapa, demonstrando o limiar da transformação dos problemas sociais em problemas públicos, identificando como os moradores resistiram, organizaram-se e enfrentaram as imposições do Estado e os conflitos fundiários, para permanecerem em seu território, ilustrando, pois, que os “conflitos fundiários, têm sido, em geral, a pedra de toque para as comunidades se organizarem (e, muitas vezes, se transfigurarem) politicamente na disputa por territórios que garantam suas reproduções sociais enquanto populações tradicionais” (GRÜNEWALD, 2016, p. 17).

Mais adiante, problematizamos sobre as disputas de classificações identitárias no território, demonstrando como os moradores da comunidade Lapa passaram a acionar suas identidades coletivas, de modo a garantir a efetivação de direitos e quais agentes sociais foram preponderantes nesse processo, dialogando com estudos que, para além da questão identitária, incluem o olhar sobre as questões societária, política e os processos

de territorialização, bem como com análises que enfocam classificações identitárias, construídas em situação de conflito e objetivadas em movimentos sociais.

Por fim, abordando a noção de problema público como “situação visível, audível, sensível em diferentes setores da sociedade que leva atores indiretamente afetados a empregar diferentes formas [...] para tentar resolver o que consideram prejudicial” (CEFAI, 2007 *apud* BRANDÃO, 2018, p. 10), concluímos que as violações de direitos humanos vivenciadas pelos atingidos pela barragem Figueiredo assumiram o *status* de visíveis, audíveis e sensíveis aos órgãos públicos, às instituições de defesa, aos movimentos sociais e demais atores envolvidos, após a ocupação da área federal e o acionamento das identidades coletivas, momentos em que os então problemas sociais invisíveis passaram a ser enfrentados como problemas públicos.

CONSTRUÇÃO DE BARRAGENS NO CEARÁ: SOLUÇÃO HÍDRICA OU PROBLEMA PÚBLICO?

De acordo com Gusfield (1981), nem todos os problemas sociais são problemas públicos. Os primeiros, *grosso modo*, afetam de modo direto e nem sempre mobilizam a sociedade para a sua superação. Assim, para que um problema seja considerado público, ele deve provocar atenção geral e mobilizar ação coletiva para sua resolução. Como discutimos neste mesmo volume (BRANDÃO, no prelo), a circunscrição de “publicidade” a um problema depende – em grande medida – da possibilidade deste problema sensibilizar quem não é diretamente atingido por ele. Porém, a resolução de um problema público não é, necessariamente, responsabilidade dos poderes públicos. Segundo Lança (2000), os problemas públicos “são antes aqueles problemas que embora possam ser atribuídos e tratados pela ação dos poderes públicos, também o são

pela ação de instituições particulares ou de movimentos de cidadãos, no contexto de uma cultura democrática” (LANÇA, 2000, p. 116).

Numa tentativa de síntese, Lança (2000) afirma que para um problema ser considerado público, na concepção de Gusfield (1981), é necessário que seja tematizado como problemático para a sociedade; que seja assunto de controvérsia e que seja tomado sob responsabilidade de uma instância publicamente reconhecida como capaz de o resolver. Deste modo, Lança (2000, p. 118) conclui que “o problema público é construído em função da determinação das suas causas, das perspectivas de solução ou de alteração da situação problemática, das atribuições de responsabilidades, de uma avaliação moral sobre o seu caráter imoral, condenável, injusto ou perigoso”.

A crise hídrica no semiárido brasileiro é “apontada por organismos e documentos internacionais como um problema de governança e o seu enfrentamento exige uma nova configuração política capaz de promover a articulação de diferentes escalas de poder” (VILLAR, 2012 *apud* BURITI; BARBOSA, 2018, p. 66). No Brasil, as políticas públicas desenvolvidas ao longo de um século de secas não foram eficientes para a resolução do problema, pois não se construíram de forma compartilhada e participativa, não observaram a diversidade de atores envolvidos e a complexidade dos problemas socioambientais. Complementam os autores que na região semiárida existe resistência a novos sistemas de governança, pois “o caráter ainda oligárquico do Brasil, forjado por alianças entre proprietários rurais e industriais urbanos, bem como o comportamento dos poderosos no interior da região podem dificultar a participação ativa da sociedade civil” (BURITI; BARBOSA, 2018, p. 71).

No Ceará, há predomínio da influência de atores sociais mais poderosos nas arenas onde o problema é tematizado, ao passo que as decisões são tomadas sem a

participação popular, assim como os projetos são desenvolvidos sem consulta prévia à população impactada, como é o caso da construção de barragens, conforme afirmou um representante do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB):

na barragem do Castanhão, a gente protestou algumas posturas do governo, porque o governo iniciou a obra, tinha alguns levantamentos técnicos, mas não tinha uma relação boa com a população. A gente até participava das ações, mas era uma luta limitada às instituições, o povo não participava de forma autêntica (Informação verbal⁵).

A forma autêntica a que se refere o ativista do MAB é a possibilidade da participação popular com poder de fala e decisão, sem a intermediação de instituições, como a Igreja, por exemplo.

Araújo e Sena (2006) esclarecem que a construção de barragens no Ceará adquiriu destaque, sobretudo midiático, nos governos de Tasso Jereissati (1987-1991, 1995-2002) e Ciro Gomes (1991-1994), que assumiram “a retórica da solução hidráulica no combate à seca e pelo espírito da modernização do estado” (ARAÚJO; SENA, 2006, p. 40). Complementam as autoras, citando Gondim (2002), que o “governo das mudanças” – nome atribuído à gestão de Ciro Gomes – “foi marcado pelo autoritarismo na realização de grandes obras públicas, como a construção do Canal do Trabalhador (115 Km de extensão), em 1993” (GONDIM, 2002 *apud* ARAÚJO; SENA, 2006, p. 40).

Às barragens é associado pelos empreendedores “o discurso de que elas são indispensáveis para acelerar o crescimento econômico e sustentar o desenvolvimento social” (BENINCÁ, 2011, p. 17). Temos aí uma polêmica que envolve o tema: crescimento e desenvolvimento para quem? O diretor do Departamento Nacional de Obras Contra às Secas (DNOCS) aborda a questão:

⁵ Informação verbal retirada de entrevista concedida a Roberta de Castro Cunha em 29/01/2019.

eu sei de muita gente que se beneficia com um empreendimento desse como também tem muita gente que piora sua condição de vida. [...]. A gente vê o quanto agride a construção de uma barragem, ela tem seus benefícios gerais pra muita gente, mas tem gente que em contrapartida perde e muito (Informação verbal⁶).

No trecho, o diretor geral do DNOCS se refere aos benefícios que uma barragem pode gerar, como o controle de cheias e abastecimento de água, que podem beneficiar comunidades, municípios de modo geral. A agressão, por sua vez, diz respeito às pessoas do entorno, impactadas diretamente. Ele citou o exemplo de famílias impactadas pela barragem do Castanhão e que atualmente sobrevivem em condições piores do que as vividas antes da obra pública.

Ainda nessa perspectiva, de que alguns são beneficiados e outros não, é pertinente “estabelecer uma relação entre as barragens e o capitalismo” (BENINCÁ, 2011, p. 26). O autor afirma que na construção de barragens há disputa do capital pelo território e “enquanto as empresas visam ao território com interesses econômicos, as comunidades residentes veem nele um espaço de sustentabilidade e sobrevivência” (BENINCÁ, 2011, p. 26).

Os conflitos fundiários estão presentes no estado do Ceará e são acirrados com as alterações das configurações territoriais, quando da implementação de grandes obras, a exemplo dos casos da barragem do Castanhão, do Figueiredo, dos perímetros irrigados de Apodi e Tabuleiro de Russas. Assim, a disputa pelo território pode ser considerada um fator propulsor da mobilização coletiva. Na prática, as comunidades lutam para não serem expulsas dos seus locais de origem, de onde tiram seus sustentos. A luta é marcada por níveis de poder e negociação diferenciados que criam e influenciam a definição pública dos problemas vivenciados, apontando o “reconhecimento de que nas

⁶ Informação verbal retirada de entrevista concedida a Roberta de Castro Cunha em 17/07/2018.

arenas de opinião e debate público, os grupos não têm os mesmos níveis de poder, influência e autoridade para definir a realidade do problema” (GUSFIELD, 1981 *apud* BRANDÃO, 2018, p. 14).

Na percepção do diretor do DNOCS, um dos grandes problemas da construção de barragens no Ceará, sobretudo as obras de responsabilidade do órgão federal, reside no fato de serem priorizados os projetos técnicos em detrimento das questões sociais, conforme mencionou: “se o DNOCS tem 327 barragens, todas as 327 têm problemas, pois o projeto da barragem, o lado técnico foi posto em evidência e não o social. Hoje como diretor eu tento resolver todos os problemas” (Informação verbal⁷). A lógica expressa na fala do dirigente é de invisibilidade da população do entorno e de redução do conceito de atingido. Invisibilidade, por não se considerar as necessidades da população atingida antes, durante e após a construção do empreendimento e redução do conceito, por considerar atingido tão somente as pessoas impactadas diretamente.

Na lógica tecnicista, os problemas gerados não atingem o *status* de problemas públicos, são apenas problemas sociais, pois afetam apenas ao agricultor familiar local, que “ganhou” terra, ainda que improdutiva; passou a ter posto de saúde, mesmo que sem médico e recebeu uma escola, embora sem estrutura de funcionamento, segundo relatou a socióloga do DNOCS ao abordar os “ganhos” das famílias reassentadas nos territórios do Figueiredo. Por outro lado, os danos psicológicos, como depressão, destruição dos laços de sociabilidade etc., devem ser superados de pronto. Afinal, receberam casas “melhores” que as que possuíam antes da barragem, ainda que apresentem danificações nas estruturas físicas e não tenham água e energia elétrica⁸.

⁷ Informação verbal retirada de entrevista concedida a Roberta de Castro Cunha em 17/07/2018.

⁸ Os danos na estrutura física das casas, bem como a falta de água e energia elétrica estão registrados em relatórios técnicos do DNOCS, elaborados em 2013, 2016 e 2017.

Essa é, pois, a realidade que ilustra as violações de direitos humanos vivenciadas por muitos atingidos por barragens no estado do Ceará.

Ocorre que as pessoas atingidas por essas grandes obras, assim como movimentos sociais, órgãos de defesa e outros sujeitos que tematizam a problemática da construção de barragens no Ceará têm opiniões diferentes dos técnicos governamentais. Encarando seus problemas como problemas públicos, as pessoas atingidas por barragens colocam em pauta discussões visando a resolver o que consideram prejudicial e impactante para uma coletividade, além das comunidades do entorno.

Do “governo das mudanças” aos atuais, a construção de barragens se distancia da solução hídrica no Ceará, inúmeras barragens sequer atingiram a capacidade de água planejada e, conseqüentemente, não efetivaram os projetos de irrigação e piscicultura objetivados. O crescimento econômico e o desenvolvimento social também não foram viabilizados, na maioria dos casos as obras contribuíram para a pauperização das populações locais e dos municípios circunvizinhos. A água passou a ser tratada como mercadoria e o seu acesso tornou-se restrito; das comunidades foi usurpado o direito de uso livre e direto das águas. Mais do que solução, a construção de barragens, com as violações de direitos que lhes são associadas, tornaram-se um verdadeiro problema público.

Nos itens seguintes, abordamos a construção da barragem Figueiredo e as violações de direitos vivenciadas pelos atingidos como problema público, levando em consideração os critérios estabelecidos por Gusfield (1981) na definição de um problema quais sejam: as problemáticas que extrapolam o âmbito local, as polêmicas e controvérsias que circundam o fenômeno e as instâncias publicamente reconhecidas como capazes de resolução do problema.

BARRAGEM FIGUEIREDO: “DESENVOLVIMENTO E LUZ PARA TODOS”

A barragem Figueiredo foi iniciada como um projeto do governo do estado do Ceará e, em virtude da insuficiência de recursos financeiros⁹, o empreendimento foi incorporado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, para garantir o desenvolvimento do Estado, por meio de recursos hídricos e energia elétrica (“Luz para Todos”).

Segundo informações¹⁰ do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a bacia hidráulica da barragem abrange os municípios de Alto Santo, Iracema e Potiretama; possui capacidade para 520 (quinhentos e vinte milhões) de metros cúbicos (m³) e foi projetada para controlar as cheias no baixo vale do Jaguaribe, permitir a irrigação de seis mil hectares e o abastecimento com suficiência de água para consumo humano e indústrias. A perspectiva da obra era beneficiar uma população de cerca de cem mil habitantes, além da produção de 2,9 mil toneladas de pescado e aproveitamento hidrelétrico de 1,18 *Megawatts* (MW) por ano.

As primeiras providências para a construção da barragem Figueiredo começaram no ano de 2002, quando o governo do estado do Ceará publicou o Decreto nº 26.579, de 25/04/2002, declarando a terra como de utilidade pública, para fins de desapropriação. Em 28/12/2005, o governo federal, por meio de decreto presidencial¹¹, assume, através do DNOCS, a condução do projeto de construção da barragem, ficando para o governo

⁹ Segundo informações contidas no projeto de aproveitamento do açude figueiredo, elaborado em 2011, o projeto técnico foi orçado em R\$ 3. 320.923,00 (três milhões, trezentos e vinte mil e novecentos e vinte e três reais). Para a execução da regularização fundiária e reassentamento das famílias foi disponibilizado o valor total de R\$ 15.038.650,00 (quinze milhões, trinta e oito mil, seiscentos e cinquenta reais), por meio de convênio firmado entre DNOCS e IDACE.

¹⁰ Informações retiradas do sítio institucional do DNOCS. Disponível em: <<http://www.dnocs.gov.br>>. Acesso em: 10 junho 2017.

¹¹ O Decreto de 28/12/2005 não é numerado. Foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 29/12/2005. O texto do DOU afirma: “declara de utilidade pública para fins de desapropriação pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, a área que menciona, localizada no município de Alto Santo, no Estado do Ceará”. Disponível em: <www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos-nao-numerados/2005-decretos-nao-numerados>. Acesso em: 7 janeiro 2017.

estadual, representado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE), a responsabilidade pelos projetos de regularização fundiária e reassentamento das famílias, executados através do convênio DNOCS nº 01/2009, firmado em 31/12/2009, tendo “por objeto o desenvolvimento de ações de regularização fundiária e reassentamento das famílias residentes na área da bacia hidráulica da barragem Figueiredo” (DNOCS, 2009, p. 02).

A construção da barragem impactou diretamente¹² cerca de 200 (duzentas) famílias oriundas das comunidades Vila São José dos Famas, caracterizada por pequenos produtores rurais detentores da posse de suas terras e por trabalhadores assalariados e/ou arrendatários que prestavam serviços àqueles, sem posse de terra; Boa Esperança, representada por agricultores assentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Lapa, composta por agricultores familiares detentores da posse de suas terras. Além das três comunidades, cinco¹³ grandes fazendas foram desapropriadas (Tabuleiro, Açudinho, Curral do Meio, Fazenda Pilar e Fazenda Varzinha).

É oportuno esclarecer que as comunidades Vila São José dos Famas, Boa Esperança e Lapa foram deslocadas compulsoriamente e assumiram outra configuração territorial, inclusive com separação dos integrantes em municípios e espaços diferenciados, sendo reassentadas em cinco comunidades: Nova Vila São José dos

¹²O termo diretamente refere-se às famílias que tiveram que desocupar suas casas compulsoriamente e foram reassentadas em outros espaços dos municípios afetados, famílias que perderam suas terras destinadas ao trabalho, ainda que não tenham desocupado suas casas e famílias que migraram para outros municípios em virtude da construção da barragem. As famílias impactadas diretamente, a depender da especificidade de cada grupo, foram contempladas pelas ações do Estado, seja com indenizações, recebimento de casas, benefícios assistenciais etc.

¹³Conforme informações repassadas à Defensoria Pública da União no Ceará pelo IDACE, tendo como fonte de informação os dados dos processos de desapropriação tramitados na Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Famas, com 39 (trinta e nove) famílias; Agrovila¹⁴, com 48 (quarenta e oito) famílias e Boa Esperança II, com 14 (quatorze) famílias, todas no município de Iracema. Em Potiretama, foram reassentadas as comunidades Boa Esperança I, com 18 (dezoito) famílias e comunidade Lapa, com 22 (vinte e duas) famílias.

As três comunidades compostas pelos pequenos agricultores foram contrárias à instalação da barragem e acionaram a justiça para impedir a construção do empreendimento, afirmando não participação nas tomadas de decisão e irregularidades na construção. O processo de indenização por danos morais individuais e coletivos ainda tramita no Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), em Recife/PE. Por outro lado, todas as comunidades impactadas, incluindo os grandes proprietários, manifestam insatisfação após a construção do empreendimento, seja por acharem injustas as suas indenizações, no caso dos fazendeiros; seja por terem ficado sem acesso à água potável, à energia elétrica e terra para cultivo, no caso dos pequenos agricultores.

A população impactada buscou impedir a construção da barragem, praticou atos de resistência, mas os “gritos” dos moradores não foram ouvidos a tempo ou foram ouvidos tardiamente. Hoje se confirma o não cumprimento dos objetivos propostos pela grande obra, uma vez que o reservatório da barragem Figueiredo nunca atingiu a média prospectada no projeto técnico de engenharia, em virtude das secas na região. Os projetos de irrigação e piscicultura planejados não foram viabilizados. Luz e água não chegaram para todos, quiçá o desenvolvimento.

¹⁴O termo agrovila é utilizado nos projetos de reassentamento do IDACE para representar o espaço que condensa moradia, terra para cultivo e equipamentos sociais para uso da comunidade.

O ENREDO DOS CONFLITOS E AS ARENAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PARA A RESOLUÇÃO

Como já mencionado, a barragem Figueiredo foi construída pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo como objetivos o abastecimento de água para consumo humano, o controle de cheias do baixo vale do Jaguaribe e a implementação de projetos para agricultura irrigável e piscicultura, de modo a garantir o desenvolvimento do estado do Ceará, por meio de recursos hídricos e energia elétrica.

Apesar do decreto que declarou a terra como de utilidade pública ter sido publicado no ano de 2002 e do DNOCS ter assumido oficialmente a condução do projeto técnico em 2005, as obras só iniciaram no ano de 2008. Àquela época, surgiram tensões sociais entre agricultores familiares, grandes proprietários de terras e os órgãos públicos, pois a população impactada diretamente não tinha informações sobre o deslocamento compulsório, tampouco participou da construção dos projetos de reassentamento.

Essa situação pode ser constatada pelo fato das obras terem iniciado em 2008 e apenas em dezembro de 2009 ter sido firmado o convênio entre DNOCS e IDACE para iniciar as regularizações fundiárias e os reassentamentos. As providências tomadas para os reassentamentos limitaram-se ao cadastramento das famílias, por parte do DNOCS e ao levantamento de terras e benfeitorias existentes na região, por parte do IDACE, no intuito de fazer a avaliação para negociação dos valores das indenizações individuais.

Portanto, quando as máquinas se instalaram no canteiro de obras, os agricultores familiares e os grandes proprietários de terras ainda não tinham conhecimento acerca da regularização fundiária da área, não tinham informações sobre as indenizações e não

viam a construção da vila, agrovila e assentamentos. Assim, a falta de transparência nas negociações das terras e nos projetos de reassentamento culminou com a ocupação do canteiro de obras, no ano de 2010, por parte dos agricultores familiares. A referida ocupação, organizada pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), com apoio da Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte, pode ser considerada como o primeiro ato público de resistência à construção da barragem e o primeiro passo para o problema ser reconhecidamente público.

Tal ato de resistência originou a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em setembro de 2010, firmado entre os representantes das comunidades atingidas, os órgãos públicos DNOCS e IDACE, incluindo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Ministério Público Federal (MPF), que em troca da desocupação do canteiro de obras, obrigava o DNOCS e IDACE a efetivarem a regularização fundiária das áreas destinadas aos reassentamentos, efetivarem o pagamento das indenizações e construírem as casas na vila, agrovila e assentamentos rurais.

Apesar da assinatura do TAC/2010 ter sido intermediada pelo MPF, os representantes das comunidades procuraram a Defensoria Pública da União (DPU), por intermédio da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP), para acompanhar o cumprimento das obrigações acordadas extrajudicialmente, já que o MPF não agiu perante o descumprimento do Termo, por parte do DNOCS e IDACE. É pertinente esclarecer que um TAC se inicia no âmbito administrativo e o seu descumprimento, por uma das partes, enseja a abertura de processo judicial, para garantir a efetivação dos acordos registrados. Porém, àquela época, o MPF não considerou a possibilidade de judicializar o caso, mesmo com o descumprimento dos

órgãos do Estado, ou seja, não cumpriu os ritos processuais necessários, fato que mobilizou os agricultores familiares a acionarem a DPU.

Desta feita, paralelamente ao acompanhamento do cumprimento do TAC/2010, a DPU consultou a Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), para constatar se houve irregularidade no projeto de construção da barragem Figueiredo. A resposta do Instituto, atestando a falta de estudo sobre o patrimônio histórico-cultural da região atingida, acarretou a propositura de ação civil pública (ACP), interposta pela DPU em 2011, com pedido de imediata suspensão das obras da barragem.

O pedido da DPU foi concedido em primeira instância, determinando o juiz a paralisação da obra, até que fosse realizada a perícia técnica recomendada pelo IPHAN. Porém, a decisão foi reformada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), em Recife/PE, após recurso apresentado pelo DNOCS, que questionou a legitimidade da DPU para interpor ações coletivas. O TRF-5 decidiu pela ilegitimidade da DPU para propositura de ação em defesa de interesses difusos ou coletivos, considerando tal atribuição apenas do MPF¹⁵ e, portanto, autorizou a retomada das obras.

A DPU, não conformada com a decisão do TRF-5, que afastou a sua legitimidade para propositura de ACP, apresentou recurso ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reformou a decisão e reconheceu a legitimidade da DPU para tutela de interesses coletivos e difusos. Porém, com o largo lapso temporal decorrido, a situação se consolidou e a barragem já havia sido construída, sem a existência dos estudos sobre o patrimônio histórico-cultural da região.

¹⁵ A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) apresentou ao Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3943), alegando a ilegitimidade da Defensoria Pública de propor ACP. Mas a controvérsia foi sanada pelo STF, que julgou improcedente o pedido de inconstitucionalidade do Art. 5, II, da Lei 7.347/85, alterado pela Lei 11.448/07.

A situação descrita acima aponta, no mínimo, a dificuldade de acesso à justiça por parte dos grupos vulneráveis e dos povos e comunidades tradicionais, demonstra, ainda, a perpetuação de um Judiciário “reprodutor do esquecimento e da marginalização desses povos” (COSTA, 2016, p. 02).

Respalado juridicamente àquela época, período de morosidade do STJ em concluir a análise do caso, o DNOCS deu continuidade às obras. Entretanto, a DPU interpôs nova ACP¹⁶ objetivando danos morais e materiais individuais e coletivos à população atingida, em virtude da morosidade na efetivação do direito à indenização dos agricultores. O pedido foi julgado parcialmente procedente, tendo sido reconhecido apenas o direito a danos morais coletivos, mas até a presente data as associações comunitárias aguardam a execução da sentença, ou seja, o recebimento efetivo dos valores estipulados na ação.

Pois bem, as obras para a construção da barragem foram retomadas em 2011 e os atingidos foram deslocados compulsoriamente de seus territórios no ano de 2012. As comunidades Vila São José dos Famas, Boa Esperança e Lapa foram deslocadas compulsoriamente e assumiram outra configuração territorial, inclusive com separação dos integrantes em municípios e espaços diferenciados.

A Vila São José dos Famas foi dividida em nova Vila São José dos Famas e Agrovila, ambas no município de Iracema-CE. Na vila, foram reassentadas 39 (trinta e nove) famílias de pequenos produtores rurais que detinham a posse de suas terras; na Agrovila, foram reassentadas 48 (quarenta e oito) famílias de trabalhadores assalariados e/ou arrendatários não documentados.

¹⁶ A ACP tramita no TRF-5, seção judiciária do Estado do Ceará, 15ª Vara, subseção de Limoeiro do Norte, processo nº 0000588-89.2011.4.05.8101. Informações retiradas do Sistema de Informações da DPU (PAJ 2010/035-02462). Acesso em: 08 agosto 2018.

A comunidade Boa Esperança, que era um assentamento rural do INCRA, foi dividida em Boa Esperança I e Boa Esperança II. Na primeira, foram reassentadas 18 (dezoito) famílias, no município de Potiretama e na segunda, foram reassentadas 14 (quatorze) famílias, no município de Iracema.

Os moradores da comunidade Lapa resistiram e não aceitaram o deslocamento para outro território. As 22¹⁷ (vinte e duas) famílias foram reassentadas em casas construídas no espaço remanescente de seu território, apenas um recuo da barragem, no município de Potiretama, pois não aceitaram o deslocamento para a vila, agrovila e assentamentos rurais, uma vez que tal remanejamento acarretaria a separação dos integrantes da comunidade, conforme destacamos a seguir.

OCUPAR E RESISTIR: ESTRATÉGIAS PARA A TEMATIZAÇÃO DO PROBLEMA PÚBLICO

A comunidade Lapa está situada no município de Potiretama¹⁸, sendo sua existência datada de mais de dois séculos, conforme relato dos atuais moradores, descendentes de troncos familiares antigos que ocuparam a região originalmente. É composta apenas por famílias de pequenos agricultores rurais que, à época da construção da barragem Figueiredo, não aceitaram a separação dos integrantes e recusaram-se a integrar a agrovila e os assentamentos rurais. Todos permaneceram no município de Potiretama, situados no território não atingido pelas águas da barragem.

Em faixa de terra recuada – entre a barragem e o espaço antes ocupado –, foram construídas, inicialmente, 13 (treze) casas e depois mais nove, para a comunidade Lapa.

¹⁷ Ressalta-se que a comunidade Lapa possui 24 (vinte e quatro) famílias, mas duas não tiveram suas casas demolidas, ficaram apenas sem terra para cultivo.

¹⁸ A comunidade Lapa pertencia ao município de Iracema, contudo, por meio da Lei Estadual 11.317/87, tal município sofreu cisão, tendo sido criado o município de Potiretama, também no Ceará, no qual se localiza atualmente a comunidade Lapa.

Entretanto, as casas construídas na segunda etapa só tiveram acesso à energia elétrica no final de 2017, bem como o acesso à água. Apesar de um poço ter sido construído, não lhe foi assegurada vazão suficiente para a distribuição nas residências e as cisternas para captação das águas das chuvas só foram finalizadas em 2018. As famílias até hoje almejam a regularização definitiva das terras para o cultivo/trabalho, já que a área onde foram situados não é propícia para plantação.

De acordo com uma socióloga do DNOCS, ao contrário das demais comunidades, as famílias da Lapa receberam indenização e casas, pois o teto das indenizações individuais foi baixo, inviabilizando a aquisição de novas casas. Porém, ficaram sem terra para cultivo. Para os agricultores, a terra representa trabalho, renda e subsistência e, sem isso, passaram a vivenciar sérias privações materiais. Diante da impossibilidade de trabalhar, as famílias vinham sobrevivendo de “bicos”, auxílios de doações e programas assistenciais de transferência de renda e fornecimento de cestas básicas.

Em agosto de 2016, com a manutenção da situação precária de sobrevivência, as famílias integrantes da comunidade Lapa praticaram um novo ato de resistência frente à inoperância do Estado em resolver os problemas sociais. Elas se organizaram e ocuparam a área federal, agora no espaço remanescente da vazante da barragem. Com essa ocupação, a área foi dividida em 24¹⁹ (vinte e quatro) lotes de terra e os moradores passaram a integrar dois territórios, ou seja, o local de moradia, em Potiretama e o local de trabalho, em Iracema, denominado acampamento Varzinha²⁰. A partir daí, puderam criar e influenciar a definição pública dos problemas vivenciados e a delimitar as fronteiras que os diferenciam dos outros grupos impactados.

¹⁹ Foram incluídas na área da vazante duas famílias que não tiveram suas casas desapropriadas, totalizando 24 (vinte e quatro) famílias.

²⁰ Varzinha é o nome da fazenda que fora desapropriada pelo DNOCS na área da ocupação.

O principal pleito dos agricultores no acampamento Varzinha é referente a um pedido de autorização por parte do DNOCS para uso das vazantes do açude, para cultivo de culturas sazonais de subsistência pelas famílias da comunidade Lapa, que até o momento nunca tiveram assegurada terra para plantio (o remanejamento foi apenas da moradia).

As negociações para obtenção da autorização de uso da terra vêm sendo realizadas com intermediação da DPU, desde outubro de 2016. Antes, apesar da falta de terra ser considerada inaceitável e moralmente condenável, os agricultores não foram ouvidos. Eles ficaram sem terra desde o deslocamento compulsório, finalizado em 2012 e só em abril de 2017, quando a problemática foi tematizada como problema público passível de ser alterado, foi emitida uma autorização provisória de uso da terra. Essa foi uma primeira vitória, mas os moradores almejam alcançar autorização permanente para o uso da terra (área da vazante).

Contraditoriamente, o DNOCS não concluiu os procedimentos necessários ao uso da terra pública, de forma permanente, pela preocupação com os possíveis danos ambientais que a comunidade possa causar, esquecendo-se dos impactos ambientais, sociais, materiais e simbólicos já causados aos atingidos com a construção da barragem, corroborando com a concepção de que “a construção de barragens é uma forma de colonização moderna, em que o “outro”, forte e estranho, impõe seu projeto. Apropriando-se dos bens naturais, subordina, silencia e expulsa compulsoriamente as populações locais” (BENINCÁ, 2011, p. 27).

O “outro” forte e estranho – o Estado – garantiu um reassentamento de “qualquer jeito”, havendo, pois, um descompasso entre o “desenvolvimento” proposto e a efetivação de direitos humanos fundamentais. O desenvolvimento não superou as

violações de direitos vivenciadas, inundou histórias de vidas, tradições e memórias²¹; combateu a seca de outros territórios, mas deixou os atingidos sem água e sem luz; peixe não há; restaram terra improdutiva, resistência e luta.

O atraso na regularização fundiária e na destinação permanente das terras remanescentes aos agricultores é justificado pelo DNOCS pela falta de recursos financeiros para finalizar os procedimentos de análise topográfica, cadastramento e reassentamento das áreas de vazante de todo o perímetro da bacia do Figueiredo e estudo antropológico que possa certificar que as comunidades ocupam tradicionalmente o território. O órgão assim registrou na autorização provisória concedida à comunidade Lapa: “considerando o interesse social envolto no caso ora tratado, entendo juridicamente possível a autorização de uso coletivo para comunidades tradicionais, máxime pela evidente satisfação da função social da propriedade com o uso pretendido” (DNOCS, 2017, p. 42).

Para o DNOCS, só terão direito à concessão do uso da terra, permanentemente, as pessoas que se autodeclararem pertencentes a comunidades tradicionais. Essa indefinição da concessão do uso da terra corrobora para o acirramento dos conflitos fundiários²² na região e fortalece as disputas por classificações e posicionamentos no território. Ilustra, pois, as lutas simbólicas pelo reconhecimento (BOURDIEU, 1989).

²¹ A comunidade de São José dos Famas, desapropriada para a construção da barragem Figueiredo, teve seu cemitério inundado com a chuva. Informação disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/aguas-do-acude-figueiredo-inundam-cemiterio-em-iracema-1.282102>>. Acesso em: 10 janeiro 2017.

²² A situação de uso indevido da área pública por antigos proprietários, já devidamente indenizados pelo DNOCS, tem sido fonte de graves conflitos agrários com os agricultores da comunidade Lapa/ocupação Varzinha. O uso indevido da área foi objeto de constatação pela própria autarquia federal, em âmbito de processo administrativo. A área vinha sendo indevidamente utilizada, de forma permanente, pelos expropriados já indenizados, sem adequação ao disposto nas normas legais e regulamentares pertinentes a autorização de uso das áreas de vazantes (Lei nº. 12.651/2012 e Resoluções do DNOCS e do CONAMA), inclusive com a manutenção de edificações e exploração agropecuária, não preenchendo também o perfil de pequeno agricultor familiar, expressamente exigido por todos os diplomas normativos aplicáveis à hipótese.

“ATINGIDOS”: IDENTIDADE COLETIVA COMO ESTRATÉGIA DE MOBILIZAÇÃO

Os moradores das comunidades atingidas pela barragem Figueiredo lutam pelo reconhecimento das identidades, disputam classificações. Nas classificações nativas utilizadas no território, há diferenciação entre os grupos impactados, pois existe o grupo dos “agricultores familiares” impactados diretamente, que foram remanejados de suas casas, permaneceram na parte do território não inundada e ficaram sem terra para cultivo; existe o grupo dos “assentados”, remanejados para a vila e agrovila; existe o grupo dos “reassentados do INCRA”, que foram remanejados para outros assentamentos rurais; existe ainda o grupo dos “fazendeiros”, que foram indenizados pelos órgãos públicos, mas continuam na área encabeçando conflitos territoriais, pois, apesar de indenizados, querem fazer uso da terra.

Por outro lado, o DNOCS se utiliza de classificações oficiais para a destinação de políticas públicas e da terra, como os “agricultores familiares”, que cultivam com uma dimensão coletiva e fazer tradicional, para a própria subsistência; os “produtores rurais”, que possuem trabalhadores vinculados às suas terras e comercializam seus produtos agrícolas; os “assentados da agrovila”, que passaram a ter casa só após a construção da barragem; os “reassentados dos assentamentos rurais”, trabalhadores sem terras oriundos de assentamentos federais; os “ocupantes da área pública”, agricultores que ocuparam a área da vazante; os “ex-proprietários indenizados”, fazendeiros que tiveram terras expropriadas e indenizadas pelo DNOCS. Observa-se, pois, nas classificações nativas e oficiais uma mistura de denominações que revela a organização produtiva ou territorial da região.

Nas disputas por classificações identitárias durante o processo de construção da barragem, os moradores perceberam que coletivamente teriam mais forças para resistir e

lutar, diante da necessidade de reconhecimento do território e do cenário de violação de direitos vivenciado, ou seja, atentaram-se à necessidade de lutar pelo que Almeida (2008) denomina de “territorialidades específicas²³”. Para o autor, “cada grupo constrói socialmente seu território de uma maneira própria, a partir de conflitos específicos em face de antagonismos diferenciados” (ALMEIDA, 2008, p. 72).

Com efeito, as redes sociais representadas pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte, foram preponderantes na organização e fortalecimento das mobilizações dos agentes sociais para a construção de uma luta comum, de enfrentamento aos conflitos e tensões sociais descritos, bem como na reconstrução da identidade coletiva dos grupos sociais, que hoje se autodefinem como atingidos pela barragem Figueiredo.

Convém registrar que antes da construção da barragem já havia uma organização por parte dos moradores, por meio da associação comunitária, fundada em 1996. Àquela época, os elementos valorativos que compunham as identidades dos moradores estavam relacionados diretamente às atividades econômicas e ofícios desempenhados, como expressa o estatuto da associação: “produtores rurais”, “agricultores”, “artesãos”. A filiação à associação expressa o papel social do grupo, ou seja, “é vivida como pertencimento a um grupo ocupacional, consoante a legislação e os direitos recorrentes” (ALMEIDA, 2008, p. 88).

Por outro lado, a identidade coletiva de “atingidos pela barragem Figueiredo”, construída em torno de uma luta comum de acesso à terra e demais restrições impostas, congregou elementos para a formação de “unidades de mobilização”, cujo “critério político-organizativo sobressai combinado com uma “política de identidades”, da qual

²³ Para Almeida, “as territorialidades específicas podem ser entendidas como resultantes dos processos de territorialização, apresentando delimitações mais definitivas ou contingenciais, dependendo da correlação de força em cada situação social de antagonismo” (ALMEIDA, 2008, p. 51).

lançam mão os agentes sociais objetivados em movimento para fazer frente aos seus antagonismos e aos aparatos de estado” (ALMEIDA, 2008, p. 30).

Ainda sobre o conceito de “unidades de mobilização”, Almeida esclarece que

este conceito de unidades de mobilização refere-se à aglutinação de interesses específicos de grupos sociais não necessariamente homogêneos, que são aproximados circunstancialmente pelo poder nivelador da intervenção do Estado – através de políticas desenvolvimentistas, ambientais e agrárias – ou das ações por ele incentivadas ou empreendidas, tais como as chamadas obras de infraestrutura que requerem deslocamentos compulsórios. São estas referidas unidades que, nos desdobramentos de suas ações reivindicativas, possibilitaram a consolidação de movimentos sociais como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento dos Atingidos pela Base de Foguetes de Alcântara (MABE), dentre outros (ALMEIDA, 2008, p. 32).

Consoante o contexto de mobilização e reivindicação dos atingidos pela barragem Figueiredo, é possível perceber que os grupos sociais não são homogêneos, mas aproximados circunstancialmente pelo poder nivelador do Estado, como bem salientou Almeida (2008), após a construção da barragem. Bem como, a organização dos grupos é semelhante às formas de organizações teorizadas por Scherer-Warren. Para a autora, as novas formas de organizações levam em consideração “o reconhecimento coletivo de um direito e a formação de identidades [...], o desenvolvimento de uma sociabilidade política [e] a construção de um projeto de transformação” (SCHERER-WARREN, 1993, p. 69-72).

Estudos – como os de Santos (2015), Benincá (2011) e Foschiera (2010) – acerca da organização dos movimentos de populações atingidas por barragens ilustram claramente os “pré-requisitos” elencados por Scherer-Warren (1993) como essenciais à formação de um movimento social, pois revelam um coletivo que reconhece as violações de direitos advindas com a construção de barragens, que se identifica como

“atingido”; desenvolvem sociabilidades políticas e “empenham-se em estabelecer outra ordem social, econômica e ambiental”, como afirma Benincá (2011, p. 18).

A nova ordem social, econômica e ambiental contrapõe-se ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país (capitalismo), “que prima pelo crescimento econômico a qualquer custo” (BENINCÁ, 2011, p. 18). Apropriando-se dos bens naturais, para a construção de barragens e usinas hidrelétricas, sob alegativa do progresso, o poder público e as grandes empresas expulsam milhares de pessoas de seus territórios, sem observar os danos e as violações de direitos causados.

Entretanto, os danos e violações não são homogêneos, fato que diferencia a forma de organização e luta dos atingidos. No caso da barragem Figueiredo, os “agricultores familiares”, os moradores “não documentados” e os “assentados rurais” ainda reivindicam direitos fundamentais básicos, como água, luz e terra para cultivo/trabalho. Situação diferente dos fazendeiros, que foram indenizados e ainda buscam acesso à terra pública, por considerarem suas indenizações injustas.

Especificamente em relação aos moradores da comunidade Lapa, embora se identifiquem com a situação das primeiras classificações, sobretudo “agricultores familiares”, o fato de terem ocupado a terra pública lhes confere poder de negociação diferenciado, como nos esclarece Foschiera (2010, p. 116): “as lutas dos atingidos ocorrem em diferentes momentos da construção dos empreendimentos hidrelétricos [...], tendo objetivos diferentes e poder de organização e negociação também diferenciados”.

Esse poder de negociação diferenciado nos remete à habilidade de criar e influenciar a definição pública de um problema, que Gusfield (1981) denomina de propriedade do problema público. “A metáfora de propriedade é escolhida para enfatizar atributos de controle, exclusividade” (GUSFIELD, 1981 *apud* BRANDÃO, 2016, p. 03).

No caso da comunidade Lapa, a ocupação da área federal lhe conferiu poder de negociação diferenciado, em relação às demais comunidades e lhe possibilitou criar e influenciar a definição pública e a resolução do problema.

Foschiera (2010) ressalta que as organizações dos atingidos atuavam por barragem ou bacia hidrográfica, sem um caráter coletivo. Para ele, a coletividade passou a ser construída com a formação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), na década de 1990. Complementa que a depender dos processos históricos vivenciados, o MAB reestruturou suas matrizes teóricas, redimensionando suas ações e bandeiras de lutas.

As ações e bandeiras de lutas, de fato, se redefinem no momento histórico vivido, a partir das expressões da questão social que se apresentam. Atualmente, o discurso institucional do MAB revela preocupação no combate à violação de direitos humanos, conforme é possível identificar no texto: “nesses anos de luta, os atingidos têm sofrido muitas violações de direitos humanos. Por isso, nossa luta tem sido em defesa dos direitos humanos e também a denúncia sobre as violações sofridas” (MAB, 2011, p. 01). Ademais, luta pela instituição de políticas públicas específicas para as populações atingidas, por meio da implantação da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB).

Na atualidade, o MAB também reflete quanto à importância das mobilizações sociais e articulações em rede, ao afirmar que:

a luta em defesa dos direitos dos atingidos só aumentou com a compreensão da sua importância e necessidade. Conseguimos ter mais aliados, mais organizações amigas e também mais espaços para construirmos na organização. Nesse último período tem se intensificado as articulações internacionais para ajudar na organização dos atingidos em outros países, principalmente na América Latina, os quais sofrem as mesmas violações de direitos (MAB, 2011, p. 01).

O discurso contido no trecho acima corrobora com a teoria de Gohn (2011, p. 23), de que “os movimentos populares criaram, ou ampliaram, ou fortaleceram, a construção de redes sociais”. Assim como com a concepção de que os movimentos sociais na atualidade:

atuam segundo uma agenda emancipatória, realizam diagnósticos sobre a realidade social e constroem propostas. Atuando em redes, articulam ações coletivas que agem como resistência à exclusão e lutam pela inclusão social. Eles constituem e desenvolvem o chamado *empowerment* de atores da sociedade civil organizada à medida que criam sujeitos sociais para essa atuação em rede (GOHN, 2011, pp. 14-15).

Além do desafio do trabalho em rede, mobilizações e articulações com outros movimentos sociais, é consenso entre Foschiera (2010), Benincá (2011) e Santos (2015) que os atingidos por barragens ainda lutam pela ampliação do conceito de “atingidos”, já que trata-se de um conceito em disputa.

Para Vainer, “a noção de atingido diz respeito, de fato, ao reconhecimento, leia-se legitimação, de direitos e de seus detentores. [...]. Isto explica que a abrangência do conceito seja, ela mesma, objeto de uma disputa” (VAINER, s/d, p. 01).

Na queda de braços, o lado forte da disputa é representado pelo Estado, que não instituiu oficialmente um marco legal para a ampliação do conceito²⁴, deixando margem às interpretações discricionárias, que não se esforçam para reconhecê-lo em sua amplitude, tratando as violações de direitos humanos como meras questões materiais e pecuniárias, acirrando as disputas por classificações no território.

No conceito de “atingidos por barragens”, a exemplo da discussão apresentada por Arruti, ao abordar o “significado contemporâneo de quilombo”, “o que está em disputa, portanto, não é a existência destas formações sociais, nem mesmo das suas

²⁴ A Comissão Mundial de Barragens (CMB) utiliza-se de conceito amplo para definir atingidos, qual seja: grupos atingidos fisicamente e em seus modos de vida.

justas demandas, mas a maior ou menor largueza pela qual o conceito as abarcará, ou excluirá completamente” (ARRUTI, 2008, p. 02).

Porém, assim como não há um marco legal instituído pelo poder público que defina um conceito amplo de “atingido”, não existe um aparato legal específico²⁵ para um adequado tratamento jurídico à população atingida por barragens, como é demarcado para os indígenas e os quilombolas²⁶. A defesa dos atingidos por barragens pauta-se, por analogia, às declarações, convenções e dispositivos jurídicos nacionais voltados aos direitos dos povos e comunidades tradicionais²⁷, “compreendidos agora como sujeitos coletivos organizados em movimentos sociais, que se expressam por meio de suas identidades coletivas e que se utilizam do jargão PCT como estratégia de visibilidade” (COLEGARE; HIGUCHI; BRUNO, 2014, p. 126).

Ocorre que, mesmo com a ampliação do conceito de comunidades tradicionais, advinda com o Decreto nº 6.040/2007, o termo, no caso empírico analisado, tem sido utilizado para a negação de direitos, já que o DNOCS apropria-se de uma concepção reducionista, atrelada tão somente à perspectiva histórica e, mais, destina políticas públicas aos grupos sociais adequados às suas classificações objetivas, acirrando o jogo de poder e das classificações nos territórios.

²⁵ Convém registrar a existência do Decreto nº. 7.342/2010, que institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências. Também é importante registrar que tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Lei nº 29/2015, que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB).

²⁶ Arts. 231 e 232 da Constituição Federal e Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por exemplo.

²⁷ Para aprofundamento quanto às convenções e tratados internacionais, assim como as normativas nacionais que versam sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais, ler Shiraish Neto (2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PROBLEMA PÚBLICO VIVENCIADO PELOS ATINGIDOS DA BARRAGEM FIGUEIREDO

Ao longo do texto demonstramos que a construção de barragens no Brasil e as violações de direitos humanos advindas dessas grandes obras são problemas públicos, que extrapolam o âmbito local, que trazem polêmicas e controvérsias quanto à eficácia dos projetos e cuja resolução demanda responsabilidades dos poderes públicos, que podem ser pressionados pelos órgãos de defesa, movimentos sociais e sociedade civil.

Também foi possível identificar o descompasso entre o reconhecimento do problema e as ações para a sua resolução, por esbarrar em políticas públicas autoritárias, sem participação popular, que perpetuam o jogo de poder das pessoas influentes nas regiões das grandes obras; pela utilização reducionista do conceito de atingido, que, entre outros aspectos, restringe o acesso a políticas complementares, afeta modos de vida; desrespeita direitos dos povos e comunidades tradicionais e, por fim, expulsa de territórios originários e ameaça vidas tradicionais.

No Ceará, os governos desenvolvimentistas assumiram a retórica de que a construção de barragens era a solução para a crise hídrica do Estado, mas a maioria das grandes obras não atingiu os objetivos propostos, ao contrário, os cursos dos rios foram alterados e as comunidades deslocadas compulsoriamente não tiveram efetivados direitos humanos fundamentais básicos. Das pessoas foram usurpados os direitos de consulta prévia, de justa reparação pecuniária, do uso livre e direto da água, que é tratada como mercadoria à qual só é permitido acesso por quem pode pagá-la. E, mesmo com importantes investimentos, podemos perceber que as secas persistem e o desenvolvimento não alcança as comunidades atingidas por grandes obras.

No caso empírico analisado, foi possível distinguir a linha tênue de transformação de problemas sociais em problema público. Não bastou o problema

social ser considerado inaceitável e moralmente condenável para assumir o *status* de problema público. Afinal, essa avaliação moral permaneceu por longos nove anos sem qualquer perspectiva de alteração, pois até então eram problemas que atingiam tão somente aos agricultores familiares, de modo direto, individual e local.

A ascensão dos problemas sociais vivenciados pelos agricultores familiares à visibilidade como problema público foi possível após a ocupação da área pública federal e o acionamento da identidade coletiva “atingidos pela barragem Figueiredo”, atos de resistência e mobilização que culminaram com a oportunidade dos agricultores familiares pautarem os problemas que sofriam nas arenas públicas instituídas (DNOCS, DPU, MPF, MAB, Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte e representantes dos atingidos), extrapolando o âmbito pessoal e social que ocupavam.

Os conflitos fundiários e sociais podem ser considerados preponderantes no acionamento das identidades coletivas dos moradores da comunidade Lapa, identidades essas utilizadas no jogo de poder e nas correlações de forças entre os grupos sociais existentes e o Estado, para acesso à terra e manutenção do território.

Os sujeitos coletivos e a luta comum estavam adormecidos no início da instalação da barragem, pois cada morador buscava ampliar a sua indenização individual, sem perceber que perderiam suas terras, suas histórias e memórias. Entretanto, a ameaça de separação dos integrantes da comunidade Lapa, as violações de direitos vivenciadas e a ação de redes sociais externas, como o MAB e a Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte, foram preponderantes no processo de territorialização, como instância de produção de identidade e “coletividade organizada, formulando uma identidade própria, instituindo mecanismos de tomada de decisão e de representação” (OLIVEIRA, 1998, p. 56).

A luta, então, passou a ser de um grupo ou de grupos sociais, com demarcação dos limites, margens e fronteiras a depender das violações sofridas. De agricultores ou outras filiações relacionadas ao labor desenvolvido outrora, passaram a acionar a identidade coletiva de atingidos pela barragem Figueiredo. O deslocamento compulsório fez surgir, na comunidade Lapa, “lutas reivindicatórias, a partir da construção de uma nova solidariedade” (BOURDIEU, 2001 *apud* BARAÚNA, 2009, p. 42).

Curioso, no jogo do poder, foi a exigência atual do Estado, representado pelo DNOCS, da classificação “comunidade tradicional”, para reconhecer o direito de acesso à terra pública remanescente, por parte dos atingidos. Curioso, já que no início das obras da barragem não se considerou a falta de estudo sobre o patrimônio histórico-cultural da região atingida e agora exige-se um estudo antropológico, que identifique a população como tradicional, para iniciar o processo de destinação e/ou autorização do uso das terras.

É pertinente destacar que o reconhecimento social da diferença não se limita à emissão de pareceres antropológicos e à adequação às classificações estatais, ou seja, não é possível reduzir questões complexas em análises objetivas. Importa destacar, ainda, que “a noção de “tradicional” não se reduz à história, [...], incorpora as identidades coletivas redefinidas situacionalmente numa mobilização continuada” (ALMEIDA, 2008, p. 30).

O caso empírico mostrou a premente necessidade de se instituir um marco legal, por parte do poder público, para garantir a utilização de uma conceituação ampla de atingidos por barragens e, conseqüentemente, evitar a utilização de conceitos que cerceiam direitos e, principalmente, que continuam a violar direitos humanos

fundamentais. É preciso superar a disputa do poder público e das grandes empresas, que agem discricionariamente, por não existir sequer um marco legal conceitual, quiçá um aparato legal específico, que abrigue os direitos das pessoas atingidas. Como visto, a quebra de braços é desleal e os grupos vulneráveis sucumbem às margens do desenvolvimento.

Por outro lado, é fundamental que os órgãos de defesa observem as estratégias da litigância em direitos humanos atinentes a cada caso concreto, já que estão diante da responsabilidade de garantir os direitos de uma coletividade. Ademais, é preciso fortalecer as articulações com os movimentos sociais e a sociedade civil organizada, de modo a promover a inclusão social, para, efetivamente, “fundar uma política progressista de direitos humanos, direitos humanos concebidos como a energia e a linguagem de esferas públicas locais, nacionais e transnacionais, actuando em rede para garantir novas e mais intensas formas de inclusão social” (SANTOS, 2006, p. 08).

Por fim, ao passo que os problemas advindos da construção da barragem Figueiredo assumiram *status* de visíveis, audíveis e sensíveis em diferentes setores da sociedade, diferentes atores indiretamente afetados se articularam para buscar formas de resolução. O desafio da resolução dos problemas, publicamente definida como de responsabilidade do DNOCS e IDACE, com intermediação dos processos burocráticos através da DPU, era garantir medidas que pudessem amenizar a condição de vulnerabilidade dos atingidos com ações emergenciais, como foi o caso da autorização provisória aos agricultores para o uso da terra pública (área da vazante), de modo a exercerem o direito ao trabalho e à agricultura familiar, ou seja, para que pudessem ver brotar da terra as sementes do alimento e da esperança.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. W. B. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto:** terras tradicionalmente ocupadas. 2.^a ed, Manaus: PGSCA - UFAM, 2008.
- _____. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.
- ARAÚJO, C. E.; SENA, C. S. **A represa Castanhão e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)**. Revista O público e o privado – nº 7 – Janeiro/Junho – 2006. (p. 37-56).
- ARRUTI, J. M. Quilombos. In: **Raça: Perspectivas Antropológicas**. [org. Osmundo Pinho]. ABA / Ed. Unicamp / EDUFBA, 2008.
- BARAÚNA, G. M. Q. **Atingidos por barragens:** conflitos socioambientais no Rio Madeira. 2014. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014.
- BENINCÁ, D. **Energia & Cidadania:** a luta dos atingidos por barragens. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 3^a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRANDÃO, M. D. **A maconha na jurisdição médica brasileira**. Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS, SPG 11-Drogas, atores e sociedade. 24 a 28 de outubro de 2016, em Caxambu/MG. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/spg-3/spg11-3>>. Acesso em: 21 fevereiro 2019.
- _____. **Como um problema se torna público**. Notas de aula da disciplina Teoria Sociológica Contemporânea. UECE/PPGS, 27 março 2018.
- _____. Como um problema se torna público? Anotações pragmáticas a partir da Marcha da Maconha no Brasil. Revista Estudos de Sociologia [no prelo].
- BRASIL. Presidência da República. Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 05 Fevereiro 2018
- BURITI, C de O.; BARBOSA, H. A. **Um século de secas:** por que as políticas hídricas não transformaram o semiárido brasileiro? São Paulo: Chiado Editora, 2018.
- COLEGARE, M. G. A; HIGUCHI, M. J. G; BRUNO, A. C. S. **Povos e comunidades tradicionais:** das áreas protegidas à visibilidade política de grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva. Ambiente & Sociedade. São Paulo, v. XVII, n. 3, p.115-134, jul-set, 2014.
- CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. Comissão Especial: atingidos por barragens. Relatório Final, s/d. Brasília/DF.

COSTA, Y. **Comunidades tradicionais**: pelo direito de existir e de resistir. Fórum DPU. Jornal da ESDPU. 4º trimestre de 2016/Ed. nº 07, ano 2. Brasília, 2016. p. 1-2.

DNOCS. Convênio DNOCS nº 01/2009. Fortaleza, 31 de dezembro de 2009.

_____. Nota nº 44/2017/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU. Fortaleza, 20 de março de 2017.

FOSCHIERA, A. A. **Conhecendo a Trajetória de Organização dos Atingidos por Barragens**. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v.11, n. 36, dez/2010, p-113-128. Disponível em: <<http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>>. Acesso em: 16 janeiro 2017.

GOHN, M. G. (Org). **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

GUSFIELD, J. *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. Chicago and London: The University of Chicago Press. 1981.

GRÜNEWALD, R. de A. **Sociogênese de Comunidades Tradicionais**: comunhão política e territorialização. Ruris/volume 10. Número 2/Setembro, 2016.

LANÇA, I.B. **A construção dos problemas públicos**: elementos para uma análise do caso Timor. Revista Antropológicas, nº 4, 2000 (p. 113-130).

MAB. **Ditadura contra as populações atingidas por barragens aumenta a pobreza do povo brasileiro** (Dossiê). Brasília-DF, s/d. Disponível em: <www.riosvivos.org.br/arquivos571179614.doc>. Acesso em: 26 dezembro 2016.

_____. **Novas perspectivas na virada do século**: mais luta popular. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/content/5-novas-perspectivas-na-virada-do-s-culo-mais-luta-popular>>. Acesso em: 15 janeiro de 2017.

OLIVEIRA, J. P. **Uma etnologia dos “Índios Misturados”?** Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. MANA, vol.4 n. 1 Rio de Janeiro. Abril, 1998. (p. 47-77). Versão on-line ISSN 1678-4944. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131998000100003>. Acesso em: 11 fevereiro de 2018.

SANTOS, B. de. S. Para uma concepção intercultural dos direitos humanos. São Paulo: Cortez, 2006, p.433-470. In: SARMENTO, D; IKAWA, D; PIOVESAN, F. (Orgs.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p-03-45.

SANTOS, M. C. **O conceito de “atingido” por barragens**: direitos humanos e cidadania. Revista Direito & Práxis. Rio de Janeiro, vol. 06, n. 11, 2015, p. 113-140. DOI: 10.12957/dep. 2015.12698/ISSN: 2179-9966. Disponível em: <www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/12698>. Acesso em: 16 janeiro 2017.

SASSEN, S. **Expulsões**: brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

SCHERER-WARREN, I. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

SHIRAISH NETO, J. (Org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil**: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: UEA, 2007.

VAINER, C. B. **O conceito de atingido**: uma revisão de debates e diretrizes.

IPPUR/UFRJ. Observa Barragem, s/d. Disponível em:

<www.observabarragem.ippur.ufrj.br/publicacoes>. Acesso em: 19 janeiro 2017.

ZHOURI, A; LASCHEFSKI, K. **Conflitos ambientais**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/ZHOURI__LASCHEFSKI_-_Conflitos_Ambientais.pdf> Acesso em: 21 fevereiro 2019.

Sites consultados:

Barragem Figueiredo. Disponível em: <<http://www2.dnocs.gov.br>>. Acesso em: 10 junho de 2017.

Decretos não numerados. Disponível em: <www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos-nao-numerados/2005-decretos-nao-numerados>. Acesso em: 07 janeiro 2017.

MAB. Ditadura contra as populações atingidas por barragens aumenta a pobreza do povo brasileiro (Dossiê). Brasília-DF, s/d. Disponível em:

<www.riosvivos.org.br/arquivos571179614.doc>. Acesso em: 26 dezembro 2016.

_____. **Novas perspectivas na virada do século**: mais luta popular. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/content/5-novas-perspectivas-na-virada-do-s-culo-mais-luta-popular>>. Acesso em: 15 janeiro de 2017.

Objetivos da barragem. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/58d634f0>>. Acesso em: 10 janeiro 2017.

Notícia do cemitério inundado. Disponível em:

<<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/aguas-do-acude-figueiredo-inundam-cemiterio-em-iracema-1.282102>>. Acesso em: 10 janeiro 2017.

FROM SOCIAL PROBLEMS TO PUBLIC PROBLEMS: THE CASE OF THE FINDED BY THE FIGUEIREDO DAM IN POTIRETAMA/CE

ABSTRACT

This article analyzes the human rights violations arising from the construction of dams, based on the analysis of the case of the Lapa community after the installation of the Figueiredo dam in Potiretama/CE. The research was carried out from 2017 to 2019. The present text begins with a discussion about the construction of dams in the state of Ceará as a public problem, followed by the presentation of the Figueiredo dam installation process and the public arenas established for the conflict resolution. Describing the case of the Lapa community, we demonstrate the transformation of social problems into public problems, identifying how the residents resisted to stay in their territory. We conclude that the violations of human rights experienced by those affected have assumed the status of visible, audible and sensitive to public bodies and other actors involved, after the occupation of the federal area and the activation of collective identities, moments in which the then invisible social problems happened to as public problems.

KEYWORDS

Affected by Dams. Violations of Rights. Public Problems.